

OS IMPACTOS DA POLITICA FISCAL SOBRE AS FINANÇAS DOS  
ESTADOS E CAPITAIS DO NORDESTE NO PERIODO 1970-89

BCME - BIBLIOTECA

CAEN - BIBLIOTECA

**OS IMPACTOS DA POLITICA FISCAL SOBRE AS FINANÇAS DOS  
ESTADOS E CAPITAIS DO NORDESTE NO PERIODO 1970-89**

**ADRIANO SARQUIS BEZERRA DE MENEZES**

**DISSERTAÇÃO SUBMETIDA À COORDENAÇÃO DO CURSO DE MES-  
TRADO EM ECONOMIA - CAEN, COMO REQUISITO PARCIAL PARA  
OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE**

**BCME-BIBLIOTECA**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARA**

**Fortaleza - 1992**



Esta Dissertação foi submetida como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Economia, outorgado pela Universidade Federal do Ceará, e encontra-se à disposição dos interessados na Biblioteca Central da referida Universidade.

A citação de qualquer trecho desta Dissertação é permitida, desde que seja feita de conformidade com as normas de ética científica.



---

ADRIANO SARQUIS BEZERRA DE MENEZES

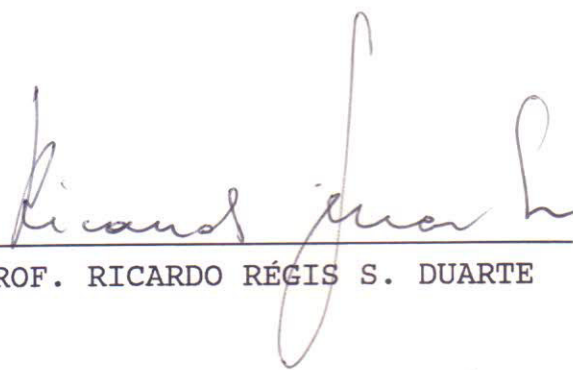
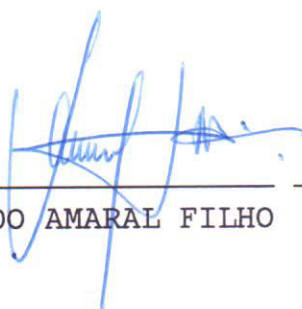
DISSERTAÇÃO APROVADA EM 11/08/92



---

PROF. PEDRO JORGE RAMOS VIANNA  
ORIENTADOR DA DISSERTAÇÃO

BCME - BIBLIOTECA



---

PROF. JAIR DO AMARAL FILHO      PROF. RICARDO RÉGIS S. DUARTE

À minha esposa Cristina e  
minha recém-nascida filha  
Letícia, meus dois amores

"Não basta que seja pura e justa a nossa causa, é preciso que a justiça e a pureza existam dentro dos nossos corações"

Agostinho Neto

## AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter me dado capacidade para desenvolver a presente Dissertação, a qual significa, sem dúvida, importante conquista de mais uma etapa de meu crescimento profissional.

À Administração do Banco do Nordeste do Brasil, em especial, ao Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE). Ao meu ex-chefe imediato, Clonilo Sindeaux, por todo o apoio e estímulo, bem como aos demais colegas da Coordenadoria de Estudos Empresariais do ETENE.

À banca examinadora, na pessoa do Professor Pedro Jorge Ramos Vianna, meu orientador, pelas críticas e sugestões apresentadas. Aos professores Ivan Castelar, Carlos Magno Lopes, Jair do Amaral Filho e Ricardo Régis Saunders Duarte, pelas observações bastante pertinentes que fizeram sobre o trabalho.

Aos meus amigos Carlos Alberto, Luiz Nunes, Majela, Alencar, Medina, Flávio Ataliba, Marcos Sena, Laura Lúcia, Eveline e Éverton, que também colaboraram, de alguma forma, para a realização desta pesquisa.

Um agradecimento que vem mais em forma de recordação é dedicado ao meu amigo Mano, que tão cedo partiu do nosso convívio, mas nos deixou exemplos de vida e dedicação.

À Sra. Edna Gomes Pinheiro, responsável pela Biblioteca do CAEN, pela atenção e dedicação que sempre tem para com todos os alunos do Curso.

Aos colegas José Modesto Cartaxo Neto, por sua relevante contribuição na parte de digitação dos textos e tabelas do trabalho, bem como a Erimilton Mota Macedo e José Guilherme Cazumba Parente.

Um agradecimento especial à minha esposa, minha filha, meus pais e irmãos.



S U M A R I O

BCME-BIBLIOTECA

	<u>Pág.</u>
1 INTRODUÇÃO.....	11
1.1 <u>Considerações iniciais</u> .....	11
1.2 <u>Objetivo da análise</u> .....	15
1.3 <u>A estrutura do trabalho</u> .....	17
2 O FEDERALISMO FISCAL E O PAPEL DO SETOR PÚBLICO EM UM ESTADO FEDERATIVO: O Caso do Brasil.....	18
2.1 <u>Aspectos conceituais</u> .....	18
2.2 <u>O federalismo brasileiro</u> .....	26
2.3 <u>A realidade brasileira de partilha tributária</u> ....	33
3 DÉFICIT ORÇAMENTARIO E DÍVIDA PÚBLICA.....	43
3.1 <u>Os impactos macroeconômicos do déficit público</u> ...	43
3.2 <u>Considerações gerais sobre a dívida</u> .....	57
3.3 <u>Efeitos distributivos da dívida entre as gerações</u> .....	68
3.4 <u>A dívida pública interna e externa</u> .....	75
3.5 <u>A emissão e o resgate da dívida pública</u> .....	79
4 POLITICA FISCAL E AS FINANÇAS DOS ESTADOS E CAPITAIS DO NORDESTE NO PERÍODO 1970-89.....	85
4.1 <u>Introdução</u> .....	85
4.2 <u>O panorama macroeconômico dos anos 70</u> .....	91
4.2.1 Política fiscal e as finanças da administração centralizada dos estados do nordeste.....	97
4.2.2 As finanças da administração centralizada das capitais do nordeste.....	105
4.3 <u>O comportamento das finanças da administração centralizada dos estados e capitais do nordeste e as políticas de ajuste fiscal dos anos 80</u> .....	109
4.4 <u>Uma breve digressão sobre a evolução da administração descentralizada dos estados do nordeste</u> ...	148
5 A DÍVIDA DO SETOR PÚBLICO.....	154
5.1 <u>Origem e composição da dívida pública</u> .....	154
5.1.1 A regulamentação da dívida pública estadual e municipal.....	161
5.1.2 A dívida dos governos estaduais.....	169
5.1.3 A dívida dos governos municipais.....	176

5.2	<u>Indicadores quantitativos do endividamento público.....</u>	181
5.2.1	Evolução da receita líquida e da relação dívida/receita líquida para os estados do nordeste.	181
5.2.2	Evolução da receita líquida e da relação dívida/receita líquida para as capitais do nordeste.....	185
5.3	<u>Grau de vulnerabilidade das finanças públicas....</u>	189
5.3.1	O caso dos estados.....	189
5.3.2	O caso das capitais.....	193
6	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	200
7	<b>APÊNDICES.....</b>	210
7.1	<u>APÊNDICE 7.1 - Medidas de caráter fiscal adotadas pelo governo federal para a retomada do crescimento econômico-1970/73.....</u>	211
7.2	<u>APÊNDICE 7.2 - Medidas de caráter fiscal adotadas pelo governo federal, a partir do primeiro choque do petróleo, com vistas à manutenção do crescimento econômico-1974/79.....</u>	214
7.3	<u>APÊNDICE 7.3 - Medidas de caráter fiscal adotadas pelo governo federal no decorrer dos anos oitenta.....</u>	218
8	<b>BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.....</b>	225

BCME-BIBLIOTECA



LISTA DE TABELAS

	<u>Pág.</u>
TABELA 01 - Participação dos níveis de governo na receita tributária-total.....	37
TABELA 02 - Evolução da receita tributária da União e dos Estados.....	38
TABELA 03 - Taxas médias de crescimento real anual das receitas dos estados do Nordeste-Administração Centralizada: 1971-79.....	101
TABELA 04 - Taxas médias de crescimento real anual das despesas dos estados do Nordeste-Administração Centralizada: 1971-79.....	104
TABELA 05 - Taxas médias de crescimento real anual das receitas das capitais do Nordeste-Administração Centralizada: 1971-79.....	107
TABELA 06 - Taxas médias de crescimento real anual das despesas das capitais do Nordeste-Administração Centralizada: 1971-79.....	108
TABELA 07 - Evolução das receitas dos estados do Nordeste-Administração Centralizada: 1980-89.....	121
TABELA 08 - Evolução das despesas dos estados do Nordeste-Administração Centralizada: 1980-89.....	125
TABELA 09 - Evolução das receitas das capitais do Nordeste-Administração Centralizada: 1980-89.....	142
TABELA 10 - Evolução das despesas das capitais do Nordeste-Administração Centralizada: 1980-89.....	145
TABELA 11 - Coeficiente de desequilíbrio financeiro dos estados do Nordeste-Administração Descentralizada: 1975-84.....	150
TABELA 12 - Composição da dívida estadual e municipal: Dez/90.....	159
TABELA 13 - Posição geral da dívida do setor público nos estados e capitais do Nordeste-Administração Centralizada: Dez/90.....	172
TABELA 14 - Evolução da receita líquida, em Cr\$ milhões de 1990, e relação dívida/receita líquida nos estados do Nordeste-Administração Centralizada: 1980-89.....	183

TABELA 15	- Evolução da receita líquida, em Cr\$ milhões de 1990, e relação dívida/receita líquida nas capitais do Nordeste-Administração Centralizada: 1980-89.....	187
TABELA 16	- Evolução da carga do serviço da dívida interna e externa nos balanços dos estados do Nordeste-Administração Centralizada: 1980-89.....	191
TABELA 17	- Movimentação líquida de capitais nos estados do Nordeste-Administração Centralizada: Saldos dos balanços estaduais de 1989.....	194
TABELA 18	- Evolução da carga do serviço da dívida interna e externa nos balanços das capitais do Nordeste-Administração Centralizada: 1980-89.....	196
TABELA 19	- Movimentação líquida de capitais nos municípios das capitais do Nordeste-Administração Centralizada: Saldos dos balanços municipais de 1989.....	199

BCME-BIBLIOTECA



## R E S U M O

A presente dissertação analisa os principais elementos condicionantes da dívida dos Estados e Capitais do Nordeste. A importância deste trabalho decorre do fato de que o endividamento do setor público, em geral, provocado pela própria fragilidade financeira, tem gerado ineficiências econômicas e sociais, com sacrifícios na prestação dos serviços públicos essenciais à população e queda de eficiência produtiva nos diversos setores econômicos. O problema do desequilíbrio financeiro dos subgovernos é visto como resultante da crise global do federalismo fiscal brasileiro, materializada pelo esgotamento da capacidade de financiamento do setor público, em todas as esferas de governo. O centralismo tributário ensejado pela reforma tributária de 65 é visto como o grande causal da perda de capacidade arrecadadora dos estados e municípios, induzindo-os ao endividamento como fonte alternativa de recursos. Além disso, as políticas fiscais adotadas ao longo das duas décadas, apoiadas fortemente na manutenção em níveis elevados dos gastos públicos, influenciaram, sem dúvida, positivamente os desequilíbrios orçamentários dos governos estaduais e municipais. Some-se a isso, o elemento político-administrativo, relacionado com a manutenção de práticas clientelistas, onde os gastos estaduais refletem o poder econômico e político das elites locais, as quais utilizam-se do poder público para satisfazer suas necessidades de acumulação. O significado mais profundo dessa crise de financiamento que atinge todos os estados e municípios, é o esgotamento do padrão de crescimento e financiamento na economia, baseado na lógica de recursos inesgotáveis para o setor público. Daí se depreende a necessidade de se promover um amplo ajuste fiscal, com a redefinição das funções específicas de cada esfera de governo, que deverá ser acompanhada da redistribuição dos encargos.

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1 - CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A partir de meados da década de sessenta, o sistema tributário brasileiro sofreu profundas modificações no que diz respeito à sua estrutura e formas de repartição entre os estados e municípios do País.

Além da instabilidade econômica que o País vivia no início dos anos 60, as finanças públicas estavam desestruturadas, com o sistema tributário debilitado e sem capacidade de resposta às novas necessidades de financiamento do Estado. Por isso, foi implementada essa Reforma Tributária, ao lado de outras importantes reformas - como a bancária/financeira e a administrativa - com o intuito de reestruturar a economia brasileira com vistas a um novo ciclo de crescimento.

Um dos principais objetivos da Reforma Tributária de 1965 foi elevar o volume de recursos à disposição da União, através da centralização dos tributos ao nível do Poder Central, com a conseqüente redução da independência financeira das unidades federadas. Com isso, o Governo Federal passou a exercer um controle mais amplo sobre a estrutura de gastos dos subgovernos, adotando um sistema de transferências inter-



governamentais, através do qual seriam destinados recursos para privilegiar aqueles setores considerados prioritários para os objetivos dos planos nacionais de desenvolvimento.

Essa nova estratégia de desenvolvimento contou com uma efetiva atuação do Estado no processo de crescimento econômico, evidenciada através da expressiva participação relativa dos investimentos públicos na formação bruta de capital total da economia, principalmente na década de 70. Como corolário, foram ampliadas as funções do setor público, fazendo com que a política econômica não se restringisse apenas ao equilíbrio orçamentário, mas considerasse também os efeitos dos gastos e das receitas governamentais sobre a estabilidade da economia, sobre o crescimento e sobre a distribuição de renda.

Por outro lado, esse aumento da participação relativa do Estado na economia expandiu as demandas governamentais, em todos os níveis, por recursos financeiros, necessários ao financiamento dos gastos orçamentários voltados para a manutenção ou ampliação dos serviços prestados pelo setor público. No entanto, como a nível dos estados e municípios, existiam graves desequilíbrios entre a repartição dos encargos e a definição das fontes de financiamento das atividades, o resultado natural foi a formação sistemática de déficits nos orçamentos dessas unidades.

Na realidade, os diversos subgovernos passaram a conviver em um contexto de perda de autonomia financeira e desajuste entre as responsabilidades funcionais e as disponibilidades de recursos. Conseqüentemente, as operações de crédito surgiram como o meio alternativo mais viável para a cobertura dos déficits orçamentários, sendo a única forma de se financiar os gastos não contemplados ou parcialmente contemplados com recursos orçamentários próprios. Essa expansão creditícia foi favorecida enquanto estimulada pelas autoridades econômicas, dada a existência dos amplos fundos compulsórios governamentais (FGTS, PIS/PASEP, FAS), através dos quais o Poder Central mantinha Estados e Municípios dependentes da esfera federal, financeira e politicamente.

Esse processo se desenvolveu de forma desenfreada ao longo dos anos 70 e 80, vindo a manifestar-se, atualmente, através do elevado montante de dívidas acumuladas pelos governos e que vêm comprometendo parcela considerável da receita tributária com o pagamento de juros e amortizações. Essa fragilidade financeira dos estados tem contribuído para limitar os investimentos em áreas essenciais para a população e, conseqüentemente, deteriorar os serviços prestados pelo setor público. Daí, a importância desse estudo para resgatar alguns elementos explicativos dos elevados montantes de dívidas acumuladas pelos estados e municípios, à luz do comportamento de suas finanças ao longo de duas décadas. Para consubstanciar esses argumentos, é que o presente trabalho pretende abordar



as experiências dos estados e capitais do Nordeste, no contexto da crise financeira do setor público.

Com relação ao endividamento das capitais, apesar de representar uma pequena parcela do endividamento total do setor público, observa-se que este, também, chegou a níveis incompatíveis com a realidade das finanças municipais.

Quando se considera que a maioria da população e das atividades produtivas está concentrada nestes centros urbanos, a questão do endividamento assume uma importância especial. Isto porque as dificuldades financeiras provocadas pela dívida acabam gerando ineficiências econômicas e sociais, com sacrifícios na prestação de serviços básicos à população e queda de eficiência produtiva nos setores econômicos, o que pode estar influenciando não apenas o crescimento econômico local, mas também nacional, pois inviabilizam as políticas macroeconômicas de estabilização.

Finalmente, não podemos imputar apenas ao modelo tributário implantado a partir de 65 - considerado predominantemente centralizador -, o estigma de ter sido o grande caudal dos desequilíbrios orçamentários verificados nos orçamentos estaduais e municipais. A questão dos gastos públicos, associada tanto aos encargos específicos decorrentes das responsabilidades funcionais dos subgovernos, como aos desperdícios financeiros por conta da malversação de recursos públi-

cos, influenciou também positivamente os desajustes. Isso mostra essencialmente que o esgotamento da capacidade de financiamento do setor público está intimamente ligado à crise do federalismo fiscal brasileiro, oriunda da inconsistência entre uma clara e percuciente discriminação de rendas públicas e uma indefinida e ambígua partilha de encargos - produto de nossa histórica incapacidade de esclarecer, com rigor mínimo, as responsabilidades de cada entidade federativa.

## 1.2 OBJETIVO DA ANALISE

A dívida pública tem se destacado nos últimos anos como o principal empecilho para a estabilização do quadro econômico nacional, inviabilizando a aplicação eficiente de políticas monetária e fiscal necessárias para garantir o crescimento econômico, através da retomada firme dos investimentos públicos. A solução desse impasse constitui uma árdua tarefa para as autoridades econômicas e se torna mais difícil ainda em função da estrutura de federalismo fiscal prevalescente no País, com estados e municípios extremamente endividados, com baixa capacidade própria de arrecadação para cobertura de seus gastos e experimentando substancial crescimento de demanda por serviços públicos essenciais para a população.

Na realidade, as dívidas dos estados e municípios refletem o quadro de persistentes déficits em suas contas, o que exige uma investigação para tal desequilíbrio, que pode decorrer tanto da insuficiência de receitas, em virtude da excessiva centralização dos tributos ao nível federal, como do descontrole dos gastos efetuados pelo setor público, ou ainda, pela conjugação desses dois fatores. Do lado das receitas, a questão é verificar em que medida a centralização dos recursos ao nível federal, reduziu a capacidade arrecadadora dos estados e municípios, induzindo ao endividamento como fonte alternativa de recursos. Do lado das despesas, que deveriam ser ajustadas à nova realidade, a convicção de que os gastos com a geração de infra-estrutura e serviços básicos em antecipação à demanda, por seu efeito indutor sobre a economia, seriam compensados com o retorno tributário, decorrente da expansão do nível da atividade econômica, exerceu, sem dúvida, papel decisivo no comportamento dos dispêndios governamentais. Some-se a isso as despesas de custeio para a manutenção da máquina administrativa do estado, cabendo destacar, nesse particular, os dispêndios voltados para o pagamento dos salários e contribuições sociais dos servidores públicos, influenciados fortemente por fatores políticos.

Além disso, as políticas fiscais do Governo Federal, adotadas a partir de meados dos anos 60, apoiadas na manutenção, em níveis elevados, dos gastos públicos, bem como na utilização dos tributos como instrumento de política econômi-



ca, devem ter contribuído para os desequilíbrios orçamentários dos governos estaduais e municipais. Para avaliar isso, será feita uma retrospectiva dessas políticas ao longo dos anos 70 e 80, juntamente com a evolução das finanças dos estados e municípios do Nordeste. A partir das situações observadas, pretendemos evidenciar em que medida as políticas fiscais do Governo Federal condicionaram o atual quadro de grave crise financeira com que se defrontam todos os governos do Nordeste.

### 1.3 - A ESTRUTURA DO TRABALHO

Nos segundo e terceiro capítulos deste trabalho, abordamos vários aspectos conceituais relacionados com alguns dos principais elementos ligados à questão das finanças públicas. No segundo capítulo, após alguns comentários sobre o Federalismo, procede-se à retrospectiva da evolução do federalismo brasileiro, para se chegar à realidade do atual quadro de estrutura fiscal do País, destacando-se a forma de partilha das receitas e despesas públicas entre os três níveis de governo (federal, estadual e municipal). A partir daí, discute-se no terceiro capítulo algumas questões associadas ao déficit público, bem como suas implicações para a formação da dívida, que também é tratada neste tópico. No quarto capítulo, traçamos a evolução dos principais instrumentos de política fiscal do Governo Federal, utilizados ao



longo dos anos 70 e 80, associando-os com o comportamento das finanças dos estados e capitais do Nordeste. Já no quinto capítulo, tratamos empiricamente da origem e composição da dívida pública regional, bem como comentamos alguns indicadores quantitativos do endividamento público. Finalmente, no último capítulo, são feitas as considerações finais sobre o estudo desenvolvido, tratando de algumas questões relevantes, que poderão subsidiar trabalhos que eventualmente venham a ser elaborados, com vistas à uma nova Reforma Fiscal para o País.

## 2. FEDERALISMO FISCAL E O PAPEL DO SETOR PÚBLICO EM UM ESTADO FEDERATIVO

BCME-BIBLIOTECA

### 2.1 ASPECTOS CONCEITUAIS

O Federalismo constitui uma descentralização administrativa que possibilita o exercício do poder em territórios de grandes áreas geográficas, geralmente com populações cultural e socialmente diversificadas. Os países de organização federativa apresentam diversas circunscrições políticas com certa autonomia legislativa e estrutura tributária diferenciada entre os vários níveis de governos, que lhes permitem poder arrecadatório próprio e autonomia para despendê-lo.

É basicamente a coexistência de mais de uma estrutura tributária que diferencia os problemas fiscais dos estados federativos daqueles dos estados unitários. A política fiscal

exercida pelo Poder Central torna-se bem mais complexa, em função da ação relativamente autônoma das unidades federadas, o que exige um esforço adicional para tornar compatíveis as ações das esferas governamentais, já que a falta de coordenação pode comprometer a ação do Governo Federal, quando da utilização da política fiscal como instrumento de política econômica.

Tradicionalmente, os estudos de política fiscal do ponto de vista macroeconômico pressupõem o contexto de um estado unitário, omitindo, dessa forma, os problemas do federalismo fiscal. Assim, a implementação das políticas econômicas processam-se ao nível do Poder Central, supondo-se perfeita coordenação entre a política fiscal adotada pelo Governo Federal e a sua execução pelos diversos subgovernos. O exemplo clássico é fornecido pela teoria keynesiana, com sua política fiscal antidepressiva, onde se recomenda o incremento das despesas totais do Governo - supondo a existência de um único orçamento do setor público - para a expansão da demanda agregada.

O mesmo não ocorre, porém, em países de organização federativa. Nestes, existe uma ausência de relações de dependência, ou seja, as esferas de governo são independentes nas suas jurisdições, o que pode estabelecer, em parte, conflitos entre as definições de política fiscal para atingir objetivos nacionais e a visão parcial dos problemas que interessam di-

retamente às autoridades locais. Como o Poder Central não tem o controle sobre grande parte dos recursos aplicados pelos níveis intermediários de governo, a eficácia da política fiscal adotada estará condicionada pela forma como for conduzida nessas unidades. Tornar-se-ia inócua, por exemplo, uma política fiscal restritiva, manifestada através do controle mais rigoroso dos gastos públicos federais, caso os governos estaduais adotassem uma política inversa, expandindo o nível de seus gastos e, portanto, trabalhando com um maior volume de déficit orçamentário.

BCME - BIBLIOTECA

Tudo isso mostra que, nos regimes federativos, a utilização da política fiscal como instrumento de política econômica torna-se uma tarefa bastante difícil para o Poder Central, já que o comportamento das várias esferas governamentais pode comprometer a ação do Governo Federal. Ademais, os subgovernos podem desempenhar um papel importante na sistemática de agravamento ou redução do fenômeno das disparidades regionais, muito comum nas economias subdesenvolvidas, onde determinadas regiões exercem uma influência preponderante no desenvolvimento de toda a economia.

Na realidade, a questão do federalismo - e em especial sua dimensão financeira - constitui um dos sistemas mais complexos da teoria do estado.



Na medida em que o processo de industrialização moderno exige uma maior intervenção governamental no sistema econômico, o papel do Setor Público deixa de ser apenas regulatório, para atuar em atividades relacionadas tanto com a produção quanto com a distribuição da Renda Nacional, influenciando decisivamente na taxa de crescimento da economia. Com isso, os encargos governamentais adquiriram maior amplitude deslocando-se do campo exclusivo dos bens públicos puros para alcançar os bens mistos ou meritórios(1). Para financiar esses gastos é que se institucionaliza um sistema de arrecadação e distribuição de recursos entre todas as unidades federadas, o que representa, por um lado, a garantia de autonomia para a realização dos dispêndios das diversas esferas de governo e, por outro, a manifestação mais clara da idéia de Federalismo.

A partir daí surge o núcleo essencial do Federalismo, que consiste em se definir a repartição das despesas e das receitas entre todas as esferas de governo. Normalmente, as condições em que tal partilha é feita gozam de imperfeições, que são responsáveis pelos inúmeros problemas fiscais que surgem nos regimes federativos. Por esta razão é que, por uma

---

(1) O bem público é aquele cujo consumo por qualquer consumidor não diminui a quantidade do bem que pode ser consumida por outros indivíduos, e os custos de exclusão de um indivíduo sem excluir os demais são infinitos. Os bens mistos ou meritórios são aqueles que embora passíveis de exploração pelo setor privado, são também produzidos pelo setor público, dada a soma de benefícios sociais a eles associada.

questão de eficiência, a divisão das funções fiscais entre diferentes níveis de governo, organizados sob sistema federal, deveria depender da natureza dos serviços prestados. A limitação espacial dos beneficiários desses serviços pode ser considerada como uma justificativa para a divisão das funções fiscais.

O processo de escolha entre a repartição dos encargos se complica ainda mais em função da presença dos benefícios e custos externos gerados pelos serviços públicos. Em muitos casos, determinados serviços públicos geram benefícios ou custos impossíveis de serem internalizados totalmente pelos governos locais, gerando desequilíbrios que podem ser caracterizados por um nível de gastos tanto superior, quanto inferior ao nível socialmente desejável para aquela determinada localidade.

De qualquer maneira, as ações do setor público, tão complexas quanto possam ser, não têm por objetivo substituir as relações normais de mercado, mas dar-lhes uma maior racionalidade, porquanto o mercado apresenta deficiências em termos alocativos, distributivos e estabilizadores. Para corrigir tais distorções é que se distinguem as três funções básicas de Governo, quais sejam: alocativa, redistributiva e estabilizadora; todas elas com características intrínsecas bastante diferenciadas de governos unitários.



A função alocativa pode ser ensejada pela função distributiva e pelas disparidades regionais. Ela constitui não apenas a mera oferta dos chamados bens públicos, mas também é um instrumento fundamental da política de crescimento e de desenvolvimento econômico. Ademais, parece bastante claro que numa federação, com estruturas tributárias diferenciadas entre as esferas de governo, ter-se-á alguma interferência na provisão ótima de recursos. Assim, os serviços públicos terão efeitos locacionais diferenciados, o que torna mais difícil a tarefa do Poder Central de compatibilizar a oferta dos bens públicos aos níveis socialmente desejados pela sociedade.

Em termos de responsabilidade, a liberdade de ação da função alocativa é quase completa nos governos subnacionais, o que favorece uma maior integração social através do envolvimento dos cidadãos na determinação do bem-estar da comunidade. A esse respeito Musgrave (1980) argumenta que "... serviços cujos benefícios têm uma incidência espalhada por todo o País (defesa nacional) devem ser financiados em termos nacionais, serviços cujos benefícios são locais (iluminação pública) devem ser fornecidos por unidades locais e outros (rodovias) devem ser fornecidos em uma base regional. Cada Jurisdição deve fornecer aqueles serviços cujos benefícios ocorrem dentro dos seus limites e cada uma delas deve utilizar apenas aquelas fontes de financiamento que permitirão a internalização dos custos".

Com relação à função redistributiva, ela se justifica porque o sistema de mercado é por essência concentrador, cabendo ao Governo promover uma melhor distribuição de renda, tanto em termos pessoais, quanto regionais. É uma função que deve ser exercida principalmente pelo Poder Central, dado que a elevada mobilidade de indivíduos e recursos entre as esferas estaduais e municipais pode comprometer os objetivos do programa redistributivo adotado por esses subgovernos. Além disso, essas políticas distributivas diferenciadas podem induzir à competição entre as jurisdições, o que também irá influenciar as políticas de receitas e gastos dos governos estaduais e locais.

Finalmente, na função estabilizadora a tarefa do Governo torna-se mais normativa do que executiva, devendo estabelecer políticas que visem a manter ou atingir os objetivos de pleno emprego, estabilidade de preços e uma razoável taxa de crescimento econômico. Por conseguinte, ela não apresenta efeitos locais diferenciados, qualquer que seja a forma de governo, se federativo ou unitário. Além disso, é uma função que deve ser exercida basicamente pelo Governo Federal, visto que um grau adequado de coordenação fiscal não é uma tarefa fácil em regimes federativos, daí a necessidade de uma responsabilidade central encarregada da política estabilizadora.

De maneira geral observa-se que essas funções desempenham papel importante no contexto das sociedades modernas, tendo em vista a maior amplitude da demanda por certos serviços públicos. Isso repercute principalmente na ampliação das atividades mais eficientemente produzidas a nível local, já que o processo de crescimento econômico e a conseqüente expansão da população urbana exercem pressão cada vez maior sobre a necessidade de gastos dos governos mais ligados diretamente à comunidade. Por esta razão é que uma das características universais dos regimes federativos, é o hiato entre a capacidade própria de arrecadação e as necessidades de expansão dos gastos a nível local, o que muitas vezes conduz à chamada "crise financeira" do federalismo.

BCME - BIBLIOTECA

Conforme os argumentos utilizados, ao se abordar o federalismo e a autonomia financeira dos entes federados, dois problemas fundamentais surgem em primeiro plano, quais sejam: a descentralização e delimitação dos encargos de cada um; e a definição das fontes e do fluxo esperado das receitas, que deverão ser um volume compatível com o nível de encargos. No caso brasileiro, a deteriorização das finanças dos Estados e Municípios refletem exatamente a cristalização desses dois problemas, originados, em boa parte, do processo de transformação das características do regime federativo, devendo ser melhor analisado no tópico seguinte.



## 2.2. O FEDERALISMO BRASILEIRO

Do ponto de vista histórico-social o federalismo brasileiro já nasceu faltando em sua própria origem um elemento essencial ou necessário, que seria a pré-existência de Estados originalmente livres, soberanos e independentes, que se federassem por ato de vontade livre. A federação partiu de um estado unitário, onde sua dimensão territorial e seu crescimento econômico sugeriam fortemente que a descentralização administrativa era o caminho óbvio para se alcançar maior eficiência da administração pública.

Essa construção política do federalismo brasileiro evidencia traços diferenciados comparativamente às experiências de outros países. Além disso, o Brasil, juntamente com outros estados federados, apresentam características que os diferenciam nitidamente de estados unitários e confederados.

No caso dos regimes unitários, o país pode ser dividido em circunscrições administrativas mas estas não possuirão autonomia legislativa e, portanto, são inteiramente subordinadas ao Poder Central. Entre as nações desenvolvidas, a França é o exemplo de estado unitário. Por outro lado, os Estados Unidos representam um modelo clássico de estado confederado, onde a União surgiu posteriormente aos estados federados, o que demonstra a pujança de autonomia estadual. As

unidades decidiram-se por uma união, e não a União resolveu conceder parcela de seu poder a circunscrições como no caso brasileiro.

A primeira tentativa de implantar o regime federativo no Brasil se fez ainda no período monárquico, através da reforma constitucional de 1834, conhecida como Ato Adicional, que entre outras coisas criou o poder legislativo provincial, com atribuições razoavelmente amplas. De acordo com Faoro (1976), esse Ato traduzia a vitória dos liberais da época, representados pela classe agrária produtora, cuja oposição ao centralismo exprimia a insatisfação pela excessiva concentração do poder que tolhe as iniciativas locais tão necessárias à mobilização de recursos para atividades produtivas.

Por outro lado, leis posteriores limitaram a autonomia provincial, facultando às assembleias legislativas legislar apenas sobre questões estritamente locais, o que significou um retorno à centralização. Na prática, isso representava o restabelecimento do domínio conservador, representado pela aristocracia fundiária, que via na estrutura centralizada de poder a única garantia eficaz de manutenção das relações de trabalho, especificamente do trabalho escravo.

Na realidade, o Brasil não conheceu a organização federativa enquanto monarquia. Segundo Tavares Bastos (1937), desde a independência e já na primeira Constituinte, em 1823,

a idéia da federação surge no Brasil, mas como expediente formal destinado a permitir que a Província Cisplatina, bem como o estado do Maranhão e do Grão-Pará, ainda dominados esses últimos pela força armada portuguesa, fossem juridicamente reconhecidos como integrantes do nascente Império, embora regidos por leis e governos próprios. A federação brasileira seria a forma de governo inevitável quando da instauração do regime republicano.

Assim é que logo no princípio do Estado Republicano foi promulgada a Constituição de 1891 que, pelo menos em termos legais, garantia a adoção do regime federativo, através da ampliação das atribuições reservadas aos Estados. Para Simon Schwartzman (1970) essa foi a consequência natural das pressões dos grupos capitalistas de São Paulo, ligados à indústria cafeeira, que sentiam que o Estado econômica e demograficamente mais forte do País era marginalizado politicamente em função da excessiva centralização do regime monárquico. Assim, a República serve para desmascarar os conflitos de interesses entre a emergente classe agrária exportadora de cunho capitalista, mais concentrada em São Paulo, e os setores agrários dominantes do Nordeste e do Centro. A respeito disso, Baiocchi (1984) diz que o federalismo e a República foram as bandeiras e as formas de instrumentalização dessa luta pela conquista do Estado por parte da oligarquia cafeeira paulista.



Ao longo da história republicana, esse foi o federalismo que mais amplos poderes concedeu aos estados federados. Todavia, essa autonomia era mais uma descentralização administrativa para privilegiar os estados com maior poder econômico, tais como São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Na prática, tinha-se um Governo Federal subordinado aos interesses dos grupos dominantes nesses grandes centros, pois era de seus quadros que se originavam os presidentes e, ao mesmo tempo, autoritário e arbitrário no exercício do poder em relação aos demais estados. Por conseguinte, havia excessiva liberdade dos estados dominantes, seguida pela subordinação dos estados mais pobres, contribuindo para tornar o nosso federalismo defeituoso, por ser desigual a distribuição regional de renda.

BCME-BIBLIOTECA

Já na década de 30, revelando a tendência centralizadora do estado brasileiro, foram impostas severas restrições ao federalismo então existente. De fato, a Constituição de 1934 ampliou os poderes federais, concedendo à União larga soma de atribuições, quer lhe deferindo competências antes não especificadas, quer lhe transferindo competências até então pertencentes aos Estados. Por esse novo regime, a tributação das exportações pelos estados foi limitada mas, em compensação, criou-se um tributo sobre as vendas, que com o tempo passou a ser a principal fonte de receita.

Sob o ponto de vista financeiro, costuma-se caracterizar essa primeira fase do federalismo brasileiro, na história republicana (1891-1934), de "federalismo financeiro dual", já que se fundava no princípio do equilíbrio tributário entre a União e os Estados. A autonomia financeira de alguns deles era muito ampla, o que lhes permitia certa independência administrativa, sem qualquer vínculo com o Poder Central.

A subsequente Constituição de 1946 favoreceu a autonomia financeira dos municípios atribuindo-lhes, além dos tributos de sua competência, como o imposto sobre a propriedade que lhe havia sido negado pela Constituição de 1891, recursos provenientes de tributos federais. Esta foi a primeira experiência com transferência global de receitas, feita através da vinculação de 10% da arrecadação do Imposto de Renda para distribuição aos municípios.

Na realidade, a Reforma de 1946 pouco acrescentou ao texto constitucional de 34, no que se refere às finanças públicas, à exceção da parte referente a autonomia financeira dos municípios, os quais passaram a ter uma esfera própria de competência tributária, gozando de certa independência em relação aos governos estaduais, mas bastante dependentes do Governo Federal. Apesar das mudanças institucionais, alguns autores argumentam que a Constituição de 46 era representativa de uma tendência centralizadora moderada. Para Maria do Carmo Campello de Souza (1983), embora não se possa negar a evidên-



cia do retorno pleno do federalismo no plano formal, tem-se que, no terreno concreto, continuou, em outro padrão de relações políticas o mesmo processo de acomodação das oligarquias regionais ao Estado centralizador.

De qualquer maneira, a Reforma de 46 representou a linha demarcatória da passagem do "federalismo dualista" para o "federalismo cooperativo", fundado no princípio da suplenção das deficiências dos Estados. A União e os Estados poderiam coordenar serviços e desenvolver, mediante acordo, a uniformização de leis, regras e práticas, a permuta de informações e, principalmente, a arrecadação de impostos. Ter-se-ia, assim, uma maior integração de todas as esferas de governo, ao invés da segregação típica do "federalismo dualista", que deixava para os Estados a discriminação das receitas municipais.

Essa tendência descentralizadora da Constituição de 1946, tida pelo menos em termos financeiros, como essencialmente municipalista, veio a ser totalmente revertida com a Reforma Tributária de 65, cujos princípios foram incorporados à Constituição de 67. A concepção original do novo regime era, de um lado, reduzir a autonomia dos Estados e dos Municípios para instituir tributos e, por outro, criar canais de distribuição automática dos recursos arrecadados por uma máquina fiscal centralizada em torno da União, com o que se visava a atender à nova lógica das políticas macroeconômicas a

serem aplicadas dentro do novo quadro institucional implantado.

Pela nova Constituição extinguiu-se a competência residual, de maneira que somente à União é facultada a instituição de impostos além dos previstos, sem qualquer obrigatoriedade de partilha com os Estados e Municípios, como era previsto na carta de 1946. Desse modo, a União passou a concentrar um maior número de impostos, bem como aqueles mais produtivos e elásticos, cuja tendência seria de crescerem proporcionalmente mais que a renda. Os Estados e Municípios, por sua vez, tiveram diminuídas sua capacidade de arrecadar e financiar investimentos, tornando-se extremamente dependentes do Poder Central.

Essa quebra do federalismo fiscal prejudicou consideravelmente as finanças dos estados, o que se refletiu através dos constantes déficits orçamentários dessas unidades, como decorrência do desajuste entre o volume total de despesas e o nível de receitas. Para compensar esses desequilíbrios os governos recorreram intensivamente às operações de crédito, como alternativa de financiamento de suas atividades.

A última fase do federalismo a ser periodizada encontra seu ponto de inflexão na Constituição de 1988, considerada essencialmente descentralizadora. Pela nova carta, a União não só perdeu alguns impostos, como também teve ampliada as

transferências de receita tributária para os Estados e Municípios, os quais acabaram sendo os mais privilegiados financeiramente com o novo sistema. Por outro lado, considerando o lado fiscal, essa Reforma foi bastante tímida no sentido de promover um ajuste fiscal expressivo, de forma a equilibrar a repartição dos encargos do setor público e a definição das fontes e fluxos esperados de receitas, em todas as esferas de Governo.

BCME-BIBLIOTECA

### 2.3. A REALIDADE BRASILEIRA DE PARTILHA TRIBUTARIA

Apesar das inúmeras modificações ocorridas no Código Tributário Brasileiro nos últimos trinta anos, ainda não foi possível aperfeiçoar esse sistema de forma a torná-lo mais equânime, socialmente justo, racional e eficiente.

Na realidade, o Sistema Tributário Nacional apresenta três fases distintas de evolução (vide Quadro I). A primeira fase teve início com a Constituição de 1934, sofrendo modificações nas Constituições de 1937 e 1946, e vigorando até a Emenda Constitucional nº 18, de 10/12/65. A implementação desse último sistema instituído em 1946 só foi efetivada mesmo na década de 50, quando o processo de industrialização brasileira, via modelo de substituição de importações, foi intensificado, possibilitando uma ampliação dos recursos disponíveis ao Setor Público, principalmente à União.



## QUADRO I

## SISTEMA TRIBUTARIO NACIONAL

Constituição de 1946 e Emenda Const.Nº 5/61	Emenda Constitucional nº 18/65 (Vigência a partir de jan./67)	Constituição de Outubro/88
1. FEDERAIS	1. FEDERAIS	1. FEDERAIS
1.1 Imposto s/Importação	1.1 Imposto s/Importação	1.1 Imposto s/Importação
1.2 Imposto de Consumo	1.2 IPI	1.2 IPI
1.3 Impostos Únicos	1.3 Impostos Únicos	1.3 Imposto de Renda
1.4 Imposto de Renda	1.4 Imposto de Renda	1.4 Imposto s/Exportações
1.5 Imposto s/Transf.Fundos p/externo	1.5 Impostos Extraordinários	1.5 IOF
1.6 Imposto s/Negócios s/Economia	1.6 Imposto s/Exportação	1.6 ITR
1.7 Impostos Extraordinários	1.7 Imposto s/Transportes e Comunicações	1.7 Imp.S/Grandes Fortunas
1.8 Impostos Especiais	1.8 ISOF	1.8 FINSOCIAL
	1.9 ITR	
2. ESTADUAIS	2. ESTADUAIS	2. ESTADUAIS
2.1 IVC	2.1 ICM	2.1 ICMS
2.2 Imposto s/Transmissão (Causa Mortis)	2.2 ITBI (Intervivos e Causa Mortis)	2.2 ITBI "causa mortis"
2.3 Imposto s/Exportação		2.3 IPVA
2.4 Imposto s/Atos Regulados por Lei Estadual		2.4 IR - adicional de até 5%
2.5 Impostos Especiais		
3. MUNICIPAIS	3. MUNICIPAIS	3. MUNICIPAIS
3.1 ITR	3.1 IPTU	3.1 IPTU
3.2 Imposto de Transmissão Intervivos	3.2 ISS	3.2 ISS
3.3 IPTU		3.3 ITBI "inter vivos"
3.4 Imposto de Indústrias e Profissões		3.4 Imposto s/Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos ou Gas- sosos, exceto Óleo Diesel
3.5 Imposto de Licença		
3.6 Imposto s/Diversões Públicas		
3.7 Imposto s/Atos e s/Economia		

A nível estadual, o Imposto sobre Vendas e Consignações constituía o principal tributo, representando, em média, 90% da receita total. Quanto aos municípios, apesar do espírito essencialmente municipalista da Constituição de 1946, suas receitas não foram suficientes, ao longo da década de 50, para compensar o significativo incremento de despesas decorrente do aumento da população urbana e do nível de renda, fatores que ampliaram a demanda pelos serviços urbanos de responsabilidade dos municípios. Para corrigir esse desajuste, elaborou-se a Emenda Constitucional nº 5, de novembro de 1961 que, além dos 10% do IR, estabelecido em 1946, acrescentou às transferências aos municípios mais 15% do Imposto de Consumo. Ademais, os impostos Territorial Rural e de Transmissão de Propriedade Imobiliária "Inter-vivos" passaram para a esfera municipal.

A segunda fase iniciou em janeiro/67, quando entrou em vigor a Emenda Constitucional nº 18, de 10/12/65, e terminou com a Reforma Constitucional de outubro/88. O objetivo do novo Sistema Tributário seria fortalecer financeiramente a União, através da centralização das receitas de impostos, de forma a facilitar um melhor direcionamento de gastos para o desenvolvimento daqueles setores considerados prioritários pelo novo modelo de crescimento econômico que se delineava para o País.

As alterações instituídas pela Reforma de 1965 consistiram basicamente na eliminação, criação e remanejamento de competência de tributos e, ainda, na institucionalização de um sistema de transferências de recursos a Estados e Municípios, através de Fundos constituídos por parcelas da arrecadação de impostos federais. Como características desse novo sistema, pode-se observar: a excessiva centralização tributária ao nível federal (ver Tabela 01); a elevação da participação relativa das transferências da União na estrutura tributária dos estados e municípios e, com isso, perda de autonomia na gestão desses recursos em face das excessivas vinculações legais estabelecidas pela União; e perda de receitas decorrente das isenções e incentivos fiscais relativos ao ICM.

Vale notar também que, se por um lado, as transferências constitucionais federais (FPE e FPM) funcionavam como um instrumento de redistribuição de renda dos Estados/Municípios mais ricos para os mais pobres, por outro, o ICM estadual transferia recursos dos Estados/Municípios deficitários para os superavitários em suas transações comerciais, ou seja, daqueles menos desenvolvidos para os mais desenvolvidos.

Comparativamente ao sistema tributário de 1946, a reforma de 65 reduziu os impostos de competência estadual e municipal, aumentando as transferências de recursos fede-



TABELA 01 - Participação dos níveis de governo na receita tributária total

PERIODO	RECEITA DA UNIÃO	RECEITA DOS ESTADOS	RECEITA DOS MUNICIPIOS
1963/64	49,6	43,9	6,6
1965/66	51,0	42,0	7,1
1968/69	52,1	44,2	3,8
1970/71	55,0	41,4	3,6
1972/73	58,0	38,2	3,8
1974/75	60,5	35,6	4,0
1976/77	61,6	33,6	4,9
1978	57,5	37,3	5,2
1979	60,6	34,4	5,0
1980	58,7	36,2	5,1
1981	58,1	36,7	5,1
1982	57,1	37,6	5,2
1983	57,8	37,0	5,2
1984	56,9	38,6	4,5
1985	57,7	38,2	4,1
1986	53,5	42,1	4,3
1987	55,8	40,1	4,1
1988	59,8	37,0	3,2

FONTE: FINANÇAS DO BRASIL - Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda.

rais a estados e municípios. Essa quebra do federalismo fiscal prejudicou consideravelmente as finanças dos estados, o que se refletiu através da ampliação do hiato entre as receitas tributárias federal e estadual. Na Tabela 02 observa-se nitidamente a perda de receitas dos Estados, especialmente a partir de 1968.

Para financiar os constantes déficits orçamentários, estados e municípios tiveram que recorrer ao endividamento via operações de crédito, principalmente na década de 70, o que se operou graças à ampla disponibilidade de poupança tanto doméstica como internacional.

TABELA 02 - Evolução da receita tributária da União e dos Estados(1)

Em Cr\$ mil de 1990

ANOS	R E C E I T A T R I B U T A R I A		
	UNIAO (A)	ESTADOS (B)	HIATO (A-B)
1957	316.628	280.391	36.236
1958	391.743	324.719	67.024
1959	390.705	344.823	45.882
1960	424.810	381.729	43.080
1961	443.417	401.599	41.818
1962	460.138	426.108	34.030
1963	500.794	417.660	83.135
1964	533.534	490.194	43.340
1965	603.343	502.799	100.544
1966	705.833	554.118	151.715
1967	562.804	522.283	40.521
1968	895.879	652.379	243.500
1969	1.072.814	713.963	358.851
1970	1.152.495	688.326	464.169
1971	1.288.897	762.938	525.959
1972	1.582.282	856.461	725.821
1973	1.868.659	1.002.404	866.254
1974	2.088.301	1.077.690	1.010.611
1975	2.153.890	1.125.379	1.028.512
1976	2.570.821	1.135.304	1.435.517
1977	2.606.185	1.454.429	1.151.756
1978	2.588.751	1.605.447	983.304
1979	2.630.520	1.619.497	1.011.023
1980	2.720.440	1.677.739	1.042.701
1981	2.494.291	1.573.309	920.982
1982	2.580.069	1.694.172	885.897
1983	2.296.216	1.472.484	823.732
1984	2.212.941	1.501.926	711.015
1985	2.694.499	1.789.566	904.933
1986	3.004.462	2.371.064	633.398

(1)-Índice Geral de Preços-DI/FGV Índice Médio de 1990

FONTE: Revista de Finanças Públicas.

Anuário Econômico Fiscal - Ministério da Economia,  
Fazenda e Planejamento.

A última reformulação do Sistema Tributário Brasileiro foi implementada na Constituição de 1988, cujas modificações foram no sentido de promover uma descentralização de recursos em favor dos estados e municípios, através da ampliação do número de impostos de competência dessas jurisdições e do aumento das transferências de impostos federais aos outros níveis de governo.

#### BCME-BIBLIOTECA

A União perdeu os chamados impostos únicos (Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes-IUCL; Imposto Único sobre Energia Elétrica-IUEE; e Imposto Único sobre Minerais-IUM), o Imposto sobre Transportes-IT e o Imposto sobre Serviços de Comunicações-ISC. Em compensação, ganhou o Imposto sobre Grandes Fortunas, que ainda está dependendo de legislação complementar. Os Estados perderam o Imposto sobre a Transmissão "inter-vivos" de Bens Imóveis, mas ganharam o imposto sobre transmissão "causa mortis" de bens e direitos que não imóveis e o imposto sobre transportes e comunicações. Já os Municípios foram os mais privilegiados pela Reforma, pois nada perderam e ganharam o imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis "inter-vivos" e o Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos ou Gasosos (exceto óleo diesel).

Além disso, por conta dessa reforma, Estados e Municípios tiveram acréscimos de, respectivamente, 7,5 e 5,5 pontos percentuais sobre os fundos de participação nos dois princi-



pais impostos federais (IPI e IR). Do total arrecadado desses impostos, cerca de 67% cabia à União antes da Constituição de 1988, mas em função da Reforma deverá alcançar, até 1993, 53% da arrecadação do imposto de renda e 43% do imposto sobre produtos industrializados.

Em função das modificações na distribuição dos impostos entre os três níveis de governo e da elevação nos percentuais de transferências, houve realmente perda de receita tributária da União em favor dos Estados e Municípios. Os efeitos da reforma constitucional sobre a receita tributária da União estão sumarizados no Quadro II, a seguir.

Para compensar essa perda de arrecadação, a União tende a buscar receitas não partilháveis, isto é, fora do IR e do IPI. Foram criados alguns novos impostos e contribuições e aumentaram-se as alíquotas do IOF e FINSOCIAL. Caminha-se, assim, para a exacerbação da iniquidade fiscal, com o aumento dos impostos indiretos, através da crescente importância do FINSOCIAL, que incide em cascata e cujo volume de arrecadação já se aproxima do IPI.

A ampliação das transferências constitucionais (FPE e FPM) beneficiou principalmente as regiões menos desenvolvidas do País, tendo em vista que os recursos desses fundos são distribuídos proporcionalmente à população e inversamente ao nível de renda. Todavia, não se pode garantir que isso

**QUADRO II**  
**CONSTITUIÇÃO DE 1988**  
**PERDAS E GANHOS TRIBUTÁRIOS DA UNIÃO**

RECEITA	TRIBUTÁRIA	PERDIDA	NOVA RECEITA TRIBUTÁRIA
- 100%	da arrecadação do imposto s/ a renda na fonte s/ rendimentos pagos pelos estados, Distrito Federal e municípios, suas autarquias e fundações, que não constituam rendimentos do trabalho ou títulos de dívida pública.		- 50% da arrecadação do imposto territorial rural.
- 14%	da arrecadação do IR		- 100% da arrecadação do imposto s/ grandes fortunas.
- 24%	da arrecadação do IPI		
- 30%	da arrecadação do IUEE		
- 40%	da arrecadação do IULCLG		
- 10%	da arrecadação do IUM		
- 100%	da arrecadação do Imposto s/ comunicações		
- 30%	da arrecadação do Imposto s/ transporte rodoviário		

Fonte: Conjuntura Econômica - FGV - set/90.

represente um acréscimo líquido de receitas para essas regiões, porquanto as disparidades regionais existentes no País, conduzem naturalmente à um processo de evazão fiscal das regiões menos desenvolvidas para as mais desenvolvidas.

Com base na estrutura tributária existente em 1989, observa-se a importância relativa das transferências federais para as regiões Norte e Nordeste, as quais chegaram a repre-

sentar algo em torno de 20% da receita total dos Estados dessas regiões. Para os estados do Sudeste, as transferências representaram, naquele ano, apenas 2% da receita de impostos, enquanto a receita tributária alcançou o patamar de 66%.

BCME-BIBLIOTECA



### 3. DÉFICIT ORÇAMENTARIO E DIVIDA PÚBLICA

#### 3.1. OS IMPACTOS MACROECONÔMICOS DO DEFICIT PÚBLICO

A esfera fiscal do Setor Público caracteriza-se não apenas por ser uma instância eminentemente orçamentária, que supostamente permitiria maior controle sobre os gastos governamentais, mas, principalmente, por envolver um conjunto de relações, consubstanciadas na movimentação de fluxos públicos de recursos, de natureza predominantemente fiscal, que capacita o Estado a atuar fortemente no cenário econômico.

A partir dos instrumentos orçamentários, pode o Governo exercer suas políticas, fornecendo assim meios complementares para o mercado alcançar as metas de pleno emprego e estabilidade de preços. Além disso, o orçamento público também permite que o Governo atue diretamente sobre o mercado, por meio da implementação de políticas orçamentárias voltadas para a manutenção de um quadro macroeconômico que viabilize taxas favoráveis de crescimento econômico e equilíbrio no balanço de pagamentos.

O orçamento do Governo assume, assim, uma importância fundamental no contexto das relações entre as esferas pública e privada. Através do desempenho das despesas e dos tributos (e ainda dos empréstimos e reembolso de dívidas), que são peças fundamentais da estrutura orçamentária, o Governo pode

estabelecer políticas que tenderão a alterar a demanda agregada por bens e serviços, proporcionando assim um quadro de déficit, superávit ou equilíbrio orçamentário. O desempenho orçamentário da atividade governamental irá depender da política fiscal a ser seguida, para se alcançar o equilíbrio entre oferta e demanda agregada e, conseqüentemente, a estabilidade econômica.

Na realidade, o propósito da política fiscal, que representa as decisões do Governo sobre quanto gastar, quanto arrecadar e que tipos de impostos a recolher, é racionalizar a influência que as mudanças nos impostos e gastos do Governo exercerão sobre o setor privado e, por conseguinte, sobre o comportamento agregado da economia. Segundo HERBER (1967), o setor público pode favoravelmente influenciar a economia através da manipulação deliberada do orçamento, criando forças fiscais, tais como os impostos, transferências de pagamentos, gastos com aquisição de bens e serviços e orçamento equilibrado, que são multiplicadores governamentais sobre o nível de renda agregada.

Alterações em cada um desses multiplicadores terão efeitos expansivos ou restritivos sobre o desempenho econômico agregado, o que irá depender da direção das mudanças observadas. Se por exemplo, o Governo adota uma estratégia de aumentar impostos, isto tenderá a induzir uma retração no nível da atividade econômica. Já um efeito contrário se observa

quando o Governo expande seus gastos, principalmente para aquisição de bens e serviços, afetando positivamente a economia, através do aumento da demanda agregada.

Dessa forma, a influência do setor público sobre a procura agregada por bens e serviços pode ser medida pela diferença entre a quantidade com que esse setor contribui para a demanda total através de seus gastos e a quantidade pela qual reduz a procura privada através do recebimento de impostos. Naturalmente, não apenas esses dois aspectos das operações fiscais do Governo são relevantes para se avaliar a importância do orçamento para a estabilidade econômica. "Os empréstimos que o Governo realiza junto ao setor privado e os reembolsos que ele faz para pagamento de juros e amortizações de dívidas acumuladas, também são importantes variáveis que influenciam diretamente o resultado final da política fiscal do governo." Conseqüentemente, o impacto final da política fiscal sobre os níveis de consumo, investimento e da Renda Nacional como um todo, será medido balanceando-se os efeitos de cada instrumento de política orçamentária sobre os fluxos de renda e capital do País.

Naturalmente, a utilização dessas variáveis, através das diversas relações fiscais do Estado com o mercado, estará condicionada pelas metas de execução orçamentária (déficit, superávit ou equilíbrio orçamentário), decorrentes das polí-



ticas macroeconômicas estabelecidas para influenciar o desempenho econômico agregado. Isto, no entanto, tem suscitado profundas discussões no campo da teoria das finanças públicas.

Os economistas clássicos, por exemplo, defendiam enfaticamente a importância da manutenção de um orçamento governamental equilibrado, assumindo, assim, que o papel do Estado deveria necessariamente ser limitado. A forte restrição desses economistas ao orçamento desequilibrado se devia à convicção de que o Governo era perdulário e que, portanto, tenderia a financiar seus gastos através do rápido endividamento. Desse modo, inúmeros argumentos foram desenvolvidos pelos clássicos, opondo-se aos empréstimos efetuados pelo Governo, para financiar seus déficits.

A esse respeito, JESSE BURKHEAD (1954) procurou resumir as principais proposições dos economistas clássicos sobre os déficits e dívidas governamentais, salientando, entretanto, que as atitudes e análises dessa escola mudaram substancialmente dos tempos de Smith para a época de Bastable e Dalton. Segundo aquele autor, o pensamento clássico pode ser resumido nos seguintes tópicos: os empréstimos governamentais reduzem os recursos que seriam empregados pelo setor privado; os orçamentos desequilibrados expandem a atividade governamental e provocam ações irresponsáveis do governo; os empréstimos ao Governo tornam o financiamento futuro mais difícil

devido à crescente proporção do orçamento que deve ir para pagamento de encargos e pelo crescimento da quantidade de impostos que devem ser pagos para financiar o reembolso de juros da dívida; e, finalmente, que os desequilíbrios orçamentários levam à deterioração da moeda.

Como corolário dessas proposições, os clássicos assumiam também que uma mudança na política de gastos governamentais, plenamente compensada por uma mudança correspondente na arrecadação de impostos, seria neutra em seus efeitos sobre o desempenho econômico agregado, ou seja, o multiplicador do orçamento equilibrado seria nulo.

No entanto, essa visão foi alterada a partir da revolução Keynesiana, quando os economistas passaram a conceituar que a demanda agregada poderia ser significativamente influenciada pela ação fiscal do Governo. A diferença entre as duas escolas é que, enquanto os clássicos defendiam o controle do orçamento, os Keynesianos argumentavam sobre os efeitos do orçamento.

No início dos anos quarenta, foi desenvolvida a doutrina do orçamento equilibrado, inicialmente apresentada por Wallich (1944) e posteriormente aperfeiçoada por Haavelmo (1945). O artigo de Wallich procurou demonstrar que o aumento equilibrado dos níveis de impostos e gastos do Governo, embora não diretamente afete os gastos de consumo e investimento



no setor privado, aumentará o produto agregado pela quantidade do aumento dos gastos. O multiplicador , portanto, será igual a um. Esse mesmo modelo foi aperfeiçoado similarmente por Haavelmo que concluiu, também, que uma mudança equilibrada no orçamento terá um efeito multiplicador direto, com o valor do multiplicador igual a um.

Diversas críticas foram formuladas ao modelo que serve de base ao teorema do orçamento equilibrado, cabendo mencionar aqui o trabalho de SALANT (1978), onde ele afirma que o modelo se sustenta em suposições (2) bastante tênues e que o teorema só se aplica a modelos simples, em que o consumo (e os próprios tributos) são as únicas variáveis dependentes. A partir daí, ele desenvolve sua argumentação, mostrando que mudanças equivalentes nos tributos e despesas, terão sempre um efeito gerador de renda, devendo o multiplicador apropriado ser maior ou menor que um, dependendo do modelo.

-----

(2) As suposições do modelo incluem: (a) a necessidade que os gastos governamentais sejam usados para adquirir bens recentemente produzidos pela economia doméstica; (b) que a propensão marginal a consumir e poupar da comunidade não mude durante a operação do multiplicador do orçamento equilibrado; (c) que a mudança no tamanho do orçamento não altere os incentivos para investimentos privados; (d) que a propensão marginal a consumir e poupar seja igual tanto para aqueles que pagam os impostos como para aqueles que recebem os benefícios dos gastos governamentais; e (e) os hábitos de trabalho e lazer não devem ser alterados pela ação orçamentária governamental.



Embora seja difícil a prevalescência da filosofia do orçamento balanceado nas sociedades capitalistas modernas, caracterizadas por uma complexidade de relações entre os diversos agentes econômicos, com destaque para o crescimento da importância relativa da intermediação financeira no contexto da acumulação capitalista, o teorema do orçamento equilibrado representou um refinamento importante na antiga visão clássica de que uma mudança nas despesas, equilibrada por uma mudança equivalente nos tributos, não tinha qualquer efeito sobre a renda.

BCME-BIBLIOTECA

Atualmente, a complexidade dos estados capitalistas implica que seu desenvolvimento transcende a esfera fiscal. Os mecanismos de regulação capitalista envolvem uma multiplicidade de instâncias cuja abrangência situa-se num campo bem mais amplo da economia pública, que necessariamente requer o rompimento da visão essencialmente orçamentária. Nesse sentido, LERNER (1951) procurou situar alguns aspectos básicos da economia pública, englobando-os no que foi denominado de "Functional Finance".

De acordo com Lerner, o governo dispõe de três pares de instrumentos fiscais à sua disposição, que podem afetar as variáveis de gasto da economia: a aquisição e a venda de ativos reais, a transferência ou recebimento de dinheiro dos contribuintes e o mecanismo de emprestar ou tomar empréstimos. Assim, o Governo pode agir sobre a demanda agregada di-

retamente, gastando ou abstendo-se de gastar ele mesmo ou indiretamente, induzindo o aumento ou redução dos gastos dos demais agentes. Portanto, os objetivos da política econômica determinarão a composição da política fiscal, através de um "mix" de instrumentos e de intensidades na sua utilização.

A "Functional Finance" coloca-se assim como uma operacionalização das políticas públicas, estando menos relacionada com as regras do orçamento equilibrado ou metas de alocação ou distribuição da renda e mais associada com o desempenho econômico agregado e os objetivos de crescimento. Dentro da filosofia das finanças funcionais, o orçamento é utilizado para promover objetivos macroeconômicos, independente da necessidade de equilíbrio nas contas públicas.

O conceito das finanças funcionais foi desenvolvido à luz dos princípios da teoria econômica Keynesiana, que consideravam as metas de estabilização econômica, com ênfase sobre a redução do desemprego. Os objetivos de crescimento econômico foram mais enfatizados somente a partir do pós-guerra, com as observações de Lerner sobre a capacidade da ação fiscal governamental em manter o pleno emprego. O orçamento público deveria ser voltado para alcançar pleno emprego e estabilidade de preços, independente das receitas de impostos e gastos governamentais.

A partir daí, a eficácia das operações fiscais do Governo em afetar o nível da renda agregada ganhou maior credibilidade. A operacionalização do déficit orçamentário, materializada na utilização deliberada de práticas fiscais de natureza expansionista passou a representar um dos principais instrumentos utilizados pelo Governo para induzir o crescimento econômico.

Por conta disso, a questão do déficit orçamentário tem sido atualmente um tema tão discutido nos meios acadêmicos. A razão para isto se deve ao fato de que, diversos países, tanto desenvolvidos como subdesenvolvidos, têm acumulado um volume muito grande de dívidas, interna e externamente, decorrente dos sistemáticos déficits em suas contas, e isso tem dificultado, em maior ou menor escala, a adoção de políticas macroeconômicas de estabilização.

Normalmente, os problemas advindos do déficit estão relacionados com a forma em que é financiado (títulos, empréstimos ou emissão monetária), bem como com a magnitude do endividamento resultante. O impacto de cada uma dessas três formas de financiamento dos gastos públicos sobre o desempenho econômico agregado, é que tem merecido a atenção dos economistas modernos, representados basicamente por duas correntes de pensamento: os novos macroeconomistas clássicos ou neoclássicos e os Neo-keynesianos.



A abordagem que será feita a seguir sobre os conceitos que têm sido afirmados por ambas as escolas de pensamento, não será muito extensa, já que se pretende mostrar apenas a importância que o déficit orçamentário assume nos dias de hoje, como fenômeno explicativo do endividamento do setor público.

As argumentações dos novos macroeconomistas clássicos para a política fiscal enfatizam as ligações microeconômicas entre os gastos do governo, a dívida e as políticas fiscais e seus efeitos sobre as famílias e as firmas. A conclusão é que o alcance da política fiscal é bem mais tímido do que as abordagens Keynesianas sugeririam.

O fundamento para essas idéias tem como suporte básico a doutrina ricardiana que nega a potência da política fiscal compensatória de financiamento do déficit. Por essa conceitualização clássica, o efeito dos gastos governamentais financiados por impostos ou por empréstimos será sempre o mesmo. Se o gasto do governo não é financiado por impostos correntes, é financiado seja pela venda de obrigações que comportam juros, ou por impressão de moeda. No primeiro caso, o público deve saber que serão arrecadados impostos no futuro para pagar os juros, bem como o principal e, por conta disso, pouparão mais o suficiente para comprar novos papéis. Assim, a riqueza agregada das famílias não muda e, também, o consumo agregado.

A versão mais moderna dessa teoria foi apresentada por Barro (1974), que desenvolveu um modelo tratando dos efeitos da emissão de títulos do governo sobre a riqueza individual, em uma economia com transferências intergerações, onde os indivíduos têm horizontes de vida finitos. Segundo ele, a suposição de que os títulos governamentais são considerados como riqueza líquida pelo setor privado, é fundamental para se explicar o efeito positivo da política fiscal sobre a demanda agregada. "No entanto, a emissão de títulos públicos para financiar gastos significará futuras obrigações para pagamento dos juros e principal da dívida, ensejando impostos adicionais no futuro, os quais não seriam necessários se as despesas tivessem sido financiadas por impostos correntes. Dado o comportamento racional da comunidade, a perspectiva de futuros impostos faz com que os gastos dos indivíduos permaneçam os mesmos como se o orçamento fosse continuamente balanceado. A conclusão chave dos argumentos de Barro foi que se existir um mecanismo de transferências entre as gerações, não haverá o efeito líquido de riqueza e, assim, nenhum efeito sobre a demanda agregada ou sobre as taxas de juros, decorrentes de uma mudança na dívida governamental."

Uma crítica a esse modelo foi formulada por Bresser Pereira (1987), questionando o argumento sobre déficit público, associado à hipótese das expectativas racionais. Segundo o autor, se considerarmos a hipótese de a economia estar operando com capacidade ociosa, o efeito multiplicador dos gas-



tos governamentais garantirá o reemprego dos fatores de produção, devendo aumentar não apenas a renda presente, mas também o fluxo de renda esperado dos agentes econômicos. A renda presente aumenta, mesmo que os indivíduos esperem ter de pagar mais impostos no futuro para cobrir o déficit. Conseqüentemente, o déficit tem um efeito líquido positivo sobre a demanda agregada se a economia estiver operando com capacidade ociosa.

A ênfase principal da abordagem de Bresser Pereira é dada sobre a composição e a forma de financiamento do hiato orçamentário das contas públicas. Ou seja, um aumento do déficit terá um maior ou menor impacto sobre a demanda agregada, dependendo de sua origem, real ou financeira. As despesas associadas a compromissos eminentemente financeiros, ou seja desembolsos para pagamento de juros e amortizações, tendem a influenciar negativamente o nível de atividade e investimento privado e, conseqüentemente, determinar uma contração da demanda agregada. Desse modo, a composição interna do déficit, associada ao "mix" de financiamento, é que vai determinar o impacto da política fiscal sobre o nível da demanda agregada.

A respeito do impacto da política fiscal sobre o nível da atividade econômica, existe uma controvérsia entre as correntes monetaristas e neokeynesianas, que tem ensejado constantes discussões sobre o referido tema. Para os primeiros, a política fiscal desacompanhada de uma política monetá-



ria apropriada será ineficaz para influenciar o produto e o nível de preços. Além disso, eles afirmam que o multiplicador de gastos do Governo é aproximadamente zero se a oferta monetária for constante. Já os neokeynesianos argumentam que tanto a política fiscal como a monetária são capazes de afetar a renda agregada e que o multiplicador de gastos governamentais será sempre maior que um.

Com relação ao padrão de financiamento do déficit, ambas as correntes de pensamento concordam com a proposição de que os déficits financiados por moeda possuem um efeito multiplicador sobre a renda maior do que aqueles financiados por títulos. No entanto, Blinder e Solow (1974) desenvolveram um modelo mostrando que, contrariamente à suposição usual, o multiplicador de longo prazo para déficits financiados por títulos excede ao financiado por moeda. Adicionalmente, eles apresentaram algumas evidências empíricas referentes à eficácia da política fiscal como instrumento de controle macroeconômico, contestando, assim, a argumentação monetarista.

A partir desse modelo, Blinder e Solow formularam duas proposições básicas sobre a eficácia da política fiscal e sua forma de financiamento, que constituem uma importante parte da análise conceitual sobre a política fiscal do governo e representam uma crítica à visão monetarista moderna. A primeira proposição do modelo diz que se o impacto do lançamento de novos títulos for contracionista, a economia deverá

ser instável, mas se os parâmetros são tais que o sistema seja estável, os títulos adicionais devem ter um impacto líquido sobre o produto, tal que a política fiscal é plenamente eficaz. Na segunda proposição, eles estabelecem que, no longo prazo, o multiplicador dos déficits financiados por títulos excede o multiplicador do déficit financiado por emissão de moeda.

Na realidade, todas essas discussões sobre a questão do déficit público mostram como a política fiscal do governo tem se tornado, nas últimas décadas, um dos principais instrumentos utilizados para influenciar o nível da atividade econômica, o que tem ensejado a formação de déficits pronunciados tanto em nações desenvolvidas (Estados Unidos e Itália, por exemplo) como em subdesenvolvidas (Brasil, México, Argentina etc). Naturalmente, a correção desses desequilíbrios orçamentários pode ser efetuada através da redução de impostos e/ou redução dos gastos governamentais, mas ambas medidas representam práticas fiscais contracionistas, que retardam o crescimento do produto e dificultam as metas de estabilização econômica.

BCME-BIBLIOTECA

A alternativa mais eficaz para o equacionamento do déficit pode ser melhor representada pela adoção, de forma coordenada, de um "mix" de políticas monetária e fiscal. Se, por exemplo, a política fiscal deve ser contracionista para reduzir o déficit, a política monetária pode ser expansionis-

ta para contrabalançar o efeito sobre a demanda agregada. A estratégia de se adotar um rígido controle sobre o orçamento, combinada com uma política monetária expansionista, tende a diminuir as taxas de juros e, por conseguinte, estimular os investimentos globais da economia.

De qualquer maneira, apesar dos efeitos perversos que o déficit governamental causa no sistema econômico, diversos países vêm trabalhando sistematicamente com déficits em suas contas, executando ações fiscais necessárias para complementar as atividades econômicas privadas e, com isso, garantir a estabilidade econômica. A forma mais freqüente de financiamento desse desajuste nas contas públicas tem sido o endividamento interno e externo. Por isso, devemos tratar, logo a seguir, da questão da dívida pública, abordando algumas questões teóricas a respeito do referido tema.

### 3.2. CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE A DÍVIDA

À medida em que as sociedades evoluem, mais importante se torna o papel do Setor Público(3) no sentido de prover a

---

(3) Afirmação baseada na Lei de Wagner, atribuída ao economista alemão Adolph Heinrich Gotthelf Wagner, segundo a qual o setor público de um Estado deverá crescer cada vez mais à medida que a economia cresça.



sociedade com uma infra-estrutura econômica moderna e um satisfatório nível de bem-estar social.

Para atender às necessidades de consumo ou de investimento, os governos, como toda regra de prudência privada, devem utilizar-se essencialmente de seus próprios recursos, que podem ser originados das receitas de impostos e taxas ou da emissão de moeda. Como fonte suplementar, eles podem efetuar empréstimos, surgindo, daí, uma dívida.

Naturalmente, a dívida surge quando se verifica déficit orçamentário nas contas governamentais, ou seja, os gastos superam a arrecadação. O déficit não é sinônimo de dívida, dado que, no caso da esfera federal, pode ser financiado tanto pela elevação dos tributos, ou pela criação de moeda, ou, ainda, por empréstimos. A escolha por qualquer uma dessas alternativas de financiamento vai depender do contexto econômico interno e internacional.

Na realidade, a dívida pública tem sido a alternativa mais viável para o financiamento do desenvolvimento econômico de vários países, tanto desenvolvido (Estados Unidos e Itália, por exemplo), como, e principalmente, os subdesenvolvidos (Brasil, México, Argentina etc,). Isto decorre do fato de que as despesas para satisfazer a demanda por serviços públicos tem crescido mais acentuadamente que as receitas oriundas das tradicionais formas de captação. Ademais, a dívida é um

meio pelo qual os governos podem financiar serviços públicos, através da oferta voluntária de recursos pela sociedade e sem reduzir sua riqueza real, visto que a redução da renda privada, decorrente do empréstimo, será contrabalançada pelo efeito multiplicador dos gastos públicos.

O tamanho da dívida de um governo é resultado, em grande parte, de políticas fiscais adotadas no passado e no presente. Aqueles governos que contam com uma poupança interna elevada e com um sistema de captação eficiente, podem optar pelo financiamento de seus projetos via empréstimo interno, elevando, portanto, a magnitude da dívida. A importância relativa do saldo da dívida para a economia, é dada por vários critérios de classificação, tais como o perfil, a origem dos recursos, base de empréstimos e tipo de responsabilidade do tomador.

Com relação ao perfil, a dívida pode ser de curto prazo; quando o período de resgate for igual ou menor que 12 meses; ou de médio e longo prazos, quando o período de resgate for superior a 12 meses. Quanto à origem dos recursos ela pode ser interna, se os recursos são obtidos no País; ou externa, se obtidos no estrangeiro. Quanto à base de empréstimo, ela pode ser formada por meio da colocação de títulos públicos; ou pela assinatura de contratos. E, finalmente, pelo tipo de responsabilidade do tomador, a dívida se classifica em direta, quando o responsável direto e único é o tomador; e em garantida, sendo o responsável indireto o avalista.

As dívidas públicas também podem ser classificadas como reprodutivas, que são aquelas em que existem ativos públicos de igual valor para contrabalançá-las, sendo os juros e amortizações pagos normalmente com a renda proveniente do patrimônio público ou por meio do financiamento via empresas públicas; e dívidas de peso morto, às quais não correspondem quaisquer ativos e os serviços financeiros decorrentes delas são obtidos geralmente por meio da tributação. Considera-se como dívidas reprodutivas aquelas que são efetuadas com vistas a cobrir despesas de investimentos do governo e como dívidas de peso morto as que se destinam apenas às despesas de custeio.

A partir da observação dos critérios de classificação das dívidas, bem como da situação de renda e riqueza dos beneficiários dos serviços públicos e da distribuição da incidência tributária, tem-se a medida dos efeitos econômicos da dívida sobre as funções alocativa, distributiva e estabilizadora do governo. Todas essas indicações são úteis para uma avaliação comparativa da dívida como alternativa para elevação dos tributos e criação de moeda, no financiamento do déficit público.

Na realidade, o uso indiscriminado da dívida interna para corrigir desequilíbrios orçamentários tende a dificultar as políticas governamentais de estabilização de preços, tendo em vista os efeitos sobre o nível de demanda agregada e



a taxa de juros de mercado. De fato, a emissão de títulos públicos, que predomina na composição da dívida interna, constitui ativos líquidos para seus proprietários, os quais, por se sentirem mais ricos (efeito riqueza), tenderão a elevar o seu nível de consumo e, conseqüentemente, o nível da demanda agregada. Para uma economia com ociosidade dos fatores de produção, a ampliação da demanda agregada, decorrente dos juros pagos pelo governo e do efeito riqueza, não pressionará o nível de preços. No entanto, a emissão de títulos para o ajustamento dessa nova demanda ensejará níveis mais elevados de produção e emprego, o que tenderá a elevar a taxa de juros, com reflexos tanto nos custos de produção das firmas como no nível de preços.

Numa situação de pleno emprego dos fatores, a emissão de títulos públicos causará elevações na taxa de juros. Pode ocorrer que essa maior taxa contribua para reduzir o consumo (encarecimento do crédito ao consumidor) ou os investimentos globais (redução na taxa interna de retorno), mas é certo que ela ensejará elevação nos custos de produção das firmas e no nível de demanda agregada, esta última por conta do incremento de renda, face aos juros recebidos pelos detentores de títulos e, ainda, aumento do passivo financeiro governamental. Como não existe margem para a expansão da oferta, o ajuste decorrente dessa ampliação da demanda agregada será através da elevação dos preços.

Portanto, dependendo do estado de economia, a dívida interna pressionará os preços por dois caminhos distintos. No caso da economia operando com recursos ociosos, ela influenciará o nível de preços por meio da elevação dos custos de produção das empresas, enquanto que no caso de pleno emprego dos recursos, a inflação seria decorrente da expansão da demanda acima do volume de oferta.

Com relação à dívida pública externa, uma análise superficial mostra que as repercussões sobre o nível de preços, ao tempo em que o empréstimo é feito, são praticamente inócuas, tendo em vista que os recursos obtidos no exterior convertem-se em importações e o acréscimo da demanda agregada decorrente do aumento da renda nacional, será compensado pela maior disponibilidade interna de bens e serviços. Por outro lado, para honrar esses compromissos assumidos no exterior, o governo precisará, no futuro, de saldos favoráveis em sua balança comercial, o que se operará através de uma política de comércio exterior que propicie a expansão das exportações e, ao mesmo tempo, desestimule as importações. Por essa época, dada uma taxa cambial desfavorável às importações, diversas empresas que utilizam recursos importados no processo produtivo, terão seus custos de produção elevados, o que influenciará o nível de preços da economia.

Até agora, os argumentos têm sido utilizados para mostrar apenas de que forma a opção por endividamento (interno e



externo) pode prejudicar ou consolidar os objetivos específicos das políticas de estabilização do governo. Por outro lado, a dívida traz também efeitos alocativos pois, na medida em que os fundos são tirados do setor privado, diminui a disponibilidade de recursos para investimentos privados. Se esses recursos visam financiar investimentos públicos, verifica-se apenas o "crowding out" dos investimentos privados por investimentos públicos e nos anos seguintes a economia produzirá uma maior parcela de bens e serviços públicos e menor parcela de bens privados.

No entanto, caso esses recursos se destinem basicamente para financiar despesas correntes do governo(4) , a redução das poupanças privadas terá reflexos alocativos sobre o crescimento da economia, sendo o estoque de capital privado reduzido sem um aumento correspondente do capital público. Outros efeitos alocativos podem ser verificados também à medida em que o governo estimula o setor exportador para obter recursos que possibilitem a cobertura dos encargos financeiros.

-----  
(4) Atualmente, tomando a sociedade brasileira como exemplo, a forma alternativa de captação de recursos não inflacionários, para financiar o déficit governamental, tem sido predominantemente através do mercado financeiro, via emissão de títulos ou contratos de operações de crédito. Os recursos advindos desse processo são poupanças tiradas da sociedade, as quais o governo utiliza, em grande parte, para a cobertura de despesas de custeio ou amortização de dívidas passadas. Em consequência, observa-se nitidamente a redução da propensão marginal a investir do Setor Público nos últimos anos, o que se revela através da deteriorização da oferta de bens e serviços públicos oferecidos à sociedade.



ros decorrentes de dívidas contraídas no exterior.

Finalmente, a ocorrência da dívida como alternativa para o financiamento do déficit tem também efeitos redistributivos sobre a economia. Dependendo da forma como os benefícios e os encargos das dívidas se distribuem pelos diferentes membros da sociedade, os gastos públicos financiados por empréstimos do setor privado constituem um dos principais condicionantes para a melhoria ou agravamento das disparidades de renda e riqueza existentes. Além disso, é importante avaliar se os efeitos distributivos afetam apenas a geração que as gerou ou se são repassados para gerações futuras.

Teoricamente, todo o peso referente à dívida pública deveria ser imputado aos contribuintes que usufruem dos benefícios ensejados pelo gasto público, seja através dos preços dos bens públicos, seja por meio de tributos. Os tributos são preços que correspondem aos gastos sociais do setor público, ou seja, gastos em infra-estrutura, saúde, habitação etc, financiados por dívida, cujos contribuintes são os beneficiários dos serviços. Para as despesas em setores produtivos, deverão ser cobrados preços que incluam, dentre outras coisas, o valor necessário para cobrir o pagamento dos juros e amortizações da dívida de respectiva empresa pública. Portanto, para cada uma dessas contribuições, deve haver uma contrapartida na forma de um produto, ou seja, os efeitos reais compensam os efeitos financeiros.

Qualquer que seja a dívida pública, ela envolve ônus e benefícios sociais. O ônus pode ser financeiro direto, representado pelos pagamentos dos juros e amortização do principal, bem como pelos impostos gerados para cobertura dessa dívida; ou real direto, que é a perda de bem-estar que os encargos da dívida representam para os indivíduos. Já o ônus indireto (tanto o financeiro como o real) advém de qualquer redução na produção, decorrente da tributação necessária para financiar os encargos de dívida, bem como de despesas públicas que promoveriam a produção. Se à contribuição financeira corresponder o benefício real, então não haverá ônus efetivo, ou seja, a contribuição é feita em troca de benefícios recebidos.))

O ônus financeiro direto da dívida externa corresponde ao montante de recursos canalizados para a cobertura dos encargos financeiros pagos aos credores estrangeiros, enquanto o ônus real direto é dado pela perda de bem-estar econômico que esses pagamentos representarem para os membros da comunidade devedora.

O ônus financeiro é financiado pela receita de exportação de bens e serviços que são parte do consumo e do padrão de vida do País devedor. Nesse caso, o ônus efetivo da dívida externa será bem menor se o excedente exportável for gerado por investimentos financiados pelos recursos da dívida, devendo a renda nacional ser bem maior com a dívida do que seria na sua ausência.



"No caso da dívida interna, não existirá ônus financeiro direto nem benefício financeiro direto, pois os credores e devedores convivem dentro da mesma comunidade e todos os pagamentos em dinheiro se traduzem numa série de transferências de riqueza dentro da própria comunidade. Entretanto, dependendo da natureza destas transferências de riqueza, a dívida poderá significar ônus real direto ou benefício real direto para alguns membros da comunidade."

A esse respeito os argumentos de Lerner (1970) afirmam que "The growth of national debt may not only make some people richer and some people poorer, but may increase the inequality of distribution. This is because richer people can buy more government bonds and so get more of the interest payments without incurring a proportionately heavier burden of the taxes. Most people would agree that this is bad. But it is no necessary effect of an increasing national debt. If the additional taxes are more progressive-more concentrated on the rich-than the additional holdings of government bonds, the effect will be to diminish the inequality of income and wealth".

Pelo que se observa das sociedades modernas, quase todas apresentam desigualdades de rendas. Naturalmente, as classes mais abastadas apresentam maior disponibilidade de poupança e, por esta razão, são os principais credores da dívida pública. Por outro lado, a tributação, mesmo progressi-



va, raramente será tão fortemente progressiva que possa contrabalançar, entre as classes mais abastadas, a renda proveniente de títulos públicos. "Por conseguinte, sempre a dívida interna envolverá transferências dos mais pobres para os mais ricos e, portanto, ônus real direto.

Paralelamente, a dívida interna envolverá também um ônus indireto à comunidade, visto que a tributação necessária para cobrir os encargos da dívida pode prejudicar a produção, através do desestímulo no desejo de trabalhar e investir dos contribuintes. Mesmo considerando que essa situação seja compensada pela maior capacidade dos credores internos, é certo que os efeitos da tributação em reduzir a eficiência pessoal sejam mais fortes que o aumento decorrente de receitas dos pagamentos da dívida."

Certamente, pelo que foi visto, o uso exagerado de endividamento como alternativa para o financiamento de déficit, agrava a distribuição de renda e desestimula a produção. No entanto, muitos governos têm trabalhado com déficits orçamentários e, conseqüentemente, com dívidas, para efetivar os objetivos de suas políticas macroeconômicas de estabilização. Isso se justifica porque a emissão da dívida pública é o instrumento mais simples que os governantes têm para consubstanciar essas políticas, sem impor qualquer custo real correntemente sobre os indivíduos. O custo real dessas políticas de

estabilização deverá ser sentido pelas futuras gerações(5).

Outro aspecto bastante discutido da dívida pública é a idéia de que o ônus de uma dívida pública pode ser completamente desviado, ou em parcela substancial, das gerações presentes para as futuras. As análises mais recentes diferenciam-se das análises tradicionais na medida em que o ônus de uma dívida pode ser transferido para gerações futuras, independente das reduções das poupanças de geração presente, em resposta às ações do Governo.

BCME-BIBLIOTECA

### 3.3. EFEITOS DISTRIBUTIVOS DA DÍVIDA ENTRE AS GERAÇÕES

Se a idéia de que o financiamento das despesas públicas através da emissão de dívida não impõe qualquer custo corrente sobre a sociedade, pelo menos ao tempo em que os gastos são efetivamente realizados, quem realmente paga pelos benefícios dos serviços públicos que são financiados através dessas dívidas?

-----  
(5) No caso do Brasil, todas as grandes obras do Governo Federal, realizadas principalmente na década de 70, foram financiadas por meio de endividamento. As gerações mais recentes, especialmente as que estão aptas a produzir, têm sofrido bastante o peso dessas dívidas acumuladas, o que se revela através da instabilidade econômica, com queda do nível de renda e emprego e aceleração do processo inflacionário.

As discussões em torno desse assunto sempre fizeram parte do estudo das finanças públicas, mas as análises mais modernas concentram-se basicamente nos anos cinqüenta, período em que se analisou exaustivamente os reflexos que as dívidas acumuladas pelos gastos de guerra teriam sobre as futuras gerações. Atualmente, essas discussões foram arrefecidas mas, de qualquer forma, as análises discutidas em décadas passadas, servem como pano de fundo para se avaliar o grau de dificuldade por que passam as sociedades atuais, tanto desenvolvidas como em desenvolvimento, por conta do elevado montante de dívidas interna e externa, assumidas por gerações passadas.

Na realidade, a questão da incidência da dívida pública interna nas diversas gerações tem sido um tema bastante discutido entre os teóricos das Finanças Públicas. A visão dos economistas clássicos, representada basicamente pelos trabalhos de David Ricardo e A. C. Pigou, *apud* Shoup (1962), baseia-se na hipótese de a geração atual reduzir suas poupanças em resposta ao financiamento de uma despesa pública por emissão de títulos. Essa redução de poupanças no presente, que implica aumento do consumo corrente, reduz a herança de estoque de capital para as futuras gerações, o que fará cair a renda. Para restabelecer o potencial produtivo, as outras gerações terão de compensar o maior consumo precedente através de uma redução em seu próprio consumo (maior poupança). A riqueza da segunda geração não depende de se ela herda recei-



ta de impostos ou títulos públicos, mas de que maneira ela herda o estoque real de capital.

Quanto menos a primeira geração diminui seu consumo, menor é o estoque de capital transmitido para a futura geração. Neste sentido, diz a doutrina clássica, pode a carga de um financiamento por títulos cair sobre a futura geração, diferentemente do que seria de um financiamento por impostos.

Já a visão mais moderna, que inclui a análise de Bowen, Davis e Kopf (1960), argumenta que a carga real de uma dívida pública interna pode ser transferida, pelo menos em parte, às gerações futuras, independentemente do estoque de capital transferido de uma geração a outra.

Para consubstanciar seus argumentos eles definem carga real de uma dívida pública sobre uma geração como sendo a redução do consumo de bens privados de uma geração, durante todo o seu tempo de vida, decorrente do empréstimo governamental. Se a carga real da dívida fosse definida como sendo a diminuição dos bens privados de consumo da comunidade, somente no momento em que os fundos emprestados são gastos pelo Governo, então a carga recai na Geração I, que se encontra desempenhando plenamente suas atividades.

A formulação do modelo parte do pressuposto básico de uma economia com pleno emprego dos fatores e se refere à car-

ga real sem levar em conta os benefícios que podem resultar do gasto público. Ademais, a análise pressupõe a existência de gerações bem definidas na sociedade e que o financiamento de um projeto público é feito através da emissão de títulos públicos, voluntariamente comprados pelos jovens de 21 anos de idade, que compõem a Geração I.

Para determinar a alocação da carga do projeto público entre as gerações, eles consideram um ponto no tempo 44 anos mais tarde, quando então a sociedade já é composta por indivíduos da Geração I, com 65 anos de idade e por uma nova geração (Geração II), formada por indivíduos de 21 anos de idade. Nesse momento, todos os membros da Geração I, que possuem títulos do Governo, vão vendê-los para os membros da Geração II e usar a renda obtida para consumir bens em sua aposentadoria. A redução de consumo efetuada pela Geração I, quando da compra dos títulos, é equiparada pelo aumento de consumo decorrente da venda posterior desses títulos para a Geração II. Daí, concluem que a Geração I não tem assumido qualquer carga vinculada ao financiamento do projeto público, porque seu consumo foi reduzido apenas na época em que os gastos governamentais foram efetivados.

Caso o governo não faça nenhum esforço para eliminar a dívida, cada geração poderá vender seus títulos para a geração seguinte, transferindo, assim, a carga da dívida para a outra geração. Entretanto, o governo poderá decidir por res-

gatar a sua dívida, arrecadando impostos específicos para esse objetivo e a carga da dívida cairá duplamente na geração que estiver presente à época do resgate. Portanto, enquanto os recursos consumidos por um projeto público financiado por dívida deve impor uma redução contemporânea no consumo privado, a emissão de títulos governamentais permite às gerações ativas, ao tempo em que o projeto é empreendido, serem compensadas no futuro por seus sacrifícios iniciais.

Se forem incluídos os pagamentos de juros decorrentes da dívida, a análise sofre modificações pois, se por um lado, os juros da dívida podem ser considerados como uma recompensa pelo adiamento de consumo, por outro, podem também ser uma carga para a Geração que paga impostos para atender aos serviços da dívida.

Na medida em que, para a Geração presente, o consumo presente seja mais prioritário que o consumo futuro, ou seja, sua taxa de preferência temporal seja positiva, então os indivíduos sentirão que têm feito um sacrifício se eles desistem de uma certa quantidade de consumo no presente e recebe de volta a mesma quantidade de consumo no futuro. Se assumirmos que a taxa de juros sobre os títulos governamentais se aproxima da taxa de preferência temporal da geração presente, então, o pagamento de juros sobre a dívida nacional serve para compensar os possuidores de títulos por sua disposição de adiar o consumo e tornar o valor descontado do consumo no



tempo de vida dos mantenedores de títulos, o mesmo que teria sido se o projeto público nunca tivesse sido executado.

Quando o governo lança impostos para cobrir gastos com o pagamento de juros, reduz o consumo dos contribuintes durante toda a sua vida. Em assim sendo, a mesma geração que recebe rendas de juros está fazendo também grande parte do pagamento dos impostos. Portanto, a geração que paga impostos para fazer face aos serviços da dívida, suporta uma carga em termos de redução no seu consumo.

Essa análise de Bowen, Davis e Kopf sofreu inúmeras críticas e observações. A respeito dela, Carl Shoulp (1962), por exemplo, argumentou que nenhum conflito existia entre os pensamentos de Bowen, Davis e Kopf e o teorema tradicional, que diz que as futuras gerações podem ser sobrecarregadas somente se elas herdam um menor estoque de capital. Segundo ele, a Geração I de Bowen, Davis e Kopf diminui o estoque de capital da economia e, por isso, passa para a Geração II uma menor quantidade de equipamentos de capital que teria sido se o gasto do Governo nunca tivesse sido feito. Em consequência, a Geração II restringe seu próprio consumo no ano em que a Geração I estiver experimentando seu aumento de consumo. Assim, a Geração II possui o mesmo estoque de capital que teria possuído se não tivesse ocorrido o gasto governamental, mas ela não herda o mesmo estoque.

Por outro lado, Lerner (1961) critica veementemente os argumentos de Bowen, Davis e Kopf, afirmando que não é só por empréstimos internos que nós empobrecemos as futuras gerações, mas através de reduções em investimentos de capital, os quais teriam capacitado as gerações futuras a produzir e apreciar melhores padrões de vida. Essa possibilidade, segundo Lerner, é explicitamente excluída por aqueles autores, quando eles dizem que os recursos consumidos pelo projeto devem requerer uma redução contemporânea no consumo privado. Qualquer empobrecimento das futuras gerações deve ser o resultado não de redução no consumo privado pela mesma quantidade dos recursos usados no projeto, tal que alguns desses recursos devam sair da alternativa de investimentos. Somente a redução dos investimentos, externa ao projeto, tende a empobrecer as futuras gerações.

O exemplo de Musgrave, *apud* Shoup (1962), sobre a contribuição da carga da dívida entre as gerações, vai mostrar que o financiamento da dívida, via empréstimos, tende a dividir o custo entre as gerações, enquanto que o financiamento por meio de impostos nunca divide. Além disso, cada geração deve ser tributada segundo os benefícios recebidos e o endividamento é necessário para distribuir os custos entre as diversas gerações que usufruem dos serviços públicos. Essa análise baseia-se fundamentalmente no princípio do benefício, pois a comunidade vai pagando à medida que vai usufruindo dos benefícios públicos. Segundo esse princípio, as despesas de

investimentos devem sempre ser financiadas através de empréstimos.

A posição de Buchanan, apud Shoup (1962), é de que o financiamento de um projeto público por dívida, quando comparado com o financiamento por impostos, muda a carga da geração presente para a geração futura. Assim, os gastos financiados por dívida devem ser assumidos por aqueles indivíduos que pagarão impostos para as obrigações dessa dívida. Dependendo da natureza dos gastos governamentais, Buchanan avalia que se um gasto financiado por dívida for produtivo, os futuros contribuintes poderão estar em melhor situação do que estaria se a dívida não tivesse sido emitida, mesmo com a necessidade de pagar a carga de juros.

BCME - BIBLIOTECA

#### 3.4. DÍVIDA PÚBLICA INTERNA E EXTERNA

Até aqui, as análises apresentadas foram mais voltadas para avaliar em que medida os empréstimos para financiar gastos públicos podem impactar nos níveis de renda e riqueza das gerações. Existe, por outro lado, uma diferença entre os empréstimos feitos internamente e aqueles que são realizados no exterior. A escolha irracional dos governantes por qualquer uma dessas alternativas é que vai determinar a carga diferencial da dívida sobre os membros da comunidade.



Para realizar uma dívida internamente, o governo utiliza poupanças do setor privado para adquirir bens e serviços. Os membros da comunidade passam a ter uma menor quantidade real de bens e serviços disponíveis, mas eles mantêm instrumentos de débito no lugar dessa quantidade, que são iguais, em termos monetários, aos bens privados. No momento inicial, quando os gastos governamentais são realizados, ninguém sofre qualquer perda de utilidade como um resultado do empréstimo.

No caso de uma dívida externa, o governo utiliza poupanças estrangeiras para adquirir bens e serviços do exterior ou para trocar com cidadãos que desejam importar bens e serviços de outros países. Nesse caso, a quantidade total de recursos disponíveis ao setor privado não é alterada, mas os membros da comunidade não possuirão quaisquer direitos sobre as dívidas públicas realizadas externamente. Além disso, ninguém sofre qualquer redução em sua curva de utilidade, no momento em que os recursos emprestados são gastos. Por conseguinte, pelo menos no tempo inicial, a origem locacional dos recursos não faz diferença.

Já em períodos subseqüentes, quando o governo tem que desembolsar recursos para o pagamento dos encargos financeiros das dívidas assumidas, a carga da dívida externa pode parecer maior que a dívida interna. Isto porque os pagamentos dos juros da dívida pública externa são recebidos por cida-

dãos residentes no estrangeiro, o que representa uma drenagem líquida de recursos para fora da economia e, conseqüentemente, uma dedução da renda disponível da comunidade. "No caso da dívida interna, os pagamentos de juros representam simples transferências internas dos contribuintes de impostos para os credores da mesma."

Por outro lado, Buchanan (1962) argumenta que as conclusões de que a carga da dívida externa é sempre maior que a da dívida interna, podem ser contestadas se for feita uma análise mais cuidadosa. "Segundo ele, um projeto público financiado por empréstimo interno representa uma redução da poupança privada que, alternativamente, poderia ser investida produtivamente no setor privado, aumentando o estoque de capital privado e a renda disponível. Assim sendo, o empréstimo interno enseja uma redução do estoque de capital do setor privado, num montante equivalente ao empréstimo e a renda do setor privado é reduzida a uma taxa que vai depender da taxa de retorno do investimento privado."

Se, entretanto, o empréstimo for externo, os recursos serão provenientes de poupanças estrangeiras, o que não altera a renda do setor privado quando a dívida é emitida. O estoque de capital privado empregado não é afetado pela forma de financiamento do projeto público, bem como a renda privada em qualquer período subsequente deve ser maior que seria se a dívida interna e não externa fosse emitida. O fato da renda

ser mais alta em uma situação com dívida externa permite a necessária sangria dos pagamentos dos juros e amortizações para fora da economia.

É importante ressaltar que o pagamento dos serviços de uma dívida externa pode ser mais difícil para o governo do que o pagamento dos serviços de um mesmo montante de débito interno, pelo fato de que os mecanismos de pagamentos internacionais trabalham de forma menos flexível que os de pagamentos domésticos.

Caso sejam incluídas as taxas de juros relativas às duas formas de financiamento, a decisão de se o empréstimo deve ser feito no próprio país ou no exterior vai depender da relação dessas taxas com a produtividade interna dos investimentos. Se elas forem equivalentes à taxa interna de retorno dos investimentos, o governo poderá optar tanto pelo empréstimo interno como pelo externo, que a renda líquida da comunidade será a mesma nas duas formas de financiamento.

Por outro lado, para uma dada taxa de juros interna, se a produtividade interna dos investimentos for maior que a taxa de juros externa, a sociedade ganhará se o empréstimo for externo. Caso contrário, ou seja, se a taxa de juros do empréstimo externo for maior que a rentabilidade dos investimentos produtivos, a renda da comunidade será maior com o empréstimo interno do que pelo empréstimo externo.



De maneira geral, observa-se que os empréstimos externos apresentam uma maior participação relativa para as nações menos desenvolvidas, dadas as dificuldades desses países em arregimentar poupanças internamente em níveis suficientes para financiar os projetos públicos. Além disso, a inexistência de um mercado financeiro organizado naqueles países e, ainda, o surgimento de uma oferta de crédito externo, institucional e organizada, são também fatores condicionantes para a expansão da dívida externa de diversas nações.

BCME-BIBLIOTECA

### 3.5. A EMISSÃO E O RESGATE DE DÍVIDAS PÚBLICAS

Tradicionalmente, os governos têm preferido o caminho de menor resistência política para o financiamento de seus déficits orçamentários, optando quase sempre pelo endividamento como alternativa diante da emissão de moeda ou criação de impostos. Todavia, eles esquecem que, não raramente, o uso excessivo de empréstimos induz fortemente à aceleração do processo inflacionário, o que se constitui numa das mais arbitrárias formas de taxaço dos indivíduos.

Naturalmente, a opção entre qualquer uma dessas habituais formas de financiamento (taxação, emissão ou empréstimo) deve ser compatível com os objetivos das políticas de estabilização do governo. Conseqüentemente, o estado geral da economia representa a condição essencial para indicar a escolha mais eficaz para o governo.

Numa economia caracterizada por níveis elevados de desemprego e capacidade ociosa, é natural que os objetivos das políticas econômicas sejam o aumento da produção e emprego, que tenham, ademais, poucos ou nenhum efeito sobre o nível de preços. Neste caso, nem a taxação, nem o empréstimo, são alternativas eficazes de financiar o déficit, pois ambas as opções reduzem o poder de compra dos indivíduos e, por conseguinte, a demanda corrente por bens e serviços. O déficit público deveria ser financiado pela emissão de moeda, já que o aumento da oferta monetária ensejará o aumento da renda real e do emprego, sem provocar inflação. Assim, se o propósito da política fiscal do governo for realmente o aumento da demanda agregada, independente do tempo, este objetivo não pode ser atingido por meio do endividamento governamental.

No caso de uma economia funcionando no pleno emprego, a criação de moeda para financiar gastos governamentais não é uma medida aconselhável, porquanto qualquer criação de poder de compra adicional deve ser inflacionária. Os resultados são equivalentes a um imposto sobre os possuidores de ativos financeiros. Nessa situação, tanto a taxação, quanto a dívida, seriam alternativas indicadas para o financiamento do déficit, dependendo o uso alternativo de qualquer uma delas, da natureza do gasto governamental.

Como os impostos representam uma carga real sobre a geração presente à época dos gastos públicos, eles se justificam para aquelas despesas cujos benefícios aparecem no cur-

to prazo. Se a decisão de financiar gastos dessa natureza fosse por empréstimos, o governo estaria claramente transferindo para os futuros pagadores de impostos, os benefícios das despesas correntes. Portanto, a taxaçoão é mais recomendada para despesas correntes do Governo, tais como pessoal, material de consumo, transferências, subsídios etc.

Por outro lado, o uso alternativo da dívida deveria ser limitado àqueles projetos públicos que são esperados produzir benefícios no longo prazo. As operações de crédito seriam destinadas, precipuamente, para o financiamento das despesas de capital do governo, tais como, aquisição de equipamentos, construção de estradas, projetos de irrigação, enfim, todas as despesas voltadas para o fortalecimento da infra-estrutura social e urbana da economia.

A distinção entre essas duas formas alternativas de financiar os gastos públicos é que faz com que se diferencie claramente nos orçamentos públicos, as despesas correntes das despesas de capital. Para as primeiras, deveriam ser utilizados basicamente recursos advindos das receitas de impostos, enquanto que para as despesas de investimento, as operações de crédito seriam a fonte mais indicada para prover receita adicional.



Dada a situação de existência do endividamento público, a principal decisão a ser tomada é saber como deverá processar-se o pagamento dos juros e amortizações referentes à dívida. Na verdade, existem dois meios de escapar ao ônus da dívida pública: um deles é liquidá-las, enquanto o outro é repudiá-la. Neste último caso, um governo que repudia suas dívidas, quer por uma revolução social ou por um ato político isolado, encontrará sérias dificuldades econômicas por conta da deteriorização de suas relações com os governos credores, o que pode se constituir num ônus até mais pesado para a sociedade.

Naturalmente, a opção mais saudável é a liquidação da dívida, o que acontece somente como resultado de superávit orçamentário. A receita tributária acima dos gastos públicos correntes produzirá um excesso de fundos que pode ser dirigido para a eliminação do débito existente ou pagar emissões de dívidas quando elas se vencem. O custo real de eliminação da dívida deve cair sobre os pagadores de impostos correntes, enquanto os benefícios reais caberão aos futuros pagadores de impostos, os quais terão uma maior parcela da renda total disponível para disposição pública ou privada.

Além disso, existe a idéia de que é melhor resgatar uma dívida o mais rápido possível, do que ter de suportá-la por longos períodos. O contínuo comprometimento de recursos para a cobertura dos encargos de dívidas acumuladas é prová-

vel que traga prejuízo não apenas à produtividade dos agentes econômicos, mas também aos investimentos públicos de interesse coletivo. A esse respeito, Hugh Dalton (1970) diz que "se a dívida ou, em todo caso, grande parcela dela for liquidada rapidamente por meio de imposto especial a prazo curto, o peso dos pagamentos de juros diminuirá rapidamente, ao passo que a carga adicional do imposto para o resgate será pesada enquanto perdurar, o que não será por muito tempo. A diminuição de produtividade e de despesa pública benéfica será, por conseguinte, muito abrandada dentro de pouco tempo, pois, em regra, o efeito no orçamento de grandes reduções nos encargos de dívida terão possibilitado consideráveis diminuições de tributações, juntamente com consideráveis aumentos das modalidades convenientes de despesa pública. Quando, porém, existe tributação pesada e fortemente progressiva sobre as grandes rendas e fortunas, a redução dos encargos da dívida será anulada por prejuízo conseqüente da renda tributária. E isso enfraquece o argumento em favor da amortização rápida".

O mesmo autor salienta que favoravelmente à idéia do resgate rápido há o argumento de que é a expectativa do prosseguimento de pesados tributos, mais que seu impacto real, que muitas vezes é desestimulante. Se os agentes econômicos estão conscientes de que os pesados tributos são por tempo limitado e vislumbram uma carga bem menor de impostos em tempos futuros, a expectativa desanimadora se reduzirá. Dentro desse contexto, ele sugere que para enfrentar o problema da

dívida, o tributo sobre o capital seria a melhor política, dado que o mesmo poderia reduzir substancialmente a desigualdade de propriedade e, por conseguinte, a desigualdade de rendas. Ademais, deixaria um menor número de contribuintes expostos às taxas marginais de impostos mais altos.

No entanto, ao longo dos tempos, a prática habitual dos países tem sido a redução gradual do ônus de dívida, através da criação de parcelas de fundo de amortização, onde estão incluídos os juros e amortização das dívidas. Para ser um verdadeiro fundo de resgate de dívida é necessário que ele seja formado por recursos provenientes das próprias receitas do governo e não por novos empréstimos, já que neste caso não haverá resgate líquido da dívida, mas apenas a substituição de velhas dívidas por novas.

A idéia do tributo específico para resgate de dívida que a liquidasse num só golpe, seria o limite de um fundo de amortização a curto prazo. Por outro lado, as dívidas decorrentes das despesas de capital do governo devem ser liquidadas com fundos de amortizações proporcionais à vida útil do investimento, ou seja, quando todos os equipamentos ou bens concretos, obtidos por financiamento, já estiverem imprestáveis, a dívida deverá ter sido paga.



#### 4. POLITICA FISCAL E AS FINANÇAS DOS ESTADOS E CAPITAIS DO NORDESTE NO PERIODO 1970-89

##### 4.1. INTRODUÇÃO

A questão fiscal se coloca como elemento principal nas análises sobre o endividamento dos estados e municípios ao longo dessas duas décadas, tendo em vista que na maior parte dos anos o Estado brasileiro atuou fortemente no contexto sócio-econômico nacional, funcionando basicamente como agente indutor do processo de desenvolvimento, tanto através da criação de estímulos ao investimento privado, como pela manutenção de taxas relativamente elevadas de formação de capital no setor público.

Para a consecução desses objetivos de desenvolvimento, o Estado contou, a partir de 65, com um aparato institucional predominantemente centralizador, a partir do qual pode executar com relativa autonomia as metas de políticas macroeconômicas incluídas nos diversos planos de governo. Com isso, a administração das finanças estaduais e municipais ficou, em certa medida, subordinada à orientação do governo federal, sendo vários de seus programas e medidas adotados, já previamente estabelecidos no programa econômico do Poder Cen-

tral.

A lógica desse novo sistema implementado em meados dos anos sessenta era centralizar os principais tributos na esfera federal, propiciando uma maior capacidade arrecadadora e de planejamento da União, bem como a utilização desses impostos como instrumentos de política econômica. Além disso, a União passaria a ter um maior controle sobre as políticas de gastos e de receitas dos estados e municípios, reduzindo, por conseguinte, a autonomia política das instâncias subnacionais. As compensações para essas unidades se processavam através do sistema de transferências, o qual atingiu parcela relevante da receita federal.

Dentro desse contexto, dois fatores emergem como condicionantes para o desempenho das políticas orçamentárias das diversas unidades federadas e podem explicar a origem do elevado grau de endividamento dos governos no período 1970/89. De um lado, tem-se a perda de autonomia financeira determinada pela reforma tributária de 65, tida como causa principal do endividamento interno e externo dos estados e municípios ao longo dessas duas décadas. Com o enfraquecimento da capacidade própria de financiamento de suas atividades, os governos encontraram na contratação de operações de crédito o caminho alternativo mais viável para a cobertura dos gastos não contemplados, ou parcialmente contemplados, com os recursos orçamentários próprios.

Na realidade, como veremos a seguir, esse processo se deu de forma desordenada e desequilibrada, ao longo das duas décadas, em que pese a série de controles normativos sobre o nível de endividamento do setor público, vindo a manifestar-se atualmente através do esgotamento fiscal-financeiro por que passam os diversos governos, com sacrifícios dos investimentos em atividades essenciais para a população.

### BCME-BIBLIOTECA

O segundo aspecto refere-se à utilização pelo Governo Federal, de políticas fiscais de natureza expansionista, principalmente na década de 70, influenciando tanto o volume quanto a estrutura de gastos das unidades federadas, e tendo como padrão de financiamento o uso intensivo de poupanças domésticas e internacionais, então existentes. Além disso, foi bastante expressiva a operacionalização dos incentivos fiscais, como um dos principais instrumentos para estimular os investimentos privados em áreas ou setores prioritários, conforme os objetivos dos diversos planos governamentais, o que representava uma forte renúncia de receitas para os governos.

A manutenção dessa estratégia de política econômica, diante da crise que se abateu nas economias mundiais, por conta do primeiro choque do petróleo (1973), contribuiu para consolidar ainda mais os déficits orçamentários dos governos estaduais e municipais e, conseqüentemente, expandir o volume total de suas dívidas. Tal fenômeno foi agravado com o segun-



do choque do petróleo e a elevação das taxas de juros internacionais (1979), gerando uma crise financeira que atingiu a todo o setor público ao longo dos anos 80, e que persiste até hoje.

Por conta do desenfreado processo de acumulação de dívidas, governos estaduais e municipais defrontam-se, nos últimos anos, com sérias dificuldades em relação ao cumprimento dos encargos da dívida contratada no passado, o que revela ser um problema tanto de fluxos como, e principalmente, de estoque. A Reforma Tributária, embutida na Constituição de 1988, tornou nítida a preocupação dos governos com suas respectivas dívidas e ensejou os primeiros passos para a reformulação do sistema fiscal-financeiro vigente, como forma de garantir recursos adicionais, não apenas para pagamento das obrigações com o serviço da dívida, mas, principalmente, para a implementação de políticas voltadas para a solução dos graves problemas sociais e urbanos com que hoje se defrontam.

Com relação à Reforma Tributária, vale salientar que o esperado acréscimo de receitas, já a partir de 1989, resultante da expansão dos recursos tributários disponíveis (arrecadados por conta própria ou provenientes de transferências constitucionais) não garantiu, por si mesmo, a solução dos impasses financeiros da maioria de Estados e Municípios brasileiros. Uma das razões para isso se deve ao fato de que

essa redistribuição de receitas foi acompanhada também por transferência de encargos, tendo em vista que a perda de arrecadação por parte da União, decorrente da retirada dos impostos únicos e do aumento das transferências para Estados e Municípios, envolveu a desativação ou suspensão de muitas atividades federais.

*EV 130 0*

Por outro lado, outro fator parece explicar fortemente as dificuldades que muitos subgovernos têm encontrado para sanear suas finanças - alguns estados/municípios estão até mesmo em pior situação - , mesmo após terem sido contemplados com ganhos significativos de receitas, após a Reforma Tributária de 1988: é o elemento político-administrativo, relacionado com a manutenção de práticas clientelistas, onde os gastos estaduais refletem o poder econômico e político das elites locais, as quais utilizam-se do poder público para satisfazer suas necessidades de acumulação.

A esse respeito, escreve o Prof. Jair do Amaral Filho, (6) o elemento político administrativo se encaixa perfeitamente na explicação da origem e natureza da crise do endividamento, na medida que se admite como hipótese que as elites dominantes são parte do capital reproduzido pelo Esta-

-----  
(6) Vide "Endividamento dos Estados Federativos: um Affair da elites locais " - AGOSTO/91 - do Prof. Jair do Amaral Filho.

do central. Segundo o referido autor, existe a hipótese de que a gestão da coisa pública nos estados foi marcada por critérios populista, assistencialista e particularista, o que possibilitou uma baixa eficácia e eficiência na implementação e nos resultados das políticas públicas nos estados.

De qualquer forma, observa-se que em função dos graves problemas gerados pela incapacidade do setor público em satisfazer às crescentes demandas sociais, torna-se imperioso encontrar soluções para a questão da dívida pública, de forma a garantir o soerguimento da capacidade própria de financiamento desse setor e ao mesmo tempo, propiciar a eliminação do flagelo inflacionário que assola o País há algum tempo. Se não houver equacionamento para esse problema, dificilmente uma política efetiva de estabilização de preços logrará êxito, pois sempre estará apoiada em algum programa de controle do gasto público, o que não garante uma retomada firme dos investimentos públicos, necessários à consolidação do crescimento da economia como um todo.

O objetivo do presente capítulo é tentar explicar a atual situação financeira do setor público nos estados e capitais do Nordeste, em dois importantes níveis de atividades (centralizado e descentralizado), através da retrospectiva do comportamento dos balanços das diversas unidades regionais, bem como das políticas fiscais adotadas pelo Governo Federal,



ao longo das duas últimas décadas.

Os dados de execução orçamentária, relativos à administração centralizada, foram colhidos da publicação "Finanças do Brasil", Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda. Atualmente, tendo em vista à extinção dessa secretaria, essa revista vem sendo de responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional, órgão subordinado ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. Com relação aos elementos relativos à administração descentralizada, foram obtidos de balanços estaduais e municipais divulgados pela F.IBGE. Ressalte-se que, em virtude de se trabalhar com dados secundários, a análise relativa à atividade descentralizada do Governo foi bastante prejudicada, tendo em vista que desde 1986, a F.IBGE suspendeu a divulgação das informações referentes ao aludido setor.

#### 4.2. O PANORAMA MACROECONÔMICO DOS ANOS 70

Após alguns anos de políticas recessivas com vistas à estabilização econômica, observou-se ao longo dos anos 70 um ciclo econômico expansivo, decorrente dos diversos planos de governo (PED, I PND, II PND), onde se buscava o aumento dos investimentos globais da economia, diminuição do papel do

setor público e o estímulo a um maior crescimento do setor privado. O aumento da demanda agregada seria decorrente de políticas monetária, fiscal e creditícia mais flexíveis. Adicionalmente, o Governo Federal procurava cobrir os constantes deficits orçamentários através da emissão de títulos, o que lhe permitia manter elevado o nível de dispêndio, especialmente em novos investimentos de infra-estrutura, com importantes efeitos sobre o setor privado. Finalmente, um amplo esquema de subsídios e incentivos fiscais foi utilizado para promover setores e regiões específicas e que passaram a fazer parte da política industrial do governo.

Essa nova estratégia governamental foi implementada em cima de um arcabouço institucional onde predominava uma estreita margem de receitas tributárias disponíveis para os estados e municípios. Em compensação, havia amplas disponibilidades de crédito público para financiar as políticas de gastos dos subgovernos, desde que fossem compatíveis com os planos nacionais de desenvolvimento. Conseqüentemente, a utilização intensiva das operações de crédito como fonte adicional de recursos passou a constituir-se a alternativa mais viável para o financiamento dos gastos dos diversos subgovernos.

Na realidade, os primeiros quatro anos da década de 70 foram marcados por vigoroso crescimento do produto brasileiro, que atingiu a média de 11,4% ao ano (alcançando 14% em 1973), e por isto passou a ser conhecido como a época do "milagre econômico" (7). Vários fatores favoreceram este comportamento dentre os quais podemos destacar a existência de boa margem de capacidade ociosa na indústria nacional, a abundante disponibilidade de divisas e a expansão acentuada da liquidez real na economia.

O processo de formação de capital nesse período (68/73) foi significativamente influenciado pela política industrial do governo, a qual consistia na concessão indiscriminada de incentivos ao setor privado. Isso possibilitou a retomada gradual dos investimentos privados, reduzindo, por conseguinte, a participação relativa das administrações públicas na formação bruta de capital total. Por outro lado, o papel do Estado, ao longo desse período, foi fundamental para o crescimento global da economia, pois através das políticas monetária, fiscal e creditícia ele interviu ativamente no sistema, como pode ser revelado pelo desenvolvimento do sistema financeiro, pela política de juros, pelo desenvolvimento do mercado de capitais, a concessão de subsídios e transferências a setores e regiões específicas e, finalmente, no pró-

-----  
(7) O período do "Milagre econômico" teve início a partir de 1967 e terminou em 1973, mas deixamos de mencionar os três últimos anos da década anterior, por não serem objeto de análise do presente trabalho.



prio controle de preços. Tudo isso foi garantido pela centralização das decisões de alocação dos recursos públicos a nível federal.

Ainda nesse período inicial de retomada do crescimento econômico nacional, foram ampliados os incentivos fiscais concedidos pelo governo ao setor privado, representando assim uma renúncia de arrecadação dos governos federal e estadual. Este foi, por sinal, um dos objetivos do I PND(8), cuja estratégia de desenvolvimento para as regiões mais pobres apoiava-se predominantemente na aplicação de subsídios e, eventualmente, em obras de infra-estrutura.

A crise provocada pela quadruplicação dos preços do petróleo no mercado internacional no último trimestre de 1973, deteriorou profundamente a situação econômica do País, provocando desajustes no Balanço de Pagamento, no plano externo, e reinício da escalada inflacionária no plano interno. Como o petróleo se constituía num insumo básico para a economia e de difícil substituição a curto prazo, a consequência inevitável dessa elevação de preços foi uma séria ameaça ao crescimento econômico, decorrente da potencial redução de importações de equipamentos e insumos intermediários, dado o

---

(8) I PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO - PND, elaborado e posto em prática no Governo Médici, como extensão do Programa de Metas e Bases de Ação do Governo anterior, estabeleceu metas que deveriam ser alcançadas ao longo do período 1972/74.

grande aumento das despesas com importação de petróleo.

Diante desse novo quadro, diversos países industrializados implementaram um doloroso programa de ajustamento. Por outro lado, no Brasil, porquanto existiam inúmeros fatores, inclusive de ordem política, limitantes da adoção de políticas restritivas de estabilização da economia, a opção tácita do governo foi optar pelo crescimento econômico, com maior inflação e endividamento. Vale ressaltar, entretanto, que em 1974 o Governo Federal, baseado na visão inicial de conter o excesso de demanda herdado nos anos do milagre, adotou políticas monetária e fiscal restritivas, as quais além de não terem sido capazes de conter o ímpeto da aceleração do nível de preços, provocaram a queda da atividade industrial.

Por conta disso, no começo de 1975 estava decidida a idéia da retomada do crescimento, consoante as metas estabelecidas no II PND(9), sendo adotada uma estratégia mais agressiva de desenvolvimento a médio prazo, destinada a sustentar taxas elevadas de crescimento, bem como corrigir os desequilíbrios no balanço de pagamentos, ensejados pelo choque do petróleo. O ajustamento da economia brasileira passou a basear-se no endividamento externo, comandado pelo crescimento. Contudo, a meta de crescimento do PIB em 10% ao ano,

---

(9) II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO, elaborado pelo Governo Geisel (1974-79) para vigorar de 1975 a 1979.



além de ser irreal, subestimava as dificuldades existentes por conta da plena utilização da capacidade instalada no setor industrial, dos problemas advindos do choque do petróleo e de seus efeitos sobre o balanço de pagamentos.

BCME-BIBLIOTECA

O II PND se propunha a corrigir os desbalanceamentos setoriais existentes, priorizando os investimentos voltados para a substituição de importações nos setores de insumos básicos, energético e o de bens de capital. Um dos fatores mais favoráveis à implementação desse Plano, foi, sem dúvida, a liquidez do sistema financeiro internacional, possibilitando o governo captar recursos, a taxas relativamente baixas, necessários para complementar a poupança doméstica. No plano interno, o déficit público era amplamente coberto com a emissão de títulos públicos e de papel-moeda, cujos reflexos negativos sobre toda a economia, fizeram-se sentir através da aceleração do processo inflacionário.

Adicionalmente, seria reforçada a capacidade das empresas nacionais para participarem dos grandes empreendimentos e, quando não fosse possível, as estatais entrariam como a contrapartida. A estratégia era manter os vários estímulos fiscais, creditícios e cambiais, como reforço à política industrial, o que resultou na deterioração das finanças públicas, caracterizado pela queda da carga tributária líquida e pela expansão acentuada do endividamento do setor públi-



co. Com isso, ao final da década, tinha-se um Estado economicamente fraco e um setor privado ineficiente, pouco criativo e cada vez mais dependente de subsídios governamentais.

#### 4.2.1. A Política Fiscal e as Finanças da Administração Centralizada dos Estados do Nordeste

Até meados de 70, época do "milagre brasileiro", o aparato tributário foi largamente utilizado na política fiscal do governo para potenciar o crescimento daqueles setores prioritários para a alavancagem do crescimento econômico. O sistema fiscal buscava alocar recursos na concessão de créditos tributários, isenções, abatimentos e incentivos diversos, basicamente através do IR e IPI, os dois tributos mais importantes para o erário público. Com isso, parcela significativa da poupança corrente do governo foi transferida para o setor privado. (vide Apêndice 7.1).

Para fortalecer essa capacidade de financiamento fiscal e facilitar a execução das metas estabelecidas, o governo federal centralizou os recursos tributários, reduzindo, por conseguinte, a autonomia financeira dos estados e municípios. Estes, por sua vez, seriam compensados com as transferências de recursos federais, cujas destinações eram previa-

mente estabelecidas pelo Poder Central, ou ainda, com as facilidades de acesso aos amplos fundos federais de crédito.

O crescimento verificado ao longo do período 1970/73 esteve fortemente associado à manutenção em níveis elevados dos gastos públicos, tendo como padrão de financiamento, principalmente, a emissão de papel-moeda e de títulos públicos, bem como o endividamento via operações de crédito. Praticava-se política econômica - tendo o estado como elemento atuante -, baseada na ótica de recursos inesgotáveis para o setor público. Para os estados, o endividamento, tanto interno quanto externo, foi a única forma de se encontrar recursos para financiar os elevados dispêndios desse período. Ademais, enquanto houve crescimento e disponibilidade de poupança, o visível agravamento da situação financeira dos estados pode ser mascarado.

Já a partir de 1974, redefiniu-se um novo padrão de crescimento com o II PND, destinado a romper os estrangulamentos que levaram ao arrefecimento do crescimento anterior. No entanto, os reflexos da crise evidenciavam que o sistema já se mostrava exaurido em sua capacidade de geração de recursos e de intervenção alocativa. Havia, na verdade, claros sinais de deterioração do modelo de crescimento até então adotado, que se materializavam através da inflação e do endividamento externo.

Por outro lado, no bojo das políticas econômicas adotadas a partir de 1974, com vistas à estabilização econômica, observam-se inúmeras alterações no comportamento da política fiscal do governo. (vide Apêndice 7.2)

No que se refere aos incentivos, foram revistas as aplicações nos fundos setoriais e os abatimentos do IR para aplicações financeiras que sofreram limitações. Diversas alíquotas foram elevadas e ampliou-se a incidência de alguns impostos indiretos visando setores específicos (por exemplo, o imposto sobre transporte rodoviário passou a abranger também o transporte de cargas, bem como foram criadas adicionais para a TRU e o IUCL). Além disso, os percentuais dos fundos de participação foram revistos em 1975, numa tentativa de fazê-los retornar, até 1979, aos níveis estabelecidos em 1967. Os estados do Nordeste ainda foram beneficiados com a criação da Reserva Especial e com as mudanças nas alíquotas internas e interestaduais do ICM, que passaram a ter maior progressividade regional na sua incidência. Estas medidas, no entanto, não evitaram a tendência crescente de colapso financeiro dos estados, manifestada com maior profundidade a partir de 1980. Por outro lado, vale salientar que em função do menor ritmo de crescimento econômico a partir de 1975, a receita tributária dos estados nordestinos, que haviam crescido a uma taxa média de 18% no período 1970/73, caiu para 11%, ao longo do período 1974/80.



Com relação à execução orçamentária dos estados nordestinos, ao longo da década de 70, verifica-se que em função das taxas de crescimento do PIB regional (média de 9,7% ao ano) as receitas totais dessas unidades registraram elevadas taxas de crescimento, média de 15,4% a.a., sendo os recursos próprios (13,3% a.a.), e as transferências (21,8% a.a.), as principais fontes de financiamento das atividades do setor (Ver tabela 03). Pelo lado das despesas, refletindo a estratégia de desenvolvimento nacional embutida nos I e II PNDs observa-se que a manutenção em níveis elevados, da demanda global, foi condicionada sobremaneira pelos acréscimos dos gastos públicos estaduais.

A capacidade geradora de recursos próprios pelos Estados foi mantida ao longo da década através do bom desempenho da arrecadação do ICM, principal fonte de recursos estadual, o que se operou graças ao crescimento da economia, notadamente nos setores industrial e terciário. Por outro lado, deve-se creditar ao centralismo tributário ensejado pela Reforma de 65, o expressivo peso das transferências intergovernamentais nas receitas da administração centralizada estadual. Vale salientar, ademais, que em meados de 1975, foi elaborada uma Emenda Constitucional, estabelecendo para os anos de 1976, 77 e 78 percentuais mais elevados das cotas do Fundo de Participação, bem como criando uma Reserva Especial, voltada exclusivamente para os Estados do Norte e Nor-

TABELA 03 - Taxas médias de crescimento real anual das  
receitas dos estados do Nordeste-Adminis-  
tração Centralizada: 1971-79  
Em % a.a.

ANOS	RECEITA TOTAL	TRIBUTARIA	TRANSFE- RÊNCIAS	OPERAÇÕES DE CRÉDITO
1971	21	8	28	46
1972	12	15	36	-34
1973	32	31	21	-
1974	13	15	13	139
1975	15	2	39	-3
1976	9	11	0	58
1977	9	10	30	-58
1978	21	14	29	260
1979	7	14	1	8

FONTE: Percentuais obtidos a partir dos dados da Revista  
"Finanças do Brasil", divulgada pela Secretaria de  
Economia e Finanças do Ministério da Fazenda.

deste. Isto aumentou consideravelmente as receitas dessas unidades, o que se operou através da expansão das transferências.

Apesar da expansão na receita líquida(10) de todos os estados do Nordeste, ao longo da década de 70 (média de 14% a.a.), constata-se que ela não foi suficiente para financiar a expansão dos investimentos públicos, porquanto os estados contaram com um aporte significativo de recursos provenientes da contratação de empréstimos, principalmente aqueles oriundos dos chamados Fundos Compulsórios do Governo (FGTS, PIS/PASEP, FNDU etc). Essas operações tornaram-se mais expressivas a partir de meados da década, quando a Resolução 93/76(11) do Senado Federal excluiu as contratações de créditos ligados a esses fundos, dos limites e financiamentos es-

-----

- (10) Definida aqui como a Receita Total menos as Operações de Crédito, por representar realmente a receita orçamentária e conforme o disposto na Resolução 62, de 28/10/75.
- (11) Resolução nº 93, de 11 de outubro de 76, altera a Resolução nº 62, de out./75, que dispõe sobre as operações de crédito dos estados e municípios, tendo como alteração básica o registrado em seu artigo segundo, a saber:  
Art. 2º Os limites fixados no artigo 2º da Resolução nº 62, de 1975, não se aplicam às operações de crédito contratados pelos Estados e Municípios com recursos provenientes do Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (FNDU) do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS) e do Banco Nacional da Habitação (BNH).



tabelecidos pela Resolução 62/75 (12) também do Senado Federal.

Com relação às despesas, a década foi marcada por elevada participação dos investimentos (crescimento médio de 15% a.a.) nos gastos totais de todos os estados do Nordeste. Pode-se afirmar, com base na estratégia de política fiscal do Governo Federal, que boa parte dos recursos para essas despesas provinha das contratações de empréstimos que os governos estaduais faziam junto às instituições federais, administradoras daquelas poupanças, e destinavam-se, basicamente, a investimentos em habitação, saneamento básico, educação e saúde.

Ao longo da década de 70, as despesas correntes comprometeram, em média, 34% dos dispêndios totais dos estados do Nordeste, sendo os gastos com pessoal e encargos sociais (crescimento de 12% a.a.) os mais representativos (Tabela 04). Por outro lado, os demais gastos, ligados básica-

-----  
(12) Resolução nº 62, de 28 de outubro de 1975, estabelece as seguintes condições para a dívida consolidada interna para que sejam aprovadas operações intralimite:

- a) o montante global não ultrapasse 70% da receita realizada no exercício financeiro anterior;
- b) o crescimento real anual da dívida não poderá ultrapassar 20% da receita realizada;
- c) o dispêndio anual com a respectiva liquidação, compreendendo principal e acessórios, não poderá ultrapassar 15% da receita realizada no exercício financeiro anterior.

TABELA 04 - Taxas médias de crescimento real anual das despesas dos estados do Nordeste-Administração Centralizada: 1971-79

Em % a.a.

ANOS	DESPESA TOTAL	DESPESA CORRENTE	PESSOAL	DESPESA DE CAPITAL	INVESTIMENTO
1971	9	10	11	10	293
1972	21	20	13	22	160
1973	25	15	9	51	42
1974	18	13	11	33	61
1975	10	21	16	-1	-17
1976	12	12	16	21	52
1977	8	7	4	9	36
1978	23	22	19	23	44
1979	2	12	13	-14	-20

FONTE: Percentuais obtidos a partir dos dados da Revista "Finanças do Brasil", divulgada pela Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda.

mente às transferências (correntes e de capital), apesar de serem expressivos, não limitavam as atividades do setor público, tendo em vista a existência de crédito abundante e barato, que permitia aos governantes a manutenção dos níveis elevados de despesas, através das sucessivas contratações de novos empréstimos.

De maneira geral, observa-se que, pelo menos na década de 70, o comportamento das políticas de gastos dos estados do Nordeste seguia a mesma lógica da estratégia adotada pelo Governo Federal. A dificuldade estava em conciliar o volume total dos gastos públicos com os fluxos esperados de receitas necessárias para financiá-los. Quando, no início de 1979, o Poder Central estabeleceu substancial contenção de despesa fixada no Orçamento da União, as despesas globais dos Estados do Nordeste experimentaram a menor taxa de crescimento do período, tendo os gastos de investimentos de quase todas as unidades sofrido substancial redução.

#### 4.2.2. As Finanças da Administração Centralizada das Capitais do Nordeste.

A nível municipal observa-se também que a administração centralizada das capitais do Nordeste teve seu desem-



penho financeiro marcado pelo déficit, agravando o seu nível de endividamento. Ademais, apesar de possuírem um montante relativamente pequeno da dívida pública (em 1990, a dívida dos municípios das capitais nordestinas representava 7% da dívida pública regional), muitas capitais encontram-se em dificuldades para saldar seus compromissos porque elevaram demasiadamente seu nível de endividamento.

Ao longo da década de 70, a receita líquida das capitais apresentou crescimento real médio de 13%, sendo as receitas tributárias, em função da expansão dos principais impostos municipais no período, e as transferências constitucionais(13) as principais fontes de recursos dessa esfera de governo, ambas respondendo por 92% da receita total dos municípios (Tabela 05). Esses mecanismos de transferências dos governos federal e estadual, que chegaram a representar mais da metade das receitas municipais na década de 70, revelam o elevado grau de dependência financeira desses governos, ao mesmo tempo em que o fluxo normal de suas receitas fica a mercê de possíveis dificuldades de ordem administrativa ou política.

-----  
(13) As transferências englobam os tributos federais e estaduais repassados aos municípios através das cota-partes no IR e IPI - ambas compondo o FPM, IUCL, IUM, IPVA, ITR, ICM, ITBI, IUEE, IST, IRF. Além disso, incluem-se também as transferências ditas negociadas, normalmente feitas com o governo federal. Deve-se chamar a atenção que a partir de 1988, essas transferências sofreram substanciais alterações.

TABELA 05 - Taxas médias de crescimento real anual das receitas das capitais do Nordeste - Administração Centralizada: 1971-79

Em % a.a.

ANOS	RECEITA TOTAL	TRIBUTARIA	TRANSFÉRÊNCIAS	OPERAÇÕES DE CRÉDITO
1971	6	1	7	61
1972	16	56	17	-42
1973	31	24	15	131
1974	24	1	14	361
1975	-1	21	14	44
1976	24	13	23	341
1977	16	21	30	-
1978	22	14	13	-
1979	-	21	-15	-20

FONTE: Percentuais obtidos a partir dos dados da Revista "Finanças do Brasil", divulgada pela Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda.

TABELA 06 - Taxas médias de crescimento real anual das despesas das capitais do Nordeste-Administração Centralizada: 1971-79

Em % a.a.

ANOS	DESPESA TOTAL	DESPESA CORRENTE	PESSOAL	DESPESA DE CAPITAL	INVESTIMENTO
1971	-1	2	10	-3	9
1972	19	18	4	28	49
1973	38	22	21	71	86
1974	26	14	10	61	61
1975	-1	9	19	8	66
1976	47	39	32	79	46
1977	17	11	8	32	120
1978	24	22	19	28	47
1979	-11	3	20	-26	-24

FONTE: Percentuais obtidos a partir dos dados da Revista "Finanças do Brasil", divulgada pela Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda.



As despesas municipais também se mostraram elevadas na década de 70, sobressaindo os gastos em investimentos urbanos básicos (crescimento real médio de 15% a.a.) e de pessoal (14%) como os principais itens dos dispêndios efetuados nesse período (Tabela 06).

#### 4.3. O COMPORTAMENTO DAS FINANÇAS DA ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA DOS ESTADOS E CAPITAIS DO NORDESTE E AS POLÍTICAS DE AJUSTE FISCAL DOS ANOS 80.

Ao longo dos anos 80, observam-se profundas alterações no quadro econômico nacional, decorrente da exacerbação dos problemas relacionados com o déficit público, a aceleração do processo inflacionário e os desequilíbrios no Balanço de Pagamentos. O conjunto de políticas adotadas, com vistas ao equacionamento desses desajustes, fez com que a economia experimentasse sucessivas fases de recessão e expansão o que redundou numa taxa média de crescimento anual do PIB, ao longo dos anos 80, de 4,7% para o Nordeste, contra 3,1% do Brasil, inferiores, portanto, às obtidas no período anterior.

Na realidade, o segundo choque do petróleo logo no início de 1979, bem como a elevação das taxas de juros norte-americanas, vieram agravar o quadro de desequilíbrio macroeconômico com que a economia brasileira defrontou-se nos

anos 80, resultantes dos erros de diagnósticos da situação econômica, a partir de 1974. De fato, na década de 80, as dificuldades herdadas por conta da resposta positiva do País, aos desafios da crise, condicionaram sobremaneira as políticas de estabilização do governo, que tinham na inflação e na dívida externa, seus principais obstáculos. Além disso, o setor público já não era mais capaz de desempenhar funções capazes de superar as restrições impostas ao crescimento econômico tendo em vista seu esgotamento fiscal-financeiro.

A estratégia adotada a partir de 1974, de "crescimento com endividamento" acabou por revelar seu efeito perverso no triênio 79/81, em função do segundo choque do petróleo, da explosão dos juros internacionais e da súbita contração das atividades de empréstimos externos dos bancos privados. Em função disso, o enfoque básico do Governo Federal foi adotar logo nos primeiros anos (1980/84) programas de ajuste com medidas de inspiração ortodoxa, tendo como objetivo principal tentar reduzir a demanda agregada total e, ao mesmo tempo, promover significativos superávits comerciais para suprir o serviço da dívida.

De acordo com as propostas adotadas entre 1980/84, o déficit público seria combatido mediante redução dos gastos de custeio, investimento e transferência, principalmente das empresas estatais, bem como pelo aumento da carga tributária.

Adicionalmente, adotou-se uma política salarial fortemente recessiva determinando grande contração da folha real de salários e, por conseguinte, restringindo a demanda de bens de consumo. Considerando-se as outras políticas implementadas, esse período é de fundamental importância para explicar o comportamento posterior da economia pois, embora tenha-se alcançado êxito na proposta de promover o ajustamento externo, os programas adotados acabaram por provocar profundos desequilíbrios internos, principalmente quanto a aceleração do processo inflacionário, desequilíbrio financeiro do setor público e redução significativa dos investimentos globais da economia.

Por esta razão é que a partir da segunda metade da década de 80, a ênfase das políticas econômicas ensejadas pelos diversos Planos (Cruzado, Bresser, Verão etc) priorizaram sempre a redução da taxa anual de inflação. Nada obstante, os resultados alcançados lograram êxito apenas no curto prazo, uma vez que os principais focos de pressão inflacionária, provenientes dos conflitos distributivos de renda e dos desequilíbrios estruturais existentes na economia, não foram atacados. Com isso, a questão do desequilíbrio das contas do setor público agravou-se ao longo da década, reduzindo substancialmente a capacidade de formação de poupança governamental, necessária para garantir recursos para financiamento de políticas públicas voltadas para a retomada do crescimento econô-



mico.

A deterioração progressiva da estrutura passiva do setor público desencadeou todo o esforço fiscal verificado ao longo dos anos 80, no sentido de reequilibrar as contas governamentais em seus três níveis (Federal, Estadual e Municipal), através da adoção de políticas restritivas de gastos públicos. No entanto, as políticas fiscais adotadas não foram suficientes para evitar o quadro de forte desequilíbrio orçamentário por que passam os Estados e Municípios atualmente, com uma carga excessiva de dívidas de curto e longo prazos, que vêm comprometendo não apenas suas despesas correntes, mas, principalmente, seus investimentos.

Essas dívidas refletem exatamente o quadro de persistentes déficits nas contas estaduais e municipais, o que exige uma investigação para tal desequilíbrio, que pode decorrer tanto da insuficiência de receitas, em virtude da excessiva centralização dos tributos ao nível federal, como do descontrole de gastos efetuados pelo setor público, ou ainda, pela conjugação desses dois fatores.

Na realidade, a década de 80, iniciou com quadro um pouco adverso, marcado pela desaceleração da atividade econômica face à necessidade de ajuste das contas externas e da natureza crescente do processo inflacionário e do elevado dé-

ficit público. No período, 1980/84, o Governo tencionou seguir os objetivos delineados pelo III PND(14), através do qual seriam dadas prioridades para o desenvolvimento de três grandes setores - energético, agrícola e exportador - todos eles de fundamental importância para o equacionamento da crise econômica nacional, principalmente no que se refere ao desajuste das contas externas. Todavia, em meados de 80, foram sentidos os primeiros sinais de escassez de financiamento externo e as dificuldades geradas pelo estreitamento das possibilidades de o País captar poupanças externas para prosseguir sua estratégia de crescimento econômico evidenciavam que era necessário iniciar-se um processo de ajuste, adotando-se políticas de estabilização de natureza mais restritiva. Dentro desse contexto, a partir de 1980 até meados de 1984, o crescimento da economia brasileira ficou condicionado à capacidade doméstica de gerar poupança e aos financiamentos não voluntários concedidos pelas entidades internacionais e agências governamentais.

BCME-BIBLIOTECA

Ao longo de 1980, a economia nacional ainda registrou elevado crescimento, tendo todos os impostos experimentado significativas taxas de expansão. O excesso de arrecadação verificado em quase todos os componentes da receita per-

-----  
(14) III PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO, elaborado pelo Governo Figueiredo (1979-85) para vigorar de 1980 a 1985.

mitiu que a despesa também se expandisse, embora os objetivos preconizados pelo governo fossem de austeridade e rigorosa contenção de despesa. Vale ressaltar, ademais, que esse fluxo favorável de receitas foi bastante influenciado, nesse ano, pela suspensão dos créditos - prêmios concedidos à exportação de manufaturados, juntamente com a redução da lista de produtos importados isentos do IPI, o que provocou incremento considerável dos recursos destinados aos fundos de participação dos estados e municípios.

Já no final de 1980, como a economia nacional enfrentava fortes pressões inflacionárias e elevados déficits, o Governo foi forçado a adotar uma série de políticas restritivas, começando pela contenção salarial, o controle dos gastos públicos e o aumento da arrecadação. O controle sobre as despesas, estabeleceu-se através da limitação do crescimento nominal dos investimentos das empresas estatais em 66% e da centralização, pelo Tesouro, da administração dos recursos orçamentários dos órgãos da administração centralizada. Algumas modificações na área tributária vieram fortalecer a arrecadação do Governo nesse período. (vide Apêndice 7.3, incluído no final deste trabalho).

A partir de 1981, o problema representado pelo crescimento descontrolado da dívida externa e da inflação passou a ser atacado através de políticas mais ortodoxas. Na



área interna, a política de ajuste foi de contenção do déficit público, de retração do crédito, através da elevação das taxas internas de juros e da redução do salário real. Com relação ao déficit público, as duas estratégias básicas do governo eram: a diminuição das despesas de custeio e investimento das empresas estatais e redução do volume de subsídios diretos e indiretos.

Na realidade, a economia brasileira experimentou em 1981 o primeiro declínio do PIB real no pós-guerra (-4,38%) acarretando taxas de crescimento das receitas inferiores à inflação. Por outro lado, os estados e municípios foram beneficiados pelo acréscimo das transferências do Governo Federal, devido à elevação nos percentuais de rateio dos fundos de participação nos impostos sobre produtos industrializados e sobre a renda, conforme estabelecido por Decreto-Lei (Ver Apêndice 7.3).

Em 1982, a manutenção das políticas restritivas limitou consideravelmente o crescimento da economia brasileira, que apresentou uma taxa de apenas 0,68%. Dentre as várias restrições ao crescimento econômico, destacam-se as modificações no sistema financeiro internacional, principalmente após a eclosão da crise mexicana, bem como a recessão mundial, que veio frustrar a tentativa brasileira de produzir um significativo superávit comercial. Na área fiscal, algumas medidas

de política fiscal adotadas ao final de 1981 e no decorrer de 1982, proporcionaram considerável excesso de arrecadação de tributos (Apêndice 7.3).

Os problemas relacionados com o ajuste no balanço de pagamento, bem como as dificuldades para redução do déficit consolidado do setor público, obrigaram o governo a submeter ao final de 1982, uma carta de intenções ao FMI, através da qual o País obrigava-se a conseguir superávit comercial em 1983, o que foi obtido ao custo de uma profunda recessão (queda do PIB, em 1983 em -3,42%). Vale ressaltar, ademais, que essa prioridade dada à melhoria das contas externas tornou-se uma importante fonte de desequilíbrio interno, porquanto as próprias políticas implementadas para se permitirem grandes superávits comerciais e o pagamento de juros ao exterior, tiveram como corolário a aceleração da inflação, bem como a queda acentuada dos gastos públicos, que registraram uma redução real de 9,5%.

As diretrizes básicas da política fiscal do governo, em 1983, foram consubstanciadas por três planos básicos de ação: elevação das receitas; contenção de gastos e maior controle de investimentos das empresas estatais. A elevação das receitas foi obtida pelo aumento da carga tributária, basicamente pelas modificações da legislação do IR, que apresentou aumento real no período, e se constituía numa impor-

tante fonte de receitas para a União. Além disso, em dezembro desse ano, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 23, aumentando substancialmente, a partir de 1984, o aporte de recursos fiscais aos estados e municípios. Dentre as principais medidas adotadas destacam-se: o reajuste das alíquotas referentes aos fundos de participação dos estados, Distrito Federal e municípios; elevação da participação dos estados e municípios na receita do imposto sobre lubrificantes e combustíveis; e aumento de 16% para 17% na alíquota do ICM. Essas modificações representaram uma pequena descentralização na aplicação dos recursos fiscais arrecadados pela União, contribuindo dessa forma, para atenuar, nesse ano, as dificuldades advindas dos graves desequilíbrios financeiros porque passavam estados e municípios.

Por outro lado, vale salientar, que o maior controle do governo sobre os gastos das empresa estatais, a redução no volume de investimentos governamentais e o forte arrocho salarial, foram fatores que influenciaram diretamente o desempenho da economia brasileira nos anos de 81/83, quando o produto interno caiu à taxa média anual de 2,4%, bem diferente do crescimento médio de 8,0% observado no biênio 79/80.

Na última fase do ajustamento externo (1984), observa-se uma retomada do nível geral de atividades, tendo o PIB nacional crescido à taxa de 5,0%. O revigoramento do mer-



cado mundial, bem como os estímulos derivados da política cambial, contribuíram para aliviar as restrições externas e, conseqüentemente, para o desempenho da economia brasileira em 1984.

No plano interno, apesar dos significativos superávits comerciais ao longo de 1984, os níveis de preços continuaram ascendentes. Na realidade, faltava ao governo um esforço no sentido de adotar com maior intensidade uma política de gastos realmente restritiva, em todas as esferas, com vistas a reequilibrar as finanças públicas e, por conseguinte, reduzir o déficit público. Apenas em 1983, por conta da recessão, as despesas governamentais registraram queda, mas ao longo do período 1981/84, a tendência dos dispêndios públicos foi crescente. Isto prova que a política fiscal não foi usada efetivamente como instrumento de contenção da demanda agregada.

As dificuldades em poder executar com maior rigor uma política de gastos contencionista eram reforçadas pelos governos estaduais que, embora dependessem financeiramente do Poder Central, adotavam muitas vezes políticas contrárias à estratégia do Governo Federal.

Na realidade, o comportamento das finanças dos estados nordestinos, nos três primeiros anos da década (1980/82), foram caracterizados por uma expansão relativamen-

te elevada dos gastos públicos estaduais, com um crescimento real médio de 8,3% a.a. As despesas correntes concorreram positivamente para o comportamento observado, acusando um crescimento anual de 10%, tendo sido os gastos com pessoal os mais representativos, principalmente em 1982, quando registraram um crescimento de 21%. Esse aumento pronunciado dos dispêndios com pessoal, em 1982, sugere a aceleração do ritmo de admissões de pessoal pela administração direta, em decorrência das eleições estaduais nesse ano. As proibições para contratações de pessoal pelo setor público, conforme decreto de junho/80, vigoraram apenas ao longo de 1981, embora a estratégia do governo fosse, ao longo desse período de ajuste, a austeridade de gastos com pessoal. Na verdade, a redução das despesas com pessoal vinha se dando basicamente em função do forte arrocho salarial, o que não evitava a expansão das contratações pelo setor público.

As despesas de capital também contribuíram positivamente para o desempenho dos gastos no período, (crescimento anual médio de 6,0%), tendo os investimentos públicos registrado um crescimento de 20% a.a., o que se deveu, praticamente, à considerável expansão verificada em 1980.

É interessante observar que, em 1982, quando o PIB regional registrou significativo crescimento (10,5%), com melhorias das receitas tributárias, os estados reduziram aque-

las despesas cujo retorno se daria mais ao longo prazo, representadas principalmente pelos investimentos (queda de -7,4%), privilegiando apenas os gastos correntes, principalmente as despesas com pessoal.

#### BCME-BIBLIOTECA

As receitas estaduais, por sua vez, experimentaram comportamento favorável nos três primeiros anos da década. As transferências intergovernamentais registraram incremento real médio da ordem de 6% a.a., sendo mais expressivas em 1982, influenciadas pelas eleições estaduais desse ano. Na realidade, algumas medidas de política fiscal adotadas no final de 1981 e no decorrer de 1982, proporcionaram considerável excesso de arrecadação de tributos, principalmente IPI e IR. As receitas tributárias, por outro lado, condicionadas pelo melhor desempenho da economia nordestina frente à nacional, apresentaram um crescimento real médio de 4% a.a. (Tabela 07).

Além desses recursos, os governos estaduais contaram com um aporte líquido significativo de receitas provenientes da contratação de empréstimos, notadamente nos anos de 1980 e 1981. Já em 1982, observou-se substancial queda das receitas advindas de operações de crédito (-30%), exceção feita apenas aos estados do Rio Grande do Norte e da Paraíba, cujas contratações de empréstimos experimentaram expansão nesse ano.



TABELA 07 - Evolução das receitas dos estados do Nordeste-Administração Centralizada: 1980-89

Em Cr\$ milhões de 1990

ANOS	R. TOTAL	% a.a.	TRIBUTAR.	% a.a.	TRANSFER.	% a.a.	OP.CRÉD	% a.a.
1980	373.819	5,5	181.593	5,6	113.421	-4,6	57.850	16,6
1981	400.157	7,1	182.238	0,4	120.753	6,5	72.169	24,8
1982	410.402	2,6	194.081	6,5	139.114	15,2	50.328	-30,3
1983	355.090	-13,5	179.139	-7,7	123.387	-11,3	32.522	-35,4
1984	392.080	10,4	189.967	6,0	117.810	-4,5	52.277	60,7
1985	563.070	43,6	223.409	17,6	174.339	48,0	121.867	133,1
1986	625.393	11,1	294.661	31,9	220.022	26,2	81.413	-33,2
1987	623.912	-0,24	247.038	-16,2	215.695	-2,0	119.854	47,2
1988	652.592	4,6	222.564	-10,0	225.029	4,3	86.481	-27,8
1989	658.214	0,9	254.213	14,2	197.994	-12,0	69.438	-19,7

FONTE: Revista "Finanças do Brasil", da Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda.

Um aspecto favorável das contratações de empréstimos efetuadas pelos Estados, no triênio 80/82, é que esses recursos não foram canalizados simplesmente para a cobertura dos encargos financeiros das dívidas assumidas, ou apenas para as despesas de custeio.

Nos anos em que houve aumento das operações de crédito dos estados (1980/81), os investimentos também registraram expansão. Apenas em 1982, quando o programa de austeridade do governo tornou-se bem mais rigoroso, com um controle mais acentuado sobre o crédito público, os investimentos caíram.

Durante o triênio 80/82, os encargos das dívidas acumuladas foram comprometendo parcelas crescentes das contratações de empréstimos, chegando a absorver, em 1982, pelo menos a metade dos recursos oriundos dessas operações. Assim, através de novas dívidas, os estados honravam os compromissos financeiros assumidos no passado, ao mesmo tempo em que aumentavam o grau de vulnerabilidade de suas finanças, traduzido numa relação entre o serviço da dívida e a receita líquida em torno de 9,5% durante esse período.

Nos anos de 1983/84, a estratégia da política macroeconômica do Governo tornou-se mais rigorosa no sentido da contenção dos gastos públicos, em face do agravamento do dé-

ficicit público. Ao final de 1982, o País submeteu uma carta de intenções ao Fundo Monetário Internacional estabelecendo um conjunto de medidas de estabilização predominantemente ortodoxo, a ser adotado em 1983, conforme as diretrizes preconizadas por aquele Órgão. Como resultado, observou-se acentuada redução do PIB nacional (-3,4%), acompanhada também pela diminuição das despesas governamentais, com uma queda real de 9,5%, sem contudo serem atingidos os objetivos de contenção da pressão inflacionária ou equilíbrio das contas públicas.

A nível estadual, as políticas recessivas adotadas pelas autoridades econômicas repercutiram negativamente nas receitas estaduais ao longo de 1983, as quais registraram uma queda de 13,5% nesse ano. Dentre os componentes das receitas, as operações de crédito foram as que sofreram o mais rigoroso controle governamental, razão porque tiveram uma baixa participação relativa em quase todos os estados do Nordeste. Por outro lado, as transferências intergovernamentais refletindo o caráter recessivo do ciclo econômico, também registraram redução (-11,3).

Já no ano seguinte (1984), mesmo sob a orientação do FMI, as economias nacional e regional experimentaram crescimento, o que repercutiu positivamente no comportamento das finanças dos estados, principalmente nas receitas tributárias. Com relação às transferências intergovernamentais, ape-



sar da Emenda Constitucional nº 23 ter aumentado substancialmente o aporte de recursos fiscais para os estados, através da elevação das alíquotas referentes aos fundos de participação e do acréscimo da participação na receita do imposto sobre lubrificantes e combustíveis, apresentaram redução do período (-4,5%), o que foi contrabalançado pelo expressivo crescimento das operações de crédito.

Os gastos públicos estaduais, que deveriam seguir as diretrizes das políticas fiscal e creditícia, então adotadas, apresentaram o menor volume de toda a década (queda real de 6,2% a.a.). As despesas de custeio, especificamente de pessoal, registraram decréscimos reais nos dois períodos, o que se deveu, em boa medida, às políticas de reajuste dos salários do funcionalismo público, que não acompanharam plenamente o ritmo inflacionário do período (Tabela 08).

Com relação aos investimentos, observou-se significativa queda em 1983 (-36%), a mais expressiva dos itens de despesa, mas já em 1984, com a retomada do crescimento econômico, os gastos governamentais para a formação de capital registraram significativo crescimento. Isso mostra que nos ciclos recessivos os investimentos são a variável mais vulnerável dos gastos públicos, uma vez que as despesas de custeio apresentam alguma rigidez para baixo. De fato, a necessidade de manutenção dos dispêndios com o serviço público (incluin-

TABELA 08 - Evolução das despesas dos estados do Nordeste-Administração Centralizada:  
1980-89

Em Cr\$ milhões de 1990

ANO	DESPESA TOTAL	% a.a.	DESPESA CORRENTE	% a.a.	PESSOAL	% a.a.	DESPESA DE CAPITAL	% a.a.	INVESTIMENTO	% a.a.
1980	365.738	12,1	237.182	4,5	103.282	-2,4	128.556	29,7	60.524	64,0
1981	384.325	5,0	253.521	6,9	106.460	3,0	130.804	1,7	64.063	5,8
1982	414.371	7,8	300.762	18,6	128.784	20,9	113.610	-13,1	59.301	-7,4
1983	356.663	-13,9	274.266	-8,9	114.457	-11,1	82.397	-27,5	37.930	-36,0
1984	362.092	1,5	251.892	-8,2	98.146	-14,3	110.200	33,7	46.693	23,2
1985	554.412	53,1	355.264	41,0	145.797	48,6	199.147	80,7	94.254	101,8
1986	699.821	26,2	481.072	35,4	212.174	45,5	218.749	9,8	97.762	3,7
1987	646.938	-7,6	480.696	-0,1	198.377	-6,5	166.243	-24,0	66.713	-31,8
1988	666.574	3,0	462.163	-3,9	200.978	1,3	204.408	23,0	72.788	9,1
1989	657.188	-1,4	477.997	3,4	201.953	0,5	179.190	-12,3	83.353	14,5

FONTE: Revista "Finanças do Brasil", da Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda.

do-se pessoal, material de consumo, serviços de terceiros etc.), pelo menos em escala mínima, pouco dependem do ciclo econômico.

Quanto às despesas financeiras, observou-se para os Estados do Nordeste um compromisso com o serviço da dívida em torno de 11% de suas receitas líquidas, em 1983, e de 10%, em 1984. Além disso, dos gastos com o serviço da dívida externa, a maior parte destinava-se apenas aos encargos (juros, principalmente), restando apenas uma pequena fração para a amortização do principal.

O processo de recuperação da atividade econômica, observado a partir de 1984, consolidou-se em 1985, através da ampliação do mercado interno baseado na elevação dos salários reais. A taxa de crescimento do PIB nacional alcançou 8,3%, enquanto a regional cresceu 8.2%, registrando os maiores percentuais de toda a década. Nada obstante, a política econômica do governo foi buscar a sustentação desse crescimento em meio a um novo patamar inflacionário. Na área fiscal, mesmo com o crescimento favorecendo as receitas, implementou-se uma mini-reforma tributária em dezembro, como tentativa de se atingir uma maior eficiência da administração fiscal no contexto de altas taxas de inflação (dentre as medidas tomadas, destacam-se a redução de dez dias no prazo de recolhimento do IR na fonte dos assalariados e sobre ganhos de capital, antecipação em 10 dias no prazo de recolhimento de cada parcela do imposto de renda das pessoas jurídicas, fixação em 45



dias, fora o mês em que ocorreu o fato gerador do prazo de recolhimento do IPI, atingindo todos os produtos industrializados que estavam acima daquele período etc), bem como tornar a política tributária mais progressiva, principalmente através do imposto de renda.

Ainda no final do ano, dois novos fatos trouxeram alento para a melhoria das finanças dos estados e municípios, os quais iriam se refletir positivamente na execução orçamentária do ano seguinte: a primeira medida foi ensejada pela Emenda Constitucional nº 27, de 28/11/85, que elevou a participação dos estados e municípios na receita do imposto de renda, imposto sobre produtos industrializados e imposto sobre transporte rodoviário, além de transformar a TRU em imposto de competência estadual, com nova denominação, IPVA; o segundo fato auspicioso foi a Lei 7.453, de 27/12/85, que determinou o pagamento de 5,0% de "royalties", pela PETROBRAS, sobre o valor do óleo do xisto betuminoso e do gás natural extraído da plataforma continental. Além disso, os estados e municípios continuaram a se beneficiar dos sucessivos aumentos de sua participação na receita do imposto único sobre combustíveis e lubrificantes, quando o percentual de 40%, fixado em 1984, passou para 44% em 1985, atingindo 60% em 1988.

Ao longo de 1985, refletindo o bom desempenho das atividades, tanto as receitas, como as despesas experimentaram expressivas taxas de crescimento.

A receita total apresentou, naquele ano, incremento real de 44%, garantindo, assim, o suporte de recursos necessários para o aumento de gastos verificado no período. Dentre as fontes de financiamento das receitas, foram as transferências intergovernamentais (+ 48%) que mais contribuíram para esse crescimento, devendo-se isso às melhorias das transferências constitucionais, em função da expansão do IPI e IR, decorrente da reativação da atividade econômica, e da elevação dos percentuais de rateio daqueles tributos, efetivada pela emenda Passos Porto(15). A receita tributária dos estados experimentou um acréscimo real de 17,6% sendo este crescimento decorrente, principalmente, da expansão do ICM, principal fonte de arrecadação tributária.

Além desses recursos, os Estados auferiram, de forma pronunciada, receitas oriundas da contratação de empréstimos, os quais chegaram a representar, em média, em 1985, 22% das receitas estaduais, com um crescimento real de 133%. O

---

(15) Emenda Constitucional nº 23, de 1/12/83, conhecida como "Emenda Passos Porto", alterou os percentuais que são retirados do IR e IPI para a formação do Fundo de Participação dos Estados, de 11% para 14%; e para o Fundo de Participação dos Municípios de 11% para 16%.

Estado de Pernambuco foi o único do Nordeste a apresentar queda de receitas provenientes de operações de crédito, sendo os recursos próprios sua principal fonte de financiamento das atividades.

Pelo lado das despesas, o fato auspicioso desse período foi a retomada plena dos investimentos, que duplicaram em relação ao ano precedente. Em compensação, os gastos com pessoal apresentaram expressivo crescimento (48,6%), o que sugere o aspecto político das despesas efetuadas, em função das eleições para as prefeituras das capitais, ocorridas naquele ano. Ressalte-se que a partir de julho de 1985 (Ver Apêndice 7.3), foram proibidas as contratações de novos funcionários pela administração pública direta federal. As despesas financeiras também foram significativas em 1985, tendo o fluxo de gastos com o serviço da dívida comprometido 13,6% da receita líquida dos Estados Nordestinos.



No ano de 1986, foi dado novo impulso para a aceleração do crescimento econômico, com a implementação do Plano Cruzado (16) e a queda abrupta da inflação. No entanto, apesar das profundas modificações na economia, materializadas pelo referido Plano, não foram estabelecidas regras ou metas para as políticas monetária e fiscal para complementar o programa de estabilização.

De qualquer forma, as mudanças ocorridas acabaram produzindo uma melhora significativa para a situação financeira do Tesouro Nacional e dos governos estaduais e municipais, o que se deu tanto pelos ganhos de receita, que foram expressivos - a receita tributária federal se elevou 24% e a

- 
- (16) Programa de Estabilização Econômica, implementado em 28/02/86, tendo como principais medidas:
- a) mudança na unidade de conta de cruzeiro para cruzado, com paridade de mil cruzeiros por cruzado;
  - b) conversão para cruzados dos depósitos à vista e de poupança, das contas do FGTS, do PIS/PASEP e de todas as obrigações vencidas e exigíveis;
  - c) apuração da taxa de inflação em cruzados pelo índice de preços ao consumidor (IPC) calculado pelo IBGE;
  - d) conversão em cruzados dos salários e demais remunerações pela média real dos últimos 6 meses, acrescida de abono de 8% (16,1% no caso do salário mínimo). Restabelecimento dos reajustes anuais na data-base de cada categoria, sendo o reajuste do salário mínimo antecipado para 01/03/87;
  - e) reajuste automático dos salários, sempre que a taxa de inflação acumulada ultrapassar 20% a partir da data de vigência do Decreto-Lei, ou da primeira negociação salarial;
  - f) conversão dos aluguéis e prestações do Sistema Financeiro de Habitação pelo valor real médio dos últimos 12 meses;
  - g) preços congelados nos níveis vigentes em 27/02/86.

arrecadação do ICM cresceu 30% no ano - como pelo alívio dos encargos financeiros representados pelo montante das dívidas públicas federal e estadual. Adicionalmente, os estados e municípios foram beneficiados com o aumento nos percentuais de participação nos fundos federais, ensejado pelas modificações na área fiscal, ocorridas no final do ano precedente. Em função disso, as transferências intergovernamentais se elevaram, nesse ano, a taxas superiores ao próprio crescimento da receita tributária federal, alcançando cerca de 29%.

Nesse contexto, em 1986, as receitas estaduais registraram crescimento real de 11%, destacando-se os recursos próprios (+52%) e as transferências (+26%) como as principais fontes de receitas.

As operações de crédito, que em períodos anteriores tinham elevada participação na estrutura de financiamento dos Estados, apresentaram queda real de 33%, o que se explica pela série de medidas adotadas pelo Governo Federal, no sentido de conter as operações ativas das instituições financeiras para com o setor público e, ao mesmo tempo, encontrar alguma solução, de curto prazo, para o problema de endividamento dos estados.

Assim, utilizando-se basicamente de receitas próprias ou transferidas, os governos estaduais destinaram esses recursos principalmente para despesas correntes, com prioridade para os gastos com pessoal, que registraram crescimento real de 46%, em 1986. Os investimentos públicos permaneceram praticamente inalterados nesse período.

O estoque da dívida fundada total dos estados registrou pequena redução em 1986 (queda real de 1,0%), como reflexo das medidas restritivas adotadas pelas autoridades econômicas, em 1985, com relação aos empréstimos públicos aos órgãos da administração direta e indireta. Os desembolsos com o serviço da dívida comprometeram, em média, 12,8% da receita líquida dos estados, em 1986.

A exaustão do Plano Cruzado, ao final de 1986, foi acompanhada por um novo "pacote fiscal" destinado a aumentar a arrecadação do governo, através do reajuste de alguns preços públicos e do aumento de impostos indiretos. Essa recomposição de preços, liderada pelo Governo, propiciou uma oportunidade para que os demais agentes econômicos ajustassem seus preços reprimidos durante o congelamento, resultando, por conseguinte, num violento choque inflacionário.



Na realidade, em 1987, tanto a economia nacional como a regional experimentaram desaceleração no ritmo de crescimento (taxas de 3,6 e 2,0%, respectivamente), o que repercutiu negativamente na arrecadação fiscal dessas esferas de governo. Nesse ano, a receita tributária federal declinou 17%, enquanto que no caso dos estados, o ICM também caiu, cerca de 16% no total. O mesmo comportamento foi verificado no lado das despesas, tendo os gastos públicos federais (-15,6%) e os estaduais (-7,6%) registrado queda real no período.

BCME-BIBLIOTECA

O comportamento da economia no decorrer do ano foi condicionado, em grande medida, pelas políticas econômicas ensejadas pelo Plano Bresser, adotado a partir de junho de 1987. A estratégia delineada nesse novo programa de estabilização vislumbrava precipuamente promover um choque deflacionário, priorizando um conjunto de medidas estabilizadoras a curto prazo, consubstanciadas num congelamento temporário de preços, seguido por gradual e controlada flexibilização, minidesvalorização cambial e reforma institucional das finanças públicas. No plano interno, o combate à inflação buscou a redução da demanda agregada, através de medidas para contenção do deficit público e revisão da política salarial. A contenção dos gastos, a elevação das tarifas públicas, a redução de subsídios e incentivos e uma reforma tributária progressiva, foram algumas das medidas necessárias para se processar o re-

equilíbrio das contas públicas.

A nível regional, em 1987, as receitas dos estados nordestinos experimentaram ligeira redução (- 0,2%), como resultado dos decréscimos ocorridos na receita tributária (- 16%) e nas transferências (-2%). A perda de receitas só não foi mais expressiva devido ao substancial incremento das operações de crédito (+47%), proporcionado, pela Lei 7.614, de 14/07/87, que autorizou o Banco do Brasil a realizar, à conta e risco do Tesouro Nacional e em caráter extraordinário, operações de crédito interno com os estados e municípios, mediante suprimento específico adiantado pelo BACEN(17).

Acompanhando essa perda de receitas, os gastos totais dos estados apresentaram queda no período, com cortes nas despesas com pessoal (- 6,5%) e Investimentos (- 32%). Em face do quadro de debilitação das finanças estaduais, boa parte dos recursos provenientes das contratações de empréstimos era canalizada para a cobertura dos encargos financeiros decorrentes das dívidas dos estados, conforme se observa na relação "encargos da dívida/operações de crédito," que alcançou o patamar de 58%, o segundo maior percentual da década.

-----  
(17) Ver Resolução 1.309, de 23/04/87, que autoriza o Banco Central a criar linha especial de refinanciamento a bancos comerciais, de investimento e de desenvolvimento destinada a acolher operações de empréstimo a estados e municípios e respectivas entidades autárquicas de que tratam os itens I e II da Resolução nº 346.



Ao final de 1987, vê-se que os constantes desequilíbrios orçamentários, observados ao longo dessas duas décadas, propiciaram aos governos estaduais um acúmulo de dívidas, que chegaram a representar, em 1987, 5% do PIB regional. Por esta razão, qualquer proposta de revitalização da atuação do setor público em questões sociais e urbanas, passa necessariamente pela solução do impasse criado em função do montante da dívida contraída pelos estados.

Em 1988, adotou-se uma política mais gradual de estabilização da inflação e redução do déficit público. Visando à redução do déficit público, foram baixadas no final do ano anterior, diversas medidas envolvendo o aumento da arrecadação fiscal, a redução de subsídios e a contenção de despesas. Foram congelados também, em termos reais, nos níveis vigentes em dezembro/87, os saldos dos empréstimos ao setor público, o que incluía as empresas estatais, os governos estaduais e municipais e, posteriormente, também a administração direta.

Um fato novo e auspicioso para as finanças públicas estaduais e municipais foi ensejado pela promulgação da Constituição brasileira em outubro/88. A nova carta aumentou as vinculações da receita, redistribuindo cerca de 25% da receita da União em favor dos estados e municípios, sem a contrapartida de uma transferência equivalente de encargos. Assim, do produto arrecadado pelo IR e IPI, a partir de 1989, 39,5%



foram distribuídos ao FPE e FPM (era 33% em 1988), sendo que para os anos seguintes esse percentual foi se elevando, devendo alcançar 44% em 1993. Além disso, sobre o montante arrecadado pelos dois impostos, serão destinados 3,0% para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Por outro lado, o IPI, isoladamente, teve ainda 10% de sua arrecadação destinado aos estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados. Já a partir de março/89, os impostos único sobre combustíveis e lubrificantes, sobre energia elétrica e minerais, além dos impostos sobre transportes e comunicações, tiveram sua base de incidência incorporada ao ICM, de competência estadual, que passou a denominar-se ICMS.

Naturalmente, essa Reforma propiciou um ganho considerável de receitas para todas as unidades federadas. No entanto, dificultou para o Governo Federal a execução de um ajuste fiscal no âmbito de um programa de estabilização, tendo em vista que grande parte da receita tributária da União estava comprometida com as transferências a estados e municípios, pessoal, encargos da dívida e outras vinculações.

Com relação às finanças dos estados nordestinos, observou-se ainda em 1988, diversos problemas para o equacionamento dos desequilíbrios orçamentários existentes em quase todas as unidades. As receitas experimentaram expansão (crescimento real médio de 4,6%), mas não foram suficientes para contrabalançar os elevados montantes de gastos públicos. A nível estadual, o Ceará se destacou dos demais por apresentar, nesse ano, o maior crescimento de receitas (+47%), ficando Piauí e Alagoas no lado oposto, com as mais expressivas quedas (-28 e -31%, respectivamente). Dentre os componentes das receitas, as transferências intergovernamentais, crescimento de 4,3%, foram as únicas a influenciarem positivamente o comportamento das finanças governamentais, já que tanto a receita tributária (-10%) como as operações de crédito (-27,8%) experimentaram retração no período. A redução das operações de crédito deveu-se principalmente à medida que congelou, em termos reais, os empréstimos ao setor público, incluindo-se estados e municípios.

Pelo lado das despesas, os gastos com pessoal representaram, em 1988, 30% das despesas globais dos estados nordestinos, registrando um crescimento real médio de 1,3%. Por sua vez, os investimentos, com uma participação relativa de apenas 10% experimentaram expansão real de -9,0%, demonstrando, assim, o comportamento procíclico dessa variável econômica, frente ao crescimento da economia regional (o PIB

nordestino apresentou expansão de 3,0% em 1988).

Os primeiros resultados da Reforma Tributária promovida pela Constituição de 1988, deveriam se materializar ao longo de 1989. No entanto, ao observarmos o comportamento das finanças dos estados nordestinos, verifica-se apenas um leve crescimento das receitas governamentais (0,9%), o que só foi possível graças à expansão mais acentuada das receitas advindas de impostos, por conta do crescimento da economia regional. As transferências intergovernamentais, cujas expectativas eram bastante favoráveis, tiveram acentuada queda (-27,8%), principalmente para os estados de Pernambuco e Bahia, o que pode ser explicado pela retração da receita do Governo, influenciada pelas alterações promovidas na legislação fiscal, notadamente IR e IPI, que, de uma forma geral, refletiram-se negativamente na arrecadação de 1989.

Na realidade, desde quando foi implementada a Reforma Tributária, o governo passou a buscar novos recursos através de fontes não partilháveis de receitas. Isto vem afetando diretamente as regiões menos desenvolvidas, já que foram as mais beneficiadas com a redistribuição do montante de recursos oriundos do IR e IPI, as duas principais fontes de arrecadação do Governo Federal e que servem de base para a distribuição das cota-partes nos Fundos de Participação. Paralelamente, tem-se aumentado a participação de fontes alter-



nativas de receitas, principalmente através da criação de novas taxas e contribuições sociais. Talvez isso possa justificar o comportamento não esperado das transferências intergovernamentais nesse ano.

Ao longo de 1989, verifica-se que os estados nordestinos gastaram menos, relativamente ao ano anterior (queda de 1,4%). Os gastos com pessoal permaneceram praticamente nos mesmos níveis, enquanto as despesas voltadas para a formação de capital fixo registraram crescimento real médio de 14,5%. Para essa recomposição parcial dos investimentos, os governos estaduais tiveram que prescindir do pagamento de boa parte da parcela relativa ao principal de suas dívidas, honrando, basicamente, apenas os encargos de juros, decorrentes da renegociação com o Governo Federal.

O agravamento da dívida dos Estados ensejou, no final do ano, a promulgação pelo Senado Federal, de uma nova Resolução 94/89, em substituição às 62/75 e 93/76, visando a melhor atender ao endividamento público de estados e municípios e respectivas autarquias, instituindo novos limites e critérios para esse tipo de operação de crédito, inclusive as operações de origem externa.

Os três anos iniciais da década de 80 caracterizam-se pela manutenção, em níveis elevados, dos gastos municipais, principalmente no biênio 81/82. Em 1980, as despesas totais dos municípios apresentaram queda, influenciada, principalmente, pelos cortes de investimentos, que sofreram um decréscimo de 21% relativamente ao ano anterior. O ritmo de admissões de pessoal no serviço público municipal foi acelerado nesses três anos (crescimento médio de 10,3% a.a.), sendo mais expressivo em 1982, ano das eleições estaduais.

Como suporte para esses gastos, os municípios contaram com a satisfatória evolução da receita líquida, sendo as transferências constitucionais (crescimento médio de 8,5% a.a.) a principal fonte de recursos municipais. Os recursos próprios apresentaram queda nos anos de 1980 e 1981, decorrentes do mau desempenho de seus principais tributos (ISS e IPTU). Deve-se salientar, por oportuno, que o IPTU(18) - imposto direto cobrado aos proprietários de imóveis -, apesar de pouco depender de ciclos econômicos, foi defasado ao longo do tempo, tendo em vista que os governos municipais, por questões políticas, não se dispunham a rever os critérios das alíquotas que servem de base para o seu cálculo.

-----  
(18) A Constituição de 1988 estabelece que os Municípios poderão adotar o princípio da progressividade no cálculo desse imposto, devendo ser as alíquotas diretamente proporcionais ao tamanho e localização da propriedade. Com isto, pretende-se dar um sentido social à posse da propriedade imóvel.

Além das transferências, os municípios utilizaram-se bastante do crédito público como fonte adicional de receita, principalmente nos anos de 81 e 82, sendo que cerca de 45% desses recursos destinavam-se ao pagamento dos encargos das dívidas assumidas anteriormente.

No biênio 83/84, seguindo o mesmo comportamento do setor público estadual, os municípios apresentaram significativa redução de despesas (em torno de -15% a.a.), o que se efetivou em virtude das reduções nos gastos de pessoal (-13,8% a.a.) e de investimento (-10,6% a.a.). Do lado das receitas, observou-se redução dos recursos próprios municipais nesses dois anos, o mesmo se verificando com relação às operações de crédito, que chegaram a representar, em 1984, apenas 5% da receita total dos municípios. (Tabela 09).

No ano de 1985, a nítida recuperação da atividade econômica global, bem como a realização das eleições para as prefeituras das capitais, influenciaram a elevada expansão dos gastos públicos municipais nesse período (45%). As despesas com pessoal (crescimento real de 46%) absorveram a maior parte dos dispêndios globais, mas foram os investimentos que apresentaram a maior taxa de expansão (70%).



TABELA 09 - Evolução das receitas das capitais do Nordeste-Administração Centralizada: 1980-89

Em Cr\$ milhões de 1990

ANOS	R.TOTAL	% a.a.	TRIBUTARIA	%a.a.	TRANSFER.	%a.a.	OP.CREDITO	% a.a.
1980	40.056	-5,1	11.313	-25,7	22.033	19,1	2.339	-55,9
1981	45.217	12,9	11.231	-0,7	22.459	1,9	8.562	266,1
1982	48.545	7,4	12.371	10,2	23.439	4,4	8.303	-3,0
1983	42.357	-12,8	10.199	-17,6	22.572	-3,7	4.867	-41,4
1984	39.553	-6,6	9.332	-8,5	25.784	14,2	1.985	-59,2
1985	58.241	47,2	10.303	10,4	34.367	33,3	5.072	155,5
1986	60.821	4,4	13.181	27,9	40.446	17,7	2.042	-59,7
1987	80.729	32,7	11.845	-10,1	40.473	0,1	23.382	1.045,0
1988	76.264	-5,5	11.494	3,0	38.569	-4,7	10.994	-53,0
1989	72.521	-4,9	13.908	21,0	39.647	2,8	7.993	-27,3

FONTE: Revista "Finanças do Brasil", da Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda.

Do lado das receitas, tanto as tributárias, estimuladas pela reativação da atividade econômica, como as transferências, experimentaram expansão. O destaque maior ficou por conta do substancial acréscimo das operações de crédito, que registraram uma elevação de 156%, em que pesem os controles normativos efetuados pelo Poder Central (Res. Nº 1.135, BACEN, de 15/05/85)(19). Mesmo com esse crescimento, as contratações de empréstimos responderam, em 1985, por apenas 9% das fontes de financiamento municipais, sendo a maior parcela das receitas representada pelas transferências constitucionais (reformulação nos percentuais de rateio dos principais impostos federais).

Através da expansão do endividamento foi que os municípios conseguiram honrar os compromissos financeiros de suas dívidas. Estas chegaram a representar, em 1985, 69% das operações de crédito efetuadas.

Já no ano seguinte (1986), a implementação do Plano Cruzado e o efetivo crescimento econômico deram novo impulso à expansão dos gastos totais municipais, tendo sido as despesas correntes, notadamente os gastos com pessoal, um dos

---

(19) Resolução nº 1.135, do BACEN, de 15 de maio de 1985: Congela empréstimos de instituições financeiras oficiais a governos estaduais, municipais e entidades da administração direta e indireta.

principais componentes desses dispêndios (ver Tabela 10). Além disso, observou-se também elevado crescimento das transferências correntes, que abrangem o pagamento dos encargos da dívida (juros principalmente), comprometendo 35% das despesas efetuadas.

Apesar de ter sido um ano marcado pelo reaquecimento das atividades econômicas, os investimentos apresentaram modesta evolução no período, observando-se saldos positivos apenas nos municípios de Teresina, Natal, Aracaju e Salvador.

As receitas municipais, por sua vez, apresentaram desempenho favorável, em decorrência da expansão dos impostos municipais (melhoria no comportamento dos preços) e das transferências (principalmente as provenientes da arrecadação do ICM). As operações de crédito, no entanto, condicionadas pelas medidas destinadas a conter o endividamento municipal, registraram uma queda real de 60%. Por conta disso, os desembolsos com os encargos da dívida superaram em 64%, nesse ano, as receitas advindas das contratações de empréstimos.

No ano de 1987, apesar da existência de fatores adversos, tais como o agravamento do processo inflacionário e a desaceleração da atividade econômica regional, as receitas municipais experimentaram crescimento real de 32%. Este comportamento se deveu, basicamente, ao substancial acréscimo



TABELA 10 - Evolução das despesas das capitais do Nordeste-Administração Centralizada:  
1980-89

Em Cr\$ milhões de 1990

ANO	DESPESA TOTAL	% a.a.	DESPESA CORRENTE	% a.a.	PESSOAL	% a.a.	DESPESA DE CAPITAL	% a.a.	INVESTIMENTO	% a.a.
1980	43.463	-2,4	31.289	4,3	12.809	1,6	12.175	-16,3	6.276	-20,8
1981	45.569	4,8	31.999	2,3	12.038	1,8	13.570	11,5	6.959	10,9
1982	59.192	29,9	38.655	20,8	16.638	27,6	15.536	14,5	9.400	35,1
1983	45.069	-23,9	35.576	-8,0	14.338	-13,8	9.493	-38,9	5.012	-46,7
1984	42.321	-6,1	32.032	-10,0	12.351	-13,9	10.290	8,4	6.297	25,6
1985	61.315	44,9	42.442	32,5	17.982	45,6	18.873	83,4	10.741	70,6
1986	69.116	12,7	55.237	30,1	23.742	32,0	13.879	-26,5	8.577	-20,2
1987	79.323	14,7	65.132	17,9	19.987	-15,8	14.192	2,3	7.549	-12,0
1988	85.841	8,2	58.109	-10,8	21.187	6,0	27.732	95,4	10.510	39,2
1989	78.631	-8,4	58.978	1,5	21.291	0,5	19.653	-29,1	9.782	-6,9

FONTE: Revista "Finanças do Brasil", da Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda.

das receitas oriundas das operações de crédito, o que só foi possível graças à alteração da legislação relativa ao controle do crédito ao setor público, efetivada através da Resolução nº 1309/87, do BACEN, criando linha especial de refinanciamento a instituições financeiras, destinada a acolher empréstimos a estados e municípios.

As despesas relativas ao serviço da dívida, praticamente triplicaram em 1987, chegando a representar 34% da receita líquida municipal. Vale mencionar, nesse particular, Salvador, que destinou 73% de sua receita líquida para a cobertura do serviço da dívida acumulada, e de Fortaleza, que teve também um elevado percentual de comprometimento dos recursos (58%).

Já no ano seguinte (1988), mesmo tendo a economia regional registrado positivo desempenho (PIB regional cresceu 3,0%), observou-se déficit orçamentário em quase todas as capitais. Nesse ano, as receitas municipais experimentaram queda real de 5,5%, sendo mais expressiva nas cidades de Teresina, Aracaju e Salvador. Apenas Fortaleza e São Luís apresentaram crescimento de suas receitas no período. Vale ressaltar, ademais, que o comportamento pouco favorável das receitas foi fortemente influenciado pela acentuada contração das operações de crédito, cuja participação relativa nas receitas globais das unidades situava-se em torno de 15%.

Contrariamente à evolução das receitas, as despesas globais dos municípios registraram crescimento real de 8,2% em 1988. Os gastos com pessoal apresentaram expansão ao longo do ano, chegando a responder por cerca de 25% dos dispêndios globais. As despesas de capital, por sua vez, absorveram mais de 30% das despesas, registrando significativo crescimento (quase 100%), sendo os gastos de investimentos os mais expressivos dos itens das despesas.

No ano de 1989, as prefeituras reduziram consideravelmente suas despesas, principalmente com investimentos. Os gastos com pessoal, por outro lado, apresentaram crescimento real de apenas 0,5%, sendo mais significativos nas prefeituras de Aracaju, Teresina, Maceió e João Pessoa. Pelo lado das receitas, observou-se uma ligeira redução em 1989 (-4,9%), como consequência da queda nas receitas de empréstimos. Os recursos originários dos tributos e das transferências responderam, nesse ano, por mais de 70% da renda do setor público municipal, registrando, ao mesmo tempo, crescimento real no período. As receitas tributárias, representadas principalmente pelo comportamento do ICMS, foram as que mais se expandiram, refletindo assim o seu caráter pro-cíclico frente ao crescimento observado na economia regional.



#### 4.4. UMA BREVE DIGRESSÃO SOBRE A EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO DESCENTRALIZADA DOS ESTADOS DO NORDESTE

As mudanças institucionais implementadas pelo Governo Federal entre 1964/68, ensejaram a fragmentação administrativa dos diversos órgãos públicos, consubstanciada através da multiplicação de autarquias, fundações e fundos estaduais, que compõem a chamada administração descentralizada do Governo.

Esta descentralização administrativa propiciou, de certo modo, uma perda de autonomia dos governos estaduais e, ao mesmo tempo, contribuiu para facilitar e ampliar o endividamento dos estados, porquanto esses órgãos autárquicos passaram a depender menos dos governos locais que das instituições federais coordenadoras dos sistemas nacionais, submetendo-se a uma política mais geral, definida pelo respectivo órgão federal responsável.

A análise retrospectiva das finanças dessa esfera de Governo, no período 1975/79(20), revela um expressivo crescimento dos gastos públicos (29% a.a.), destacando-se as despesas com pessoal (crescimento médio de 35% a.a.) e de investimentos (39%) como seus principais componentes.

Dando suporte a essa expansão dos gastos, as receitas dos órgãos autárquicos e fundações apresentaram satisfatória evolução, com crescimento real médio de 27% a.a. Tanto as receitas tributárias - formadas basicamente de taxas e contribuições - (expansão média anual de 13,1%), como as transferências - boa parte proveniente de Autarquias Federais - (26% a.a.) influenciaram positivamente o comportamento das receitas nesse quinquênio.

Paralelamente, os estados recorreram sistematicamente às operações de crédito, como forma de cobrir os constantes desequilíbrios de caixa. Todavia, essa alternativa de captação de recursos para financiamento das atividades não se constituiu na principal fonte de recursos dos órgãos da administração descentralizada estadual. Em 1978, por exemplo, observaram-se os mais elevados percentuais de desequilíbrio financeiro da década na maioria dos estados do Nordeste (média regional de - 16,3%), tendo o volume das operações de crédito representado apenas 10% de toda a receita (Tabela 11).

-----  
(20) Para esse nível de atividade governamental só foi possível conseguir informações relativas ao período 1975/84.

TABELA 11 - Coeficiente de desequilíbrio financeiro dos estados do Nordeste(\*)-Administração Descentralizada: 1975-84

Em percentagem

ANOS	MARANHÃO	PIAUI	CEARA	R.G.NORTE	PARAIBA	PERNAMBUCO	ALAGOAS	SERGIPE	BAHIA
1975	-	-	+14,7	-	-	-5,5	-	-	-5,9
1976	-4,8	-2,2	-8,7	+22,0	+3,1	-15,8	-6,6	-1,4	-0,8
1977	-16,7	+5,9	+3,2	-31,2	-2,7	+2,6	-15,1	+1,4	+0,8
1978	-11,0	-8,6	-10,8	+12,2	-30,1	-4,3	-12,9	-20,2	-23,8
1979	+7,8	+9,6	+0,3	-12,1	-19,7	-3,6	+2,4	-1,7	+1,7
1980	-9,4	-5,6	-9,0	+5,1	-37,5	-2,9	-7,3	+6,9	-17,2
1981	-18,0	+4,6	-10,2	+2,1	-38,2	-10,0	-8,5	+6,8	-6,3
1982	-30,4	-6,8	-23,8	-10,7	-60,9	-6,8	-15,0	-4,5	-16,7
1983	-15,6	-3,3	-24,9	-10,7	-45,7	-5,1	-18,3	+6,8	-5,7
1984	-27,4	-7,9	-3,4	+51,4	-37,4	-6,0	-24,5	-20,7	-2,2

FONTES: F. IBGE - Estatísticas Econômicas dos Governos Estadual e Municipal

(\*) Coeficientes tirados da relação (Receita Líquida - Despesa Total)/Despesa Total.



No triênio 1980/82, em que pese o desaquecimento da atividade econômica, a evolução das finanças dos órgãos da administração descentralizada foi marcada por uma expansão relativamente elevada dos gastos, com um crescimento real de 7,7% a.a. entre 80/82. As despesas de pessoal (crescimento médio anual de 12,2%) e de investimentos (8,6% a.a) influíram favoravelmente no comportamento observado, ambas respondendo, em média, por 66% dos dispêndios observados. O incremento da despesa com pessoal foi mais pronunciado em 1982 (26,7%), em virtude do calendário eleitoral que influenciou o ritmo de admissões de pessoal também na administração descentralizada do Governo.

#### BCME-BIBLIOTECA

Do lado das receitas, observou-se comportamento satisfatório das principais fontes de recursos nos anos de 1981 e 1982, enquanto em 1980 as receitas tributárias e as transferências, que respondiam, nesse ano, por, praticamente 80% das despesas geradas, apresentaram significativa redução.

A evolução das despesas totais, superando a receita líquida, gerou um desequilíbrio financeiro que teve de ser financiado via operações de crédito. A participação média de 8% desses recursos nas receitas totais dos estados, ao longo desse período, mostra que o processo de endividamento dessa esfera de governo, através da contratação de recursos de terceiros, foi relativamente bem inferior ao observado na Admi-

nistração Centralizada do Governo.

Nos exercícios de 1983/84, o comportamento das finanças das autarquias e fundações estaduais foi bastante influenciado pelas políticas econômicas adotadas, de caráter recessivo, que tinham como prioridade limitar a expansão dos gastos do setor público. As despesas de custeio sofreram decréscimos reais em 1983 e 84, enquanto os investimentos apresentaram contrações apenas no primeiro ano. Dentre as despesas de custeio, os gastos com pessoal experimentaram cortes pronunciados, registrando, em média, queda de 10% a.a.

A contração da despesa total, que se observou mais fortemente em 1983, acompanhou de perto as reduções nas receitas tributárias e de transferências, ocorridas no período. Já em 1984, apenas as receitas provenientes das transferências, registraram crescimento (20,7%), o que propiciou aos estados ampliarem razoavelmente suas despesas. Ao longo desses dois anos, referidas fontes de recursos responderam, em média, por 80% das receitas totais.

Com base nessas informações, observa-se que, ao longo desses dez anos analisados, apesar dos constantes desequilíbrios nas contas dos órgãos da administração descentralizada do governo, uma pequena parcela das despesas era financiada via operações de crédito. Além disso, dada a baixa

importância relativa da opção do endividamento, via financiamento por meio da contratação de empréstimos, o grau de comprometimento da receita líquida com os serviços das dívidas interna e externa, ao longo desses dez anos, situou-se, em média, em torno de 7%, o que evidencia que as autarquias e fundações tiveram um papel inexpressivo no cômputo geral da dívida dos estados.



## 5. A DÍVIDA DO SETOR PÚBLICO

### 5.1. ORIGEM E COMPOSIÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

A origem do endividamento dos estados e municípios brasileiros apresenta dois aspectos bastante evidentes no contexto da evolução das finanças públicas no Brasil. De um lado, tem-se como fator primordial a questão institucional, relacionada com as reformas fiscais-financeiras implementadas em 1965. Tal fato provocou uma concentração e centralização dos recursos financeiros e tributários em favor da União, aumentando a dependência financeira dos estados e municípios, bem como contribuindo para os constantes desequilíbrios em seus orçamentos. Por outro lado, existe o aspecto relacionado à forma de financiamento dos déficits governamentais, baseada predominantemente no aproveitamento das inúmeras oportunidades para tomada de empréstimos, ensejadas pelas disponibilidades de poupanças doméstica e estrangeira.

A ampliação da dívida interna para financiar parte do déficit orçamentário dos vários governos foi bastante facilitada pelo aumento das possibilidades para concessão de crédito, manifestado através da multiplicação dos fundos federais de financiamento (FGTS, PIS, PASEP, FAS etc). O endividamento externo, por sua vez, foi estimulado pela estraté-

gia da política econômica, que privilegiava a entrada de divisas estrangeiras. Ademais, a partir de 1980, dada as dificuldades em nosso balanço de pagamentos, o Governo Federal chegou até mesmo a induzir a captação de recursos no exterior.

Dentro desse contexto, observa-se a partir da década de 70 substancial acréscimo das dívidas dos estados e municípios, pois a captação de recursos adicionais, via operações de crédito, passou a ser o principal instrumento alternativo utilizado por essas unidades para financiar suas despesas de custeio, investimentos e encargos financeiros.

Na realidade, a dimensão e o perfil da dívida global do setor público constitui uma das principais causas da atual crise por que passa o estado brasileiro em suas diversas esferas, evidenciada através da queda dos investimentos públicos, da redução do nível de emprego e da aceleração do processo inflacionário. Para que esse setor, constituído pelos governos federal, estadual e municipal, possa ser ainda agente indutor do progresso sócio-econômico do País, necessitará de amplo e profundo saneamento financeiro. Deve-se repensar, portanto, o mais urgente possível, a questão da dívida pública para que se possa montar um esquema de financiamento que viabilize a retomada dos investimentos públicos e, ao mesmo tempo, dê suporte à implementação de políticas duradouras de estabilização de preços.

A apreensão maior com relação à dívida refere-se, basicamente, ao elevado peso dos encargos financeiros dela decorrentes e que vem comprometendo significativamente a aplicação dos recursos disponíveis em obras sociais básicas. O endividamento via operações de crédito, que assumiu maior participação como uma das soluções para equilibrar os orçamentos estaduais e municipais, poderia ser até uma forma saudável de gerar receitas, desde que esses recursos não fossem sistematicamente utilizados para honrar compromissos financeiros de dívidas acumuladas ou simplesmente para despesas de custeio.

BCME-BIBLIOTECA

Parece evidente que os constantes déficits do setor público são decorrentes de desequilíbrios tanto no orçamento fiscal (despesas correntes excedendo o valor da arrecadação tributária), quanto no orçamento de crédito. Mesmo que o governo cortasse grande parte de suas despesas correntes (gastos com o funcionalismo, por exemplo), o déficit se manteria, tendo em vista os desajustes no balanço de capitais. A solução para o déficit orçamentário exige assim medidas corretivas, tanto no orçamento fiscal, quanto no de créditos.

(1) De qualquer forma, tendo em vista que a dívida assumiu uma dimensão que provavelmente não comporta qualquer ampliação, há necessidade de se fortalecer a capacidade financeira dos estados e municípios, de forma a tornar os fluxos e fontes sistemáticos de receitas compatíveis com o volu-



me total de gastos necessários para satisfazer às inúmeras e crescentes demandas sociais. Além disso, é preciso também vincular essa expansão dos gastos públicos ao aumento da arrecadação tributária, observando-se critérios de eficiência e retorno financeiro desses dispêndios, para o erário público estadual ou municipal.)

"A preocupação com a elevação do montante real das dívidas dos subgovernos nacionais e a perspectiva de insolvência financeira dessas unidades, fizeram com que o poder central estabelecesse uma série de restrições com relação ao uso do crédito público." No entanto, a regulamentação criada, que condicionava os limites de endividamento dos governos estaduais e municipais abrangeu apenas a parcela menos significativa da dívida, deixando muitas oportunidades para sua ampliação. Os empréstimos considerados extralimites, referentes a programas de execução de obras de saneamento básico urbano e a urbanização de conjuntos habitacionais populares não se enquadravam nos limites de endividamento estabelecidos pelo Senado Federal, através da Resolução 62/75, e se expandiam a um ritmo muito mais intenso do que os demais empréstimos. Além disso, fugindo aos controles, no início dos anos oitenta, muitos governos utilizaram-se das operações de crédito via "Autofinanciamento", onde uma empreiteira ou construtora, para realização de alguma obra pública, contraía dívida em um banco comercial ou de investimento, mas quem deveria honrar com o serviço da dívida seria o governo contratante.

Pelo que se observa, os controles normativos eram mais rigorosos com relação aos empréstimos cujos objetivos não fossem considerados prioritários pelo governo federal. No entanto, maiores facilidades de ampliação do endividamento existiam para aquela modalidade de empréstimos considerados extralimites pela legislação em vigor e que fossem destinados precipuamente para investimentos em obras de habitação, saúde e saneamento.

A análise desagregada da dívida dos governos estaduais e municipais apresentada na Tabela 12, revela que a maior parcela da dívida dessas unidades, em 1990, era de responsabilidade dos estados (Cr\$ 3.076,0 bilhões, ou 90% dos Cr\$ 3.417,4 bilhões), correspondendo a dívida das capitais a apenas 10% desse total, ou seja, Cr\$ 341,4 bilhões. A nível regional, o Nordeste respondia, naquele ano, por apenas 17%, ou Cr\$ 582.148,1 milhões, da dívida global dos estados e capitais do País. É importante salientar que o problema do endividamento das prefeituras das capitais assume uma expressão bem mais ampla, pois a maior parte das atividades produtivas concentra-se nesses grandes centros urbanos e as deficiências administrativas provocadas pelo acúmulo de dívidas, podem estar afetando diretamente o crescimento econômico das cidades mais importantes da Região.

TABELA 12 - Composição da dívida estadual e municipal: Dez/90

Em Cr\$ milhões

DISCRIMINAÇÃO	INTERNA		FLUTUANTE	EXTERNA	%	TOTAL	%
	FUNDADA	%					
Governos Estaduais	2.756.545,6	90	25.067,4	294.344,7	94	3.075.957,7	90
Nordeste-Estados	456.830,0	15	1.214,8	83.357,0	26	541.401,8	16
Capitais	319.892,8	10	1.199,6	20.322,9	6	341.415,2	10
Nordeste-Capitais	39.120,3	1	762,0	865,0	0	40.746,3	1
Nordeste-Total	495.950,3	16	1.976,8	84.222,0	27	582.148,1	17
Total	3.076.438,4	100	26.267,0	314.667,6	100	3.417.372,9	100

FONTE: DEPARTAMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA E DE OPERAÇÕES ESPECIAIS-DEDIP DO BANCO CENTRAL

(\*) Inclui CEF, FAS, contratos, garantias, etc.

(1) Em conformidade com o estabelecido na Resolução nº 58, de 13/12/90, do Senado Federal.



Para a formulação das tabelas apresentadas no presente trabalho, foram utilizados principalmente os dados fornecidos pelo Departamento da Dívida Pública e de Operações Especiais do Banco Central, embora se questione a abrangência dessas informações sobre a apuração dos diversos componentes da dívida. O nível de atualização do saldo da dívida de cada unidade depende do fato desse governo ter feito alguma operação financeira recente, sendo o Banco Central informado da mesma. Além disso, não existe compatibilidade nas informações fornecidas pelos diversos órgãos governamentais, pois quando se compara os dados sobre o saldo da dívida ao fim do ano, informados pela mesma unidade governamental àquele Departamento, por força de regulamentação específica, com os da Secretaria do Tesouro Nacional, tirados dos Balanços, dificilmente os números coincidem.

De qualquer maneira, diante das dificuldades em se obter estatísticas de fontes secundárias a respeito da dívida das diversas unidades federadas, as informações prestadas pelo Banco Central servem com boa eficiência para os objetivos a que se propõe este trabalho, qual seja, o de evidenciar o quadro de insolvência financeira dos Estados e Municípios do Nordeste.

### 5.1.1. A Regulamentação da Dívida Pública Estadual e Municipal

O crescimento do setor público brasileiro pode ser evidenciado através da análise dos vários agregados econômicos, tais como gasto público, receita tributária, valor da renda gerada pelo setor produtivo estatal e pela expansão das demandas sociais, causadas por esse crescimento. Essa ampliação fez com que a política econômica não se restringisse apenas ao equilíbrio orçamentário, mas considerasse também os efeitos dos gastos e das receitas governamentais sobre a estabilidade da economia brasileira, sobre o crescimento e sobre a distribuição de renda. A expansão do setor produtivo estatal contribuiu principalmente para promover o crescimento econômico.

Naturalmente, toda essa dimensão e influência do aparelho estatal na vida econômica ensejou fortemente as profundas reformulações fiscais-financeiras dos anos 60, as quais revelaram, dentre outras coisas, a intenção do governo em dar ao crédito público um uso correto e adequado. Dentre as mudanças ocorridas, a principal refere-se à centralização de decisões, aumentando o poder de influência e de eficiência do Governo Federal. A idéia principal era reduzir a capacida-

de de decidir sobre o ritmo e a distribuição dos investimentos, feita pelos estados, os quais deveriam estar integrados, em primeiro lugar, aos objetivos das políticas fiscal e monetária, adotadas pelo Poder Central.

Dentro desse contexto, elaborou-se a Reforma Tributária de 1965, efetivamente implantada em 1967, onde se buscava redefinir a função dos tributos como instrumentos de política econômica. Para a consecução desses objetivos, essa reforma deveria transferir para a União a competência da maioria dos tributos (para facilitar sua manipulação), bem como tornar mais eficiente o sistema de arrecadação. Com isso, estados e municípios foram perdendo progressivamente as fontes tradicionais de arrecadação tributária, o que favoreceu a expansão de alternativas não-tributáveis de financiamento dos déficits orçamentários, através dos vários tipos de operações de crédito. Estas, por sua vez, passaram a ter uma maior importância relativa como complementação de receita, permitindo, em todos os estados, a institucionalização de uma forma adicional de captação de receitas, que passou a ser utilizada não apenas para financiar programas de investimentos, mas também para manter parte das despesas de custeio.

A partir dos anos 70, a intensa utilização do crédito público, por parte dos estados e municípios, determinou a imposição de restrições por parte do Governo Federal, com vistas a tentar conter a expansão desordenada das dívidas



desses subgovernos e, ao mesmo tempo, estabelecer critérios para a aplicação dos recursos públicos.

A Constituição de 1988 traz um capítulo especial sobre a questão das finanças públicas, mas sua regulamentação ainda está na dependência de lei complementar. Por esta razão, continuam vigorando os mesmos princípios estabelecidos pela Constituição de 67, permanecendo como competência da União a fiscalização das operações de crédito em geral, enquanto o Senado se responsabiliza pelo disciplinamento da dívida pública fundada dos estados e municípios. Esta dívida, também denominada por consolidada, abrange a totalidade das operações não caracterizadas como antecipação de receita orçamentária.

Cabe ao Senado Federal, por proposta do Presidente da República e através de resolução, fixar limites globais para o montante da dívida consolidada; estabelecer e alterar limites de prazo mínimo e máximo, taxa de juros e demais condições das obrigações; e proibir ou limitar temporariamente a emissão e o lançamento de quaisquer obrigações.

As diretrizes básicas para a regulamentação das operações de crédito até 1975 foram dadas pela Resolução do Senado nº 58/68, sucessivamente prorrogada pelas Resoluções do Senado, nº 79/70; 52/72 e 35/74, proibindo aos estados e municípios, pelo prazo de dois anos, a emissão de obrigações,

à exceção das emissões destinadas exclusivamente à realização de operações de crédito para antecipação de receita orçamentária, bem como as que se destinassem ao resgate de obrigações em circulação, observando o limite máximo registrado na data de início de vigência - 29/10/68.

A partir de 1975, as operações de crédito dos governos estaduais e municipais foram orientadas pela Resolução nº 62, de 28/10/75, do Senado Federal, regulamentada pelas Resoluções nº 345 e 346 de 13/11/75, do Banco Central. Um de seus objetivos era estabelecer normas bem mais dinâmicas sobre o endividamento público interno dos estados e municípios. Para isto, foi liberado o financiamento para esses subgovernos de acordo com suas condições econômico-financeiras, com a estipulação de limites para suas dívidas consolidadas internas, tendo por base os resultados orçamentários obtidos no exercício imediatamente anterior. Assim, a cada nova operação de crédito pretendida - quer pela colocação de títulos públicos de prazo igual ou superior a um ano, quer pela contratação de empréstimos junto a instituições financeiras - tornava-se necessário observar os limites fixados na referida Resolução.

Na realidade, a Resolução nº 62/75 modificou sensivelmente os critérios a que subordinavam-se as operações de crédito do setor público, mas esse novo modelo institucional foi bastante problemático, tendo em vista que as despesas

globais de todos os governos estaduais e municipais suplanta-  
vam os limites estabelecidos. Para contornar o problema, o  
Senado Federal promulgou em 11/10/76, a Resolução nº 93, re-  
gulamentada pela Resolução nº 397, do Banco Central, com a  
intenção de criar alternativas para o financiamento de inves-  
timentos de real interesse econômico-social, tais como obras  
de saneamento básico urbano, construção de conjuntos habita-  
cionais etc. Justificou-se esse novo sistema de regulamenta-  
ção por adotar critérios mais flexíveis para controle da dí-  
vida pública consolidada interna, tendo em vista as próprias  
condições econômico-financeiras dos estados e municípios.

A partir da Resolução nº 93/76, o tipo de regula-  
mentação exercido sobre a dívida consolidada interna era mais  
rigoroso apenas no que diz respeito à ampliação da dívida de  
uso indiscriminado, pois para aqueles gastos destinados a fi-  
nalidades concebidas como prioritárias pelo Governo Federal,  
havia maiores facilidades de acesso ao crédito. Na realidade,  
a legislação até então vigente, funcionava basicamente como  
um instrumento de controle sobre o uso e não sobre o montante  
da dívida.

Por esta razão, dado o livre acesso aos empréstimos  
voltados para programas sociais, considerados extralimites  
pela Resolução nº 93, o controle sobre o montante da dívida  
tornou-se relativamente ineficaz, tendo em vista que estados



e municípios utilizavam-se intensivamente desses recursos, como forma de fugir aos limites de endividamento estabelecidos pela Resolução nº 62.

Os limites estipulados na Resolução do Senado nº 62/75, foram alterados por iniciativa do Poder Executivo, pela Resolução nº 93/76 e, posteriormente, pelas de nº 64/85, 140/85, 87/87 e 94/89. As normas complementares são ditadas através de uma série de Resoluções publicadas pelo Banco Central (BACEN).

#### BCME-BIBLIOTECA

A Resolução nº 94, de 15.12.89, foi promulgada pelo Senado Federal visando a eliminar as brechas existentes nas regulamentações anteriores e, também, procurando tornar mais realista e abrangente o controle sobre o endividamento público dos Estados, Municípios e Autarquias. Pela nova legislação deixaram de existir as diferenciações entre dívidas intralimite ou extralimite e os parâmetros que estabeleciam os limites de endividamento de cada unidade passaram a ser definidos conforme a evolução dos principais indicadores orçamentários.

Posteriormente, o Senado Federal promulgou a Resolução nº 58, de 13.12.90, a qual introduziu alguns aperfeiçoamentos que se faziam necessários para assegurar o controle efetivo do endividamento estadual e municipal, por parte daquela Casa Legislativa, adequando-o, simultaneamente, às diretrizes da política econômica desenvolvida pelo Governo Fe-

deral, com vistas à contenção do déficit público sob todas as formas.

Atualmente, as normas legais que estabelecem limites globais e condições para as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas autarquias, estão inseridas nessa Resolução nº 58, apresentada sumariamente a seguir:

a) As operações de crédito realizadas em um exercício não poderão exceder o montante das despesas de capital;

b) As operações de crédito interno e externo obedecerão aos seguintes limites:

- O montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ultrapassar o valor dos dispêndios com amortizações e encargos da dívida fundada vencida e vencível no ano, devidamente atualizada, ou vinte por cento da receita líquida real(21)

---

(21) Receita líquida real representa a receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior ao mês em que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operação de crédito e de alienação de bens ocorridos nos referidos doze meses.

- O dispêndio anual máximo, compreendendo principal e acessórios de todas as operações, não poderá ultrapassar a margem de poupança real(22)

- c) Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias poderão pleitear que os limites fixados no item b sejam temporariamente elevados, a fim de realizarem operações de crédito especificamente vinculadas a empreendimentos financeiramente viáveis e compatíveis com os objetivos de planos nacionais de desenvolvimento;
- d) Os limites fixados no item b não se aplicam às operações de crédito por antecipação de receita orçamentária; e
- e) Os títulos de dívida pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios somente poderão ser lançados, oferecidos publicamente ou ter iniciada a sua colocação no mercado, com rendimentos pré-fixados ou pós-fixados, depois de previamente autorizados pelo Senado Federal.

---

(22) Entende-se por margem de poupança real, o valor da receita líquida real, deduzidas as despesas correntes pagas.



### 5.1.2. Dívida dos Governos Estaduais

Como foi mencionado, o descompasso ocorrido entre a receita líquida e a despesa total apresenta-se como a principal causa do endividamento do setor público ao longo dos anos 80. Para fechar suas contas, os Estados tiveram que recorrer, de forma crescente, às operações de crédito, cada vez mais dificultadas face à vulnerabilidade de suas finanças, comprometidas, em alguns casos, por queda de receitas, por despesas caindo mas a taxas menores, ou mesmo crescentes, e por compromissos de suas dívidas cada vez maiores.

Por esta razão, acentuaram-se as dificuldades dos governos estaduais em relação à cobertura financeira de suas necessidades, obrigando-os a se comprometerem cada vez mais com o endividamento como única alternativa de viabilizar seus orçamentos. O problema é agravado com a aceleração do processo inflacionário, pois a plena correção do passivo contribui para que este saldo, bem como os encargos devidos a cada ano, cresçam a taxas superiores à expansão da arrecadação tributária e operacional própria, o que resulta num contínuo aumento do comprometimento das receitas com os encargos financeiros da dívida. Qualquer acréscimo na taxa de juros gera um fluxo de desembolsos, ao lado das amortizações, desproporcionalmente elevados em relação às receitas orçamentárias, as quais variam diretamente com a atividade econômica.

Durante o período 1980/89, observou-se substancial crescimento da dívida de todos os estados do Nordeste, sendo Paraíba, Rio Grande do Norte, Maranhão e Piauí os que apresentaram as maiores taxas reais de crescimento relativamente ao que existia ao início de 1980. Por outro lado, os maiores saldos da dívida, em fins de 1990, pertenciam aos estados da Bahia, Pernambuco e Ceará, os quais respondiam, conjuntamente, por cerca de 69% do volume total da dívida da Região. No lado oposto estão os estados de Alagoas, Rio Grande do Norte e Sergipe, com os menores saldos. Naturalmente que a dívida em si não reflete a verdadeira situação financeira do Tesouro Estadual, o que vai depender da capacidade própria de pagamento, traduzida no potencial de arrecadação fiscal, bem como da distribuição dos prazos de pagamento dessas dívidas. De qualquer forma, constitui um fator de instabilidade verificar-se que em fins de 1989, os estados do Ceará, Bahia, Rio Grande do Norte e Paraíba apresentavam um montante de dívida superior à receita líquida, enquanto Maranhão, Piauí e Pernambuco tinham um volume de dívida acima de 80% de suas receitas, excluídas as operações de crédito.

A composição da dívida global dos estados manteve-se praticamente inalterada no decorrer do período. As obrigações oriundas das operações de crédito, efetuadas com o mercado interno, predominaram no passivo financeiro dos tesouros

estaduais, sendo os empréstimos extralimites(23) os mais representativos. As dívidas de curto prazo, ou seja, aquelas com prazos de pagamento inferiores a doze meses, apresentaram baixa participação relativa em todos os anos da década.

O mecanismo de financiamento das atividades via colocação de títulos foi pouco utilizado pelos estados do Nordeste, embora aparentemente as condições normativas (Resolução 62/75, do Senado Federal) para a emissão de títulos estaduais não façam objeção ao seu uso. Trata-se mais de uma limitação ditada pelo mercado de, tradicionalmente, não negociar com esses papéis. Ao longo do anos 80, os Estados da Bahia, Rio Grande do Norte, Paraíba e Ceará foram os que recorreram mais freqüentemente ao financiamento via emissão de títulos mas, dada sua baixa importância relativa, observa-se que o volume global da dívida envolvida nessa categoria representava, em 1990, apenas 11,0% da dívida interna fundada dos estados do Nordeste.

A decomposição da dívida da administração direta dos governos estaduais, em fins de 1990, é apresentada na Tabela 13. Como mostra referida Tabela, a dívida consolidada interna representava 85% da dívida dos estados do Nordeste,

---

(23) A caracterização desses tipos de empréstimos prevaleceu até a resolução nº 94/89.



TABELA 13 - Posição geral da dívida do setor público nos estados e capitais do Nordeste-Administração Centralizada: Dez/90

Em Cr\$ milhões

GOVERNO ESTADUAL  E	DÍVIDA INTERNA			DÍVIDA EXTERNA	DÍVIDA TOTAL
	FUNDADA		FLUTUANTE		
	TÍTULOS	OUTROS(*)			
PREFEITURAS DAS CAPITAIS					
MARANHÃO	0	24.381	-	15.638	40.019
. São Luís	0	891	-	-	891
PIAUI	124	11.017	540	11.223	22.304
. Teresina	-	970	-	-	970
CEARA	4.098	70.541	-	10.365	85.004
. Fortaleza	-	2.721	44	-	2.765
R.G. DO NORTE	7.277	6.192	375	1.882	15.726
. Natal	-	2.075	-	50	2.125
PARAIBA	4.538	44.830	-	12.906	62.274
. João Pessoa	-	1.478	-	-	1.478
PERNAMBUCO	-	64.252	-	4.563	68.815
. Recife	-	3.348	400	422	4.170
ALAGOAS	-	8.190	-	975	9.165
. Maceió	-	3.087	-	393	3.480
SERGIPE	-	17.663	-	611	18.274
. Aracaju	-	1.431	-	-	1.431
BAHIA	30.969	162.757	300	25.195	219.221
. Salvador	-	23.119	318	-	23.437
SOMA DOS ESTADOS (A)	47.006	409.823	1.215	83.358	541.402
SOMA DAS CAPITAIS (B)	-	39.120	762	865	40.747
(%) B/A	-	9,5	63,0	1,0	7,5

FONTE: Departamento da Dívida Pública - DEDIP, do Banco Central

NOTAS: (1) Dados relativos à dívida contratada informada.

(2) Em conformidade com o estabelecido na Resolução nº 59/90, de 13.12.90, do Senado Federal.

(\*) Inclui contratos, garantias, CEF, FAS etc.

correspondendo a Cr\$ 458.044,0 milhões. As maiores parcelas dessa dívida concentravam-se nos estados da Bahia (Cr\$ 194,0 bilhões), Ceará (Cr\$ 74,6 bilhões) e Pernambuco (Cr\$ 64,3 bilhões) que, conjuntamente, respondiam por 77% da dívida fundada interna da Região. Quanto às dívidas de curto prazo, em 1990, os dados fornecidos mostram que elas eram relativamente insignificantes, existindo apenas nos estados do Piauí (Cr\$ 540 milhões), Rio Grande do Norte (Cr\$ 375 milhões) e Bahia (Cr\$ 300 milhões), o que representa menos de 1% da dívida total da Região.

A mesma Tabela 13 mostra que os débitos enquadrados na categoria "outros" correspondiam, em 1990, a Cr\$ 409,8 bilhões, ou 84% da dívida total dos estados, o que se explica pelo fato de englobar todas aquelas operações relativas aos financiamentos obtidos junto ao ex-Banco Nacional de Habitação, à Caixa Econômica Federal (FAS) e ao Banco do Brasil (FNDU) - empréstimos extra limites(24) -. Esta elevada participação revela que os controles normativos estabelecidos pelo Senado Federal, pelo menos até a Resolução nº 94/89 en-

---

(24) A fim de exercer um controle mais rígido sobre as operações de crédito dos estados e municípios, o Senado Federal elaborou a Resolução nº 94/89, eliminando as diferenciações entre os empréstimos considerados intralimites e aqueles enquadrados como extralimites, os quais contribuíram bastante para a expansão do passivo financeiro desses subgovernos. As operações extralimites referem-se aos financiamentos obtidos junto ao ex-Banco Nacional de Habitação, à Caixa Econômica Federal (FAS) e ao Banco do Brasil (FNDU). As operações intralimites são as demais operações financeiras de endividamento interno reguladas pelo Senado Federal.



trar em vigor, no sentido de limitar o endividamento dos estados, abrangia apenas a parte menos significativa da dívida, já que todas as unidades preferiam fugir aos limites estabelecidos, recorrendo aos amplos recursos provenientes dos fundos compulsórios do Governo, administrados por aquelas Instituições Federais, para os quais não existiam restrições.

Os empréstimos contratados no exterior tornaram-se mais freqüentes nos anos 80 quando, pela necessidade de captação de divisas estrangeiras, em face da contínua dificuldade para fechamento do balanço de pagamentos, a estratégia seguida pelo Governo Federal foi tornar menos rígidos os controles existentes(25) ou até mesmo induzir as captações no exterior - cite-se a Resolução 63 (26), estendida ao setor público a partir de 1981. A participação da dívida externa no total da dívida fundada dos estados, em fins de 1990, representava apenas 15% desta, ou Cr\$ 83,4 bilhões, superando plenamente ao valor total das dívidas contraídas por meio da emissão de títulos (Cr\$ 47,0 bilhões). Nos estados do Ceará, Maranhão e Piauí, a dívida externa respondia por mais da me-

---

(25) Formalmente, a contratação de um empréstimo externo diretamente por qualquer unidade da federação submete-se a rigo-rosas normas, desde a aprovação pelas autoridades econômicas (após apreciação sobre a prioridade do empreendimento a ser financiado) até a aprovação pelo Senado Federal.

(26) Resolução nº 63, de 21/08/67 - Faculta aos bancos de investimento ou de desenvolvimento e aos bancos comerciais autorizados a operar em câmbio, a contratação direta de empréstimos externos destinados a repasses a empresas no País, quer para financiamento de capital fixo, quer de capital de giro.



tade da dívida fundada, em 1990.

Consideradas as condições adversas, a expansão do fluxo de receitas, provenientes de poupança estrangeira, amplia ainda mais as distorções no passivo financeiro dos estados, em face, de um lado, da elevação e flexibilidade das taxas de juros externas e, de outro, da aceleração das desvalorizações cambiais, ultrapassando, por vezes, a correção monetária.

#### BCME - BIBLIOTECA

Nos últimos anos, a rolagem da dívida externa, junto ao Tesouro Nacional, vem ganhando importância crescente em decorrência da impossibilidade de os estados honrarem integralmente os seus compromissos externos. Além disso, como normalmente um contrato externo é feito com garantia federal, se os contratantes nacionais não honrarem os seus débitos, eles se convertem em dívida interna perante o Tesouro. Torna-se assim, o Governo Federal, um importante credor dos estados, cabendo-lhe, portanto, maior poder nas decisões para estabelecer condições mais favoráveis de renegociação da dívida estadual.

Naturalmente, a série de restrições estabelecidas pelo poder central não poderia conter a expansão do endividamento dos estados pois, ao mesmo tempo em que se dificultavam os empréstimos enquadrados nos limites regulamentares, estimulava-se a contratação externa - prioridade da política fe-

deral para equilibrar o balanço de pagamentos - e as operações de crédito relativas a contratos com alguns Órgãos federais para programas de investimentos em obras sociais básicas. Estima-se que a participação desses dois componentes da dívida alcançava, em 1990, algo em torno de 75%, ou Cr\$ 403,1 bilhões, da dívida total dos estados (Cr\$ 541,4 bilhões).

### 5.1.3. Dívida dos Governos Municipais

As estatísticas disponíveis mostram que o endividamento municipal representa pequena parcela da dívida global do setor público, estando a maior parte dessa dívida concentrada nas capitais. Verifica-se, também, que as capitais do Nordeste respondem conjuntamente por apenas 7,0% da dívida total dos estados e capitais da Região.

Apesar de representar uma pequena proporção da dívida total dos estados e municípios, o endividamento das capitais tem agravado o déficit crônico em suas contas, obrigando os prefeitos a recorrerem ao Governo Federal com propostas de renegociação da dívida de forma a tornar o seu pagamento mais compatível com a realidade das finanças municipais. Na verdade, o problema da dívida das capitais reside basicamente nas dificuldades em se honrarem os compromissos dela decorrentes, os quais estariam acima da capacidade de pagamento, absorvendo parcelas consideráveis dos gastos que,

de outra forma, seriam destinados à expansão dos serviços públicos essenciais.

A questão do endividamento das capitais assume ainda importância especial, quando se considera que a maioria da população e das atividades produtivas está concentrada nestes centros urbanos. Assim, as dificuldades financeiras provocadas pela dívida acabam gerando ineficiências econômicas e sociais, com sacrifícios na prestação de serviços básicos à população e queda da eficiência produtiva nos setores econômicos.

Uma vez que a possibilidade de aumento do nível de endividamento dos municípios é bastante reduzida nas atuais circunstâncias, há necessidade de fortalecer a sua capacidade financeira de forma que os investimentos urbanos para ampliação dos seus serviços sejam financiados através de recursos tributários locais ou transferidos pelos estados e pela União. Neste aspecto, a reforma tributária ensejada pela Constituição de 1988, já traz alguns avanços que possibilitam a ampliação da arrecadação fiscal dos municípios. Dentre outras coisas, eles ganharam o imposto sobre transmissão "intervivos", de bens imóveis e o imposto sobre vendas a varejo de combustíveis líquidos ou gasosos (exceto óleo-diesel). Além disso, ainda se beneficiaram com a elevação do percentual de partilha dos principais impostos federais (IPI e IR), que já na promulgação da Constituição passou para 20%, deven-



do alcançar 22,5%.

Observando-se a evolução da dívida das capitais nordestinas ao longo dos anos 80, verifica-se que nas fases recessivas do ciclo econômico agravam-se as condições de endividamento das cidades. No período 1981/83, por exemplo, a dívida total das prefeituras das capitais experimentou substancial crescimento, aumentando a participação das obrigações financeiras para com a dívida, nos gastos totais dessas unidades. Por outro lado, nos últimos anos, os fluxos de desembolsos com o serviço da dívida vêm registrando níveis bem mais baixos de participação nos gastos totais das capitais, o que pode ser explicado, em parte, pela elevação do grau de inadimplência desses governos para com suas obrigações financeiras, em função da exacerbação da crise financeira que afeta todo o Setor Público, ou ainda, pelo aumento do percentual de rolagem da dívida permitido pelo Governo Federal. Para se ter uma idéia, as cidades de Salvador, Recife e Fortaleza, que vêm apresentando o maior volume de endividamento da Região, comprometeram, respectivamente, em 1990, 7,8%, 2,8% e 3,3% de suas despesas totais com o pagamento de juros e amortizações de suas dívidas, níveis bem mais baixos que os alcançados em 1987, 41%, 15% e 34%, respectivamente.

Ao longo da década, a composição da dívida das capitais apresentou-se praticamente estável, predominando as obrigações de empréstimos efetuados no mercado interno no

passivo financeiro desses governos. Com relação à dívida externa, verifica-se que ela importa mais para a cidade de Macaíó, que a partir de 1983 começou a apresentar saldos de dívida oriundos da utilização de poupança estrangeira. As dívidas de curto prazo, por sua vez, representaram, ao longo da década, pequena parcela do endividamento global das capitais, sendo mais freqüentes nas cidades de Salvador, Recife, Fortaleza e São Luís.

Pela Tabela 13, que mostra a estrutura da dívida das capitais estaduais, em fins de 1990, observa-se que é marcante a concentração do endividamento na maior cidade da Região: Salvador, que sozinha respondia por 58% do total da dívida das capitais, ou seja, Cr\$ 23,4 bilhões dos Cr\$ 40,7 bilhões. Já a dívida da capital do Maranhão atingia, em 1990, Cr\$ 891 milhões, representando o menor saldo do total regional.

A dívida consolidada interna respondia, nesse ano, pela quase totalidade (98% ou Cr\$ 40,0 bilhões) da dívida total das capitais, sendo Salvador a cidade com maior participação neste volume, pois sua dívida interna chegou a Cr\$ 23,4 bilhões. Dentre os componentes da dívida interna, as obrigações de curto prazo detêm uma parcela relativamente insignificante, representando apenas 2% da dívida total, sendo as cidades de Recife (Cr\$ 400 milhões), Salvador (Cr\$ 318 milhões) e Fortaleza (Cr\$ 44 milhões), as únicas a apresentarem

este tipo de endividamento. Apesar da participação relativamente baixa da dívida flutuante no passivo financeiro das capitais, o elevado montante das dívidas enquadradas nas outras categorias, e que já estariam se vencendo, é que tem dificultado sobremaneira a administração financeira dos municípios. Cabe ressaltar ainda que nenhuma capital do Nordeste recorreu, ao longo da década, ao financiamento de suas dívidas via colocação de títulos públicos no mercado. Já a opção pelo endividamento externo foi pouco utilizada pelas capitais da região, existindo apenas nas cidades de Recife, Maceió e Natal. Vale salientar que Salvador, com a maior dívida interna da Região, não tem dívida externa.

Tendo em vista que praticamente toda a dívida dos municípios das capitais refere-se às operações contratadas no mercado interno e que a maioria dos contratos é de financiamentos para programas sociais, com recursos provenientes de órgãos públicos federais (CEF, BB e BNDES), eles assumem, assim, um papel de destaque dentro da estratégia de fortalecimento das finanças municipais, cabendo-lhe maior poder no processo de renegociação do montante da dívida das capitais do Nordeste.



## 5.2. INDICADORES QUANTITATIVOS DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

## 5.2.1. Evolução da Receita Líquida(27) e da Relação Dívida/ Receita Líquida para os Estados do Nordeste

A partir dos anos 80, o problema do endividamento do setor público assumiu maior importância em virtude da pressão que passou a exercer sobre as finanças das diversas esferas de Governo. Cada vez mais, os encargos financeiros das dívidas acumuladas foram comprometendo parcelas crescentes das receitas líquidas dos estados, obrigando-os a recorrer freqüentemente a recursos de terceiros.

Com relação ao indicador dívida/receita líquida, é interessante notar que ele pode não representar muito bem a importância relativa do endividamento no contexto das finanças estaduais, o que vai depender da distribuição temporal dos compromissos financeiros decorrentes da dívida. Mesmo que um estado apresente uma relação elevada, isto pode não ser uma carga excessiva, se o pagamento da dívida estiver distribuído por um prazo adequado. No entanto, quando se considera a evolução desse indicador ao longo dos anos, pode-se constatar se os constantes fluxos de gastos para cobertura do ser-

-----  
(27) Receita Líquida = Receita Total - Operações de Crédito.

viço da dívida têm sido suficientes para evitar a tendência de expansão mais acentuada da dívida, frente às receitas, reduzindo assim a capacidade própria de financiamento das atividades governamentais. Além disso, tendo em vista que essa relação não apresenta qualquer associação com o grau de desenvolvimento da unidade representada, a análise desse indicador torna-se mais realista quando se considera o nível de desenvolvimento econômico dos diversos governos. Assim, a questão do endividamento assume contornos diferentes, conforme o tamanho e as características dos estados.

Pela Tabela 14 observa-se que, ao longo dos anos 80, as dívidas estaduais evoluíram a taxas superiores às suas receitas líquidas, atingindo, em 1990, mais de 80% das receitas de quase todos os estados do Nordeste. A forma alternativa de ampliação das receitas, via utilização de capitais de terceiros, que se mostra elevada ao longo da década, apresenta-se como um dos principais fatores condicionantes para este comportamento, pois através da expansão do endividamento, os estados conseguiam recursos adicionais para cobertura dos encargos decorrentes de suas dívidas passadas, bem como das demais despesas correntes. Dos estados do Nordeste, Paraíba, Bahia, Rio Grande do Norte e Ceará, destacam-se dos demais por apresentarem o maior volume de endividamento, com elevadas participações das operações de crédito no volume global de suas receitas, ao longo dos anos 80.



14 - Evolução da receita líquida(\*), em Cr\$ milhões de 1990, e relação dívida/receita líquida nas capitais do Nordeste-Administração Centralizada: 1980-89 (Em Percentagem)

DISCRIMINAÇÃO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Receita Líquida	22.415	21.022	23.518	21.045	20.587	34.042	43.630	50.883	64.314	73.245
Dívida total/receita Líquida	71,5	129,3	169,7	282,7	305,6	152,9	129,6	164,0	110,9	80,3
Receita Líquida	15.322	17.125	19.190	17.418	17.147	24.853	35.566	30.043	22.461	25.466
Dívida Total/receita Líquida	50,3	38,8	51,4	91,6	83,2	82,0	81,1	110,2	179,0	98,9
Receita Líquida	35.108	34.464	36.869	32.692	33.505	43.536	60.375	57.512	89.423	80.870
Dívida Total/receita Líquida	78,9	128,0	131,1	273,0	212,7	189,0	115,0	121,9	34,7	108,1
Receita Líquida	17.045	17.948	19.231	16.670	18.013	24.035	30.341	31.052	31.047	32.651
Dívida Total/receita Líquida	40,2	57,0	82,6	147,2	134,5	99,5	68,1	100,6	79,7	115,1
Receita Líquida	21.318	21.902	23.582	20.837	22.561	34.490	35.630	30.634	30.615	32.824
Dívida Total/receita Líquida	55,8	56,4	89,2	121,7	115,9	126,7	183,9	220,7	574,7	391,3
Receita Líquida	61.788	66.741	72.712	62.981	65.538	85.661	103.218	97.099	101.035	107.233
Dívida Total/receita Líquida	108,4	124,0	129,9	177,9	175,4	150,0	117,4	140,0	143,0	82,4
Receita Líquida	17.577	22.952	23.257	21.956	23.263	30.350	35.737	60.630	25.106	27.117
Dívida Total/receita Líquida	86,5	63,9	83,4	70,2	90,6	209,3	79,2	159,2	95,0	48,0
Receita Líquida	14.563	16.974	18.567	18.302	19.579	24.799	31.911	29.260	29.640	31.314
Dívida Total/receita Líquida	44,5	70,8	87,8	103,8	99,1	69,6	66,0	23,3	47,7	60,7
Receita Líquida	110.832	108.859	123.149	110.666	119.609	139.437	167.571	146.995	172.462	178.043
Dívida Total/receita Líquida	76,3	96,9	102,2	147,9	140,2	147,7	183,7	149,4	114,8	136,8

\* Os dados sobre Receita Líquida foram extraídos da Revista "Finanças do Brasil" da Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. Os saldos das dívidas foram obtidos junto ao Departamento da Dívida Pública, do Banco Central.

RECEITA LIQUIDA = RECEITA TOTAL - OPERAÇÕES DE CRÉDITO



Naturalmente, a origem dos problemas de desequilíbrio financeiro das contas dos governos estaduais reside, atualmente, na magnitude do saldo devedor, desproporcionalmente superior às suas receitas e plenamente corrigido pelos índices inflacionários. Sendo assim, as perspectivas são de uma participação cada vez maior do passivo financeiro nos balanços dos estados, principalmente em períodos de recrudescimento inflacionário, pois a plena correção do passivo contribui para que o saldo da dívida, bem como os encargos devidos a cada ano, cresçam a taxas superiores à expansão da arrecadação fiscal dos estados.

Caso persista o déficit crônico nas contas estaduais, o resultado natural é a perpetuação da tendência explosiva de aumento do endividamento, com elevado grau de comprometimento da receita estadual para o pagamento de juros e amortizações. Nesse caso, o reequilíbrio das contas estaduais passa tanto pelo fortalecimento de suas receitas, como pela adequação dos gastos totais ao nível de arrecadação dessas unidades. Além disso, é necessária também, como foi mencionado, uma negociação dos montantes e redefinição dos prazos e formas de pagamento das dívidas estaduais.

### 5.2.2. Evolução da Receita Líquida e da Relação Dívida/Receita Líquida para as Capitais do Nordeste

A retrospectiva das finanças municipais, ao longo dos anos 80, revela que as capitais nordestinas sempre estiveram envolvidas em situações de déficits em suas operações, sendo a receita líquida arrecadada inferior ao volume total de suas despesas. Para custear a totalidade de seus gastos, os municípios recorreram intensivamente ao financiamento via operações de crédito, o que veio agravar ainda mais o desajuste orçamentário. De fato, embora o endividamento das capitais represente uma pequena parcela da dívida pública, muitas delas encontram-se, atualmente, em dificuldades para honrar seus compromissos porque elevaram exageradamente seu nível de endividamento, estando boa parte de suas receitas comprometida com os encargos das dívidas acumuladas.

Na realidade, a questão da centralização tributária é apresentada como a principal causa do enfraquecimento da capacidade própria de financiamento dos gastos municipais. Sem recursos suficientes para financiar seus investimentos, as prefeituras tiveram de recorrer ao endividamento, através da utilização intensiva dos créditos disponíveis nos bancos e agências financeiras federais. Tal processo se operou de forma desenfreada ao longo dos anos 70 quando, em função dos amplos recursos disponíveis nos fundos federais de financiamento (FGTS, PIS/PASEP, FAS etc.), as operações de crédito res-

ponderam por parcela considerável da receita orçamentária das capitais. Na década seguinte, ainda se observou expressiva participação de capitais de terceiros na composição das receitas municipais, com a diferença de que nos anos 80 os compromissos financeiros originados das dívidas passadas já comprometiam parcela significativa das receitas das capitais, aumentando ainda mais a vulnerabilidade de suas finanças.

Corroborando essas informações, os dados apresentados na Tabela 15 mostram que, de 1980 a 1989, várias capitais do Nordeste experimentaram substancial acréscimo de suas dívidas, superando plenamente as receitas, evidenciando, por um lado, que os fluxos normais de pagamento do serviço da dívida têm sido financiados através da expansão do endividamento. As cidades de Salvador, Maceió e Aracaju, que recorreram de forma mais intensa às contratações de empréstimos como fonte suplementar de receita, apresentaram, ao final de 1989, os maiores saldos de endividamento. Por outro lado, as prefeituras de Teresina e São Luís, que registraram baixa participação de capitais de terceiros na composição de suas receitas, no decorrer do período, chegaram, em 1989, com um volume total de dívida em torno de 25% de suas receitas líquidas.

De qualquer forma, observa-se que, atualmente, todas as capitais nordestinas enfrentam dificuldades financeiras ocasionadas pelo tamanho de suas dívidas. Como parcela considerável de seus gastos refere-se ao pagamento dos com-



TABELA 15 - Evolução da receita líquida, em Cr\$ milhões de 1990, e relação dívida/receita líquida nas capitais do Nordeste-Administração Centralizada: 1980-89

CAPITAIS	DISCRIMINAÇÃO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Luís	Receita Líquida	2.020	1.767	1.561	1.800	1.658	3.756	3.195	3.254	3.807	5.385
	Dívida Total/Receita Líquida	38,5	55,3	106,7	113,6	75,3	2.772,6	40,3	42,4	53,3	22,1
resina	Receita Líquida	2.103	1.508	1.674	1.505	1.767	2.745	3.850	3.944	3.499	3.379
	Dívida Total/Receita Líquida	15,7	-	-	70,9	18,8	26,0	18,1	12,6	7,8	27,8
rtaleza	Receita Líquida	6.060	6.270	6.673	5.190	5.855	7.318	9.301	9.782	-	-
	Dívida Total/Receita Líquida	43,0	59,5	65,2	108,8	66,4	59,7	34,6	48,6	-	-
al	receita líquida	2.727	1.851	2.026	1.754	2.121	2.932	3.868	3.303	3.636	3.736
	Dívida Total/Receita Líquida	18,2	41,4	74,6	78,5	78,9	52,0	36,3	48,8	50,1	80,8
soa	Receita Líquida	1.831	1.822	1.709	1.776	2.057	3.255	3.157	2.802	2.647	3.036
	Dívida Total/Receita Líquida	116,0	136,8	122,8	133,4	197,2	101,0	87,5	118,7	85,3	96,6
ife	Receita Líquida	9.128	9.381	10.101	8.968	8.104	10.630	14.316	13.391	13.086	12.856
	Dívida Total/Receita Líquida	61,4	56,6	69,6	97,7	103,8	76,5	48,2	117,5	280,2	77,8
zió	Receita Líquida	1.985	2.232	2.425	2.520	2.592	4.615	3.664	2.787	2.390	3.043
	Dívida Total/Receita Líquida	9,8	36,1	22,9	113,5	101,3	35,6	70,6	142,5	189,0	145,2
caju	Receita Líquida	1.736	2.108	2.106	1.864	1.823	3.240	4.610	4.813	4.950	3.721
	Dívida Total/Receita Líquida	-	76,7	63,6	121,9	134,2	85,8	40,5	24,1	48,7	101,0
ador	Receita Líquida	10.077	9.717	11.966	12.114	11.592	14.678	16.021	13.271	21.437	13.049
	Dívida Total/Receita Líquida	32,3	59,0	89,3	108,3	108,0	66,4	71,7	105,5	51,4	217,8

Fonte: Revista "Finanças do Brasil", da Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento para os dados de receita líquida; e Departamento da Dívida Pública - DEDIP, do Banco Central, para os dados sobre Dívida Líquida = Receita Total - Operações de Crédito.

promissos financeiros das dívidas acumuladas, as possibilidades de ampliação dos investimentos em obras sociais básicas têm sido bastante limitadas e, o que é mais grave, essas capitais apresentam taxas elevadas de crescimento demográfico e cada vez mais carecem de recursos para investimentos em infra-estrutura urbana.

É necessário, portanto, o fortalecimento da capacidade financeira dos municípios para que se evite que continuem financiando boa parte de seus gastos através do endividamento. As modificações introduzidas pela Constituição de 1988(28), representaram um ganho substancial de recursos financeiros para os municípios, mas é preciso também que os subgovernos envidem esforços no sentido de ampliar o número de contribuintes e alterar os percentuais de cobrança dos principais impostos municipais. Além disso, cabe aos prefeitos das capitais definir regras específicas condicionando a expansão de seus gastos ao crescimento das receitas.

---

(28) Pela Constituição, os municípios ganharam o imposto sobre transmissão, "inter vivos", de bens imóveis e o imposto sobre vendas a varejo de combustíveis líquidos ou gasosos (exceto óleo diesel). Além disso, o percentual de participação nos principais impostos (IPI e IR) foi elevado de 17,0% para 22,5%.



### 5.3. O GRAU DE VULNERABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS

#### 5.3.1. O Caso dos Estados

Um traço comum a todos os governos estaduais, ao longo dos anos 80, foi o crescente agravamento nas condições de endividamento, que pode ser confirmado através do grau de vulnerabilidade, medido pela proporção da renda líquida dedicada ao pagamento do serviço da dívida desses estados. Naturalmente, este crescente peso dos encargos da dívida tem sido o resultado das constantes situações de déficits orçamentários, provocadas pelos desequilíbrios entre receitas e despesas, obrigando os governos estaduais a buscarem nas operações de crédito (muitas vezes sujeitas a condições de mercado indesejáveis) o financiamento para cobrir suas despesas de custeio, investimentos e encargos financeiros.

Na realidade, esse enorme endividamento do setor público espelha o quadro de insolvência financeira dos estados, não permitindo que sejam criadas condições para o crescimento econômico. A causa disso se explica pelo fato de que as obrigações de crédito, amortizações e encargos financeiros do endividamento têm limitado consideravelmente a capacidade de investimento dos governos e, até mesmo suas despesas correntes.



A Tabela 16 registra o grau de vulnerabilidade das finanças estaduais, verificando-se, ao longo da década, contínuo aumento na participação do serviço da dívida na renda líquida dos subgovernos, contribuindo para elevar suas despesas e, ao mesmo tempo, desequilibrar os orçamentos (a participação dos encargos financeiros da dívida na receita líquida dos estados nordestinos oscilou entre 8,0%, em 1980, e 12,4%, alcançados em 1989). Dos estados do Nordeste, Sergipe se destaca por apresentar o menor volume de endividamento ao longo da década, sem grandes dificuldades para honrar os serviços da dívida, visto que representaram, em média, ao longo do período, 4,6% de sua arrecadação fiscal líquida de operações de crédito. No lado oposto, estão os estados da Paraíba, cujo percentual de participação do serviço da dívida na receita líquida, que era de 25,8%, em 1985, elevou-se para 38,3% em 1988, caindo para 21,4% em 1989, e Ceará, que em 1987 tinha praticamente toda renda líquida comprometida com os encargos financeiros das dívidas acumuladas (nesse ano, quase a metade das despesas totais do Ceará destinava-se para o pagamento dos compromissos com a dívida), chegando em 1989 com 26,1% de suas receitas para a cobertura do serviço da dívida.

O Estado da Bahia apresentou, por toda a década, grau de vulnerabilidade (% serviço da Dívida/Receita Líquida) variando entre 10 e 20%, sendo os maiores percentuais observados nos anos de 1987 (18,5%) e 1988 (17,2%). Os desembolsos com os encargos da dívida dessa unidade, durante esses anos,

16 - Evolução da carga do serviço(\*) da dívida interna e externa nos balanços dos estados do Nordeste-Administração Centralizada: 1980-89

Em Percentagem

	SERVIÇO DA DÍVIDA EM %	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
RECEITA	Receita Líquida	6,0	12,5	15,1	14,8	10,8	2,6	8,9	5,7	8,5	8,4
	Despesa Total	5,2	9,2	15,0	16,1	11,6	1,8	7,1	6,3	10,3	8,2
DESESA	Receita Líquida	8,8	7,7	8,4	4,0	2,9	2,2	8,0	2,7	7,5	1,5
	Despesa Total	7,9	7,4	7,3	3,7	2,5	2,1	6,9	2,3	6,9	1,3
PERNAMBUCO	Receita Líquida	8,6	12,4	17,7	20,7	8,0	18,2	19,1	95,8	18,2	26,1
	Despesa Total	6,6	9,7	13,2	16,2	7,6	13,5	13,4	45,0	15,7	20,5
PARANÁ	Receita Líquida	3,7	7,3	7,8	7,0	6,4	13,0	5,6	21,3	7,9	3,6
	Despesa Total	3,2	5,7	6,0	6,6	6,2	10,8	5,1	16,0	5,2	3,1
PARAÍBÁ	Receita Líquida	5,0	7,4	9,0	15,4	16,8	25,8	23,4	25,1	38,3	21,4
	Despesa Total	4,7	6,2	7,0	12,7	16,2	20,2	15,1	15,4	24,9	17,3
PERNAMBUCO	Receita Líquida	4,7	5,7	5,9	7,8	8,0	9,6	11,1	7,7	9,6	8,0
	Despesa Total	4,0	5,3	5,1	8,0	8,8	9,5	9,8	7,6	9,0	7,6
PERNAMBUCO	Receita Líquida	13,6	11,0	8,8	6,0	11,0	18,5	10,5	20,6	20,6	8,0
	Despesa Total	11,9	10,3	7,9	5,6	10,5	15,8	8,0	14,8	17,2	8,0
PERNAMBUCO	Receita Líquida	0,9	2,0	2,2	2,8	5,7	5,5	5,7	7,8	7,2	6,4
	Despesa Total	0,8	2,0	2,2	3,1	6,3	5,0	4,9	8,1	6,7	6,7
PERNAMBUCO	Receita Líquida	11,0	16,8	10,0	12,3	13,4	16,9	15,2	18,5	17,2	13,8
	Despesa Total	9,7	13,7	9,1	10,2	11,1	11,9	11,1	15,5	13,5	12,2
PERNAMBUCO	Receita Líquida	8,0	11,0	9,6	10,9	10,4	13,6	12,8	23,1	14,8	12,4
	Despesa Total	6,9	9,4	8,3	9,9	9,8	10,9	10,0	18,2	12,6	11,1

\*Execução Orçamentária dos Estados e Municípios das Capitais - 1980/89" da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. Refere-se ao pagamento dos encargos e amortizações das dívidas interna e externa.



superavam algumas vezes os dispêndios totais de muitos outros estados da Região. No entanto, tendo em vista o seu nível de desenvolvimento econômico, a importância relativa da dívida, traduzida através daquele coeficiente de vulnerabilidade, foi reduzida, dado o potencial de arrecadação de receitas próprias ou de transferências nesse estado.

#### BCME - BIBLIOTECA

No lado das despesas, o peso do serviço da dívida nos dispêndios totais ao longo dos anos 80, foi mais expressivo nos estados do Ceará, Paraíba e Bahia e Alagoas, enquanto que, em Sergipe, Piauí e Rio Grande do Norte, o compromisso com a dívida representou menos de 10% de suas despesas.

A situação da dívida dos estados pode ser retratada também através da movimentação líquida de capitais, determinada pelo saldo entre a entrada de recursos via contratações de empréstimos e a saída de juros e amortizações. Na verdade, a utilização de receitas adicionais por operações de crédito apresentou-se como a alternativa mais viável, para o financiamento, tanto da dívida como dos demais gastos estaduais.

Considerando-se a elevada participação daquelas dívidas, que até 1989 eram caracterizadas como extralimite, no passivo financeiro dos estados, o endividamento poderia até ser justificado por razões sociais, visto que teoricamente os empréstimos destinavam-se a investimentos em habitação, saneamento básico, saúde e educação. No entanto, o que se obser-



va, ao longo dos anos 80, é uma desprezível contribuição da captação líquida de crédito para o financiamento dos investimentos públicos, com parcelas crescentes dessas receitas servindo, simplesmente, para cobertura dos encargos financeiros das dívidas acumuladas.

Assim, enquanto em 1980 quase todos os estados (à exceção da Bahia) apresentavam captação líquida positiva de capitais de terceiros, em 1989, predominaram situações de déficits, notadamente nos estados do Maranhão, Ceará, Paraíba, Pernambuco e Alagoas(29). Nas unidades do Ceará e Rio Grande do Norte, a entrada de receitas provenientes de operações de crédito apresentou-se, na maioria dos anos, inferior aos desembolsos com o serviço da dívida (Tabela 17).

### 5.3.2. - O Caso das Capitais

Os sucessivos períodos de crise econômica que se abateram sobre a economia ao longo dos anos 80, condicionaram sobremaneira o quadro de forte desequilíbrio orçamentário por que passa o setor público municipal, atualmente. Nesses momentos do ciclo, ampliam-se as dificuldades financeiras, em

---

(29) Constata-se que nesses estados as contratações de empréstimos não foram suficientes para cobertura dos encargos da dívida, sendo a maior parte dos gastos de investimentos financiada por receitas próprias e déficits orçamentárias.

TABELA 17 - Movimentação líquida de capitais nos estados do Nordeste-  
Administração Centralizada: saldos dos balanços estaduais  
de 1989

Em Cr\$ milhões de Out./90

ESTADOS	OP.DE CRÉDITO - SERVIÇO DA DIVIDA (A)	INVESTIMENTOS (B)	% A/B
Maranhão	(3.810)	48.853	-7,8
Piauí	1.841	4.634	39,7
Ceará	(13.003)	7.303	-178,1
R.G. do Norte	7.836	324	2.418,5
Paraíba	(4.743)	2.904	163,4
Pernambuco	(423)	16.643	2,5
Alagoas	(1.791)	102	(1.755,9)
Sergipe	1.206	7.697	15,7
Bahia	8.238	15.874	51,9
Nordeste	(4.652)	104.333	4,5

FONTE: "Execução Orçamentária dos Estados e Municípios das Capitais-1980-89"  
da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia, Fazenda  
e Planejamento.

função do desajuste entre a evolução das receitas (caindo, proporcionalmente, mais que a atividade econômica) e a expansão dos gastos correntes, principalmente dos encargos da dívida. Para a cobertura dos déficits orçamentários, os governos municipais recorreram, de forma desenfreada, ao endividamento, via operações de crédito, acumulando dívidas que viriam agravar ainda mais suas contas, em função do elevado peso das despesas financeiras delas decorrentes.

Como se pode notar na Tabela 18, nos primeiros anos da década, em meio ao comportamento pouco favorável da economia, percebe-se significativo crescimento do comprometimento das receitas para saldar os encargos da dívida na maioria das capitais do Nordeste, como são os casos de São Luís (que de 7,5, em 1980, passou para 24,5% em 1983), Maceió (de 5,2 para 19,9%), Aracaju (de 6,1 para 13,6%), Salvador (de 6,4 para 11,3%) e João Pessoa (de 6,7 para 14,5%). A cidade de Recife destaca-se das demais por apresentar, ao longo dos anos, a maior parcela de comprometimento de sua renda líquida para o pagamento de sua dívida, enquanto em Teresina, o percentual do serviço da dívida atingiu, por toda a década, no máximo 5,3% de suas receitas.

Por outro lado, nos anos de recuperação da economia (1985 e 1986), observa-se diminuição do grau de fragilidade das finanças municipais, em função do aumento da arrecadação fiscal, principalmente de receitas tributárias, em níveis su-



18 - Evolução da carga do serviço(\*) da dívida interna e externa nos balanços das capitais do Nordeste-  
Administração Centralizada: 1980-89

Em Percentagem

	SERVIÇO DA DÍVIDA EM % DA	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
	Receita Líquida	7,5	11,1	14,8	24,5	22,0	0,7	1,9	8,7	11,6	1,2
	Despesa Total	5,5	8,0	8,4	17,4	13,6	0,7	1,2	7,2	11,7	1,1
	Receita Líquida	5,3	4,6	5,3	5,2	5,2	3,9	3,0	3,1	2,2	5,0
	Despesa Total	6,2	4,4	4,3	4,7	6,4	4,4	2,8	2,8	1,8	4,0
	Receita Líquida	8,2	10,2	10,8	11,5	15,1	7,9	11,4	58,0	13,2	3,0
	Despesa Total	6,8	8,3	8,4	8,7	12,2	5,2	8,1	34,0	10,1	3,3
	Receita Líquida	5,4	3,7	5,3	6,3	6,1	7,5	4,2	4,1	3,6	15,1
	Despesa Total	7,1	5,0	3,8	5,2	6,4	7,9	4,3	3,7	2,8	19,0
	Receita Líquida	6,7	10,3	10,5	14,5	12,1	5,8	10,4	5,8	5,7	6,5
	Despesa Total	6,2	7,7	9,0	11,5	9,4	4,7	8,5	5,8	5,1	6,5
	Receita Líquida	18,7	14,9	17,3	19,2	11,9	19,5	10,5	17,2	7,8	3,6
	Despesa Total	15,0	12,1	13,3	16,0	10,6	14,9	9,9	14,7	7,2	2,8
	Receita Líquida	5,2	3,1	7,2	19,9	6,5	4,7	11,8	19,8	9,0	18,1
	Despesa Total	4,4	2,1	4,4	16,6	5,3	3,3	8,1	15,4	3,7	15,3
	Receita Líquida	6,1	8,2	11,5	13,6	10,0	6,8	5,6	7,5	2,9	1,7
	Despesa Total	5,0	7,5	9,6	13,7	7,9	6,0	4,8	7,2	2,1	1,6
	Receita Líquida	6,4	7,7	10,2	11,3	16,5	10,9	5,4	73,0	16,6	13,1
	Despesa Total	5,2	6,0	7,3	10,9	15,8	9,5	4,9	40,9	12,2	7,8
	Receita Líquida	9,8	9,6	11,7	14,2	13,1	9,8	7,7	33,7	10,7	7,3
	Despesa Total	8,3	7,8	8,7	12,2	11,6	8,0	6,6	24,3	8,3	6,1

\*Execução Orçamentária dos Estados e Municípios das Capitais - 1980/89" da Secretaria do Tesouro Nacional do  
Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento.

refere-se ao pagamento dos encargos e amortizações das dívidas interna e externa.

periores ao crescimento das despesas. Entretanto, os saldos das dívidas continuaram se expandindo pois, boa parte dos gastos, tanto de custeio como de investimentos, continuavam a ser financiados por meio da contratação de novos empréstimos. Já em 1987, com a queda da atividade econômica, as despesas financeiras com os encargos da dívida chegaram a representar parcela expressiva das receitas das capitais do Nordeste, principalmente nas cidades de Salvador (73%), Fortaleza (58%), Maceió (19,8%) e Recife (17,2%). Nesse ano, parcela expressiva dos gastos totais dessas cidades destinava-se às obrigações com o serviço da dívida, com participações de 41% em Salvador, 34% em Fortaleza, 15,4% em Maceió e 14,7% em Recife. Considerando-se que elas concentram grande parte da população e das atividades produtivas da Região, a questão do endividamento assume contornos mais drásticos, tendo em vista a incapacidade dessas cidades disporem de recursos suficientes para ampliação e, até mesmo, manutenção dos serviços de infra-estrutura urbana. Portanto, enquanto persistirem essas situações de desequilíbrio financeiro, com grande parte das receitas servindo apenas para a cobertura dos encargos da dívida, será difícil de se conseguir níveis razoáveis de crescimento econômico nesses grandes centros urbanos, piorando, ademais, a oferta dos serviços públicos necessários para a satisfação das demandas sociais.

Ao final de 1989, apenas as cidades de Natal, Maceió e Salvador comprometiam mais de 10% de sua renda líquida

para saldar compromissos com suas dívidas. As demais unidades, por outro lado, destinavam, em média, apenas 4% de suas receitas com desembolsos para cobertura de seus débitos. É bom que se ressalte que ao longo de 1989 todos os municípios do País experimentaram acréscimos em sua arrecadação fiscal, decorrentes dos ganhos financeiros obtidos com a Reforma Tributária implementada em outubro/88.

Ao longo da década de 80 predominaram situações de déficits nos saldos entre a entrada de recursos, via contratação de empréstimos, e a saída de juros e amortizações. Entretanto, comparada a situação prevalecente, em 1989, com a que existia em 1980, constata-se sensível melhora na movimentação líquida de capitais de terceiros para maioria das capitais do Nordeste, sendo as receitas oriundas das operações de crédito superiores às despesas financeiras de suas dívidas. As contribuições líquidas mais expressivas de créditos de terceiros para a formação de capital foram verificadas nas cidades de Maceió, Teresina, Salvador e Aracaju (Ver Tabela 19).



BCME - BIBLIOTECA

TABELA 19 - Movimentação líquida de capitais nos municípios das capitais do Nordeste-Administração Centralizada: saldos dos balanços municipais de 1989

Em Cr\$ milhões de Out./90

CAPITAIS	OPERAÇÕES DE CRÉDITO - SERVIÇO DA DÍVIDA (A)	INVESTIMENTOS (B)	% A/B
Sao Luís	27	1.919	1,4
Teresina	(173)	378	-45,8
Fortaleza	(608)	277	-219,5
Natal	(616)	401	-153,6
João Pessoa	(166)	465	-35,7
Recife	(165)	1.531	-10,8
Maceió	(321)	280	-114,6
Aracaju	77	1.017	7,6
Salvador	5.943	5.978	99,4
Nordeste- Capitais	3.998	12.245	32,7

FONTE: "Execução Orçamentária dos Estados e Municípios das Capitais - 1980-89" da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O padrão de financiamento do Setor Público brasileiro nas duas últimas décadas, baseado predominantemente no endividamento, tem sido um dos principais temas discutidos nos debates econômicos atuais. A preocupação maior se restringe à questão do déficit público, cuja magnitude sintetiza a crise fiscal do setor público, em todas as esferas, e vem se manifestando através da queda dos investimentos públicos, da redução do nível de emprego e da aceleração do processo inflacionário. Para que este setor, constituído pelos governos federal, estadual e municipal, possa ser ainda agente indutor do progresso sócio-econômico do País, necessitará de amplo e profundo saneamento financeiro.

Na realidade, a crise fiscal reflete o esgotamento do modelo de financiamento em que se apoiou o Estado brasileiro, ao longo dos anos 70 e parte da década seguinte, que se deu através da utilização intensiva das amplas disponibilidades de poupanças existentes tanto interna, quanto externamente. A fragilidade desse modelo foi esboçada logo nas primeiras manifestações de crise na economia mundial, notadamente na década de 70, que provocaram o estancamento dos fluxos de recursos externos disponíveis para o País, ensejando desajustes na economia nacional, com a deterioração das polí-

ticas públicas, bem como o enfraquecimento da capacidade do Estado induzir o crescimento econômico ou proporcionar a estabilização dos preços.

#### BCME-BIBLIOTECA

A presente dissertação tem como objetivo principal ampliar e aprofundar as discussões sobre os impactos das políticas fiscais do Governo Federal, implementadas ao longo das duas décadas, sobre o endividamento dos estados e capitais do Nordeste. Evidentemente que outros fatores relacionados com a questão da centralização tributária ao nível federal, responsável pela insuficiência de receitas dos subgovernos, bem como o descontrole dos gastos efetuados pelo setor público, também foram condicionantes dos desequilíbrios nas contas dos estados e municípios nordestinos, devendo, portanto, serem objeto de análise do presente estudo.

A importância deste trabalho decorre do fato de que o endividamento dos estados e capitais do Nordeste, provocado pela própria fragilidade financeira, tem gerado ineficiências econômicas e sociais, com sacrifícios na prestação dos serviços públicos essenciais à população e queda de eficiência produtiva nos setores econômicos situados na Região.

A perda da capacidade financeira do setor público foi um dos principais condicionantes da crise do federalismo fiscal brasileiro, fruto da inconsistência entre uma clara e percuciente discriminação de rendas públicas e uma indefinida



e ambígua partilha de encargos entre todas as entidades federadas. A falta de uma estrutura fiscal compatível com as responsabilidades funcionais de cada nível de governo pode ser imputada como a principal responsável pelos desajustes nos orçamentos dos estados e municípios brasileiros.

Por outro lado, verifica-se que ao longo das duas décadas consideradas, os estados e municípios nordestinos enfrentaram freqüentemente déficit em suas contas, obrigando-os a preencher a ausência de recursos através da utilização de capitais de terceiros. A essência das dificuldades esteve fortemente associada à elevada centralização tributária-financeira, que impediu a melhor repartição das receitas e administrações dos orçamentos dessas unidades. Assim, os desequilíbrios provocados pelos desajustes entre receitas e despesas conduziram, naturalmente, esses subgovernos a optarem pela utilização das operações de crédito, cuja importância como fonte alternativa de recursos acentuou-se ao longo dos anos.

Na revisão da literatura existente sobre a evolução do federalismo fiscal brasileiro, destacam-se alguns traços marcantes da estrutura de relações fiscais que o Governo Federal manteve com as diversas unidades federadas. Nesse particular, vale salientar que o federalismo brasileiro partiu de um estado unitário, onde sua própria dimensão territorial e seu crescimento econômico, sugeriam nitidamente que a des-

centralização administrativa era o caminho mais eficiente para garantir melhor aperfeiçoamento da administração pública. Isto contribuiu, sem dúvida, para que, pelo menos em termos financeiros, a União centralizasse a maior parcela da renda pública, o que tem sido uma tendência permanente, em maior ou menor escala, ao longo da história do federalismo brasileiro.

Até mesmo a Constituição de 46, tida como essencialmente municipalista, era representativa de uma tendência centralizadora moderada pois, se de um lado favoreceu a autonomia financeira dos municípios em relação aos estados, por outro, deixava-os bastante dependentes da esfera federal.

Essa tendência centralizadora foi aprofundada com a reforma tributária de 65, que concedeu os mais amplos poderes à União sobre a partilha dos impostos, ao mesmo tempo em que estabeleceu mecanismos de transferências de recursos para os estados e municípios, para compensar a perda de receitas. Vale observar que, se por um lado essas transferências constitucionais federais funcionavam como um instrumento de redistribuição de renda de Estados/Municípios mais ricos para os mais pobres, por outro, o ICM estadual transferia recursos dos Estados/Municípios deficitários para os superavitários em suas transações comerciais. Isso mostra que os vazamentos inter-regionais de renda, por intermédio do sistema tributário, não são suficientemente contrabalançados pelos fundos compensatórios, o que resulta prejuízo para os propósitos de atenuar os desequilíbrios inter-regionais de renda. No caso es-



pecífico do Nordeste, os gastos ou transferências do Governo para os estados da região, constituem, em sua grande parte, renda adicional a ser canalizada para os centros mais desenvolvidos do País.

Por outro lado, os estados e municípios do Nordeste foram também os mais prejudicados com a redistribuição de receitas através das transferências constitucionais pois, embora elas constituíssem em importante fonte de renda para essas unidades, ainda estavam comprimidas, porquanto o Governo utilizava constantemente o aparato tributário, principalmente o IPI e o IR, que formavam a base para a distribuição dos recursos dos Fundos de Participação, para a concessão de uma série de incentivos e subsídios aos setores prioritários para os programas econômicos do governo. Essa estratégia de política fiscal do governo evidencia na verdade um intenso processo de transferência da poupança pública para o setor privado, principalmente na década de setenta. A maior parcela dessa transferência advinha da renúncia fiscal do Governo Central, sendo extremamente prejudicial aos estados e municípios nordestinos, pois além de beneficiar apenas setores localizados nos pólos dinâmicos da economia, reduzia a base para distribuição das cotas dos Fundos de Participação, que eram significativos para essas unidades.

Isso mostra que o endividamento dos estados e municípios nordestinos foi involuntariamente induzido pelas polí-



ticas governamentais a nível do Poder Central. A questão do desequilíbrio dos gastos públicos, incompatíveis com a capacidade financeira dessas unidades, que muitas vezes tem sido utilizada para mostrar o comportamento perdulário desses subgovernos, assume uma dimensão secundária quando se consideram os efeitos deletérios das políticas públicas nacionais sobre as finanças dos subgovernos. Seria bastante difícil para os estados e municípios nordestinos, por exemplo, adotarem políticas contrárias às estratégias que foram estabelecidas nos I e II PNDs, apoiadas fortemente na expansão indiscriminada dos gastos públicos. O próprio Governo Federal estimulava os dispêndios através dos fundos compulsórios, que levaram ao endividamento, bem como dos diversos mecanismos de transferências.

Na realidade, enquanto houve prosperidade econômica tanto interna, quanto externamente, como na década de 70, houve espaço para acomodar, no âmbito das políticas fiscais do governo, setores, formas de financiamento e níveis elevados de gastos públicos. Na medida em que foram surgindo condições adversas, a fragilidade da forma de financiamento do setor público não apenas foi explicitada, como também agravou-se, por conta do ajustamento da economia nacional à nova realidade econômica mundial. Os anos de crise desarticularam a frágil armação institucional do setor público, atingindo mais de perto aos estados e municípios do País.

Assim, os estados e municípios enfrentaram nos anos 80 uma grave restrição das suas fontes de financiamento, provocada não apenas pelo desequilíbrio corrente dos seus fluxos de receita e despesa, mas também pela ruptura de suas condições de liquidez, decorrente do elevado peso do passivo financeiro, incompatível com a capacidade financeira dessas unidades.

### BCME-BIBLIOTECA

O mais grave é que, em função dos mecanismos de indexação existentes na economia, a tendência natural tem sido de que os saldos devedores evoluam a taxas superiores aos fluxos de receitas ou de despesas, pois o valor real dos passivos financeiros é plenamente garantido pelo princípio da correção monetária aplicada a esses saldos, enquanto os rendimentos dos fatores produtivos reais, que influenciam o nível de receitas, variam de acordo com os ciclos econômicos. Quanto às despesas, verifica-se que a contenção de gastos, principalmente de investimentos, adotada ao longo dos anos 80, não tem sido suficiente para conter o crescimento das despesas financeiras.

Com relação à Reforma Tributária ensejada pela Constituição de 1988, vale salientar que essa Reforma propiciou um ganho considerável de receitas para todas as unidades federadas. No entanto, dificultou para o Governo Federal a execução de um ajuste fiscal no âmbito de um programa de estabilização, tendo em vista que grande parte da receita tributá-

ria da União ficou comprometida com as transferências a estados e municípios, pessoal, encargos de dívida e outras vinculações. Por conta disso, vem tendo significativo aumento a participação de receitas não partilháveis (contribuições sociais, por exemplo), na composição global das rendas federais.

O significado mais profundo dessa crise de financiamento que atinge todos os estados e municípios, é o esgotamento do padrão de crescimento e financiamento na economia, baseado na lógica de recursos inesgotáveis para o setor público. Daí se depreende da necessidade de se promover um amplo ajuste fiscal, com a redefinição das funções específicas de cada esfera de governo, que deverá ser acompanhada da redistribuição dos encargos.

Por outro lado, o reequilíbrio das contas dos Estados e Municípios passa também pelo fortalecimento de suas receitas. O atual sistema propicia uma elevada perda de receitas, decorrente da estreiteza das bases tributárias, significando baixa carga tributária, do elevado processo de evasão fiscal e da utilização intensiva de incentivos fiscais e subsídios ao setor privado.

Finalmente, deverão ser encontradas soluções para o equacionamento da questão do endividamento dos Estados e Municípios, que vem se constituindo em importante fonte de de-



sequilíbrio orçamentário. Como grande parte da dívida dessas unidades refere-se a débitos junto a órgãos financeiros oficiais, cria-se espaço para que os governos possam, junto ao Poder Central, tentar um reordenamento das condições e prazos de vencimentos de suas dívidas, com perspectivas, inclusive, de assunção de parte dessas responsabilidades pelo Tesouro Nacional.

## ABSTRACT

The present dissertation analyses the principal conditioning elements of the debt of states and capitals of the northeast region. The importance of this thesis comes from the fact that the public sector debt, tempted by the proper financial fragility, has generated economical and social inefficiency, with reflects on the essencial public services to the population and lower productive efficiency on the economic sectors. The problem of the financial unbalancement of the subgovernment is considered a result of the global crises concerning the brazilian fiscal federalism, that comes true, thought the exhaustion of the financial capacity of the public setor, in all government field. The concentration of the tributary system approved on the reform as of 1965, is known as the great factor of loss on the collector capacity of the States and towns, letting them to run into debt as an alternative way to obtain resources. Besides, the fiscal policies adopted thoughtout two decades, that were strongly influenced on the maintainance of high level public expenditures, undoptedely, positively influenced the States and towns unballanced budget. Moreover, is important to take into account the political and administraction behavior concerning the maintainance of customers practices, where the states expenditures reflects the economic and political power of the local high class, that use the public power to satisfy their accumulation necessities. The very deep meaning of this financing crisis that reaches all states and towns, is the exhaustion of the growth and financing standart on the economy, based on the concept of inexhaustible resources to the public sector. From this conclusions emerge the necessity of making a wide fiscal adjustment, with the redefinition of specific functions on each government field, that must be followed by the distribution of interests.

**7 - APÊNDICES**



7.1 - Medidas de caráter fiscal adotadas pelo Governo Federal para retomada do crescimento econômico-1970/73 (ver 4.2.1)

BCME - BIBLIOTECA

UMENTOS

MEDIDAS

TARIOS

- Portaria nº 13, de 14/01/70 - Governo Federal permitiu que o recolhimento do IPI, à exceção do imposto incidente sobre cervejas, fumo, automóveis, pedras e metais preciosos, passasse a ser efetuado até o último dia do segundo mês subsequente àquele em que houvesse ocorrido o fato gerador. As matérias-primas e manufaturas do setor têxtil tiveram o prazo de recolhimento do IPI prorrogado para 75 dias fora do mês de ocorrência do fato gerador;
- Decreto-Lei nº 1.117, de 10/8/70 - os tratores, máquinas e implementos agrícolas produzidos no País, e que já gozavam de isenção do imposto sobre circulação de mercadorias, passaram a ser isentos também do IPI até 31/12/74;
- Decreto-Lei nº 71.728, de 18/1/73 - mais de uma centena de produtos, desde medicamentos até artigos de higiene, vestuário e materiais de construção, tiveram reduzidas as suas alíquotas e ampliados os prazos de recolhimento, de 90 a 120 dias;
- Decreto nº 73.340, de 19/12/73 - aprovou nova Tabela de incidência do IPI;
- Decreto-Lei nº 1.089, de 02/03/70 - permitiu que fossem abatidas da renda bruta das pessoas físicas, mesmo quando realizadas até a data de entrega das declarações de rendimentos, 30% das importâncias efetivamente pagas para subscrição voluntária de ORTN's, títulos da Dívida Pública de emissão dos Estados e Municípios e Ações nominativas ou nominativas endossáveis de sociedades anônimas de capital aberto, e até 50% do valor pago na compra de ações do BASA e do BNB, desde que a dedução não ultrapasse a 25% do imposto total devido;
- Decreto-Lei nº 1.159, de 17/03/71 - foi prorrogada, até 1972, inclusive, a não incidência do imposto de renda sobre os juros das letras imobiliárias;
- Decreto-Lei nº 1.188, de 21/09/71 - veio permitir aos mutuários do SFH abater da renda bruta, na declaração do imposto de renda de 1972, 20% do montante das prestações efetivamente pagas e juros, mantidos os limites máximos fixados na legislação em vigor;
- Decreto-Lei nº 1.197, de 23/12/71 - prorrogou a isenção do imposto de renda para os empreendimentos novos, agrícolas ou industriais, que entrarem em operação na área da SUDENE, até 31/12/74;
- Decreto-Lei nº 1.240, de 11/10/72 - autorizou o abatimento do lucro sujeito ao Imposto sobre a Renda, da parcela correspondente à exportação de minerais elaborados, desde que a empresa seja de capital predominantemente nacional e exporte, no mínimo, metade de sua produção;
- Decreto-Lei nº 1.260, de 26/03/73 - medida de benefício fiscal às empresas permitindo que sejam excluídos do seu lucro real, para os efeitos da tributação pelo imposto de renda, os resultados decorrentes da alienação de imóveis que integram o ativo imobilizado, desde que sejam incorporados ao capital no prazo mínimo de 6 meses, contados da data que se seguir ao efetivo recebimento do preço da alienação;

- Decreto-Lei nº 1.274, de 30/05/73 - foi estendida até 1976 a permissão às pessoas jurídicas para deduzir do imposto sobre a renda as quantias destinadas à alfabetização programada pelo MOBREAL;
- Decreto-Lei nº 1.300, de 28/12/73 - prorrogou até 31/12/74 a concessão de estímulos às fusões, incorporações e à abertura de capital das empresas. Assim, as empresas poderão até essa data, para fins de fusão ou incorporação de interesse para a economia nacional, reavaliar os bens integrantes do ativo imobilizado acima dos limites da correção monetária, até o valor de mercado, com isenção do imposto de renda incidente sobre o acréscimo de valor, decorrente dessa reavaliação;
- 
- Decreto-Lei nº 1.150, de 14/10/71 - prorrogou até 31/12/74 o prazo que isentava, pelo período de 30 meses (e que expiraria em dezembro/71), do pagamento do imposto de importação, os equipamentos e matérias-primas destinados ao funcionamento, modernização e ampliação das empresas siderúrgicas produtoras ou laminadoras de aço;
- Decreto Lei nº 1.236, de 28/08/72 - autorizou a importação de conjuntos industriais completos com isenção do Imposto de Importação desde que a produção se destine basicamente à exportação;
- Decreto-Lei nº 71.278, de 31/10/72 - criou a Comissão para Concessão de Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação (BEFIEIX), que regulamentou o D.L. Nº 1.219, de 15/05/72, que estabelecia que os bens os bens a importar com as isenções não poderiam ser superiores a um terço do valor líquido da exportação média anual de produtos manufaturados;
- 
- Resolução nº 58, do Senado Federal - fica estabelecido que a partir de 01/01/75 serão reduzidas em 1% as alíquotas sobre operações internas e em 2% às incidentes sobre operações interestaduais, sendo metade em 1975 e o restante de 1976 em diante;
- 
- Decreto-Lei nº 1.296, de 26/12/73 - elevou de 20 para 40% o limite facultado ao Poder Executivo de alterar as alíquotas do imposto único sobre combustíveis e lubrificantes;
- Decreto-Lei nº 73.370, de 26/12/73 - utilizando-se do Decreto-Lei nº 1.296, o Governo elevou de 34% as alíquotas de IUCL ajustando-as aos níveis de preços dos derivados de petróleo, previstos para o primeiro quadrimestre de 1974;
- 
- Decreto-Lei nº 1.269, de 18/04/73 - isentou de pagamento do imposto sobre operações financeiras, as operações de crédito mediante conhecimento de depósito e Warrant representativos de mercadorias depositadas para exportação, em entrepostos aduaneiros;
- 
- Decreto-Lei nº 66.254, de 24/02/70 - estabeleceu critérios para a liberação dos recursos do FPE e FPM. Aplicação obrigatória de um mínimo de 20% de tais recursos nos setores de ensino primário e médio e de 10% em saúde e saneamento, além de estabelecer prioridades quanto a projetos de infra-estrutura nos setores de energia, transportes e comunicações, incentivos ao desenvolvimento agrícola e industrial e ensino superior;
- Decreto-Lei nº 1.079, de 29/01/70 - criou a Letra do Tesouro Nacional, que facilitou a maior integração entre a política fiscal e a política monetária do Governo Federal;
- Decreto-Lei nº 1.106, de 16/06/70 - instituiu o Programa de Integração Nacional, cuja finalidade seria financiar o plano de obras de infra-estrutura nas regiões onde atuam a SUDENE e a SUDAM e promover uma mais rápida integração dessas áreas na economia nacional;



## DOCUMENTOS

## MEDIDAS

- Decreto-Lei nº 1.179, de 06/07/71 - aprovado para as regiões Norte e Nordeste o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulos Agroindústria do Norte e do Nordeste (PROTERRA);
- Decreto-Lei nº 1.192, de 08/11/71 - criado o Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PRODOESTE);
- Decreto-Lei nº 1.207, de 1972 - criou o Programa Especial para o Vale do São Francisco (PROVALE), destinado a preparar a ocupação e a aceleração de desenvolvimento econômico e social das áreas abrangidas pelo Vale do São Francisco;
- Decreto nº 71.273, de 30/10/72 - criou o Programa Especial de Vias Expressas (PROGRESS), destinado a integrar a rede rodoviária nacional e a rede viária urbana, mediante investimentos a serem feitos nas áreas das grandes cidades;
- Decreto nº 72.062, de 06/04/73 - criado o Fundo de Desenvolvimento de Programas Integrados (FDPI) para dar apoio financeiro a programas regionais integrados e aos distritos e núcleos industriais, voltados para a desconcentração da atividade industrial no País;
- Decreto-Lei nº 1.290, de 03/12/73 - regulamentou a aplicação das disponibilidades financeiras das entidades da Administração Federal Indireta, bem como Fundações supervisionadas pela União, proibindo-as de utilizar recursos provenientes de dotações orçamentárias da União inclusive transferências, em suas aplicações financeiras. Ademais, suas disponibilidades resultantes de receitas próprias poderão ser utilizadas somente na aquisição de títulos do Tesouro Nacional;
- PORTARIA nº 211 - estabeleceu que as ORTNs emitidas a partir de 01/10/73, bem como as que já estivessem em circulação nessa data, tivessem seu valor nominal atualizado mensalmente em função das variações do poder aquisitivo da moeda nacional;



7.2 - Medidas de caráter fiscal adotadas pelo governo federal, a partir do primeiro choque do petróleo, com vistas à manutenção do crescimento econômico-1974/79 (ver 4.2.1)

UMENTOS	MEDIDAS
PORTARIAS	
Decreto nº 74.614, de 25/09/74	- foram reduzidas temporariamente as alíquotas incidentes sobre têxteis e móveis (de 90 a 20%), eletrodomésticos (de 70 a 30%) referentes aos fatos geradores ocorridos nos meses de outubro de 1974 a fevereiro de 1975;
Portaria nº 508, de 26/09/74	- prorrogou de 45 dias para 150 dias, fora o mês, o prazo para recolhimento do imposto incidente sobre móveis, máquinas e aparelhos eletrodomésticos;
Portaria nº 527, de 01/10/74	- parcelou em cinco vezes a partir de dezembro de 1974, o recolhimento do tributo para móveis e têxteis, relativos aos fatos geradores ocorridos nos meses de maio a setembro;
Portaria nº 559, de 22/10/74	- estabeleceu prazo adicional de 30 dias para o pagamento do imposto para quase todos os produtos, excetuados os veículos, bebidas, móveis e aparelhos eletrodomésticos;
Decreto-Lei nº 1.492, de 06/12/76	- ficou determinado que os créditos do ICM, concedidos a título de estímulo fiscal às exportações de manufaturados. Gerados a partir de 01.01.77, poderão ser parcialmente utilizados, até 50% do respectivo valor, como dedução do IPI, estabelecendo-se, pois, um limite que até então não existia;
Decreto-Lei nº 1.547, de 18/04/77	- instituiu estímulo à atividade siderúrgica na forma de um crédito de 95% do imposto devido em cada etapa normal de apuração;
Decreto-Lei nº 1.630, de 17/07/78	- adotou a isenção da obrigação tributária do IPI dos equipamentos, máquinas, aparelhos, instrumentos e demais materiais sem similar nacional, a serem importados pela Nuclebrás e suas subsidiárias;
Decreto-Lei nº 1.686, de 26/06/79	- foram reduzidas a zero as alíquotas incidentes sobre cerca de 4 mil produtos elevando-se de 2 a 20%, as de outros 130 considerados menos essenciais. Os produtos beneficiados com a dedução são de pouca expressão no cômputo da receita do IPI, ao contrário daqueles cujas alíquotas foram elevadas, de forma que a medida não implicou, necessariamente, em queda de arrecadação;
Decreto-Lei nº 1.323, de 03/04/74	- prorrogou de 30/06/74 para 31/12/74, o prazo de aplicação, pelas pessoas jurídicas, dos recursos deduzidos do imposto de renda, a título de incentivos fiscais, referentes ao exercício de 1973;
Decreto-Lei nº 1.338, de 23/07/74	- foram introduzidas substanciais modificações na legislação do imposto de renda, no que se refere a incentivos fiscais à poupança das pessoas físicas e a tributação dos rendimentos dos títulos e valores mobiliários;
Decreto-Lei nº 1.350, de 24/10/74	- instituiu regime de tributação simplificada para as pessoas de reduzida receita bruta;

## DOCUMENTOS

## MEDIDAS

- Decreto-Lei nº 1.382, de 26/12/74 - estabeleceu que as empresas de exploração agrícola ou mercantil, pagarão seu imposto de renda à razão de 6% sobre os lucros apurados;
- Decreto-Lei nº 1.401, de maio/75 - regulamentou a entrada de capital estrangeiro na bolsa de valores, através de sociedades de investimento, estabelecendo alíquotas decrescentes para o cálculo da retenção do imposto na fonte, sobre dividendos ou bonificações em dinheiro, na medida em que o prazo de permanência do capital no País ultrapasse seis anos;
- Decreto-Lei nº 1.423, de 23/10/75 - prorrogou até 1980, inclusive, a permissão às empresas exportadoras de manufaturados, de abaterem do lucro sujeito ao imposto de renda, a parcela correspondente à exportação de manufaturados nacionais cuja penetração no mercado internacional convenha promover;
- Decreto-Lei nº 1.494, de 07/12/76 - reduziu ou eliminou as vantagens fiscais concedidas para os papéis de renda fixa, elevação do IR na fonte sobre os rendimentos deles derivados e estimulou ao investimento em títulos de renda variável;
- Decreto-Lei nº 1.642, de 07/12/78 - introduziu diversas modificações relacionadas com o imposto de renda, merecendo destaque as alterações da tabela progressiva do cálculo do imposto de renda da pessoa física para o exercício de 1979, ano base 1978;
- Decreto-Lei nº 1.695, de 18/09/79 - suprimiu a retenção do imposto na fonte sobre o 13º salário;
- Decreto-Lei nº 1.704, de 23/10/79 - a alíquota incidente sobre os lucros das pessoas jurídicas foi elevada de 30 para 35% a partir do exercício financeiro de 1980, ano base 1979;
- 
- Decreto-Lei nº 1.421, de 09/10/75 - elevou as alíquotas de quase dois mil artigos, de 100% para supérfluos e de 30% para bens intermediários;
- Decreto-Lei nº 1.589, de 19/12/77 - prorrogou até 30/06/79 as elevações das dívidas "ad valorem" do imposto de importação incidentes sobre produtos considerados supérfluos, não essenciais ou com produção interna satisfatória;
- Resolução nº 3.171, de 27/04/78 - Resolução do Conselho de Política Aduaneira que reduziu para zero as alíquotas sobre matérias-primas e materiais de consumo, sem similar nacional, quando importados por empresas jornalísticas;
- Resolução nº 3.174, de 16/05/78 - Resolução do Conselho de Política Aduaneira, isentando desse imposto os bens e equipamentos destinados à pesquisa científica e relativos a projetos aprovados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico;
- Decreto-Lei nº 1.627, de 02/06/78 - autorizou que até 31/12/81, a isenção das importações de partes e componentes para a fabricação de trens elétricos, efetuados, por empresas selecionadas pelo Ministério dos Transportes;
- Decreto-Lei nº 1.685, de 25/06/79 - prorrogou até 30/06/80 a manutenção da elevação das alíquotas do imposto incidentes sobre produtos considerados supérfluos, não essenciais ou com produção interna satisfatória;

BCME - BIBLIOTECA



DOCUMENTOS	MEDIDAS
LISTA DE IMPORTAÇÕES	<p>Resolução nº 475, de 28/04/78 - O Conselho Monetário Nacional autoriza a isenção do imposto de exportação para as exportações de farelo e torta de soja realizadas a partir de 01/05/78;</p>
	<p>Portaria nº 40, de 06/11/78 - O Ministério da Fazenda determina que as exportações de matérias têxteis, artefatos de couro, borracha, plástico e outros, relacionadas pela CACEX, ficarão sujeitas ao pagamento do imposto;</p>
	<p>Decreto-Lei nº 1.658, de 24/01/79 - determinou a gradual redução dos créditos à exportação, previstos no artigo 1º do Decreto-Lei nº 491, de 05/03/69, e destinados ao ressarcimento de tributos pagos internamente;</p>
	<p>Resolução nº 592, de 07/12/79 - o Conselho Monetário Nacional estabeleceu o imposto sobre exportação para uma vasta gama de produtos primários, fixando-o em 20% para o café e em 30% para os demais produtos;</p>
	<p>Decreto-Lei nº 1.420, de 09/10/75 - aumentou em cerca de 40% as alíquotas do IUCL e estabeleceu a transferência ao Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND) de 20% da arrecadação correspondente à União, além dos percentuais vigentes para serem aplicados, prioritariamente, na melhoria do sistema de transportes coletivos;</p>
	<p>Decreto-Lei nº 1.691, de 02/08/79 - reduziu em 48% as alíquotas do imposto único sobre lubrificantes e combustíveis;</p>
= IR	<p>Decreto-Lei nº 1.509, de 27/12/76 - foram prorrogados, até 1979, os estímulos estabelecidos pelo Decreto-Lei nº 1.189, de 24/09/71, para as empresas exportadoras, ao isentá-las dos impostos de importações e sobre produtos industrializados, na importação de bens em valor não superior a 10% do incremento de suas exportações, em relação ao ano anterior;</p>
	<p>Decreto-Lei nº 1.726, de 07/12/79 - foram suprimidas as isenções e reduções do IPI e do Imposto de Importação, de caráter geral ou específico, que beneficiavam a importação de máquinas, equipamentos, aparelhos, instrumentos, ferramentas, veículos, aviões, navios e similares bem como as partes, peças e componentes destes bens, inclusive as realizadas por entidades da administração indireta federal, estadual ou municipal;</p>
= FE - CAS	<p>Decreto nº 73.600, de 08/02/74 - dispõe sobre a liberação e aplicação dos recursos dos Fundos de Participação para o ano de 1974. Dos recursos do Fundo de Participação, os Estados, Distrito Federal e municípios deverão destinar um mínimo de 20% à educação, 5% à saúde, 12% para para constituição do Fundo de Desenvolvimento; 10% à agricultura e abastecimento. Os municípios, por sua vez, deverão destinar 20% à educação e 10% à saúde e saneamento;</p>
	<p>Emenda Constitucional nº 5, de 28/06/75 - elevou as destinações dos impostos de renda e sobre produtos industrializados aos Fundos de Participação, estabelecendo para os exercícios de 1976, 1977 e 1978 os percentuais de 14, 16 e 18%, respectivamente e fixando-o em 20% a partir de 1979. Paralelamente, foi criada a "Reserva do Fundo de Participação dos Estados, Distrito Federal e Territórios", destinada exclusivamente aos Estados das regiões Norte e Nordeste, e que será constituída, em 1976 e 1977, por 10% dos recursos do referido Fundo, elevando-se para 20% a partir do exercício financeiro de 1978;</p>



DOCUMENTOS	MEDIDAS
Decreto nº 77.565, de 10/05/76	- excluiu os estados do Norte e Nordeste e do Espírito Santo da obrigatoriedade de vincular as receitas do FPE a investimentos, podendo, portanto, ser totalmente utilizadas em despesas de custeio;
Decreto-Lei nº 1.586, de 06/12/77	- a partir de 1978, a União assumirá inteiramente a responsabilidade pelo ônus aos Estados decorrentes dos créditos do ICM concedidos à título de estímulo fiscal às exportações de manufaturados, utilizados até 50% do respectivo valor, como dedução do IPI devido;
Resolução nº 6, de 31/01/78	- através desta Resolução o Conselho de Desenvolvimento Econômico determinou que empresas públicas e sociedades de economia mista da administração federal e suas subsidiárias, deveriam aplicar exclusivamente no FINOR e FINAM, 50% das parcelas dedutíveis para incentivos fiscais;
Decreto-Lei nº 1.678, de 22/02/79	- estabeleceu substancial contenção da despesa fixada no Orçamento da União para 1979;
Decreto-Lei nº 1.679, de 13/03/79	- limitou em 70% da variação das ORTNs, a correção monetária incidente sobre os financiamentos através do BNDES, para a capitalização da empresa privada nacional e o atendimento das pequenas e médias empresas de regiões menos desenvolvidas;
Decreto nº 84.128, de 29/10/79	- criada a Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST) para centralizar a fiscalização das empresas estatais, possibilitando maior eficiência ao controle de seus recursos e dispêndios;
Decreto-Lei nº 1.725, de 07/12/79	- elevou o limite para a concessão de benefícios fiscais nas remessas de juros, comissões e despesas para o exterior;

7.3 - Medidas de caráter fiscal adotadas pelo governo federal no decorrer dos anos oitenta (Ver 4.3)

INSTRUMENTOS	DISCRIMINAÇÃO
Decreto-Lei nº 1.713, de 19/11/79-	elevou de 30% para 35% a alíquota máxima do tributo a ser retido na fonte para os rendimentos líquidos mensais superiores a 150 mil cruzeiros;
Decreto-Lei nº 1.755, de 31/12/79-	determinou a incidência do imposto de renda sobre os rendimentos do trabalho e de títulos da dívida pública, retido na fonte pelos estados, Distrito Federal e municípios que, de acordo com os artigos 23 e 24 da Constituição a eles pertence;
Decreto-Lei nº 1.782, de abril/80-	instituiu um empréstimo compulsório de 10% sobre a parcela dos rendimentos não tributáveis das pessoas físicas, superiores a Cr\$ 4 milhões no exercício de 1979. O empréstimo seria restituído em dois anos, sem correção monetária e com juros de 6% a. a., mais foi posteriormente modificado pelo D. L. nº 1.790, de 09/06/80, que ficou seu valor máximo em 3% do patrimônio líquido do mutuante e estabeleceu que a restituição seria acrescida de correção monetária e juros de 3% ao ano.
Decreto-Lei nº 1.870, de 06/05/81 -	autorizou o MINFAZ a dispensar, até o limite de Cr\$ 1.000,00 a retenção do IR incidente na fonte e que constituía antecipação do imposto progressivo devido na declaração. Isso representou considerável redução de custos de processamento de dados;
Portaria nº 210, de 3/9/81(MINFAZ)-	antecipou para 01/10/81 a atualização dos valores constantes das tabelas do IR na fonte sobre rendimentos do trabalho;
Decreto-Lei nº 1.885, de 29/09/81 -	elevou de 5% para 10% o adicional do imposto cobrado sobre o lucro das instituições financeiras;
Decreto-Lei nº 1.887, de 29/10/81 -	suprimiu os abatimentos relativos a prêmios de seguros de vida e de acidentes bem como os referentes a juros de dívidas pessoais;
Decreto-Lei nº 1.892, de 16/12/81 -	restituiu uma modalidade de benefício fiscal, que vigorou de 73 a 79, cujo objetivo consiste em estimular a capitalização das empresas mediante isenção do imposto sobre lucros decorrentes da venda de imóveis e sobre participações societárias;
Decreto-Lei nº 1.895, de 16/12/81 -	reduziu de 5,0% para 3,5% o coeficiente para cálculo do lucro presumido e de 70% para 50,0% o percentual adotado para cálculo da remuneração de sócios;
Portaria nº 100, de 08/06/82	- determinou a restituição a partir de 4 de julho, do empréstimo compulsório instituído pelo D. L. nº 1.782, de 16/04/80;
Decreto-Lei nº 1.950, de 14/07/82 -	modificou a sistemática da cobrança do imposto de renda sobre as transações imobiliárias, com a eliminação do limite de Cr\$ 7,6 milhões, a partir do ano-base de 1983, para os lucros obtidos na venda de imóveis;

INSTRUMENTOS	DISCRIMINAÇÃO
Portaria nº 29, de 3/8/82(MINFAZ)	- dispensou do recolhimento na fonte o rendimento bruto inferior a 170 mil por trimestre, percebido por profissional com profissão regulamentada ou decorrente de locação ou arrendamento de imóveis;
Portaria nº 156, de 04/08/82	- atualizou a partir de 01/10/82, a tabela progressiva de retenções para o trabalho assalariado, aumentando o limite de isenções de Cr\$ 57 mil para Cr\$ 111 mil mensais, dispensando as retenções inferiores a Cr\$ 4 mil;
Decretos-Lei nº 1.967 e 1.968, de 23/11/82	- introduziram a correção monetária nas restituições e nos parcelamentos do imposto devido, reduziram os incentivos fiscais e alteraram o mecanismo de correção do imposto retido na fonte;
Decreto-Lei nº 1.978, de 21/12/82	- prorrogou de 31/12/82 para 30/06/83 a isenção do imposto de renda sobre os resultados obtidos pelas pessoas jurídicas na venda de imóveis e na cessão de participação societária que lhe integrem o ativo permanente;
Decreto-Lei nº 2.027, de 09/06/83	- passou a tributar na fonte, a partir de 01/07/83 e à alíquota de 4,0%, os rendimentos das pessoas físicas e jurídicas não-financeiras obtidos nas operações de mercado aberto;
Decreto nº 2030, de 09/06/83	- criou, para vigorar a partir de 01/07/83 a 31/12/83, um adicional de 10,0% sobre a alíquota do imposto de renda na fonte incidente sobre os ganhos com dividendos, juros e lucros;
Decreto-Lei nº 2028, de 09/06/83	- foram reajustadas em 30% as tabelas de incidência do imposto de renda na fonte sobre os rendimentos do trabalho assalariado e não-assalariado, ao mesmo tempo em que se acrescentaram duas novas classes de rendimentos, com alíquotas de 40% e 45% em cada tabela;
Decreto-Lei nº 2031, de 09/06/83	- estabeleceu o dispositivo de antecipação do imposto de renda devido pelas pessoas jurídicas;
Decreto-Lei nº 2065, de 26/10/83	- alterou as alíquotas do IR para pessoas físicas e jurídicas, corrigiu os valores da tabela progressiva e elevou os limites de dedução de despesas com juros do SFH e aluguéis pagos pelas pessoas físicas;
Decreto-Lei nº 2124, de 13/06/84	- foi modificada a sistemática de atualização do imposto de renda retido na fonte, a ser compensado nas declarações de rendimento das pessoas físicas;
Decreto-Lei nº 2182, de 11/12/84	- reajustou, em média, em 160%, as tabelas para o cálculo do imposto de renda das pessoas físicas e os abatimentos legais permitidos, relativos ao exercício de 1984;
Decreto-Lei nº 7.450, de 23/12/85	- mini-reforma tributária, tendo como instrumento o imposto de renda, objetivando reconstituir a carga fiscal e corrigir distorções;
Decreto-Lei nº 94075, de 05/03/87	- prorrogou a isenção do imposto de renda, pelo prazo de dez anos, dos projetos industriais ou agrícolas que se instalarem até 31/12/88 nas áreas de atuação da SUDENE e SUDAM;
Decreto-Lei nº 2412, de 10/02/88	- determinou que as devoluções do imposto de renda líquido das pessoas jurídicas, fossem atualizados monetariamente;

BCME - BIBLIOTECA



INSTRUMENTOS	DISCRIMINAÇÃO
Lei nº 7.713, de 22/12/88	- promoveu profundas alterações na legislação do imposto de renda das pessoas físicas;
Lei nº 7.959, de 21/12/89	- promoveu diversas alterações na legislação do tributo, sendo a principal a introdução de correção adicional de 35,0%, em janeiro de 1990, sobre os valores da Tabela, deduções legais e limites de isenção;
Lei nº 7.988, de 28/12/89	- elevou a alíquota do imposto aplicável ao lucro decorrente de exportações incentivadas, a partir de 1990, de 6,0% para 18,0%;
Decreto-Lei nº 1724, de 07/12/79	- suspendeu os créditos-prêmios concedidos aos exportadores de manufaturados ;
Portaria nº 78, de 1/4/81(MINFAZ)	- restabeleceu o crédito-prêmio à exportação;
Decreto nº 86.805, de 29/12/81	- foram elevadas as alíquotas do IPI incidentes sobre diversos produtos considerados supérfluos;
Decreto-Lei nº 87078, de 01/04/82	- reduziu as alíquotas do IPI incidentes sobre carro a álcool e elevou as alíquotas para carros movidos à gasolina;
Decreto-Lei nº 1944, de 15/06/82	- isentou totalmente do tributo os táxis a álcool, quando adquiridos por motoristas profissionais ou pessoas jurídicas concessionárias de transporte público de passageiros;
Decreto nº 88.233, de 14/04/83	- adotou a revisão da base de cálculo para cigarros;
Portaria nº 176, de 12/9/84(MINFAZ)	- estabeleceu a redução gradual do crédito-prêmio à exportação, a partir de novembro/84, com sua total extinção a partir de 30/04/85;
Decreto nº 94.351, de 20/05/87	- reduziu consideravelmente as alíquotas sobre vinhos e bebidas refrescantes;
Decreto nº 94.746, de 07/08/87	- reduziu as alíquotas do IPI para trinta tipos de veículos automotores;
Decreto-Lei nº 2444, de 29/06/88	- o IPI incidente sobre diversos tipos de bebidas alcólicas passou a ser fixado em OTN;
Lei Complementar nº 61, de 26/12/89	- foram estabelecidas normas para a participação dos estados e do Distrito Federal no produto da arrecadação do IPI, relativamente às exportações;
INSTRUMENTOS DE IMPORTAÇÃO	Decreto-Lei nº 1775. de 12/03/80 - foram elevadas temporariamente, até 31/03/81, as alíquotas "ad valorem" do imposto de importação incidentes sobre produtos químicos, máquinas e motores, classificados em cerca de 4.000 itens de Tarifas Aduaneiras do Brasil;
Decreto-Lei nº 1857, de 10/02/81	- prorrogou os prazos de vigência de todos os decretos-leis que tributavam com pesadas alíquotas as importações de produtos considerados supérfluos;
Decreto-Lei nº 2071, de 20/12/83	- prorrogou o prazo de vigência das alíquotas do imposto de importação sobre produtos considerados supérfluos;

INSTRUMENTOS	DISCRIMINAÇÃO
e II	Decreto-lei nº 1726, de 07/12/79 - suprimiu as isenções e reduções de IPI e do imposto de importação, de caráter geral ou específico, que beneficiavam a importação de máquinas, equipamentos, aparelhos, instrumentos, ferramentas, veículos, aviões, navios, barcos, embarcações e similares, bem como as partes, peças e componentes desses bens, inclusive para aqueles realizados por entidades administrativas indiretas federal, estadual e municipal;
IMPOSTO DE EXPORTAÇÃO	Resolução nº 592, de 07/12/79(CMN) - estendeu a incidência do imposto de exportação a vários produtos primários, a alíquotas inicialmente fixadas em 20% para o café e 30% para os demais produtos;
	Resolução nº 596, de 16/01/80(CMN) - atribuiu alíquotas específicas para cada produto - variando de 5 a 20% - e alterada a base de cálculo do tributo, que passou a ser o valor FOB da exportação e não mais o valor do produto na pauta de valor mínimo para exportação;
	Resolução nº 606, de 02/04/80 - estendeu a isenção à exportação de outros óleos vegetais;
	Resolução nº 692, de 30/04/81 e nº 699, de 25/06/81 - instituíram a incidência provisória do imposto de exportação sobre certos manufaturados vendidos para os EEUU, calculado a alíquotas decrescentes e em níveis idênticos ao do crédito-prêmio restabelecido;
	Resolução nº 800, de 22/02/83 - ampliou a relação de produtos agrícolas e minerais sujeitos ao imposto;
	Res. nº 610, de 18/04/80 (BACEN) - elevou consideravelmente suas alíquotas e ampliou seu campo de incidência;
	Res. nº 672, de 31/12/80 (BACEN) - elevou de 15 para 25% as alíquotas incidentes sobre operações de câmbio relativas à importação de bens e serviços;
	Res. nº 731, de 28/04/82 - alterou a base de cálculo do imposto, nas operações de crédito direto ao consumidor, praticadas pelas financeiras, que passou a ser o valor do "principal ao invés do "principal mais encargos";
	Res. nº 787, de 11/01/83 - reduziu as alíquotas incidentes sobre as operações de crédito;
	Res. nº 954, de 12/09/84 - reduziu a zero o percentual do IOF incidente nas importações de petróleo;
	Lei nº 7.766, de 11/05/89 - ampliou a incidência desse imposto para as operações com ouro, enquanto ativo financeiro ou instrumento cambial, efetuadas nos pregões das bolsas de valores, de mercadorias, de futuras ou assemelhados. A alíquota do imposto é de 1,0% e do produto da arrecadação, 3.0% serão destinados aos estados e 70% para os municípios, conforme a origem do ouro;
RESOS	Decreto-Lei nº 1986, de 28/12/82 - abrandou o tratamento fiscal aplicado às sociedades de investimentos, visando a tornar mais atraente o mercado acionário nacional para os investidores estrangeiros;
	Emenda Constitucional nº 23, de dez/83 - aumentou substancialmente, a partir de 1984, o aporte de recursos fiscais para estados e municípios: aumentou as alíquotas referentes aos fundos de participação dos estados, Distrito Federal, territórios e municípios; elevou a participação dos estados e municípios na receita do imposto sobre lubrificantes e combustíveis; aumento de 16 para 17% na alíquota do ICM;



DOCUMENTOS	DISCRIMINAÇÃO
Decretos-Lei 2394 e 2401, de 21/12/87	- Pacote Fiscal contendo diversas medidas que envolviam o aumento de arrecadação fiscal, a redução de subsídios e a contenção de despesas;
ATIVOS CAIS	<p>Decreto-Lei nº 1841, de 29/12/80 - simplificou para apenas três níveis e reduziu os percentuais de dedução do imposto devido para aplicação nos fundos de investimento, fixando-os em 18,0, 12,0 e 8,0%, conforme as classes de renda bruta, para vigorar a partir do exercício financeiro de 1981;</p> <p>Decreto-Lei nº 2134, de 26/06/84 - prorrogou por um a três anos, conforme o caso, dezenove diferentes tipos de incentivos para o Nordeste, Amazônia, pesca e exportação de manufaturados, que se venceriam em 1984;</p> <p>Decreto-Lei nº 2127, de 20/06/84 - estendeu a isenção do imposto de renda para os rendimentos das cadernetas de poupança com o saldo médio superior a 3.500 UPCs</p>
TRANSFERÊN- CIAS INTER- MUNICÍPIOS	<p>Decreto-Lei nº 1805, de 01/10/80 - estabeleceu que, a partir de 1981, as parcelas de recursos dos impostos únicos e da taxa rodoviária única, a serem canalizadas para aos estados, distrito federal, territórios e municípios, ser-lhes-ão automaticamente creditados pelo Banco do Brasil, observando-se os percentuais de distribuição e índices de rateio já definidos na legislação específica;</p> <p>Decreto-Lei nº 1833, de 23/12/80 - aumentou os percentuais do IPI e IR destinados aos fundos de participação, fixando em 22% para 1981; 23% para 1982/83 e 24,0% para 1984;</p> <p>Decreto-Lei nº 1881, de 27/08/81 - alterou os mecanismos de distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), objetivando beneficiar os pequenos municípios de menor faixa populacional e, no outro extremo, aqueles muito populosos, com características semelhantes aos municípios das capitais dos estados;</p> <p>Emenda Constitucional nº 27, de 28/11/85 - elevou a participação dos estados e municípios na receita do IR, IPI e impostos sobre transporte rodoviário, além de transformar a TRU em imposto de competência estadual;</p>
Lei 7.453, de 27/12/85	- determinou o pagamento de 5,0% de "royalties", pela PETROBRAS, sobre o valor do óleo, do xisto betuminoso e do gás natural extraídos da plataforma continental. Os estados e municípios deverão aplicar os recursos, preferencialmente, em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, proteção do meio-ambiente e saneamento básico;
Lei 7.990, de 28/12/89	- instituiu para os estados, Distrito Federal e municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva;
OS LICOS	Decreto-Lei nº 1754, de 31/12/79 - desvinculou de quaisquer órgãos, fundos e despesas, os recursos do Tesouro Nacional provenientes da arrecadação de impostos, taxas ou qualquer outra fonte, ressalvadas as transferências para os estados, Distrito Federal, territórios e municípios e as contribuições do PIN/PROTERRA e do salário-educação. Os recursos serão alocados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento;



## INSTRUMENTOS

## DISCRIMINAÇÃO

- Decreto nº 84.817, de 18/06/80 - vedou até 31/12/81, o ingresso, a qualquer título, de servidores na administração pública federal;
- Decreto-Lei nº 1.789, de 24/07/80 - estabeleceu limite de remuneração mensal para os servidores da administração pública direta e indireta da União, dos territórios, do Distrito Federal, bem como das fundações mantidas total ou parcialmente pelo Governo;
- Decreto-Lei nº 1.909, de 28/12/81 - estabeleceu a obrigatoriedade de contenção de 12% das dotações à conta de recursos do Tesouro, com o objetivo de atender, juntamente com os recursos alocados na reserva de contingência às necessidades de suplementação de dotações orçamentárias para cobertura de despesas adicionais com pessoal;
- Decreto nº 86.795, de 28/12/81 - estabeleceu que só em casos excepcionais e mediante solicitação direta de ministro de estado, os órgãos da administração direta e indireta e as fundações instituídas pelo poder público, que recebam recursos orçamentários, poderiam realizar despesas decorrentes de ingressos de pessoal ou ampliação de mão-de-obra indireta, através de firmas prestadoras de serviços ou mediante convênio;
- Decreto-Lei nº 1.928, de 18/02/82 - estabeleceu que a liquidação de compromissos assumidos pela administração pública direta ou indireta, com ou sem aval do Tesouro, deveria ter caráter prioritário e sua não observância implicaria responsabilidade para os respectivos administradores;
- Emenda Constitucional nº 24, de 01/12/83 - estabeleceu a obrigatoriedade de aplicação anual na manutenção e desenvolvimento do ensino pela União, de pelo menos 13% das receitas de impostos, enquanto para os estados, Distrito Federal e municípios, o percentual mínimo para aplicação em educação foi fixado em 25% das respectivas receitas com arrecadação de impostos;
- Decreto nº 91.265, de 24/05/85 - criou o Programa de Recuperação das áreas atingidas pelas enchentes na Região Nordeste que terá duração de 18 meses, com execução no biênio 85/86;
- Decretos nº 91.403 e 91.404, de 05/07/85 - proibiram a contratação de pessoal pela administração pública direta e indireta federal;
- Decreto nº 92.452, de 10/03/86 - criou a Secretaria do Tesouro Nacional;
- Decreto nº 93.214, de 03/09/86 - criou a Secretaria da Despesa de Pessoal;
- Decreto-Lei nº 2.288, de 23/07/86 - criou o Fundo Nacional de Desenvolvimento;
- Decreto nº 93.216, de 03/09/86 - ampliou o poder de controle e fiscalização da Secretaria de Controle das Empresas Estatais;
- Decreto nº 93.615, de 21/11/86 - criou o Programa de Apoio às Micro e Pequenas Empresas das regiões Norte e Nordeste (PAMICRO), com duração de cinco anos;

## INSTRUMENTOS

## DISCRIMINAÇÃO

- Decretos nº 92.738 e 92.739, de 03/06/86 - prorrogou até 31/12/86, o prazo que vedou o ingresso de pessoal para preenchimento de cargos ou empregos vagos ou que viesse a vagar, em órgãos da administração federal direta e indireta;
- Decreto nº 93.601, de 21/11/86 - prorrogou até 31/12/87, as medidas estabelecidas pelos Decretos nº 92.738 e 92.739, de 03/06/86;
- Decreto-Lei nº 2.356, de 27/08/87 - estabeleceu que a nenhum servidor civil ou militar da União, Distrito Federal e territórios será paga, no País, remuneração mensal superior a oitenta salários mínimos de referência;

8 BIBLIOGRAFIA CONSULTADA **BCME-BIBLIOTECA**

- ANDRADE, Thompson A. Endividamento municipal: O estado atual das dívidas das capitais estaduais. Rio de Janeiro: IPEA, 1987 (Textos para Discussão Interna, nº 114).
- BAIOCCHI, Mário. O Federalismo fiscal: A dimensão política, Ensaio FEE. Porto Alegre: FEE, 1984.
- BARRO, Robert J. Are government bonds net wealth?. Journal of Political Economy, v.82, nº 6, 1974.
- ., The Ricardian Approach to Budget deficits, In: Macro Economic /Policy/. Harvard: Harvard University Press, 1990.
- BATISTA, Jorge Chaui. A estratégia de Ajustamento Externo do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento, Revista de Economia Política, v. 7, n.2, abr./jun.1987.
- BAUMOL, William J., BLINDER, Alan S. Budget Deficits and the National Debt: Fact and Fiction, In: ECONOMICS : principles and policy. 4.ed., cap.16.
- BLINDER, A., SOLOW, R. Analytical Foundations of Fiscal Policy. In: The Economics of Public Finance, Brookings, Institute, 1974.
- BOWEN, W.G, DAVIS, R.G., KOPF, D.H, The Public debt: a burden on future generations? American Economic Review. v.50, sep., 1960.
- ., The Distribution of the Debt Burden: A Reply. Review of Economics and Statistics. v. 44, 1962.
- BUCHANAN, James M. Barro on The Ricardian Equivalence Theorem. Journal of Political Economy. v.84, n.2, 1976.
- BURKHEAD, Jesse. The Balanced Budget. Quarterly Journal of Economics, may.1954.



- DALTON, Hugh. Princípios de finanças públicas. 2.ed.- Rio de Janeiro: FGV, 1970.
- FAORO, Raymundo. Os Donos do Poder. 3.ed.- Porto Alegre: Globo, 1976.
- FILELLINI, Alfredo. Economia do setor público. São Paulo: Atlas, 1990.
- FILHO, Jair do Amaral, Endividamento dos estados federativos: um "affair" das elites locais. (Texto mimeo. para o Encontro de entidades de economistas do Nordeste, 12-14 de agosto de 1991, São Luís-Maranhão.
- FISHLOW, Albert. A economia política do ajustamento brasileiro aos choques do petróleo: uma nota sobre o período 1974/84, Pesquisa e Planejamento Econômico. v.16, n. 3, dez., 1986.
- FURTADO, Milton Braga, Síntese da Economia Brasileira. 4.ed.-Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1986.
- GUIMARÃES, Raimundo Ferreira. Dimensão e evolução do setor público no Rio Grande do SUL - 1947-73: 25 anos de economia gaucha. Ensaio FEE. Porto Alegre. nº 6, t.1.
- HAAVELMO, Trygve, Multiplier, Effects of a Balanced Budget, Econometrica. v. 13, oct., 1945.
- HERBER, Bernard P.. Techniques of Fiscal Policy. in Modern Public Finance, Richard D. Irwin, Inc., Homewood, Illinois, 1967.
- LERNER, A. P., The Burden of the National Debt. Public Finance, R. W. HOUGHTON: 1970.
- ., Economics of Employment. Mc Graw-Hill, 1951.
- ., The Burden of Debt. The Review of Economics and Statistics, v.43, 1961

- MAZZALI, Leonel, Os Programas de Estabilização Ortodoxos no Brasil - 1964/68 e 1980/84: Uma reflexão sobre suas consequências perversas. Revista de Economia Política. vol. 11, n.3, jul./set., 1991.
- MUSGRAVE, R.A., MUSGRAVE, P.B. Finanças Públicas: Teoria e Prática. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
- PEREIRA, Luís C. Bresser. A Composição financeira do déficit público. In: LOZARDO, Ernesto et al. Déficit Público: Política econômica e ajuste estrutural. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- ., Auge e Declínio nos Anos 70, Revista de Economia Política, v.3, n.2, abr./jun., 1983.
- REZENDE, Fernando, AFONSO, José Roberto R., O (Des)Controle do endividamento de estados e municípios - análise crítica das normas vigentes e projetos de reforma. Rio de Janeiro: IPEA, 1988 (Texto para Discussão, nº 132).
- REZENDE, Fernando. Finanças públicas. São Paulo: Atlas, 1989.
- SALANT, William A.. Impostos, determinação da renda e o teorema do orçamento equilibrado. In: SHAPIRO, Edward. Análise Macroeconômica: leituras selecionadas. São Paulo: Atlas, 1978.
- SCHWARTZMAN, Simon. Representação e Coptação Política no Brasil. Dados. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisa, 1970.
- SERRA, José. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do após-guerra. Revista de Economia Política, v.2, n.6, abr./junho., 1982.
- SHOUP, Carl. Debt financing and future generations. Economic Journal, v.72, 1962.
- SILVA, Maria da Conceição. A Dívida do setor público brasileiro: seu papel no financiamento dos investimentos públicos, Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1976.

SOUZA, Maria do Carmo Campelo. Estado e partidos políticos no Brasil, 2.ed.- . São Paulo: Alfa-Ômega, 1983.

TAVARES BASTOS. A Província. 2.ed.- . São Paulo: Nacional, 1937.

TOBIN, James, Acumulação de ativos e atividade econômica. São Paulo: Vértice, 1987.

UEDA, Eurico, TORRES, Ivo. Estrutura tributária estadual. potencialidades, adequação e reformas. São Paulo: IPE/USP, 1984.

WALLICH, Henry C. Income generating effects of a Balanced Budget. Quarterly Journal of Economics, v.59, nov., 1944.

ZIMMERMANN, Ario. O Impacto das políticas econômicas sobre as finanças do governo do Estado do Rio Grande do Sul. Ensaio FEE. Porto Alegre: v.1, n.2, 1984.

BCME-BIBLIOTECA