



PAPERS DO NAEA

ISSN 15169111

PAPERS DO NAEA Nº 084

**A CRISE DAS FINANÇAS ESTADUAIS E A GESTÃO DAS
POLÍTICAS DE GASTOS PÚBLICOS**

David Ferreira Carvalho

Belém, Abril de 1998

O Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) é uma das unidades acadêmicas da Universidade Federal do Pará (UFPA). Fundado em 1973, com sede em Belém, Pará, Brasil, o NAEA tem como objetivos fundamentais o ensino em nível de pós-graduação, visando em particular a identificação, a descrição, a análise, a interpretação e o auxílio na solução dos problemas regionais amazônicos; a pesquisa em assuntos de natureza socioeconômica relacionados com a região; a intervenção na realidade amazônica, por meio de programas e projetos de extensão universitária; e a difusão de informação, por meio da elaboração, do processamento e da divulgação dos conhecimentos científicos e técnicos disponíveis sobre a região. O NAEA desenvolve trabalhos priorizando a interação entre o ensino, a pesquisa e a extensão.

Com uma proposta interdisciplinar, o NAEA realiza seus cursos de acordo com uma metodologia que abrange a observação dos processos sociais, numa perspectiva voltada à sustentabilidade e ao desenvolvimento regional na Amazônia.

A proposta da interdisciplinaridade também permite que os pesquisadores prestem consultorias a órgãos do Estado e a entidades da sociedade civil, sobre temas de maior complexidade, mas que são amplamente discutidos no âmbito da academia.

Papers do NAEA - Papers do NAEA - Com o objetivo de divulgar de forma mais rápida o produto das pesquisas realizadas no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) e também os estudos oriundos de parcerias institucionais nacionais e internacionais, os Papers do NAEA publicam textos de professores, alunos, pesquisadores associados ao Núcleo e convidados para submetê-los a uma discussão ampliada e que possibilite aos autores um contato maior com a comunidade acadêmica.



Universidade Federal do Pará

Reitor

Cristovam Wanderley Picanço Diniz

Vice-reitor

Telma de Carvalho Lobo

Núcleo de Altos Estudos Amazônicos

Diretor

Edna Maria Ramos de Castro

Diretor Adjunto

Marília Emmi

Conselho editorial do NAEA

Armin Mathis

Edna Ramos de Castro

Francisco de Assis Costa

Gutemberg Armando Diniz Guerra

Indio Campos

Marília Emmi

Sector de Editoração

E-mail: editora_naea@ufpa.br

Papers do NAEA: Papers_naea@ufpa.br

Telefone: (91) 3201-8521

Paper 084

Revisão de Língua Portuguesa de responsabilidade do autor.

A CRISE DAS FINANÇAS ESTADUAIS E A GESTÃO DAS POLÍTICAS DE GASTOS PÚBLICOS

David Ferreira Carvalho

Resumo:

Pode-se dizer que a crise das finanças públicas estaduais tem início, grosso modo, a partir dos anos 70. Não obstante, o seu agravamento, mesmo camuflado pelo giro do *floating* no mercado financeiro por parte dos Estados subnacionais, durante o período inflacionário, vem se acentuar nos anos 80. Na década de 90, as finanças públicas estaduais passaram a ser condicionadas por três ocorrências de maior relevância: pela promulgação da Constituição Federal em 1988, pela implementação do Plano Real em 1994 e pela abertura comercial do que resultou a lei Kandir em 1996.

Palavras-chave: Crise. Finanças Estaduais. Política de gastos públicos.

Introdução

Pode-se dizer que a crise das finanças públicas estaduais tem início, grosso modo, a partir dos anos 70. Não obstante, o seu agravamento, mesmo camuflado pelo giro do *floating* no mercado financeiro por parte dos Estados subnacionais, durante o período inflacionário, vem se acentuar nos anos 80. Na década de 90, as finanças públicas estaduais passaram a ser condicionadas por três ocorrências da maior relevância: pela promulgação da Constituição Federal em 1988, pela implementação do Plano Real em 1994 e pela abertura comercial do que resultou a lei Kandir em 1996.

De fato, a Constituição de 1988 afetou as finanças públicas estaduais de várias maneiras. Em primeiro lugar, a nova carta magna provocou profundas mudanças nas relações do federalismo fiscal, ao intensificar a descentralização fiscal - iniciada a partir de meados dos anos 80 - e ao atribuir maior importância às esferas dos governos subnacionais na formulação e execução de políticas públicas, sobretudo daquelas associadas ao gasto social. Em segundo lugar, pelo lado da receita tributária dos Estados, além do ICMS suceder, com uma base de tributação ampliada, o antigo ICM e os impostos únicos, as transferências federais para os Estados federados ganharam maior perenidade e volume. Por fim, passou-se a perceber que as despesas de pessoal adquiriram maior inflexibilidade com o reconhecimento de vários direitos ao funcionalismo público. E, a partir de então, foram sendo estabelecidos mecanismos cada vez mais restritivos ao endividamento dos governos estaduais.

A partir de meados de 1994, as mudanças das condições macroeconômicas no País, decorrentes da política econômica de estabilização levada a cabo pelo Plano Real, possibilitaram a evidente explicitação dos desequilíbrios fiscais, financeiros e patrimoniais dos governos estaduais. Os resultados dos desequilíbrios fiscais e financeiros significaram um incremento nas necessidades de financiamento e um aumento da dívida líquida, tendo em vista que, por maior que tenha sido o aumento das receitas correntes, este não logrou cobrir a totalidade das despesas, marcadas por relativa incompressibilidade. Essa rigidez do nível geral das despesas estaduais tem de ser amplamente apurada, e melhor qualificada, a partir da especificidade dos componentes da estrutura dos gastos públicos.

A globalização comercial, por seu turno, induziu uma forte abertura comercial do País ao resto do mundo. O Plano Real, sustentado pela alta valorização da taxa de câmbio e por juros reais elevados, controlou a inflação, porém vem gerando déficits na balança de transações correntes que vêm sendo cobertos com os superávits da conta de capital devido a entrada de capitais financeiros voláteis em busca de altos rendimentos. A recente ameaça do aumento do déficit na balança comercial e o receio de sutis ataques especulativos, a exemplo do que ocorreu no México e mais recentemente

nos países emergentes da Ásia, levou o governo a tomar uma série de medidas no sentido de aumentar as exportações.

Neste sentido, acredita-se que, embora a desoneração do ICMS das exportações fosse necessária para evitar a bitributação e tornar assim mais competitivo os produtos exportáveis domésticos - a Lei Kandir acabou afetando a arrecadação tributária dos Estados, sobretudo daqueles de base econômica exportadora. Essa nova situação, fragilizou a capacidade de financiamento dos gastos dos Estados, em particular daqueles ligados as despesas correntes.

O recente movimento das associações dos policiais militares e civis dos Estados, que levou em alguns casos a concessão dos pedidos de reajustes salariais, acabou explicitando o problema da resistência a redução das despesas de pessoal. Pode-se adiantar que, atualmente, as despesas com pessoal constituem um dos pontos críticos para um amplo ajustamento fiscal-financeiro, em bases sustentáveis, dos governos estaduais.

As informações disponíveis indicam que as despesas com pessoal respondem, em média, por mais de 80% da despesa total dessas esferas, sendo ou resistentes a baixa ou passíveis de crescimento, muitas vezes por razões legais. Nesta pesquisa, assume-se a hipótese de trabalho que esta resistência à baixa das despesas em geral está, provavelmente, associada fundamentalmente às despesas com pessoal e encargos sociais.

Quanto ao desequilíbrio financeiro, a despeito e por causa do nível elevado das taxas de juros nos anos 90, pode-se adiantar que as despesas financeiras não têm crescido nas mesmas proporções dos anos anteriores, tendo em vista o crescente inadimplemento dos governos estaduais. Por isso, e como forma de adaptação à crise das finanças públicas, os gastos dos Estados federados com investimentos em capital social básico têm sido sacrificados.

Nesse sentido, estando as despesas públicas sujeitas a inúmeros fatores condicionantes e determinantes em cada uma das unidades da federação, uma percepção mais acurada da estrutura e dinâmica dos gastos públicos exige uma análise mais detalhada dos seus componentes. No entanto, se o pretexto para a pesquisa origina-se na sua dimensão fiscal, seu desenvolvimento não deve se restringir a ela, o que destaca a relevância da presente pesquisa para o governo estadual.

De fato, as despesas com pessoal, refletem, de certa maneira, as condições institucionais e administrativas com as quais os governos estaduais podem formular e estruturar suas políticas públicas. Sendo assim, pretende-se que a presente pesquisa, no caso do Estado do Pará, possibilite uma melhor compreensão acerca da estrutura e evolução do perfil do funcionalismo público e das principais características das políticas salariais vigentes, como indicativos das condições futuras de sua gestão pública. Para tal, o objetivo do presente ensaio é discutir os determinantes e condicionantes dos gastos públicos e sua relevância à implementação da gestão de políticas públicas a nível dos Estados subnacionais. Na seqüência, e como forma de delinear a gênese e evolução das finanças

públicas estaduais, discute-se a lógica do comportamento do financiamento fiscal, a perda da autonomia tributária e as dificuldades até hoje presentes para a gestão dos gastos públicos.

1. O padrão das finanças públicas estaduais e seus descaminhos

A reforma tributária, implementada na metade dos anos 60, resultou num federalismo fiscal autoritário e centralizador por parte da União com relação aos Estados membros da federação. De fato, a União promoveu uma forte concentração da maioria das competências tributárias dos Estados subnacionais para levar adiante o seu projeto nacional desenvolvimentista¹. Mas, para compensar, instituiu um amplo e inovador mecanismo de transferências intergovernamentais de receitas fiscais em direção aos Estados federados de menor capacidade de financiamento público.

Não obstante, com exceção da redução das desigualdades regionais e interpessoais de renda, tudo indica que essa reforma tributária cumpriu, pelo menos durante um certo período de tempo, o seu papel no que tange a modernização e adequação do sistema tributário às novas exigências funcionais dos poderes públicos, sobretudo aquela, conduzida pela União, de apoio à acumulação de capital.

Não há dúvidas de que a reforma tributária de meados dos anos 60, conduzida pelo regime militar, permitiu que a União ampliasse sua base de influência sobre os gastos públicos em geral, redefinissem as relações do novo federalismo fiscal com os Estados e Municípios e influenciassem a configuração institucional do novo padrão de financiamento dos governos estaduais o qual passou a se caracterizar pela perda de autonomia fiscal-financeira dos Estados, dada a forte centralização tributária por da União, e por um controle federal sobre os fluxos de financiamento dos gastos públicos estaduais².

Com reforma tributária dos anos 60, coube a União não só um maior número de impostos, como o direito de criar novos e manipular as alíquotas e as bases de incidência de tributos de sua competência. Enquanto isso, os governos estaduais ficaram impotentes para criar novos impostos ou adicionais, limitados para manipular as suas receitas tributárias e impedidos para definir alíquotas e conceder isenções fiscais sem acordo com os demais Estados subnacionais (Varsano, 1996).

¹ Dentre os objetivos da reforma tributária de 1966, destacam-se: (1)expansão da carga tributária para que o governo central pudesse elevar sua captação de recursos de forma não-inflacionária; (2) redução das desigualdades regionais de renda através do imposto de renda progressivo e de mecanismos de incentivos fiscais compensatórios; (3)modernização do sistema tributário através da eliminação, correção e criação de novos impostos adequados a nova base econômica; e (4) centralização da política econômica e tributária na esfera federal , retirando a autonomia dos governos estaduais. Uma análise sobre a reforma tributária de meados dos anos 60, pode ser encontrada em Varsano (1981) e Oliveira (1981).

² As diretrizes básicas da Reforma tributária, de meados dos anos 60, estão contidas na Emenda Constitucional nº18, de outubro de 1965 e na Lei nº 5172, de 25. 10. 1966, que deu origem ao Código Tributário. A Constituição de 1967, com pequenas alterações, consolidou os objetivos perseguidos pela reforma.

Os Estados subnacionais mais frágeis financeiramente, porém, foram compensados com as transferências intergovernamentais da União em troca do apoio político deles para com o poder central. Os Estados de maior nível de renda, beneficiados com o recém criado ICM, um amplo imposto indireto de valor adicionado, viram as suas receitas tributária subirem com a retomada do crescimento econômico. Neste novo contexto político, a autonomia dos Estados federados ficou sujeito ao repasse dos recursos do Fundo de Participação dos Estados - FPE por parte da União. De fato, o sistema tributário federativo, fortemente concentrado na União, se transformou num poderoso instrumento de poder do governo federal capaz até de substituir a competência das decisões de gastos dos governos estaduais [Lopreato (1981); Araujo. A. B et alli (1973)].

A perda da autonomia tributária dos Estados subnacionais, juntamente com a reduzida capacidade de influenciar nas decisões dos gastos públicos locais, retirou dos governos estaduais a capacidade de ajuste fiscal às suas reais condições de financiamento autônomo. Porém, embora os Estados federados fossem cerceados em sua autonomia para legislar sobre a matéria tributária, aqueles de menor nível de renda passaram a receber um grande volume de recursos, comparativamente as suas receitas próprias, com condições não só ampliar os seus gastos públicos como para reforçar o caixa no tratamento dos problemas sócio-econômicos estaduais³.

O controle do governo federal sobre a disponibilidade das transferências para os governos estaduais, e também a sua elevada participação relativa nos investimentos estaduais em capital social básico, eram justificadas, pelo discurso oficial, como racionalizadoras das despesas públicas correntes consentâneas com a política macroeconômica de crescimento do produto nacional.

A dependência dos Estados das transferências de recursos da União, sujeitou os gastos estaduais ao controle federal na medida em que os governos subnacionais perderam a capacidade de realizá-los com receitas próprias. Cabe agora assinalar que, mesmo no período de crescimento econômico, o sistema tributário recém criado já começava apresentar certas disfunções perversas.

De fato, já nos anos do “milagre econômico”, com a radical substituição da política de estabilização pela de crescimento econômica, com vistas a ocupar a alta capacidade ociosa existente, tem-se uma excessiva distribuição de incentivos fiscais regionais e setoriais que acabou erodindo fortemente as bases do recém-criado sistema tributário. A forte drenagem de recursos da esfera governamental, nesse período, criava a ampla possibilidade do Estado se defrontar com grandes dificuldades, sobretudo se se tem em conta as múltiplas funções que o governo federal passou a assumir no apoio ao crescimento econômico do que redundou no gigantismo do aparelho de Estado em geral.

³ O sistema de transferências intergovernamentais para os Estados da federação, criados pela Reforma Institucional dos anos 60, não se limitou ao FPE, pois faziam parte dele as transferências dos Impostos únicos e ainda o salário educação, ambas sujeitas a lógica dos gastos vinculados.

O governo central, por dispor do comando da política macroeconômica e tributária, acabou arrastando os Estados subnacionais para essa aventura de doações de incentivos fiscais sem medir os seus efeitos sobre o sistema tributário. Em face a ameaça de mutilação do sistema tributário, expropriam-se recursos dos governos estaduais através da redução dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPEM). A farta benesse de concessão de isenções e a redução de alíquotas de ICM, também, acabaram minando as fontes de recursos dos governos subnacionais. Some-se a isso o fato de que os governos estaduais, interessados em levar adiante uma industrialização regional, além do redirecionamento e ampliação de gastos em capital social básico, acabaram imitando a política de doações de incentivos fiscais do governo central sem levar em conta as fontes adequadas para o seu financiamento.

Assim, os governos estaduais, premidos pelo processo de mutilamento do sistema tributário nacional e impotentes para influenciarem nas decisões relativas à política tributária - concentrada na órbita federal - já que estavam presos aos compromissos assumidos de promoção do desenvolvimento econômico dos seus Estados, sem os adequados esquemas de financiamento, passaram a assistir o definhamento das suas finanças públicas e a mergulharem num crescente e arriscado processo de endividamento para satisfazerem suas necessidades de recursos. O agravamento dessa crise financeira dos Estados federados, expôs os governos estaduais a tutela do poder central e explicitou a fragilidade do federalismo fiscal, de cunho autoritário e centralizador, gestado pela reforma tributária de meados dos anos 60.

Em geral, as ações desse Estado burocrático-autoritário, marcadas pelos repudiados atos institucionais, só foi possível de se concretizar pelo esvaziamento dos poderes legislativo e judiciário de suas funções constitucionais, pela tutela a que ficaram submetidas as esferas de governos subnacionais e pela alijamento das classes sociais subternas de qualquer participação política ativa no cenário político nacional. Mais ainda, contando com o apoio das classes dominantes, num amplo pacto de interesses econômicos entre o Estado, o capital multinacional e o capital nacional a ele associado, o governo central fez uso do seu sistema tributário para apoiar o crescimento econômico nacional em detrimento de uma política de distribuição mais equitativa de renda e da receita tributária entre as esferas estaduais da federação.

2. A precoce ruptura do padrão das finanças estaduais frente aos gastos públicos

Nos primeiros anos da década de 70, entretanto, o sistema fiscal começava a dar os primeiros sinais do seu esgotamento pelo menos como mecanismo alavancador do crescimento econômico e provedor de recursos para financiar as necessidades de gastos dos poderes públicos. O mecanismo de

regressividade do sistema tributário brasileiro, que fazia recair o ônus da tributação sobre as classes não proprietárias de meios de produção, e a forte concentração dos recursos públicos na órbita federal, debilitando as finanças das esferas estaduais, passaram a exigir, neste período, uma profunda reforma fiscal que acabou não acontecendo.

A ameaça da ruptura do padrão das finanças estaduais, que se manifestou através dos freqüentes e sucessivos déficits fiscais dos Estados federados entre 1970/75, era neutralizada, em parte, pela compensação da entrada de recursos resultante das operações de crédito as quais agravavam, ainda mais, o processo de endividamento das esferas de poder estaduais.

A crescente procura por outras fontes de financiamento foi a saída encontrada pelos Estados subnacionais, sobretudo os mais afetados pela redução das transferências intergovenamentais, para fazer face as suas necessidades de gastos públicos. Mas, mesmo o aval concedido pela União as instituições financeiras, para que os Estados subnacionais pudessem acessar aos créditos externo e interno, foi bastante usado como instrumento de poder para intervir na política de gastos dos governos locais. O interesse do governo federal para intervir nas decisões dos governos estaduais sobre o endividamento e gastos torna-se explícita quando se trata de financiamento casados com gastos de investimentos em capital social básico (Lopreato, p. 9-10).

O peso crescente do endividamento dos Estados federados, era um reflexo da perda da posição relativa das despesas dos Tesouros no conjunto dos gastos realizados pelo setor público estadual. A redução da importância da administração direta no âmbito estadual, neste período, refletia a baixa capacidade dos Tesouros Estaduais, sobretudo dos Estados subnacionais de menor renda, para suprir as necessidades de recursos demandados pelo setor público. A alternativa encontrada foi usar a administração indireta, sobretudo as empresas públicas e de economia mista, para, através da articulação com o governo federal, acessar as fontes de financiamentos interna e externa.

Pode-se dizer que, neste período, a multiplicação das empresas públicas, autarquias e fundações estaduais é muito mais o resultado da perversa lógica do financiamento estadual do que uma nova estratégia administrativa substitutiva da forma de gestão excessivamente burocrática da administração direta. De fato, as empresas públicas, apesar do modelo empresarial e de se mostrarem muito mais eficazes em sustentar o autofinanciamento corrente dos governos estaduais, não tiveram o mesmo sucesso na alavancagem dos recursos próprios necessários para o financiamento dos investimentos de ampliação e modernização necessários ao acompanhamento da dinâmica do crescimento econômico da época.

Nessa lógica de negociação, as relações intrainstitucionais do setor público estadual com os seus próprios agentes financeiros - os bancos estaduais - intensificaram-se como resultado do novo papel que as instituições financeiras estaduais passaram a desempenhar na expansão do crédito e na intermediação dos repasses federais e dos empréstimos externos. Os governos dos Estados

subnacionais passaram, assim, a usar os bancos de desenvolvimento como bancos de intermediação na captação de recursos financeiros para cobertura de gastos públicos correntes e como reais negociadores da rolagem das dívidas internas e externas (Lopreato, 1993. p. 11). O amplo controle federal dos recursos tributários e financeiros, portanto, gerou uma profunda alteração nas relações interinstitucionais, entre os Estados federados e a União, cujo desfecho redundou na perda da autonomia tributária dos governos estaduais à realização dos gastos públicos correntes e numa forte dependência financeira dos órgãos do setor público estadual às decisões relativas aos gastos de investimentos (Resende, 1982).

De fato, a dependência de recursos dos governos estaduais, com origem em órgãos oficiais ou em operações de crédito controladas e aprovadas na esfera federal, abriu espaço para as frequentes intervenções do governo central na programação dos gastos estaduais e para a conseqüente subordinação dos governos estaduais às decisões do poder central. Além das transferências vinculadas, do ponto de vista do financiamento dos gastos estaduais, a União, através do controle das liberações dos fluxos dos recursos orçamentários e dos créditos vinculados, influenciavam o volume e o ritmo dos investimentos locais e até mesmo a capacidade do Estado sustentar as suas despesas correntes.

A partir de meados dos anos 70, com o início da abertura política, as perspectivas da continuidade do crescimento econômico, a partir do IIPND, logo se mostraram de difícil realização. De fato, a reviravolta no comportamento das instituições bancárias do mercado financeiro internacional levou o governo federal a abandonar parte de suas ambiciosas metas de industrialização e a adotar uma política de ajuste de suas contas externas para recompor as suas reservas internacionais em 1976. Logo depois esta política econômica foi substituída pela política monetarista de combate a inflação.

Não obstante, essa política monetarista de combate a inflação era neutralizada pela expansão da dívida externa que provocava, como contrapartida, aumento da dívida interna - com a autoridade monetária emitindo títulos com a finalidade de enxugar o excesso de liquidez - a qual por sua vez pressionava a taxa de juros para cima, num processo que ficou conhecido como ciranda financeira. Os juros altos do mercado doméstico, por seu turno, direcionava a demanda por créditos subsidiados. A partir de 1977, a política de contração da demanda agregada interna, reduzindo a taxa de crescimento do PIB de 9% (1976) para 4, 7% (1977) e 6% (1978), impactou o sistema tributário nacional cujas receitas se mostraram cadentes. Merece atenção o fato que, nesse período, não os impostos diretos que regridem, mas sim os impostos indiretos que acabam atingindo as esferas estaduais (Bruginsky de Paula, 1987).

Nos últimos anos da década de 70, a ampla facilidade de acesso ao crédito, por parte dos Estados subnacionais, escamoteou o grau de deterioração das suas finanças públicas e a incapacidade

de manter a reprodução dos gastos com investimentos e com os encargos financeiros sem um fluxo crescente de financiamento. Apesar da relativa queda das receitas fiscais, no período, a intensidade com que se manifestou este problema não foi suficiente, apesar das fortes pressões políticas das esferas subnacionais, para forçar o governo federal a adotar uma política de desconcentração tributária que recuperasse a autonomia financeira dos Estados federados.

A emissão clara dos sinais da fragilidade do padrão de financiamento estadual, explicitada na segunda metade dos anos 70, ganhou nítida configuração com a crise do padrão do financiamento do setor público em geral e com a adoção da política macroeconômica centrada na busca de superávits comerciais e no combate ao déficit público.

Com o esgotamento das fontes de financiamento externas, concomitantemente ao controle do crédito interno e as dificuldades criadas pelo governo federal para o repasse das transferências intergovernamentais, tornou-se visível a instabilidade financeira dos Estados e problemático o equacionamento das finanças públicas. As dificuldades de acesso as fontes creditícias e o aumento dos encargos da dívida pública, não compensado por fontes de financiamento alternativas, agravaram ainda mais a já debilitada capacidade de financiamento dos Estados subnacionais. Mais ainda, a baixa autonomia fiscal-financeira dos Estados, como conseqüência da forte dependência ao governo central, impediu que os mesmo recorressem ao sistema tributário como instrumento para a superação da crise fiscal.

Pode-se dizer que, pelo menos até 1984, os ganhos virtuais resultantes do aumento nominal do FPE e das alíquotas do ICM, foram substancialmente neutralizados pela aceleração inflacionária, pela queda na taxa de crescimento econômico e pelo poder da União de manipular o sistema tributário do que resultou perdas reais na receita tributária e na distribuição dos recursos entre as esferas estaduais do federalismo fiscal brasileiro. Na ausência de um novo sistema tributário alternativo, os Estados subnacionais buscaram formas de financiamentos *ad hoc* - que dependeram da política de favores junto aos donos do poder na esfera federal - envolvendo as transferências intergovernamentais, a rolagem da dívida e os empréstimos sujeitos a política monetarista de juros altos (Lopreato, 1992).

O valor do montante do crédito forçado concedido aos governos estaduais, com a complacência e intermediação do governo federal, atingiu níveis elevados e perigosos sinalizando a gravidade da crise fiscal dos Estados, como se verá a seguir.

3. O auge da crise do finanças públicas estaduais

No final da década de 70, o segundo choque do petróleo e alta das taxas de juros provocado pela política econômica norte-americana, explicitaram a fragilidade das contas externas e a necessidade de captação de recursos externos por parte das instituições públicas brasileiras. A posição

unilateral dos bancos internacionais, de suspenderem os financiamentos voluntários e de se recusarem em alimentar o déficit das transações correntes, eliminou a principal fonte de financiamento de recursos líquidos do setor público em geral. Afinal a política de crescimento econômico com endividamento revelou-se insustentável, e a crise cambial, ao se transformar na principal restrição a continuidade do crescimento, aprofundou a deterioração financeira dos Estados federados e contribuiu para o agravamento da aceleração inflacionária.

O esvaziamento das fontes externas de financiamento do setor público fragilizou o poder da União de conduzir e acelerar o crescimento econômico com agente anti- cíclico. Apesar dos instrumentos de concentração fiscal-financeira continuassem em poder da União, ficou patente os limites do governo federal em elevar o volume do crédito, de expandir o nível dos gastos públicos e de manter o fluxo de recursos financeiros para os Estados subnacionais e Municípios dependentes através das transferências intergovernamentais. Com efeito, a eleição da redução do déficit público, como meta do programa sugerido pelo FMI, inviabilizou a manutenção da política do setor público estadual de usar o endividamento para ampliar os gastos.

Por tudo isso, pode-se dizer que os anos 80 definem uma alteração radical nas relações do endividamento da economia brasileira com a economia internacional. De fato, ao déficit nas contas das transação correntes, como resultado da política econômica interna e da deterioração do sistema financeira internacional, somou-se a duplicação das despesas com juros da dívida externa sob o impacto da elevação das taxas de juros internacionais. O ano de 1982 marcou a ruptura definitiva do padrão de financiamento externo que vigorou na década anterior. Neste mesmo ano, a condução da política econômica de restrição externa e a tentativa de recuperação do nível de atividade econômica, ensaiada nos primeiros meses de 1982 e que acabou forçando o aumento dos gastos públicos, foi atropelada pela negociação do endividamento externo com o FMI.

O setor público em geral brasileiro sofreu fortes restrições em suas finanças, com o impacto do endividamento externo, sobretudo as empresas estatais, a administração direta federal e os Estados e Municípios. O processo recessivo e a escalada inflacionária, que se segue entre 1981 a 1983, impuseram aos Estados subnacionais uma forte queda real na arrecadação tributária. O rompimento do padrão de financiamento do setor público vigente até 1982, como resultado da escassez dos recursos externos, acabou por jogar sobre o Tesouro Nacional (TN) e as Autoridades Monetárias (AM), sobretudo sobre estas últimas, o ônus da dívida resultante do processo de reciclagem dos recursos domésticos.

Com a renovação do acordo com o FMI, no primeiro semestre de 1984, os novos governadores eleitos ficaram impotentes para exercerem qualquer negociação, com vistas a novas fontes de recursos, permanecendo a política de austeridade fiscal e o controle dos gastos estaduais. As pressões exercidas pelos governadores no segundo semestre, produziu algum resultado no que tange a

expansão das metas de financiamento cujo reflexo se manifestou no não cumprimento das metas de desempenho da economia acordadas com o FMI.

A estatização da dívida externa, bastante acentuada nos anos 80, teve acentuada participação no acúmulo de dívidas no passivo do setor público estadual. A partir de 1984, o encilhamento financeiro, experimentado pelo setor público estadual, acabou sendo transferido para as AM. Na verdade, apesar dos cortes fiscais, o Tesouro Nacional pouco colaborou para a gestão do estoque das dívidas públicas (Biasoto Jr, 1992). A austera política de controle do déficit público, limitando os empréstimos dos governos estaduais ao sistema bancário doméstico, privado e público, fragilizou ainda mais a capacidade de financiamento dos seus programas de investimentos.

Na ausência dos fluxos de financiamento externo, e diante das restrições ao crédito interno por parte da AM, os Estados não tiveram outra alternativa senão cortar os seus gastos e aceitarem o colapso das condições do seu padrão de financiamento.

A forte associação entre o déficit do setor público e a dívida externa, que acabou induzindo a expansão da dívida mobiliária entre 1984 a 1985, refletiu o processo de substituição das fontes externas pelas internas de financiamento do setor público em geral. Os ganhos do setor privado, com a forte aceleração inflacionária e com as exportações, mudaram a forma de financiamento do setor público frente aos seus credores privados, sobretudo através do mercado financeiro doméstico, do que resultou a vulnerabilidade do governo ante os seus financiadores e carregadores da dívida mobiliária federal.

Na esteira da abertura política, que se arrastou entre 1979 a 1984, a meta de redução do déficit público e a política de contração da demanda agregada com vistas ao equilíbrio das contas externas, através do aumento das exportações e redução das importações, são entremeadas de frustradas tentativas de retomada do crescimento econômico. No bojo dessas medidas, no entanto, as metas do governo federal eram o aumento da arrecadação tributária, a redução dos incentivos fiscais e a contenção dos gastos públicos (Oliveira, 1995).

Passada a fase de dificuldades do setor público estadual, vivida durante os acordos com o FMI, os Estados subnacionais tiveram momentos de relativa estabilidade e recuperação dos seus níveis de investimentos no biênio 1985/86. Isto foi possível devido a oportunidade de compatibilizar os gastos estaduais com os novos fluxos de financiamento propiciados pelo plano cruzado. A emergente euforia sobre o aumento das receitas fiscais, as novas formas de acesso a créditos, sob condições adequadas de pagamento dos juros, e a queda da inflação contribuíram para recuperar a capacidade de financiamento dos gastos estatais. Não obstante, a brusca reversão da trajetória econômica expansionista e a retomada da aceleração inflacionária, como consequência do insucesso do plano cruzado, provocaram uma mudança na perspectiva da política macroeconômica, nos dois

anos seguintes, cujos efeitos tomam a forma de perdas na arrecadação tributária dos Estados federados e uma nova e aberta crise financeira estadual.

4. A ruptura do padrão de financiamento estadual e a redução dos gastos públicos

A crise de financiamento dos Estados, a esta altura, não só refletiu-se em todos os órgãos do setor público estadual, como interferiu nas articulações financeiras entre eles. Neste contexto, o papel dos tesouros estaduais voltou a ser valorizado a partir do momento em que as negociações dos empréstimos e financiamentos exigiam, diante da visível fragilidade financeira dos Estados subnacionais, a presença do próprio governador nos compromissos assumidos e não mais de órgãos isolados e sem a representatividade necessária para garantir os pleitos políticos junto ao governo federal. A descentralização administrativa e a crescente autonomia das diversas entidades públicas estatais, sem dúvida, perderam fôlego e tiveram que se adaptar às novas circunstâncias financeiras vigentes.

No caso da administração indireta, a insuficiência de recursos próprios das empresas públicas, como decorrência da defasagem tarifária em relação as taxas de inflação, a ausência de fontes domésticas alternativas de financiamento para o setor público e os problemas de negociação financeira com a esfera federal, por certo, foram determinantes para minimizar a perda de poder da administração central. De fato, as empresas estatais e as demais instituições públicas da administração indireta, fragilizadas financeiramente, tornaram-se dependentes dos recursos fiscais dos tesouros estaduais e perderam a autonomia em suas decisões de captação de financiamento e de gastos de investimentos.

A reboque desse processo, os bancos estaduais são também envolvidos na medida em que os laços hierárquicos com os seus governos tornam esses bancos de desenvolvimento em instrumentos de intermediação responsáveis pelo atendimento da demanda das operações de crédito e pelo pagamento dos encargos financeiros assumidos pelo setor público em geral. A generalização do não pagamento dos contratos realizados com a administração direta e indireta, e a abrigatoriedade de lastrear as dívidas públicas ou mesmo de financiar parcela dos gastos correntes das entidades públicas, acabaram forçando o envolvimento desses agentes financeiros estaduais na crise das finanças públicas estaduais que conduziram a maioria deles a uma situação de insolvência. Após 1985, as crescentes restrições do financiamento dos gastos estaduais, aprofundam a intrincada rede interna das relações financeiras dos bancos estaduais com órgãos dos próprios Estados, cujo desfecho se manifesta no agravamento da crise financeira dessas instituições. Com isso, todo o esforço de recuperação dos bancos estaduais, levado a cabo pelo Banco Central, acabou sendo prejudicado. A partir de 1987 em diante, os bancos

estaduais passam a acompanhar os mesmos problemas financeiros das demais entidades do setor público estadual e também passam a enfrentar as pressões dos seus credores (Afonso & Dain, 1987).

Por sua vez, o governo central envolvido com as suas metas monetárias, creditícias e fiscais de contenção de gastos públicos, impostas pelo FMI, viu-se obrigado a alterar o padrão das relações de convivência das transferências intergovernamentais e da articulação das operações de crédito com os Estados federados (Lopreato, 1992). O impasse gerado com as transferências intergovernamentais, em primeira instância, transferiu a pressão por recursos adicionais aos tesouros estaduais - os quais se mostraram incapazes de compatibilizarem os fluxos de receitas fiscais com os compromissos de pagamentos exigidos pela estoque da dívida, manutenção das despesas correntes da administração direta, as transferências as outras esferas da administração indireta e a investimentos em infraestrutura econômica e social - que serviu apenas para revelar a fragilidade financeira dos Estados federados (Serra & Afonso, 1991)

5. Da Constituição de 88 a nova crise das finanças públicas estaduais

5. 1. A questão do federalismo fiscal e a redivisão dos encargos sociais

Com o fim do regime militar, e após a traumática transição, o novo governo civil da Nova República sinalizou positivamente com respeito ao problema do financiamento público. Porém, o governo Sarney, preso a uma série de compromissos políticos, não conseguiu levar adiante uma reforma ampla capaz de enfrentar a crise das finanças estaduais.

A persistência da escassez do fluxo de recursos externos líquidos e a manutenção da política cambial - consistente com os elevados superávits comerciais - acabaram impedindo a possibilidade de uma reestruturação das finanças do setor público. De fato, o acoplamento das políticas de câmbio valorizado e juros altos com as metas de magasuperávits comerciais potencializou a instabilidade econômica-financeira e acentuou o grau de endividamento dos devedores em moeda nacional e estrangeira, sobretudo do principal devedor - o setor público em geral. A aceleração inflacionária, por seu turno, minava as bases da arrecadação fiscal.

Os seguidos pacotes fiscais, visando elevar os tributos e o valor das tarifas públicas, apenas serviam para acentuar ainda mais as pressões adicionais sobre a taxa da inflação futura. De resto, o novo governo civil não logrou sucesso em contornar a crise fiscal e nem em gerar recursos suficientes para fazer face aos encargos das suas dívidas interna e externa. A impotência do governo federal deste período, em refazer as condições gerais de financiamento da economia brasileira, reduziu ainda mais as possibilidades de equilíbrio das finanças estaduais.

O problema da reconstituição de um novo padrão financiamento estadual estava ainda condicionado por determinações mais gerais que envolviam todo o setor público. O esgotamento do padrão do financiamento baseado em recursos externos, o controle da contratação de novas operações de crédito, a falta de articulação das empresas com as agências financiamento oficiais e as empresas estatais e as dificuldades da União em continuar alimentando o fluxo das transferências intergovenamentais, na intensidade requerida pelos governos estaduais, deixavam poucas alternativas a reestruturação do padrão de financiamento dos Estados.

A queda real nos valores da receita tributária, nos preços e tarifas públicas, como resultado da recessão econômica e da aceleração inflacionária, acabavam afetando a demanda por gastos correntes, de investimentos e de pagamento dos encargos dos estoques das dívidas acumuladas. A debilidade do potencial do financiamento dos Estados subnacionais - com o aumento dos encargos das dívidas - deixaram em aberto o equacionamento do problema das finanças públicas estaduais.

Findo o regime militar, as forças democráticas organizadas conseguiram articular a discussão, aprovação e promulgação de uma nova carta magna para o Brasil - a Constituição de 88. De fato, a Constituição de 1988 - que ficou conhecida como a Constituição cidadã - inaugurou uma nova etapa nas relações intergovernamentais do sistema do federalismo fiscal brasileiro entre União, Estados e Municípios⁴. A Constituição de 88, apesar de iniciar uma nova era do federalismo fiscal caracterizada pela descentralização tributária, permitiu que a autonomia financeira conquistada pelos Estados da federação fosse confundida com liberdade sem controle dos gastos públicos.

Especificamente, em relação ao sistema fiscal, esperava-se que, além da reorganização do federalismo fiscal e da incorporação do princípio da equidade em outras bases institucionais, fossem criadas as condições para aumentar a capacidade de gastos dos Estados federados, com a recomposição e redistribuição da carga fiscal entre as três esferas de poder, e ainda que fossem recuperados e fortalecidos os princípios constitucionais de defesa dos contribuintes, removidos as barreiras fiscais à dinâmica da produção, desfeita a espúria trama orçamentária existente e promovida uma regulação entre as AM e o TN com a finalidade de controlar os gastos do setor público.

Na constituição de 88, nota-se uma forte tendência a descentralização fiscal em direção aos Estados e Municípios. A autonomia fiscal dos Estados, do ponto de vista da capacidade de geração de recursos próprios, ficou limitada tanto na capacidade de criação de impostos, quanto nas decisões sobre as alíquotas dos tributos que integram o campo das suas competências. Quanto a redistribuição

⁴ Pode-se dizer, sinteticamente, que o surgimento de uma inovação fiscal, que propicie a adoção de uma nova estrutura de receitas tributárias e despesas públicas mais adequadas aos interesses da sociedade, ou uma modificação nos padrões das demandas sócio-econômicas, que redefina a ordem de prioritária das ações do setor público, podem induzir a transformação de um sistema tributário e reordenar os gastos públicos dentro dos limites da capacidade de pagamento do contribuinte.

das receitas tributárias, entre as três esferas de poder, perdeu-se a oportunidade da cobrança do ICMS no destino, que beneficiaria os Estados mais pobres, em troca do aumento na participação das transferências intergovernamentais provenientes do IR e do IPI.

Na verdade, a ampliação do grau de autonomia financeira dos Estados subnacionais se deu mais pelo lado das transferências intergovernamentais, garantidas pela Constituição de 88, e pelo aumento da base tributária, sobretudo do ICMS. Não obstante, esta autonomia ficou restrita dentro dos limites das alíquotas fixadas pelo Senado Federal. Portanto, na prática, esta autonomia relativa ficou prejudicada na medida em que as elevações das alíquotas passaram a esbarrar nos limites da capacidade contributiva dos agentes e as reduções ficaram sujeitas as crescentes necessidades de gastos públicos dos governos locais.

Se a descentralização tributária foi importante para a reorganização do federalismo fiscal, o mesmo não aconteceu com a descentralização dos encargos entre a União, Estados e Municípios. Com isso perdeu-se a oportunidade do fortalecimento técnico e político dos Estados subnacionais e a melhoria da gestão e aplicação dos recursos públicos (Oliveira, 1995). Os problemas com as desigualdades regionais e a forte tradição municipalistas dominaram as discussões entre os Constituintes de 88 que defendiam a descentralização das competências e aqueles que defendiam a descentralização da arrecadação entre as três esferas governamentais.

Na verdade, o federalismo fiscal brasileiro tem que ser pensado tanto em termos do fornecimentos dos bens e serviços que têm que ser providos pela União, Estados e Municípios - isto é em termos das responsabilidades que devem ser assumidas por essas esferas de governo - quanto no que diz respeito ao relacionamento que deve existir entre essas instâncias administrativas. Estas questões, portanto, estão ligadas a disponibilidades dos recursos e de suas fontes de financiamento. Assim, apesar de uma relativa independência desses aspectos, a definição dos encargos, em grande parte, determina a repartição dos recursos nas três esferas de poder no regime federativo fiscal (Montoro Filho, 1994).

A forte concentração da arrecadação nas esferas inferiores e a autonomia fiscal-financeira conquistada pelos Estados e Municípios, entretanto, foi confundida com liberdade para gastar, sem a devida responsabilidade para tributar, o que acabou não contribuindo à formação de um novo federalismo fiscal (Resende, 1992). Após a inércia do curto período do Governo Collor, o Plano Real se constituiu num novo fato que vem exercendo influência no sistema fiscal do federalismo brasileiro.

5. 2. O Plano Real e o problema da rigidez dos gastos públicos dos estados

O agravamento da crise do padrão de financiamento dos Estados, desde o final da década de 80, ampliou os desequilíbrios fiscais e financeiros dos governos locais, sobretudo àqueles das regiões periféricas mais distante. Estes desequilíbrios fiscais se apresentaram na forma de um desencontro no

orçamento financeiro entre a dinâmica das receitas correntes e as despesas. Como resultado, propagaram-se as necessidades de financiamento para cobrir o excesso das despesas e ampliaram-se as dificuldades de redução da dívida pública dos Estados.

A partir de 1994, com a implementação do Plano Real, que dotou o País de estabilidade econômica, os problemas dos Estados subnacionais passaram a preocupar os dirigentes do setor público. A prática da distribuição de incentivos fiscais, como instrumento atrativo de novos investimentos produtivos, desconsiderou a política fazendária levada a cabo pelo Conselho de Política Fazendária - Confaz. Esta estratégia de atrair indústrias a qualquer preço, descumprindo as normas fazendárias, e as fartas isenções fiscais não-seletivas do ICMS, têm gerado distorções nas receitas fiscais, no curto prazo, e desencadeado uma verdadeira “guerra fiscal” entre os Estados da federação numa espécie de jogo de soma zero (Piancastelli & Perobelli, 1996).

O Plano Real, mais que um plano de estabilização, vem se constituindo num instrumento de distribuição de renda, sobretudo pelo efeito riqueza aos segmentos sociais de baixa renda, que a despeito dos problemas na balança de transações correntes vem assegurando também um razoável crescimento econômico. Não obstante, no plano tributário, a melhoria na repartição da carga tributária entre as três esferas do poder executivo, não foi ainda suficiente para gerar um igual processo de descentralização dos gastos públicos.

De fato, os governadores populistas, que no passado bem recente “incharam” a máquina administrativa com o empreguismo e clientelismo de sempre, transferiram a seus atuais sucessores as pressões pela recomposição dos gastos públicos. Além disso, a sindicalização dos servidores públicos em geral, garantida pela Constituição de 88, vieram reforçar novos pedidos de recomposição salarial.

Ademais, o crescimento em marcha lenta da economia brasileira e o agravamento dos problemas sociais - desemprego, saúde, educação, saneamento e segurança - contribuíram para o aumento das demandas por novos programas sociais num momento de restrição orçamentária. O aumento das despesas de consumo e de pessoal, podem assim não estar somente refletindo a velha política populista do empreguismo e clientelismo, mas também a absorção de novas responsabilidades sociais resultantes da redução dos gastos federais nesses programas (Resende, 1995).

Com uma taxa de inflação real baixa, agravam-se as distorções que uma tributação não gerenciada eficazmente pode trazer para a alocação dos recursos públicos. De fato, numa economia estabilizada como a brasileira, qualquer tentativa de elevação de alíquotas do ICMS, por exemplo, acima da capacidade do contribuinte, fica sujeita ao “Efeito Lafer” que pode implicar num aumento marginal da sonegação fiscal e desvios de contribuintes para economia informal. No caso do Pará, por exemplo, o esforço de reduzir o déficit público líquido levou a SEFA - Secretária da Fazenda do Estado - a tomar uma série de medidas visando a melhoria da administração interna e da fiscalização externa com vistas a elevação da arrecadação tributária cujos efeitos se manifestaram num aumento

real da receita de impostos, pelo menos até antes da Lei nº 87/96 que desonerou as exportações do ICMS (Carvalho, 1996).

Não obstante, apesar da melhoria da arrecadação, este desempenho mostrou-se insuficiente para que o Estado pudesse enfrentar as amplas pressões por gastos advindas tanto das demandas sociais - educação, saúde, segurança e saneamento básico - quanto daquelas resultantes das reivindicações por recomposição salarial dos servidores públicos sindicalizados, sobretudo agora com o precedente aberto a partir do reajuste conseguido pelos “servidores de farda”.

A dívida pública líquida do Estado do Pará não é tão grave. Além do mais, as altas taxas de juros do mercado doméstico, e também a forte resistência do Banco Central a novos endividamentos por parte dos Estados federados, têm freado a contratação de novos comprometimentos financeiros, sobretudo devido o risco da inadimplência. Contudo, além da alta sonegação fiscal, a perda de receita tributária, como resultado do processo de desoneração do ICMS das exportações, reduziu ainda mais a capacidade de investimento em capital social básico do Estado do Pará. Em contrapartida, o nível das despesas do Estado ainda permanece elevada e com uma relativa resistência a baixa.

De fato, as despesas do pessoal temporário e não concursado implicaram numa queda da folha de pessoal do Estado de cerca de 79 % para próximo de 69% do total das receitas correntes. No entanto, mais recentemente, a meta de reduzir os gastos de pessoal para o limite máximo de 60% voltou a ser prejudicada, com a greve da polícia militar e do corpo de bombeiros, com o nível dos gastos de pessoal subindo para cerca de 72%. Como se vê, embora seja necessário qualificar melhor os componentes das despesas correntes, admite-se que esta resistência à baixa dos gastos do Estado está fortemente relacionada as despesas de pessoal e encargos sociais. Portanto, é provável que as despesas de pessoal sejam um dos fatores limitantes a um ajuste fiscal como pretende o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados-Parafe.

Não há dúvida de que o problema das finanças públicas estaduais é crítico. Entre 1989 a 1995, o governo central e as empresas estatais fizeram um ajuste fiscal de cerca de 4, 5 % do PIB. Enquanto isso, o déficit operacional dos Estados e Municípios subiram em mais de 2, 0% do PIB. O efeito disso dicotomia tem sido o *trade off* entre a evolução da dívida entre uma e outra esfera governamental (Giambigi1994). Uma análise crítica da evolução e estrutura dos gastos correntes, sobretudo com pessoal e encargos sociais, poderá elucidar muitas perguntas sobre o atual problema da crise das finanças públicas dos Estados membros da federação.

Para tal, é necessário dispor dos dados sistematizados, pelo lado das despesas dos Estados subnacionais, de forma que se possa identificar os fatores condicionantes e determinantes da dinâmica dos gastos governamentais - sobretudo aqueles relativos as despesas com pessoal - já que estas refletem não só a lógica da política fiscal local, como as condições institucionais e administrativas que limitam a formulação e implementação das políticas públicas dos governos estaduais.

Espera-se, com esta pesquisa, uma oportunidade para se quantificar e qualificar melhor o perfil do funcionalismo público e as características das políticas salariais vigentes, com vistas a corrigir distorções para melhorar o desempenho estadual da gestão pública das despesas correntes no curto e médio prazos.

Referências

- AFONSO, José Roberto R (1987). O Setor Público e as Finanças Públicas na América Latina. Texto Para Discussão nº139. Rio de Janeiro, IEI/UFRJ.
- AFONSO, José Roberto (1989). Evolução das Relações Intergovernamentais no Brasil entre 1968/88: Transferências e Endividamento. Rio de Janeiro, IEI/UFRJ. (Dissertação de Mestrado)
- ARAÚJO, A. B. et alii (1973). Transferências de Impostos aos estados e Municípios. Rio de Janeiro, FGV.
- BRUGINSKI DE PAULA, Tomás (1987). Estrutura e Evolução das Contas Fiscais. In: Financiamento da Economia e Sistema Financeiro no Brasil. São Paulo, Iesp/Fundap.
- CARVALHO, David Ferreira Carvalho (1996). Globalização, Estabilidade e a Crise das Finanças Públicas na Economia Brasileira. Anais do II Encontro de Economia Política. São Paulo, PUC/SP/SBEP.
- CARVALHO, David Ferreira (1996). Desoneração do ICMS das Exportações e a Crise das Finanças Públicas do Estado do Pará. Belém, SEFA. (mimeo).
- GIAMBIAGI, Fabio (1997). Crise Fiscal da União: o que aconteceu recentemente ? Revista de Economia Política, V. 17, nº1 (65), jan-mar.
- GONCALVES, J. G (1978). A Reforma Tributária, Centralização Federal e a Perda do Poder de decisão dos Estados. Revista de Finanças públicas. Out/Dez.
- LOPREATO, Francisco Luiz Caseiro (1981). Evolução da Participação Estadual na Distribuição Institucional de Renda. Campinas, IE/UNICAMP (Dissertação de Mestrado).
- (1992). Crise de Financiamento dos Governos estaduais (1980-1988). Campinas, IE/UNICAMP. (Tese de Doutorado).
- MONTORO FILHO, André (1994). Federalismo e Reforma Fiscal (1994). Revista de Economia Política, V. 14, nº3, jul-set.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (1981). A Reforma Tributária de 1966 e a Acumulação de Capital no Brasil. São Paulo, Brasil Debates.
- (1995). Crise, Reforma e Desordem do Sistema Nacional. Campinas, Unicamp.
- (1995). Autoritarismo e Crise Fiscal No Brasil (1964-1984). São Paulo, Hucitec.
- PIANCASTELLI, Marcelo & Perobelli, Fernando (1995). ICMS: Evolução Recente e Guerra Fiscal. Texto Para Discussão nº 402. Brasília, IPEA.
- RESENDE, Fernando (1982). Autonomia Política e Dependência Financeira: uma análise das transformações recentes nas relações intergovernamentais e seus reflexos sobre a situação financeira dos estados. Pesquisa e Planejamento Econômico. Rio de Janeiro, v. 12, nº3, p. 489-540, dez.
- RESENDE, Fernando (1995). Federalismo Fiscal no Brasil. Revista de Economia Política, V. 15, nº3 (39), jul-set.
- SERRA, José & Afonso, José Roberto A (1991). As Finanças Públicas Municipais: Trajetórias e Mitos. Texto para Discussão nº 3. Campinas, IE/UNICAMP.
- VARSAÑO, Ricardo (1981). O Sistema Tributário de 1967: adequado ao Brasil de 80? Pesquisa e Planejamento Econômico. Rio de Janeiro, 11 (1), abril.

VARSAÑO, Ricardo (1996). A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao Longo do Século: Anotações e Reflexões para Futuras Reformas. Texto Para Discussão nº 405. Brasília, IPEA.