

Restrição orçamentária e Lei de Responsabilidade Fiscal: um estudo para Minas Gerais — 1995-06*

Frederico G. Jayme Jr.**

Júlio César dos Reis

João Prates Romero

Professor do Cedeplar-UFMG

Mestrando em Economia do
Cedeplar-UFMG

Bolsista de Iniciação Científica do
PROBIC-CNPq na UFMG

Resumo

As mudanças ocorridas no cenário institucional do Brasil, nos últimos anos, impuseram aos administradores públicos medidas no sentido de ajustar o Estado à nova ordem econômica. O controle dos gastos passou a representar um ponto fundamental na política econômica. No âmbito estadual, a dinâmica de déficits sucessivos foi revertida através da renegociação das dívidas estaduais e da implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Este trabalho faz uma avaliação das finanças públicas de Minas Gerais no período 1995-06, ressaltando os impactos dessa lei e considerando seus reflexos sobre o sistema federativo.

Palavras-chave

Descentralização fiscal; dívida estadual; federalismo.

Abstract

Several institutional changes in the last years have imposed to the public administrators the adoption of several policies intended to adjust the State for the new economic order. The expenditure control has turned to be central in the

* Artigo recebido em nov. 2006 e aceito para publicação em maio 2007.

** O autor agradece ao CNPq e à Fapemig por financiarem parte desta pesquisa, e os três autores agradecem a dois pareceristas anônimos desta revista.

political economy. Regarding the Brazilian states, a dynamic of successive deficits was reverted through the renegotiation of the states debts, as well as the advent of the Fiscal Responsibility Law. This paper aims at analyzing the public finance of the State of Minas Gerais from 1995 to 2006, highlighting the impacts of the above-cited law considering its implications over the federalism in Brazil.

Key words

Decentralization; public debt; federalism.

CLASSIFICAÇÃO JEL: H20, H71, H77.

1 Introdução

A partir de 1995, observou-se, no Brasil, um movimento de reconcentração tributária, com a elevação da carga tributária bruta (CTB) — principalmente via impostos indiretos — e a transferência de diversas despesas, antes federais, para a esfera estadual. Diante disso, as dificuldades impostas pelo aumento das demandas por gastos, com o limitado crescimento das receitas, tornaram-se entraves para a recuperação da capacidade de financiamento estadual.

O Estado de Minas Gerais não foge a essa regra. Com uma limitada capacidade de gasto, as perspectivas de intervenção mais aguda na promoção do desenvolvimento e de ganhos de bem-estar tornam-se cada vez mais estreitas. A composição de seus gastos, com alto grau de engessamento das despesas e problemas no sistema previdenciário estadual, evidencia esse problema. Não bastasse isso, se, de um lado, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) contribuiu para uma maior transparência na gestão pública e cria mecanismos de controle e *accountability*, de outro, obriga as unidades subnacionais federativas a um rigoroso controle de gastos, que, em alguns casos, pode limitar a capacidade dos gastos sociais e de investimento.

Nesse sentido, é importante um ajuste que garanta a sustentabilidade financeira intertemporal do Estado, e não somente um equacionamento das finanças estaduais no curto prazo. Para tanto, a perseguição de um ajuste estrutural é de importância central. Desse modo, analisando a situação financeira atual do Estado de Minas Gerais e suas perspectivas para o futuro, procura-se discutir a sustentabilidade fiscal e financeira das finanças públicas de Minas Gerais.

Sabendo da necessidade de um ajuste fiscal, os administradores públicos, nos últimos anos, vêm tomando várias medidas no sentido de tentar sanar esses desequilíbrios. No âmbito estadual, merecem destaque a renegociação das dívidas estaduais em 1998 e, posteriormente, em 2000, a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Essa lei procura conferir maior controle e transparência ao gasto público. No entanto, por impor rígidos limites de endividamento, metas de gastos e severas punições àqueles que ultrapassarem esses limites, a LRF tem gerado maiores dificuldades de ajuste para os entes federativos com problemas fiscais prévios, principalmente os estados.

Diante desse quadro, o objetivo deste trabalho é avaliar a situação das finanças públicas do Estado de Minas Gerais no período 1995-06 e analisar os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre o financiamento estadual.

O trabalho divide-se em quatro partes além desta **Introdução**. A seção 2 dedica-se a uma análise da Lei de Responsabilidade Fiscal: seus fundamentos, arcabouço teórico e objetivos principais. Posteriormente, são apresentadas algumas implicações da LRF para o equilíbrio federativo. Na seção 3, é construída uma caracterização das finanças do Estado de Minas Gerais no período 1995-06, ressaltando o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal nos resultados apresentados. A última seção é destinada às **Considerações finais**.

2 Lei de Responsabilidade Fiscal: aspectos gerais

2.1 A Lei de Responsabilidade Fiscal e seus antecedentes

O capítulo tributário da Constituição de 1988 representou, para os estados e os municípios, uma maior autonomia tributária, bem como a conclusão de um processo de descentralização que se havia iniciado ainda na década de 70. A Carta Magna procurou corrigir as distorções da estrutura anterior e resgatar plenamente o princípio do federalismo fiscal, perdido com a reforma tributária de meados dos anos 60. Objetivava, ademais, dirimir as desigualdades regionais através da criação de fundos específicos para o financiamento de regiões menos desenvolvidas — Fundo Constitucional do Norte (FNO), Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO) e Fundo Constitucional do Nordeste (FNE). Esses fundos teriam fonte garantida de recursos, uma vez que representavam a cota-parte de dois impostos importantes, quais sejam, o Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto de Renda (IR).

Quanto à distribuição das competências tributárias e do bolo tributário, a nova Constituição representou uma melhora na arrecadação para estados e municípios. Como demonstram Serra e Afonso (1992), principalmente os municípios foram muito bem aquinhoados. Quanto à estrutura de gastos, as disposições constitucionais reestruturaram o processo de planejamento, orçamento e controle, aumentando a capacidade de inserção da sociedade através da obrigatoriedade de o orçamento público passar pela instância legislativa antes de ser executado. Esse processo, de maior controle e transparência, ganhou importância com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ademais, houve restrições ao endividamento público e a operações de crédito que excedessem as despesas de capital.

A despeito dessas modificações, o período que se seguiu à promulgação da Constituição, principalmente após o Plano Real, representou um duro revés ao financiamento dos estados e dos municípios, seja pela elevação das demandas sociais decorrentes do aumento do desemprego e do subemprego em zonas metropolitanas, seja pela política recentralizadora implementada pelo Governo Federal, seja, ainda, por uma competição tributária horizontal e vertical, que produziu guerra fiscal entre estados e municípios. Isso, combinado com a estagnação econômica do período 1998-03, produziu efeitos deletérios sobre a arrecadação tributária, muito sensível a variações da renda nacional. O agravamento do desemprego representou aumento das demandas por gastos sociais, difíceis de serem garantidas por estados e municípios, pois estes estavam impossibilitados de aumentar o endividamento, devido às amarras impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Não obstante a participação das esferas subnacionais no bolo tributário tenha aumentado com a Constituição de 1988, após o Plano Real o Governo Federal vem sistematicamente propondo medidas recentralizadoras, ao mesmo tempo em que transfere diversos gastos antes federais para estados e municípios. Já na análise dos tributos pela base de incidência, o que se viu foi uma tendência marcante de elevação da participação dos tributos indiretos e cumulativos na base de arrecadação. A literatura sobre equidade da base tributária é rica em demonstrar que os impostos indiretos têm uma maior facilidade de arrecadação, razão pela qual são privilegiados, quando se necessita aumentar a arrecadação tributária, mas também podem contribuir para agravar a concentração de renda em economias com perfil distributivo como a brasileira.

Para os estados, no entanto, a situação piora, pois as receitas disponíveis (no conceito ampliado) caem de 27% em 1997 para 24,6% em 2003, refletindo o lento, porém sistemático, processo recentralizador. O aumento da CTB no período representou também um aumento da participação dos estados da arrecadação. No entanto, o aumento do gasto público, decorrente de maiores

demandas sociais, bem como da maior transferência de atribuições às unidades subnacionais, exerce um contrapeso ao processo de maior arrecadação (Tabela 1).

Tabela 1

Distribuição da receita tributária disponível, por nível de governo, acumulada em 12 meses, no Brasil — dez. 1989-03

(%)

ÚLTIMO MÊS DO ANO	CARGA TRIBUTÁRIA (1)	CARGA TRIBUTÁRIA DISPONÍVEL A (2)			CARGA TRIBUTÁRIA DISPONÍVEL B (3)		
		União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
Dez./89	22,5	62,9	25,7	11,3	...	...	...
Dez./90	26,5	61,1	26,4	12,5	...	...	...
Dez./91	22,2	58,6	28,4	13,1	...	...	...
Dez./92	22,9	60,2	27,2	12,6	...	...	...
Dez./93	24,5	62,6	25,3	12,2	...	...	...
Dez./94	27,5	63,6	25,0	11,4	...	...	...
Dez./95	27,2	61,7	26,0	12,3	...	...	...
Dez./96	26,5	61,5	26,2	12,3	59,0	27,4	13,6
Dez./97	26,6	62,7	25,2	12,1	59,8	26,7	13,5
Dez./98	27,4	62,9	24,5	12,6	58,8	26,1	15,0
Dez./99	29,2	63,2	24,0	12,8	59,7	25,0	15,2
Dez./00	30,0	62,6	24,6	12,7	58,8	25,9	15,4
Dez./01	31,4	62,4	24,6	13,0	58,3	26,1	15,6
Dez./02	32,9	63,4	23,7	12,9	59,7	24,9	15,5
Dez./03	32,5	64,1	23,3	12,6	60,2	24,6	15,2

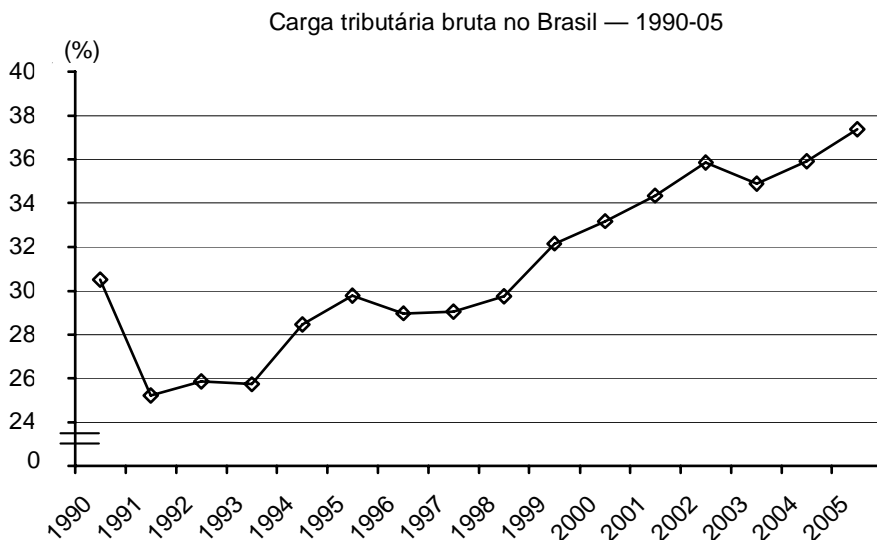
FONTE: BNDES. Disponível em: <www.federativo.bndes.gov.br>. Acesso em: 14 dez. 2004.

(1) Em percentual do PIB; não inclui a arrecadação tributária própria dos municípios.
 (2) Abarca a Arrecadação Direta mais ou menos Transferências Tributárias (apenas as principais transferências). (3) Engloba Receita Tributária Disponível mais ou menos Demais Transferências.

Fica evidente que, principalmente a partir de 1995 e agravada a partir de 1999, há uma clara recentralização dos recursos tributários e aumento das despesas de estados e municípios, já com dificuldades crescentes de financiamen-

to. O resultado é uma combinação perversa: elevação sem par da carga tributária bruta (Gráfico 1) nos últimos anos, concomitantemente à queda da participação das esferas subnacionais na distribuição dos recursos. Não bastasse isso, o que já seria problemático em termos da capacidade de financiamento dessas unidades federativas, ocorreu um aumento nas despesas, bem como uma competição federativa horizontal.

Gráfico 1



FONTE: AFONSO, J. R.; MEIRELLES, B. **Carga tributária no Brasil 2004/2005**: cálculos revisitados. Campinas: Unicamp, 2006. (Cadernos de pesquisa, n. 61).

A estabilização dos preços obtida com o Plano Real, por outro lado, tornou evidentes o descontrole das contas públicas e a necessidade de um ajuste, uma vez que o fim da inflação impossibilitava que os governos utilizassem a estratégia de postergar os repasses de recursos para equilibrar suas contas — o chamado “efeito Patinkin”.¹ A combinação aumento de gastos, redução signifi-

¹ Com altas taxas de inflação, o adiamento de pagamentos por parte do Governo representava uma queda real na dívida pública. As receitas eram, de certa forma, indexadas à inflação; por outro lado, as despesas não.

cativa da inflação e elevação da taxa de juros real colaborou, ainda, para aumentar as despesas reais dos governos, de forma que os déficits elevados e o crescimento explosivo das dívidas estaduais introduziram sérios riscos para a manutenção da estabilidade macroeconômica e para as perspectivas de retomada do crescimento (Giambiagi; Rigolon, 1999, p. 7). Assim, quando, no final dos anos 90, devido às crises financeiras do México, da Rússia e do Sudeste Asiático, os fluxos de recursos externos cessaram seu movimento de entrada no Brasil, o Governo Federal viu-se obrigado a tomar uma atitude definitiva, no intuito de controlar os sucessivos déficits, principalmente dos estados. Em 1997 e 1998, então, foram assinados acordos de renegociação das dívidas estaduais, com o objetivo de controlar esses déficits.

O descontrole das contas públicas, principalmente estaduais, e a dificuldade de controlar os déficits colocavam-se como um entrave ao modelo de estabilização econômica adotado pelo Governo Federal após o Plano Real. Contudo atitudes no sentido de resolver esse problema já vinham sendo tomadas desde o início da década de 90. Dentre elas, merecem destaque:

- a) a redução da capacidade de os governos subnacionais se financiarem através de seus bancos estaduais, o que, em última instância, significa através do Banco Central (Bacen), devido à relação existente entre este e os bancos estaduais. Foi determinado, por medida provisória, que os governos estaduais se deveriam afastar das atividades financeiras dos bancos estaduais, e estes últimos deveriam ser privatizados, extintos ou transformados em agências estaduais de fomento;
- b) os vários processos anteriores de renegociação da dívida dos estados, que aperfeiçoaram os mecanismos de controle do endividamento público. Uma inovação conseguida em uma dessas renegociações foi a possibilidade de bloqueio de repasses de recursos, caso o Estado não honrasse os compromissos acordados. Esse fato é um dos pilares de sustentação da LRF;
- c) a limitação da dívida bancária dos estados. Ficou estabelecido que a participação dos bancos privados na composição da dívida estadual deveria ser contida. A intenção era limitar a utilização da antecipação de receitas orçamentárias (ARO) e de empréstimos de médio e longo prazos sem a avaliação da possibilidade de pagamento; e
- d) a privatização de várias empresas estatais, que se constituía em uma válvula de escape para os governos subnacionais. Essa prática era comum principalmente no setor de energia elétrica.

Além dessas medidas, a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, de 04.05.2000, veio coroar esse processo. A Lei objetiva uma administração mais equilibrada e transparente dos recursos públicos. Os governantes dos

Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público, nas três esferas de governo, passam a ter compromissos com orçamentos e metas, de modo a evitar o descontrole dos gastos sem o devido conhecimento da União. Basicamente, a LRF apresenta as seguintes características:

- a) limitação de gastos com pessoal, estabelecendo não somente o quanto pode ser gasto por cada nível de governo em relação à receita corrente líquida, mas também — e aí está a sua novidade — o percentual equivalente aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, eliminando distorções anteriormente existentes, especialmente nos governos estaduais;
- b) reafirmação dos limites mais rígidos já estabelecidos pelo Senado Federal para o endividamento público, indicando que o não-cumprimento será punido igualmente com mais rigor;
- c) definição de metas fiscais anuais e exigência de apresentação de relatórios trimestrais de acompanhamento, criando-se também outros mecanismos de transparência, como o Conselho de Gestão Fiscal — a ser ainda constituído;
- d) estabelecimento de mecanismos de controle das finanças públicas em anos eleitorais; e
- e) proibição de socorro financeiro entre a União e os governos subnacionais, criando uma relação mais clara entre os entes federativos e recuperando a idéia do federalismo fiscal em sua plenitude.

Do ponto de vista macroeconômico, a LRF, combinada com a política monetária restritiva, impõe restrições significativas aos entes federativos, dificultando investimentos e restringindo políticas de desenvolvimento regional baseadas em elevação do gasto público.

Observe-se que os cinco itens acima levantados são de fundamental importância para aumentar o controle social do gasto público, traduzindo-se em maior transparência, democracia e, não menos importante, garantindo um melhor arranjo federativo. Um dos pontos que merece destaque, no entanto, se refere ao endividamento público. É sabido que o endividamento é um dos instrumentos fiscais seculares de ampliação de gastos, podendo ser utilizado, inclusive, como mecanismo anticíclico. A União, alguns estados, alguns municípios e algumas capitais certamente podem utilizar esse instrumento, quando necessitarem de aumentar o gasto público para evitar estagnação e recessão. No entanto, a LRF, ao determinar mecanismos excessivamente rígidos e não negociáveis, pode conduzir a quedas nos investimentos públicos. De fato, a política monetária do Banco Central, para ser compatível com metas rígidas de inflação, produz elevação na dívida em títulos da União e de alguns estados, o que — dados os limites restritos de endividamento — se traduz em diminuição de gas-

tos de custeio e, principalmente, de investimentos. Dessa forma, há uma incompatibilidade entre os objetivos da política monetária e da política fiscal. O limite é a diminuição dos gastos públicos não financeiros a níveis incompatíveis com a manutenção da máquina administrativa, para manter o endividamento dentro dos limites da LRF.

A LRF constitui, no entanto, um divisor de águas na administração pública brasileira, na medida em que introduz novas práticas de gestão das finanças públicas, pois estabelece regras claras e precisas para o controle dos gastos e do endividamento público. Anteriormente, os déficits orçamentários estaduais eram, em geral, transferidos para a União, quebrando um dos princípios caros aos sistemas federativos, qual seja, a autonomia. Assim, apesar de a Constituição de 1988 ter criado um sistema que aumentou a competência tributária e a percepção das transferências de estados e municípios, a mesma não foi capaz de impor responsabilidades a essas unidades subnacionais. A LRF procura corrigir parte desse problema.

2.2 LRF e equilíbrio federativo

O rigor quanto às regras e às punições é uma importante característica da LRF.² Certamente, esse é um fator que não pode ser negligenciado em uma avaliação dos impactos da LRF em todos os seus campos de atuação. Passados mais de cinco anos desde a sua promulgação, a mudança no comportamento do resultado primário do Estado de Minas Gerais evidencia esse fato. Entretanto deve-se considerar que a melhora dessa rubrica também pode ser atribuída aos acordos assinados entre o Governo Federal e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Dessa forma, a LRF pode ser considerada mais como potencializadora dessa reversão da tendência de déficits do que como a causa desse fenômeno.

Apesar desses resultados positivos, alguns fatores demonstram que, embora tenha trazido novos conceitos e novas diretrizes, ela pode provocar algumas distorções no equilíbrio federativo, prejudicando o crescimento do País e a execução de políticas que tenham o intuito de diminuir os desequilíbrios regionais.³

² Ressalte-se que, conforme bem apontado por um dos pareceristas anônimos desta revista, as punições são administrativas, enquanto o maior rigor está na lei penal, que foi alterada, e não na LRF propriamente.

³ Dentre esses fatores, pode-se apontar a impossibilidade de municípios de grande porte em aumentar o nível de endividamento, mesmo que as condições financeiras assim o permitam (como é o caso de capitais metropolitanas, como São Paulo e Rio de Janeiro), ou, ainda, a LRF não possui mecanismo de compensação, de modo a evitar a concentração tributária, tanto na União quanto em estados menos desenvolvidos.

Com a Constituição de 1988 e o aumento da autonomia das unidades subnacionais, a noção de descentralização fiscal fortaleceu-se. Em países de dimensões continentais como o Brasil, o sistema federativo apresenta uma série de vantagens. A principal delas se refere ao ganho de eficiência alocativa, uma vez que os governos locais são certamente mais eficientes, tanto para a identificação das necessidades de sua população, como para a provisão dos bens públicos que atendam a essas demandas. Além disso, com a descentralização, é provável que ocorra aumento das trocas de informações entre as esferas subnacionais, acarretando um processo de aprendizado que se converterá em nova queda nos custos da provisão dos bens públicos. Assim, caso os tributos cobrados pelas esferas subnacionais sejam relacionados aos custos, essa queda, então, proporcionará à população pagar menos pelos bens disponibilizados. Outro ponto favorável à descentralização fiscal refere-se à proximidade entre a população e os governos locais. Essa maior proximidade permite um controle maior das atividades dos governantes, dificultando comportamentos ineficientes e corruptos.

Apesar de todas essas vantagens, o processo de descentralização fiscal brasileiro apresenta vários problemas. O principal deles é que, desde o seu ressurgimento com o fortalecimento do processo democrático e a instituição da Constituição de 1988, as atribuições de cada ente da Federação não foram devidamente especificadas. Com o aumento de atribuições das esferas subnacionais, mesmo que não claramente especificadas, tornou-se uma necessidade o aumento dos recursos a elas destinados. No período pós-Constituição de 1988, as receitas originárias de vinculações aumentaram consideravelmente para estados e municípios, em especial para estes últimos. As bases de incidência dos impostos subnacionais também foram aumentadas. Mesmo sem uma definição quanto às atribuições, o que se observa é uma concentração da atuação do Governo Federal em programas da área social, voltados para a cobertura de riscos provenientes do desemprego, da velhice e da invalidez, enquanto os estados e os municípios passaram a se encarregar de prover serviços voltados a diminuir as desigualdades sociais, como saúde, educação, assistência social e desenvolvimento urbano.

Desse modo, o papel desempenhado pelas receitas originadas de vinculações coloca-se como uma característica marcante do modelo de descentralização fiscal brasileiro e como fator decisivo para a manutenção do equilíbrio federativo. Mesmo com a ampliação da base tributária subnacional, poucos são aqueles que não dependem essencialmente das vinculações para atenderem às demandas sociais de sua população.

Essa visão limitada do problema ofuscou o fato de que, além de alguns vícios, a vinculação também tem suas virtudes. A mais importante delas é o fato de soldar as parcerias intergovernamentais indispensáveis à eficiência e à eficácia das políticas voltadas ao combate às desigualdades e à pobreza. Corretamente, a Constituição de 1988 associou descentralização na gestão das políticas sociais ao estabelecimento de uma maior cooperação financeira dos entes federados para tornar viável a implementação dessa estratégia. (Rezende, 1997, p. 6).

Uma característica desse processo é que, atualmente, as vinculações não significam centralização de poder, como ocorreu nas décadas passadas, mas, sim, o fortalecimento da descentralização e da autonomia das esferas subnacionais.

Todavia, nos últimos anos, como forma de repor as supostas perdas decorrentes do aumento das vinculações, o Governo Federal vem promovendo uma ampliação da carga tributária através do aumento das alíquotas de tributos não vinculáveis, como as contribuições sociais — Contribuição ao Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Programa de Integração Social (PIS) e/ou Programa Formação do Serviço Público (Pasep) — e da Contribuição Provisória Sobre Movimentação Financeira (CPMF). Para piorar a situação, o IPI, que, juntamente com o IR, é um dos componentes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Fundo de Participação dos Estados (FPE), apresentou queda em sua arrecadação, nos últimos anos. Somam-se a esse fato as distorções nos repasses de recursos tanto ao FPM quanto ao FPE.

A estratégia de elevação da CTB no Brasil, nos últimos 10 anos, provocou a diminuição da participação relativa de estados e municípios no bolo tributário, resultando não só em uma reafirmação dos conflitos federativos verticais e horizontais, como também em um impacto negativo sobre a possibilidade de utilização das transferências tributárias como mecanismo de diminuição dos desequilíbrios regionais.

Incorporando a essa análise componentes demográficos, nota-se claramente que as regiões metropolitanas, apesar de possuírem uma maior capacidade de geração de receitas, devido à concentração populacional, são as áreas que mais dependem dos recursos provenientes do Governo Federal, para atenderem às suas demandas sociais. Outro fator importante é que, devido ao processo de transição demográfica, as regiões mais desenvolvidas se tornam crescentemente dependentes do Governo Federal, pois sua população tende a ficar cada vez mais velha, aumentando a demanda por serviços de seguridade social. Já as regiões menos desenvolvidas, que possuem um grande número de jovens em sua população, tornam-se mais dependentes das ações dos estados e dos municípios, com uma demanda maior de serviços relacionados à educação e à assistência social.

O cenário configurado, então, mostra-se bastante delicado para as esferas subnacionais: aumento nas atribuições e diminuição nos recursos disponíveis. Essa situação pode ser muito mais complicada do que aparenta, pois, devido a esse processo de descentralização fiscal, a importância das atividades municipais aumentou consideravelmente. Devido aos elevados déficits apresentados nos últimos anos, os estados, cada vez mais, vêm perdendo espaço para os municípios em quase todas as áreas de prestação de serviços sociais. O orçamento estadual é, em grande parte, destinado ao pagamento da folha de salários e dos serviços da dívida, ficando restrita sua participação na execução de políticas públicas. Apesar de as grandes capitais possuírem uma boa base de arrecadação, ela não é suficiente para atender às demandas sociais de sua população. Os pequenos municípios, por outro lado, não possuem outra fonte importante de recursos senão as vinculações. Para ambos os casos, a dependência dos recursos federais é grande, e tanto o FPM quanto o FPE não conseguem suprir essa dependência. Tal situação poderia ser amenizada, se as transferências federais representassem um volume considerável de recursos, como já aconteceu em tempos passados. Contudo, seguindo com a política de austeridade fiscal, essas transferências vêm apresentando uma tendência declinante desde o início da década de 90.

Os impactos da LRF sobre as esferas subnacionais agravam ainda mais essa situação. Afonso (2001; 2002) e Serra e Afonso (2002) argumentam que a Lei de Responsabilidade Fiscal fortalece o caráter federativo do Estado brasileiro, quando cria o conceito de ente da Federação e quando atribui regras e punições para cada esfera de governo, ou porque ela se aplica a todos os entes federados e a cada um dos poderes. Ademais, ela responsabiliza cada esfera por seus próprios atos. Assim, a prática recorrente de federalização das dívidas, principalmente das estaduais, foi extinta. Esses autores ainda afirmam que a LRF contribui para o crescimento da receita dos governos, pois obriga a arrecadação de todos os impostos de competência de cada esfera, além de dificultar a renúncia fiscal; observam, ademais, que a Lei incentiva o melhor aproveitamento dos recursos, uma vez que limita as despesas.

O resultado prático, no entanto, não é assim tão nítido. Sua extrema rigidez e sua preocupação em conter os déficits públicos acabam produzindo efeitos negativos sobre a renda e o PIB. Como foi salientado anteriormente, as disparidades regionais e todos os problemas provenientes delas dificultam as ações dos governos, tanto das regiões mais desenvolvidas quanto das menos desenvolvidas, e tratar todos os entes federados de forma igualitária ignora, ainda que indiretamente, as disparidades regionais no Brasil. Nesse caso, se, de um lado, a LRF pode fortalecer o equilíbrio federativo, como argumentam

Serra e Afonso (2002), de outro, pode enfraquecê-lo, não se podendo garantir uma efetiva melhora na capacidade de financiamento das unidades federativas subnacionais.

Dessa forma, podemos utilizar o princípio da eqüidade⁴ como forma de analisar o problema. Em que pese o fato de esse conceito ser aplicado aos princípios da tributação, qual seria o propósito de tratar os desiguais de forma igual como faz a LRF? Não seria mais eficiente tratar os desiguais de forma desigual?

Assim, mesmo não transparecendo à primeira vista, a LRF provoca a perda da capacidade de investimento e, com isso, a perda de autonomia das esferas subnacionais. Dessa forma, pode-se dizer que a LRF não contribui para fortalecer o pacto federativo no Brasil.

Aqui, com a nossa LRF, as restrições foram impostas a estados e municípios, malgrado toda a discussão que foi empreendida durante a elaboração do projeto de lei. O resultado final, porém, mitiga, muitas vezes, as autonomias dos entes federados, sobretudo em relação às pequenas localidades.

.....
As regras da LRF foram aplicadas verticalmente aos estados e municípios, rompendo, muitas vezes, as autonomias desses entes, infringindo o pacto federativo estatuído na Carta Magna. (Nobrega; Figueiredo, 2001, p. 7 e 10).

Mais ainda, se, pela ótica do controle e da maior transparência do gasto público pela sociedade, a LRF é um avanço incontestável, do ponto de vista da utilização da política fiscal como instrumento de estímulo à demanda efetiva, há limitações claras. Nesse sentido, a alocação do gasto público como instrumento de desenvolvimento e diminuição de disparidades regionais vai de encontro aos principais objetivos da Lei. Desse modo, a LRF depende de um governo que garanta o equilíbrio fiscal, uma relação dívida/PIB compatível com a solvência intertemporal e de reformas institucionais que garantam condições institucionais jurídicas para garantir o investimento privado.

Do ponto de vista da gestão das finanças públicas, portanto, a LRF moderniza e democratiza seus instrumentos, apoiando-se, segundo Khair (2000), em quatro eixos principais: planejamento, transparência, controle e responsabilização. No entanto, como já salientado anteriormente, as proposições normativas da Lei

⁴ O princípio da eqüidade pressupõe que indivíduos considerados iguais sejam tratados da mesma forma e que indivíduos considerados diferentes sejam tratados de forma diferenciada. O problema consiste em determinar o critério para definir tanto a igualdade quanto a diferenciação entre os indivíduos. Os critérios mais difundidos são o do benefício e o da capacidade de pagamento.

acabaram por transcender esses pontos, ao criar amarras ao papel anticíclico do gasto público e tornar o equilíbrio fiscal profissão de fé, o que pode causar efeitos negativos sobre o investimento público. Se levarmos em conta que o investimento privado tende a se direcionar para regiões e setores de menor risco e maior retorno, é fácil prever que, sem a atuação direta do Estado, os investimentos em infra-estrutura e aqueles que possibilitam diminuição de desequilíbrios regionais ficarão prejudicados.

3 Uma caracterização das finanças públicas em Minas Gerais: 1995-05

3.1 Aspectos gerais

O período 1995-06 é marcado, fundamentalmente, pela estabilidade da moeda e pela perda de benefícios inflacionários decorrente do anteriormente referido “efeito Patinkin”. Com a incapacidade de se beneficiar com a inflação, devido à corrosão do valor real das despesas *vis-à-vis* à estabilidade das receitas reais, a situação financeira das contas públicas ficou mais evidente, obrigando a um ajuste pelo lado dos gastos, uma vez que o ganho de receitas com a queda da inflação e o crescimento do imediato pós-Plano Real não foram suficientes para superar esse efeito.⁵ As mudanças no cenário econômico nacional, principalmente as relacionadas à extinção dos bancos estaduais, também produziram efeitos sobre a capacidade de gasto estadual. As desvalorizações cambiais e o aumento na taxa de juros no período também contribuíram para o aumento dos encargos das dívidas dos estados.

Um outro ponto importante foi a assinatura do acordo, em 1998, de renegociação das dívidas estaduais. Com essa renegociação, os estados ficaram comprometidos a direcionar uma parcela de suas receitas para o pagamento de suas dívidas, que, em razão do referido acordo, foram assumidas pela União. Como os valores a serem repassados à União eram superiores aos efetivados pelo Estado de Minas Gerais antes dessa renegociação, esse fato criou mais um agravante para o ajuste fiscal, principalmente se levarmos em

⁵ À medida que a inflação se acelerava, o Governo, em suas três esferas, foi criando mecanismos para evitar a vigência do Efeito Olivera-Tanzi, no qual as receitas perdem seu valor real com a aceleração inflacionária, devido à não-indexação das receitas. Com a indexação das receitas e a indexação incompleta das despesas, o Governo conseguia promover um ajuste de curto prazo nas contas públicas.

consideração o fato de que o estoque da dívida estadual continuou apresentando crescimento, pois, com a renegociação, houve uma mudança na estrutura da dívida, uma vez que foi incorporado ao estoque da dívida um conjunto de dívidas relacionadas ao saneamento dos bancos estaduais, e o valor dos pagamentos acordados não foi suficiente para pagar os encargos da nova dívida.⁶

A Tabela 2 apresenta uma caracterização das finanças estaduais no período 1995-06. Em primeiro lugar, é possível observar um tímido crescimento da receita total nesse período, sustentado, principalmente, pelas receitas correntes, em especial pelas receitas tributárias que, na sua quase-totalidade, são constituídas pelas receitas advindas da arrecadação do ICMS. As receitas de capital apresentaram uma trajetória de crescimento até 1998, quando, em razão do encerramento do ciclo de rolagem da dívida, foram substituídas pela renegociação das dívidas estaduais com o Tesouro Nacional. Desde então, essa rubrica vem apresentando uma constante queda, exceto no ano 2000, em que parte dessas receitas é explicada pela alienação de bens. A significativa queda das receitas advinda das operações de crédito apresentada em 1999 pode ser explicada como um reflexo da moratória da dívida interna decretada pelo Governador Itamar Franco, no início de seu mandato, em 1999. As demais rubricas do lado da receita apresentaram uma relativa estabilidade ao longo desse período.

No caso das despesas, a situação com relação ao comportamento no período é semelhante. Contudo deve-se ressaltar a mudança na sua estrutura. Observando-se a Tabela 2, pode-se notar o elevado crescimento das despesas com pessoal e encargos, de, aproximadamente, 80% no período. Essa elevação se explica pela mudança na metodologia de cálculo dessa rubrica, pois, a partir de 2000, as despesas com funcionários terceirizados, antes incluídas nas transferências, passaram a ser calculadas nas despesas com pessoal. Outro fator importante é a queda apresentada pela rubrica amortizações após 1998: o valor destinado a essa rubrica, atualmente, é cerca de 16% do valor despendido em 1995, o que é consequência da renegociação da dívida de 1998. De fato, a diminuição das amortizações veio acompanhada de um aumento do estoque de dívida acumulada, bem como de juros e encargos sobre esse estoque. Aqui, mais uma vez, é possível observar que o acordo da dívida não necessariamente garantiu a solvência da dívida pública do Estado de Minas Gerais, revelando a fragilidade do ajuste de curto prazo. Um outro ponto importante é o grande aumento no período da rubrica investimentos e inversões, chegando hoje a representar 12% das despesas correntes. Entretanto não se pode deixar de

⁶ Para uma análise dos impactos da renegociação da dívida nas finanças de Minas Gerais, ver Riani e Andrade (2002). Para uma análise recente, ressaltando os impactos negativos sobre o custo de rolagem da renegociação da dívida, ver Riani e Andrade (2006).

considerar que esse valor, confrontado com as amortizações e juros e encargos da dívida, só é maior em 1998, ano de eleições, e em 2005, ano que foi marcado pela retomada dos investimentos do Governo Estadual, possivelmente em função das eleições de 2006.

Tabela 2

Resultado orçamentário de Minas Gerais — 1995-06

(R\$ 1 000)

DISCRIMINAÇÃO	1995	1996	1997
Receita total	18 969 794,91	19 074 483,73	21 744 809,39
Receita corrente	15 510 223,17	14 788 528,59	14 463 949,68
Receita tributária	11 382 733,43	10 980 028,55	10 449 558,56
ICMS	10 805 033,98	10 245 941,50	9 663 343,52
IPVA .....	...	...	539 308,88
Transferências correntes ...	3 561 016,70	3 078 699,69	3 011 041,33
FPE	811 745,13	750 199,55	768 483,85
Demais receitas correntes	566 473,04	729 800,35	1 003 349,79
Receita de capital	3 459 571,74	4 285 955,14	7 280 859,71
Operações de crédito	2 803 193,23	3 404 584,06	5 622 251,80
Alienação de bens	590 704,08	793 403,44	678 908,57
Transferências de capital ...	51 001,08	87 957,56	84 854,56
Outras	14 673,91	9,25	894 844,77
Despesa total	22 352 502,13	18 164 449,40	21 235 657,22
Despesa corrente	18 214 342,91	15 447 595,77	15 132 058,25
Pessoal e encargos	6 437 352,30	5 751 166,72	5 778 034,05
Previdência	2 744 105,41	2 797 256,36	2 814 986,56
Juros e encargos da dívida	1 180 828,80	888 101,10	986 991,83
Transferências a municípios	3 540 181,82	3 380 274,57	3 176 053,85
Despesa de capital	4 138 159,22	2 716 853,63	6 103 598,97
Investimentos e inversões	364 190,83	382 834,63	994 445,05
Amortizações	2 565 836,05	2 068 049,15	4 860 790,46
Superávit/déficit	-3 382 707,22	910 034,32	509 152,17

(continua)

Tabela 2

Resultado orçamentário de Minas Gerais — 1995-06

(R\$ 1 000)

DISCRIMINAÇÃO	1998	1999	2000
Receita total	26 997 383,70	16 436 630,99	21 318 813,52
Receita corrente	14 720 210,60	15 876 601,49	19 192 520,67
Receita tributária	10 139 738,16	11 273 321,52	12 464 331,07
ICMS	9 117 436,10	10 248 893,10	11 236 635,99
IPVA	744 992,47	757 931,87	843 730,95
Transferências correntes	3 035 059,99	3 240 970,17	3 875 791,08
FPE	781 392,88	2 975 920,28	964 036,28
Demais receitas correntes	1 545 412,44	1 362 309,80	2 852 398,52
Receita de capital	12 277 173,11	560 029,50	2 126 292,85
Operações de crédito	9 932 198,95	154 077,91	222 749,49
Alienação de bens	2 228 789,89	282 212,82	1 284 679,71
Transferências de capital	47 618,91	123 665,52	155 411,90
Outras	68 564,70	72,46	463 451,76
Despesa total	26 043 940,96	16 154 685,64	21 906 479,05
Despesa corrente	14 445 597,88	14 954 013,58	19 004 401,16
Pessoal e encargos	5 663 009,92	8 783 741,33	6 303 471,52
Previdência	755 336,68	641 352,57	1 034 300,89
Juros e encargos da dívida	736 548,57	1 378 253,78	1 220 202,66
Transferências a municípios	3 224 424,23	3 464 944,40	3 076 963,55
Despesa de capital	11 598 343,08	1 200 672,06	2 902 077,89
Investimentos e inversões	7 097 244,64	285 775,34	1 376 735,35
Amortizações	4 078 201,40	744 060,79	1 390 859,67
Superávit/déficit	953 442,74	281 945,35	-587 665,53

(continua)

Tabela 2

Resultado orçamentário de Minas Gerais — 1995-06

(R\$ 1 000)

DISCRIMINAÇÃO	2001	2002	2003
Receita total	22 370 384,67	21 589 403,30	22 134 599,89
Receita corrente	21 246 479,52	21 146 921,03	21 206 389,09
Receita tributária	14 044 834,82	14 759 006,40	15 009 120,59
ICMS	12 724 131,67	12 437 314,86	12 743 623,26
IPVA	921 065,24	954 047,01	871 086,57
Transferências correntes	3 913 149,88	3 364 888,89	3 049 813,98
FPE	1 070 578,65	1 230 547,92	1 137 601,76
Demais receitas correntes	1 065 347,26	508 334,80	555 845,08
Receita de capital	1 123 905,14	2 138 584,15	928 210,80
Operações de crédito	77 812,45	92 778,04	21 547,56
Alienação de bens	265 489,19	287 071,06	32 134,74
Transferências de capital	262 080,72	1 269 529,98	448 578,48
Outras	518 522,78	2 207,29	10 442,97
Despesa total	24 271 678,94	24 442 633,80	22 402 594,95
Despesa corrente	21 703 746,54	21 989 038,06	20 685 125,42
Pessoal e encargos	8 672 828,61	12 064 444,58	10 937 775,08
Previdência	1 174 914,87	1 459 548,24	1 293 081,55
Juros e encargos da dívida	1 667 408,36	1 426 037,72	1 402 798,92
Transferências a municípios	3 703 409,57	3 487 823,71	3 555 217,74
Despesa de capital	2 567 932,40	2 453 595,73	1 717 469,53
Investimentos e inversões	1 530 836,35	1 882 275,05	1 216 435,60
Amortizações	694 661,40	571 320,68	501 033,93
Superávit/déficit	-1 901 294,27	-2 853 230,50	-267 995,06

(continua)

Tabela 2

Resultado orçamentário de Minas Gerais — 1995-06

(R\$ 1 000)

DISCRIMINAÇÃO	2004	2005	2006
Receita total	23 475 370,37	25 513 724,00	28 178 901,69
Receita corrente	24 683 574,64	26 888 734,00	26 773 046,83
Receita tributária	16 368 398,14	17 839 012,00	17 815 675,24
ICMS	13 914 085,11	15 184 191,00	15 121 262,37
IPVA	1 002 687,10	1 086 501,00	1 106 762,00
Transferências correntes ..	4 611 562,61	4 961 764,00	5 118 229,11
FPE	881 081,14	1 134 272,00	1 012 518,31
Demais receitas correntes	759 851,74	831 182,00	776 758,00
Receita de capital	667 650,03	671 567,00	1 405 854,86
Operações de crédito	11 344,07	63 656,00	397 102,60
Alienação de bens	34 213,44	60 426,52	51 761,06
Transferências de capital	261 029,15	238 289,00	499 246,75
Outras	11 344,07	7 378,00	47 312,09
Despesa total	23 377 830,18	25 292 070,00	28 999 872,57
Despesa corrente	21 269 263,32	22 146 209,00	24 241 344,98
Pessoal e encargos	11 232 669,61	11 336 497,00	12 154 084,32
Previdência	3 551 752,90	3 387 317,00	5 288 333,50
Juros e encargos da dívida	1 476 219,56	1 643 595,00	1 825 236,55
Transferências a municípios	4 443 394,35	4 602 239,95	4 567 388,57
Despesa de capital	2 108 566,87	3 145 861,00	4 758 527,59
Investimentos e inversões	1 643 317,21	2 734 415,00	4 250 251,57
Amortizações	465 249,66	411 446,00	508 276,02
Superávit/déficit	97 540,19	221 654,00	-820 970,88

FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional.

Secretaria da Fazenda de Minas Gerais.

NOTA: Valores a preços de 2005 (média anual do IPCA).

Chama atenção, na Tabela 2, o fato de que, de 2003 a 2005, houve uma reversão do déficit orçamentário. Desde 2000, o Estado apresentava resultado orçamentário negativo, merecendo destaque um déficit de quase R\$ 3 bilhões, a preços de 2005, em 2002. Esse elevado déficit se explica, basicamente, por uma estagnação das receitas próprias e por uma elevação de quase 40% nas despesas de pessoal, bem como pelo efeito deletério da inflação naquele ano, que, medida pelo Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI), superou os 20%. De fato, o custo da folha de salários, com uma inflação crescente, tende a aumentar, menos pela elevação dos salários no setor público e mais pelo crescimento da folha de funcionários contratados. Ademais, e isso não se pode negligenciar, o ano de 2002 foi ano eleitoral, o que pode produzir ciclos eleitorais com maiores gastos. De qualquer maneira, o efeito da inflação sobre as receitas e as despesas (estas últimas indexadas), combinado com o ano eleitoral e com um pífio crescimento econômico, certamente amplificou esse déficit. Em 2003, primeiro ano do novo governo, portanto, tradicionalmente caracterizado por ajuste nas contas públicas, ainda não foi possível inverter o resultado orçamentário negativo. O ajuste nas despesas, principalmente nas despesas correntes, não foi suficiente para reverter o déficit, uma vez que as receitas, devido ao crescimento econômico próximo de zero naquele ano, se elevaram em apenas 2,5%.

Conforme observou Silva (2004), as receitas do ICMS são muito sensíveis ao desempenho do PIB, de modo que períodos de estagnação têm efeitos diretos sobre as receitas desse imposto. Isso pode ser observado em 2003, quando as receitas do ICMS praticamente não se alteraram desde 2001. Esse fenômeno se reverteu em 2004, conseqüência tanto da recuperação do crescimento quanto do desempenho sem par do setor exportador no País. Sendo Minas Gerais um estado exportador de bens intermediários, principalmente minério de ferro, que obteve resultados positivos nos preços internacionais, o efeito indireto sobre a arrecadação, mesmo com as desonerações dos produtos exportáveis, foi notável. Conseqüentemente, abriu-se a possibilidade para o ajuste, bem como o crescimento das despesas naquele ano. Esse processo garantiu, ainda, o crescimento das despesas em 2005, inclusive das despesas de capital, e, mesmo assim, proporcionou um superávit orçamentário. As despesas correntes superaram as despesas pré-eleitorais em termos reais, mas, devido ao aumento das receitas, garantiram-se a manutenção do ajuste e a adequação às imposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Um fato marcante, no entanto, é a evidência de ciclos políticos. De fato, conforme atesta a Tabela 3, o período 1995-98 foi marcado por um ajuste, que se iniciou em 1996 e foi completado no ano seguinte. Em 1997, houve um superávit primário nas contas do Governo Estadual, com queda real nas despesas

com pessoal. No ano eleitoral, 1998, as contas do Estado apresentaram um déficit primário de mais de R\$ 6 bilhões, a preços de 2005. O Governo empossado em 1999 procedeu a um novo ajuste, já obtendo, nesse ano, um resultado primário positivo. Em 2002, a despeito da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, houve um déficit primário da ordem de R\$ 1,3 bilhão, a preços de 2005. A partir de 2003, novamente o superávit primário foi obtido, embora a dívida líquida consolidada se tenha mantido estável em termos reais. É interessante observar-se que, mesmo sob a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal a partir de 2000, os ciclos políticos permaneceram. Naturalmente, sua evidência tende a diminuir com a referida lei, uma vez que a elevação de gastos, sem a garantia de crescimento das receitas, se tornou muito mais limitada.

As contas estaduais, contudo, se analisadas de forma inadequada, podem gerar interpretações enganosas. O resultado orçamentário, por exemplo, pode ser equilibrado ou superavitário e pode, na verdade, esconder uma situação de desequilíbrio, uma vez que essa conta inclui empréstimos contratados pela administração pública e por transferências de capital, o que não representa uma receita propriamente dita. Além disso, a própria forma como são distribuídas as receitas e as despesas do Governo pode gerar uma contabilidade enganosa. Uma situação que se enquadra nesse aspecto é a de transferências de despesas executadas para a conta restos a pagar, o que implica que essas dívidas deverão ser pagas no futuro, ainda que seu montante não seja incluído no montante de dívida atual. Nesse caso, bem como no da dívida fundada, uma análise do conceito “abaixo da linha” permite observar o resultado fiscal a partir da variação da dívida. Assim sendo, um resultado orçamentário equilibrado pode esconder um déficit nominal — no conceito de necessidades de financiamento do setor público (NFSP).⁷

Além disso, é importante analisar o próprio conceito de déficit. Em contextos de elevado endividamento, o mais adequado para avaliar o esforço fiscal do Governo é a utilização de NFSP em seu conceito primário, que exclui os encargos da dívida, ou seja, seus juros. No entanto, ao se utilizar o **resultado das contas orçamentárias**, encobre-se a verdadeira situação financeira estadual, podendo gerar uma imagem de equilíbrio irreal. Segundo o **conceito nominal** (que inclui nas contas os juros devidos e a atualização monetária e cambial),

⁷ Sobre esse ponto, particularmente em relação ao Estado de Minas Gerais, Oliveira (2006) demonstra a maneira financeiramente mais correta de calcular o resultado fiscal das contas públicas. Quanto ao conceito de déficit, no conceito “acima da linha”, são explicitados os principais fluxos de receitas e despesas, ao passo que, no conceito “abaixo da linha”, o déficit é observado com base na variação da dívida pública, ou pela ótica do seu financiamento.

um resultado orçamentário equilibrado pode representar, ou melhor, encobrir, um déficit fiscal, isso se o resultado orçamentário positivo não for suficiente para o pagamento tanto dos juros quanto das correções monetárias.

Tabela 3

Demonstrativo da aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal
em Minas Gerais — 1995-06

(R\$ 1 000)

DISCRIMINAÇÃO	1995	1996	1997
Receita corrente líquida (1)	11 970 041,35	11 408 254,02	11 287 895,83
Receita disponível (2)	15 429 613,09	15 694 209,16	18 568 755,54
Dívida líquida consolidada (3) .....	...	...	...
Despesa com pessoal total	9 181 457,72	8 548 423,09	8 593 020,61
Receita tributária mais transferências constitucionais	14 943 750,12	14 058 728,24	13 460 599,89
Resultado primário	-3 124 661,63	-460 163,25	29 753,23
Restos a pagar (4) .....	...	...	...
DISCRIMINAÇÃO	1998	1999	2000
Receita corrente líquida (1)	11 495 786,37	12 411 657,09	16 115 557,12
Receita disponível (2)	23 772 959,47	12 971 686,59	18 241 849,98
Dívida líquida consolidada (3) .....	...	...	48 659 172,81
Despesa com pessoal total	6 418 346,60	9 425 093,90	7 337 772,41
Receita tributária mais transferências constitucionais	13 174 798,16	14 514 291,69	16 340 122,15
Resultado primário	-6 423 816,31	1 746 120,50	382 952,31
Restos a pagar (4) .....	...	...	2 366 685,87

(continua)

Tabela 3

Demonstrativo da aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal
em Minas Gerais — 1995-05

(R\$ 1 000)			
DISCRIMINAÇÃO	2001	2002	2003
Receita corrente líquida (1)	17 543 069,95	17 659 097,32	17 651 171,35
Receita disponível (2)	18 666 975,10	19 797 681,47	18 579 382,16
Dívida líquida consolidada (3)	47 342 370,26	40 457 717,38	40 530 736,22
Despesa com pessoal total	9 847 743,49	13 523 992,82	12 230 856,63
Receita tributária mais transferências constitucionais	17 957 984,70	18 123 895,29	18 058 934,57
Resultado primário	-61 215,39	-1 329 608,09	1 327 810,10
Restos a pagar (4)	3 196 234,13	3 560 154,07	3 431 909,06
DISCRIMINAÇÃO	2004	2005	2006
Receita corrente líquida (1)	20 240 180,29	22 286 494,05	21 010 179,07
Receita disponível (2)	20 907 830,32	22 958 061,05	22 416 033,93
Dívida líquida consolidada (3)	40 311 789,09	39 706 846,00	39 507 055,83
Despesa com pessoal total	14 784 422,51	14 723 814,00	17 442 417,82
Receita tributária mais transferências constitucionais	20 979 960,75	22 800 776,00	22 933 904,36
Resultado primário	1 719 717,42	1 928 250,00	-820 970,88
Restos a pagar (4)	4 007 563,30	4 939 930,00	4 568 840,52

FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional.

Secretaria da Fazenda de Minas Gerais.

NOTA: Valores a preços de 2005 (média anual do IPCA).

(1) Receita corrente menos transferências aos municípios. (2) Receita corrente líquida mais receitas de capital. (3) Obrigações financeiras para amortização em um prazo superior a um ano e aquelas com prazo inferior a um ano, cujas receitas tenham contado no orçamento. (4) Em valores nominais.

De fato, o valor dos juros inscrito no orçamento não representa o valor total dos juros devidos pelo Estado no ano, mas apenas aqueles juros computados na previsão de pagamento. Segundo o acordo de negociação de 1998, o valor total dos juros corresponde a 13% da receita líquida real (RLR), a ser utilizado no pagamento da dívida com a União, incluindo também os pagamentos de juros a serem feitos aos demais credores. Ao se excluir o verdadeiro valor dos juros devidos, obtém-se um bom resultado no curto prazo, mas não se garante um equilíbrio sustentável de longo prazo. Ao contrário, a própria limitação dos juros pagos produz uma elevação ainda mais problemática do estoque de dívida fundada e flutuante do Estado.⁸

Chama atenção exatamente o fato de que, limitada a possibilidade de se endividar, o Estado de Minas Gerais tem apresentado um crescimento acelerado e persistente da conta restos a pagar. De fato, a Tabela 3 demonstra que, de 2000 a 2005, os restos a pagar se elevaram em mais de 100%, mesmo com um razoável crescimento da receita corrente líquida. Com efeito, conforme demonstra Oliveira (2006), o crescimento da dívida flutuante permite obter resultados orçamentários equilibrados, desde que o Governo adie pagamentos. Como os encargos das dívidas, fundada e flutuante, são limitados pelo acordo de 1998 e pela LRF, o ajuste de longo prazo das finanças estaduais de Minas Gerais pode ser seriamente afetado.

A questão da dívida é, ainda, um problema a ser equacionado. A renegociação da dívida do Estado com a União não representou ganho substancial para as finanças estaduais. As condições firmadas nesse acordo deram ao pagamento de juros e encargos da dívida uma posição relativa importante nos gastos do Estado, representando cerca de 7% da receita corrente líquida (RCL) atualmente. Assim, mesmo sendo difícil obter mudanças nas regras estabelecidas em razão de restrições legais e financeiras, essa possibilidade não deve ser descartada.

O Estado de Minas Gerais, nesse sentido, poderia concentrar esforços para tentar rever algumas condições acordadas, tais como:

- a) **redução do percentual da receita corrente líquida destinado ao pagamento da dívida** — como foi acordado quando da assinatura da renegociação, os percentuais da RCL destinados ao pagamento dos encargos da dívida seriam de 6,79% até novembro de 1998, 12% já em dezembro desse mesmo ano, 12,5% no ano de 1999, e 13% a partir do ano 2000. A redução dos percentuais poderia ser concedida pelo menos em um período de ajuste das contas, voltando para o valor acorda-

⁸ Sobre esse ponto, ver Oliveira (2006) e Riani e Andrade (2006).

do posteriormente. Vale ressaltar ainda que a dívida foi financiada em um período de 30 anos;

- b) **revisão do índice que corrige a dívida estadual** — o índice aplicado como corretor é o IGP-DI, que é mais sensível a mudanças no câmbio e na taxa de juros. A mudança para o Índice de Preços ao Consumidor Amplo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IPCA-IBGE) seria configurada como um ganho relativo, posto que esse índice é menos sensível à volatilidade cambial;
- c) **revisão das taxas de juros da dívida** — quando da assinatura da renegociação, ficou estabelecido que aos estados que podiam amortizar 20% da dívida no momento da assinatura seriam impostos juros de 6% ao ano ao estoque restante. Como Minas Gerais pagou somente 10%, foi aplicada ao estoque restante da dívida mineira uma taxa de 7,5%.

Essas mudanças, embora representem um ganho considerável para as finanças estaduais, não são de fácil solução. Dos problemas a serem enfrentados, destacam-se as limitações e as proibições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Como já observado, a LRF proíbe ao Governo Federal conceder novos refinanciamentos e modificar os contratos em vigor relacionados à dívida anteriormente contraída por qualquer ente da Federação. Uma outra questão seria o maior comprometimento do orçamento fiscal do Governo Federal para a geração de resultados primários positivos. A queda na participação dos estados nessa conta representa o aumento da participação do Governo Federal. Como esse aumento só pode acontecer através do aumento da carga tributária, ou através de cortes ainda maiores no orçamento, que já se encontra bastante comprometido, o ajuste pelo lado da dívida é um caminho extremamente difícil de ser percorrido.

3.2 A Lei de Responsabilidade Fiscal e o comportamento das finanças de Minas Gerais

O objetivo desta seção é avaliar os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as finanças do Estado. Para isso, utilizam-se alguns indicadores que permitem avaliar a situação das finanças públicas estaduais de uma maneira geral e, em particular, qual é a situação financeira estadual à luz das limitações impostas pela referida lei.⁹

⁹ Alguns dos indicadores aqui utilizados são baseados no trabalho de Garson (2001). Em que pese o fato de esses indicadores terem sido construídos para uma análise das finanças municipais, não há nenhuma restrição à sua aplicabilidade às contas estaduais.

A análise divide-se em duas partes: na primeira, examinam-se as finanças estaduais, com base nos Indicadores de Estrutura Financeira (IEFs), ao passo que, na segunda, se analisam os resultados apresentados pelos Indicadores de Gestão Fiscal (IGFs).

Os Indicadores de Estrutura Financeira permitem avaliar:

- a) **a estabilidade dos recursos disponíveis** — a relação entre a RCL e os recursos que são considerados “estáveis”, como os advindos da receita tributária própria e de transferências constitucionais, é um importante indicador, pois permite ao governante realizar, com mais segurança, projetos de longo prazo, uma vez que, no momento do planejamento, tem uma boa estimativa das receitas de que pode dispor para a realização dos projetos;
- b) **o grau de autonomia** — quanto da receita disponível é advindo de receitas próprias, em geral, receitas tributárias próprias, concedendo ao ente federado maiores segurança e autonomia na implementação de suas políticas. Esse indicador é fundamental para a implementação de projetos que se configurem como de despesa continuada. Vale, ademais, como um indicador de como o ente em questão pode responder a mudanças nas regras de repasses de recursos;
- c) **o grau de cobertura das despesas** — conhecer a relação entre a receita disponível e as despesas permanentes (despesas com pessoal e encargos e com os juros e encargos da dívida) permite ao ente federado o conhecimento de quanto sua receita disponível está comprometida com despesas permanentes e, assim, quanto de seus recursos ele pode direcionar às outras áreas em que atua.

Como se pode observar pela Tabela 4, o IEF1 para o período mostra uma melhora na estabilidade das finanças do Estado. A queda desse indicador ao longo do período evidencia que o Estado compromete parcelas cada vez menores de suas principais fontes de arrecadação com as deduções constitucionais que servem de base para o cálculo da RCL, a principal delas é a rubrica transferências a municípios. Isso significa um crescimento relativo da RCL, o que se configura como um ponto positivo, uma vez que esse dado é o principal indicador usado para o estabelecimento dos limites de gastos. Ressalte-se que, desde 1999, esse indicador apresentou uma queda significativa e, a partir de 2000, se manteve estável, revelando que a LRF exerceu um papel importante como disciplinador do ajuste fiscal, independentemente do governo em questão.¹⁰

¹⁰ O período abarca o Governo Itamar Franco (1998-02) e o primeiro Governo Aécio Neves (2003-06).

Tabela 4

Indicadores de Estrutura Financeira (IEFs) de Minas Gerais — 1995-06

INDICADORES	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Receita tributária mais transferências constitucionais/receita corrente líquida (IEF1)	1,25	1,23	1,19	1,15	1,17	1,01
Receita tributária própria/receita disponível (IEF2)	0,74	0,70	0,56	0,43	0,87	0,68
Despesa com pessoal/receita disponível (IEF3)	0,42	0,37	0,31	0,24	0,68	0,35
Encargos da dívida/receita disponível (IEF4)	0,08	0,06	0,05	0,03	0,11	0,07
Investimento e inversão financeira/receita disponível (IEF5)	0,02	0,02	0,05	0,30	0,02	0,08
INDICADORES	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Receita tributária mais transferências constitucionais/receita corrente líquida (IEF1)	1,02	1,03	1,02	1,04	1,02	1,09
Receita tributária própria/receita disponível (IEF2)	0,75	0,75	0,81	0,78	0,78	0,79
Despesa com pessoal/receita disponível (IEF3)	0,46	0,61	0,59	0,54	0,49	0,54
Encargos da dívida/receita disponível (IEF4)	0,09	0,07	0,08	0,07	0,07	0,08
Investimento e inversão financeira/receita disponível (IEF5)	0,08	0,10	0,07	0,08	0,12	0,19

FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional.

Com relação ao IEF2, observa-se uma certa estabilidade no período. As quedas apresentadas em 1997 e 1998 podem ser explicadas pelo grande valor apresentado pela rubrica operações de crédito nesses dois anos, o que fez aumentar o volume das receitas disponíveis. O alto valor apresentado para o ano de 1999, por outro lado, pode ser explicado pela grande queda na mesma rubrica, possivelmente um reflexo negativo da moratória da dívida nesse mesmo ano. A participação elevada das receitas tributárias próprias nas receitas disponíveis, em torno de 75% no período, evidencia uma maior autonomia do Governo Estadual com relação à implementação de seus projetos. Todavia esse valor, embora considerável, não necessariamente indica que o Estado esteja aproveitando todo o seu potencial tributário. Vale dizer, esse indicador não é capaz de captar se o Estado está aproveitando, ou não, o seu potencial tributá-

rio. Para isso, seria necessário outro tipo de análise, que foge ao escopo do objeto aqui tratado.

O IEF3 e o IEF4, relacionados às variáveis de despesa, mostram que o Estado de Minas Gerais apresentou um valor médio em torno de 62% de comprometimento da receita disponível com a despesa com pessoal e com os encargos da dívida estadual. Esse número pode ser considerado bom, mas existe um fator de extrema importância que não é considerado no cálculo do IEF3, qual seja, as despesas previdenciárias, e essa é uma questão relevante no equacionamento das finanças estaduais mineiras. Com relação aos gastos com os encargos da dívida, é importante considerar o acordo de renegociação da dívida em 1998 e os efeitos, após 2000, das limitações de operação de crédito. Mesmo esse indicador sendo estável ao longo do período, com uma grande queda em 1998, em função da moratória, o ponto a ser destacado é a importância das receitas de capital na composição das receitas disponíveis. Antes de 2000, estas tinham um peso relativamente grande, o que representava um pequeno comprometimento relativo da receita corrente líquida com o pagamento da dívida, sendo o ano de 1999 atípico em função da moratória. Com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, observou-se uma grande queda nas receitas de capital. Assim, a estabilidade nesse indicador mostra que o Estado gastou, relativamente, parcelas cada vez maiores de sua receita corrente líquida com os encargos da dívida.

Finalmente, o IEF5 analisa o volume de investimentos realizados. Observa-se que o Estado apresentou, no período, indicadores muito baixos. O grande volume de investimentos vistos em 1998, 2002 e 2005 pode ser relacionado, novamente, com as eleições. Desconsiderando esses anos, vê-se que o Estado de Minas Gerais disponibilizou parcelas muito pequenas de sua receita disponível para a realização de investimentos. Um provável resultado dessa política de investimentos é o significativo déficit em infra-estrutura que o Estado apresenta atualmente, déficit este que se coloca como um dos principais entraves ao crescimento do Estado de Minas Gerais.

A Tabela 5 apresenta os Indicadores de Gestão Fiscal para Minas Gerais, no período 2000-06, e demonstra mais claramente a situação financeira do Estado em função das limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os resultados apresentados pelo IGF1 indicam que o Estado se encontra com valores elevados da despesa de pessoal total. Esse resultado, no entanto, merece uma consideração. Pelos estritos critérios apresentados pela LRF, o Estado de Minas Gerais encontrava-se dentro dos limites, para os anos de 2004 e 2005, da relação despesa com pessoal e receita corrente líquida, conforme o IGF4. Com efeito, se incluídas, como no cálculo do IGF1, as despesas previdenciárias, os valores alcançam 0,73, 0,66 e 0,83 para 2004, 2005 e 2006

respectivamente. Vale dizer, não obstante as despesas de pessoal total, exclusive Previdência, revelarem um resultado dentro dos limites da LRF, que o IGF1 “acende a luz vermelha”, principalmente em 2006, uma vez que a inclusão das despesas com a Previdência aumentou sua participação nas despesas correntes, como mostra a Tabela 2.

Tabela 5

Indicadores de Gestão Financeira (IGFs) de Minas Gerais —2000-06

INDICADORES	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Despesa pessoal total/receita corrente líquida (IGF1)	0,46	0,56	0,77	0,69	0,73	0,66	0,83
Dívida líquida consolidada/receita corrente líquida (IGF2)	3,02	2,70	2,29	2,30	1,99	1,78	1,88
Receita de operação de crédito/despesa de capital (IGF3)	0,08	0,03	0,04	0,01	0,01	0,02	0,08
Despesa com pessoal/receita corrente líquida (IGF4)	0,39	0,49	0,68	0,62	0,55	0,51	0,58

FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional.

O IGF2, apesar da considerável melhora no período, revela que o Estado de Minas Gerais ainda se encontra em uma situação crítica. Sendo 2 o limite estabelecido pelo Senado para esse indicador, percebe-se que o ajuste ainda é frágil. Os programas de ajuste fiscal implementados parecem apresentar resultados positivos. Contudo a evolução no período da rubrica restos a pagar mostra que a aparente melhora na relação dívida corrente líquida/receita corrente líquida se trata de uma estratégia contábil: a postergação de pagamentos para um equacionamento momentâneo do balanço patrimonial. Essa prática, contudo, não é tratada pela Lei de Responsabilidade Fiscal.¹¹ De 2002 a 2005, os restos a pagar aumentaram em quase 40% em termos nominais.

¹¹ O item restos a pagar é abordado no Art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por último, o comportamento do IGF3 evidencia a limitação que a Lei de Responsabilidade Fiscal impõe aos estados com relação às operações de crédito. Esse indicador mostra a pequena importância dessa rubrica na relação com as despesas de capital. Além disso, essa relação ainda tem apresentado queda ao longo do período, chegando a representar somente 2% das despesas de capital em 2005. O resultado disso é que as despesas de capital, mesmo não apresentando um grande crescimento no período, passaram a absorver cada vez mais recursos advindos da receita corrente, o que prejudica as finanças estaduais, ao diminuir relativamente a receita corrente líquida do Estado.

4 Considerações finais

A reorganização do cenário econômico e as mudanças econômicas e políticas ocorridas, nos últimos anos, no País impõem aos governos, em todos os níveis, a necessidade de reestruturações. Em alguns casos, são necessárias profundas transformações, para que o setor público tenha condições de atender às demandas sociais e de desenvolver políticas eficientes, que busquem promover o desenvolvimento e melhorar a distribuição da renda. Nesse sentido, a resolução dos problemas fiscais é um ponto crucial, uma vez que as limitações impostas pela falta de recursos restringem a capacidade de atuação dos governos na economia.

O Estado de Minas Gerais, nesse aspecto, encontra-se em situação delicada. Em que pese uma relativa melhora nos últimos anos, como demonstrado pelos IEFs, os efeitos negativos causados pela renegociação da dívida estadual em 1998 e as limitações impostas pela LRF, como revelam os IGFs, evidenciam a difícil situação fiscal do Estado.

Outro agravante desse quadro é o fato de serem bastante restritos os campos de atuação do Estado de Minas Gerais, tanto para a implementação de suas políticas quanto para a reestruturação de suas finanças, em função, principalmente, da estrutura atual do sistema federativo e das limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Além disso, como já referido, uma análise inadequada ou pouco acurada das contas estaduais pode gerar interpretações enganosas, camuflando situações de desequilíbrio. É exatamente no intuito de esclarecer o significado das contas do Estado de Minas Gerais que se fundamenta a importância deste artigo, que colabora para uma análise mais clara da atual situação fiscal do Estado.

Contudo esses objetivos não podem ser deixados em segundo plano, já que é de fundamental importância a presença do setor público no incentivo e na

promoção do desenvolvimento, em âmbito tanto estadual como nacional. Em razão das transformações econômicas recentes, pode ser que o setor público se disponha não como interventor direto, como já ocorreu em outros períodos, mas, sim, como regulador, coordenador e incentivador das potencialidades locais, regionais e nacionais. De toda forma, atuações nesse sentido são imprescindíveis, requerendo soluções prévias não só para o desequilíbrio fiscal, como também para o déficit de investimentos. Esses são desafios ainda a serem superados.

Referências

- AFONSO, J. R. **Brasil, um caso à parte**. [S. l.]: o site, 2004. Disponível em: <www.joserobertoafonso.ecn.br>. Acesso em: 03 set. 2004.
- AFONSO, J. R. **O esforço fiscal dos municípios e a LRF**. [S. l.]: o site, 2001. Disponível em: <www.joserobertoafonso.ecn.br>. Acesso em: 29 dez. 2004.
- AFONSO, J. R. **Responsabilidade fiscal** — primeiros e próximos passos. Brasília: BNDES, 2002. Disponível em: <www.federativo.bndes.gov.br>. Acesso em: 12 set. 2004.
- AFONSO, J. R.; ARAÚJO, E. A.; KHAIR, A. **Federalismo fiscal no Brasil: a importância dos governos municipais**. [S. l.]: o site, 2002. Disponível em: <www.joserobertoafonso.ecn.br>. Acesso em: 27 dez. 2004.
- AFONSO, J. R.; MEIRELLES, B. **Carga tributária no Brasil 2004/2005: cálculos revisitados**. Campinas: Unicamp, 2006. (Cadernos de pesquisa, n. 61).
- AFONSO, J. R.; SERRA, J. **O federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões**. Brasília: BNDES, 2000. Disponível em: <www.federativo.bndes.gov.br>. Acesso em: 12 out. 2004.
- BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS. **Minas Gerais do século XXI**: Belo Horizonte: Rona, 2002. (v. 9).
- CARVALHO, D. F. **Pacto federativo e descentralização fiscal no Brasil na década de 90**. [S. l.: s. n., 200?]. Disponível em: <www.portal.economia.ufpr.br>. Acesso em: 03 out. 2004.
- GARSON, S. **Acompanhamento da execução orçamentária** — criando instrumentos para o equilíbrio fiscal dos municípios. Brasília: BNDES, 2001. Disponível em: <www.federativo.bndes.gov.br>. Acesso em: 25 jan. 2006.

GIAMBIAGI, F.; RIGOLON, F. **A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos estados**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. (Texto para discussão, 69).

JAYME JÚNIOR, Frederico G. Crise fiscal, federalismo e endividamento estadual: um estudo das finanças públicas de Minas Gerais. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 5, n. 2, p. 81-115, dez.1995.

JAYME JÚNIOR, Frederico G.; CROCCO, M. **Política Fiscal, disponibilidade de crédito e financiamento de políticas regionais no Brasil**. Belo Horizonte: FACE; CEDEPLAR, maio 2005.

KHAIR, A. A. **As transgressões à Lei de Responsabilidade Fiscal e correspondentes punições fiscais e penais**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; BNDES, 2000.

LOPREATO, F. L. C. **Federalismo e finanças estaduais**: algumas reflexões. Campinas: Unicamp, 2000. (Texto para discussão, 98).

NOBREGA, M. A. R.; FIGUEIREDO C.M.C. **Lei de Responsabilidade Fiscal**: aspectos gerais. Brasília: BNDES, 2001. Disponível em: <www.federativo.bndes.gov.br>. Acesso em: 20 dez. 2004.

OLIVEIRA, F. A. **O ajuste fiscal de Minas Gerais e o déficit orçamentário zero**: a contabilidade que engana. [S. l.: s. n.], 2006. (mimeo).

OLIVEIRA, F. A.; RIANI F. **Limitações e conseqüências do ajuste fiscal do estado de Minas Gerais no Governo Aécio Neves**. Diamantina: Cedeplar, 2004.

REIS, J. C. **Lei de Responsabilidade Fiscal, gasto público e equilíbrio federativo o Brasil**. Belo Horizonte: FACE; UFMG, 2005. (Monografia de Graduação).

RESPONSABILIDADE fiscal: o comportamento das despesas estaduais com pessoal após a LRF. **Informe-se BNDES**, n. 44, p. 1-6. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/informesf/inf_44.pdf>. Acesso em: 20 out. 2004.

RESPONSABILIDADE fiscal: municípios: os bons resultados orçamentários se repetem em 2001. **Informe-se BNDES**, n. 49, p. 1-8. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/informesf/inf_49.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2006.

REZENDE, F. Federalismo fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 15, n. 3, p. 5-17, jul./set. 1995.

REZENDE, F. **Federalismo fiscal**: novo papel para estados e municípios. Brasília: IPEA, 1997. Disponível em: <www.federativo.bndes.gov.br>. Acesso em: 14 dez. 2004.

REZENDE, F.; LIMA, Edilberto Carlos Pontes; CÂNDIDO JUNIOR, José Oswaldo. **Finanças públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001. 382p.

RIANI F.; ANDRADE. S. M. A. **Dívida pública do Estado de Minas Gerais**: resultados após oito anos da renegociação de 1998. Diamantina: Cedeplar, 2006.

RIANI F.; ANDRADE. S. M. A. **Evolução recente e a renegociação da dívida pública do Estado de Minas Gerais**. Diamantina: Cedeplar, 2002.

SERRA, J. A Constituição e o gasto público. **Planejamento e Políticas Públicas**, IPEA, v. 1, n. 1, p. 93-106, jun. 1989.

SERRA, J.; AFFONSO, J. R. R. **Finanças públicas municipais**: trajetórias e mitos. Campinas: Unicamp, 1992. Disponível em: <federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos>. Acesso em: 21 jan. 2006.

SERRA, J.; AFONSO, J. R. R. **Os tempos mudaram**. [S. l.]: o *site*, 2002. Disponível em: <www.joserobertoafonso.ecn.br>. Acesso em: 29 dez. 2004.

SILVA, A. Costa e. **Federalismo e financiamento estadual**: um estudo preliminar das finanças públicas estaduais no Brasil (1995-2003). Belo Horizonte: UFMG, 2004. (Monografia de Graduação).

TAVARES, M. A. R. et al. **Princípios e regras em finanças públicas**: a proposta de LRF no Brasil. [S. l.]: o *site*, 1999. Disponível em: <www.joserobertoafonso.ecn.br>. Acesso em: 15 out. 2004.

TAVARES, M. A. R.; MANOEL, A.; AFONSO, J. R. **Uma proposta para um novo regime fiscal no Brasil**: o da responsabilidade fiscal. [S. l.]: o *site*, 1999. Disponível em: <www.joserobertoafonso.ecn.br>. Acesso em: 29 dez. 2004.