

CONSIDERAÇÕES SOBRE UMA TEORIA EXPLICATIVA DO ENDIVIDAMENTO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS BRASILEIROS

PAULO FERNANDES

BAIA

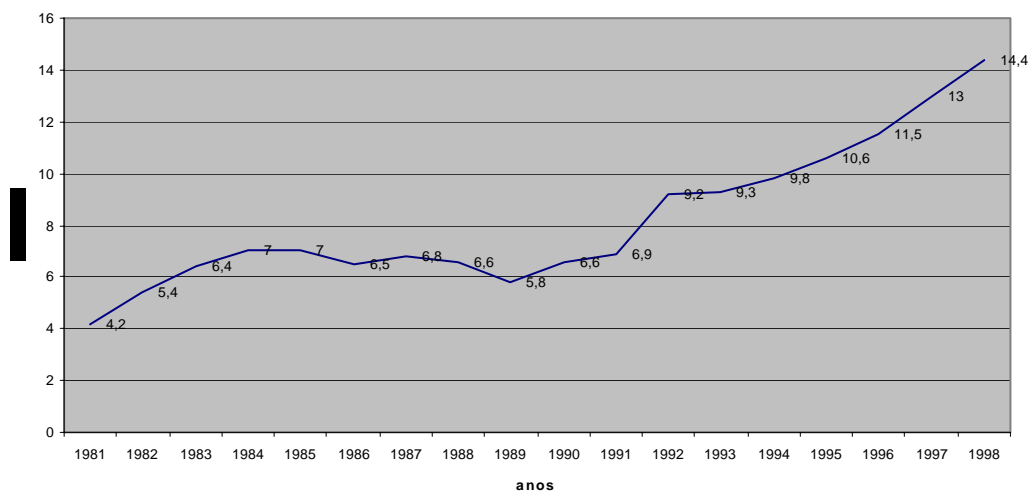
1 - Introdução

A partir da Constituinte de 1988, os estados e municípios brasileiros passaram a apresentar uma situação, do ponto de vista financeiro, paradoxal. De um lado, houve uma importante descentralização de recursos através da transferência de alguns impostos que pertenciam à esfera federal e um aumento das alíquotas de participação dos estados e municípios nos impostos compartilhados. De outro, tivemos um quadro de déficits orçamentários contínuos e acumulação de grandes estoques de dívida.

A evolução no tempo foi espetacular. Segundo dados do Banco Central compilados por Além e Giambiagi (1999), a dívida líquida dos estados e municípios passou de 5,8% do PIB em 1989 para 14,4% em 1998, conforme se vê no quadro 1.

Quadro 1

dívida dos estados e municípios brasileiros



Fonte: Banco Central. Reproduzido de Além e Giambiagi (1999), p. 157

Como a questão virou objeto de debate nacional, tornou-se comum ouvirmos duas argumentações buscando identificar a causalidade do fenômeno. De um lado, há aqueles que responsabilizam o Plano Real, particularmente os juros altos exigidos para a manutenção da política cambial como tendo sido o elemento propulsor da dívida. Por outra parte, temos os que enfatizam causas institucionais, como a falta de limites legais que representassem uma restrição orçamentária forte aos governos subnacionais.

Difícil, numa primeira vista aos dados, desempatar a contenda. É inegável que juros elevados produzem o aumento de um estoque de dívida, especialmente se ele já for elevado. Mas, uma simples olhada na linha de evolução do endividamento (quadro 1) nos mostra uma escalada quase contínua desde 1989, primeiro ano da nova

Constituição, e não é perceptível, a olho nu, que o Plano Real tenha alterado o ritmo da escalada. Tão inegável quanto o efeito dos juros altos, é o efeito de administrações ineficientes ou corruptas em estados e municípios e praticamente todos os brasileiros estão dispostos a admitir que estes problemas existem em alguma medida no setor público.

Essa polarização de opiniões persiste quando se trata da literatura especializada, como já havia sido notado por uma *survey* feita em 1977 por Aguirre & Moraes. Este artigo procurará discutir as limitações dos trabalhos existentes para se construir uma teoria explicativa desse aparente paradoxo fiscal e apontar algumas idéias para a proposição de um novo modelo.

2 – As limitações da literatura

A literatura sobre o federalismo fiscal no Brasil ainda não produziu um modelo totalmente satisfatório para explicar vários aspectos das relações entre os níveis da federação, incluindo-se aí o problema do endividamento. Em artigo publicado em 1997, Aguirre & Moraes já apontavam o problema:

“Não é possível hoje em dia afirmar que o Brasil possui uma questão federativa, isto é, que existe entre os pesquisadores do tema uma unicidade de enfoques e opiniões. Mais correto seria afirmar que existem várias questões federativas, a se julgar pela discussão constante da literatura relevante. A existência dessas diversas abordagens não se explica apenas pela complexidade do assunto mas surge, principalmente, da diferença de perspectiva que os estudiosos adotam. A depender dos óculos colocados, o problema pode assumir dimensões variadas.” (Aguirre & Moraes, 1997, p. 121)

Como se vê, o problema está fortemente atravessado por interesses econômicos e políticos. Assim, muito facilmente o pesquisador poderia deixar sua análise ser “contaminada” por considerações normativas *a priori*. Nas palavras de Aguirre & Moraes:

“No limite, poderíamos dizer que o conflito de interesses embutido na questão redunda em um conflito de questões que nem sempre se explicita em sua forma real....

“...O ponto que se pretende demonstrar é o de que o conflito de interesses subjacente à discussão requer um instrumental teórico que leve em consideração os problemas relativos ao entendimento da ação coletiva ou, de outra forma, de como as relações políticas, econômicas e sociais se dão.

“...A principal conclusão que se extrairá dessa análise é que a discussão do conflito federativo brasileiro encontra-se desprovida de embasamento teórico adaptado à sua especificidade. As poucas análises que lançam mão de alguma teoria ou permanecem fiéis aos preceitos da teoria tradicional de finanças públicas ou se prendem a problemas de otimização nos moldes da economia neoclássica.” (Aguirre & Moraes 1997, p. 122)

Em geral, aceitamos que este diagnóstico estava correto para a literatura existente até 1997. De lá para cá, porém, surgiram vários trabalhos de economia institucional e ciência política que avançaram muito na direção proposta por Aguirre & Moraes para a construção de uma teoria das relações federativas no Brasil. Contudo, apesar dos progressos inegáveis, a multiplicidade de enfoques parciais permanece e uma teoria mais abrangente para explicar fenômenos como a dívida, ainda não foi proposta.

3 – A história e a anatomia do endividamento de Anna Ozorio de Almeida

O estudo de Anna Ozorio de Almeida, publicado pelo IPEA em 1996 é um daqueles textos que não se ocupou em desenvolver uma teoria das relações federativas. Nem por isso deixa de ter um grande interesse, por duas razões fundamentais: é a melhor história sobre a evolução da dívida disponível até o momento e procura superar o unilateralismo falso que procura justificar o problema seja pelos níveis dos juros seja pelos desequilíbrios orçamentários .

O artigo tem como proposta metodológica a valorização do trabalho empírico evitando formular teorias ou generalizações. Os dados são trabalhados unicamente com estatística descritiva, para que falem por si mesmos. A evolução dos fatos e das leis é meticulosamente acompanhada.

Ainda que extremamente cauteloso, o trabalho conclui que há problemas na relação federativa, ou seja, de ordem institucional:

“Independentemente das causas da crise (macroeconômica ou má administração de recursos na esfera estadual), fica claro que o atual desenho de relações intergovernamentais e a institucionalidade regulamentadora do endividamento das esferas subnacionais não foram capazes de impedir que a dívida estadual assumisse proporção desmesurada, e se constituísse em mecanismo de propagação dos desequilíbrios financeiros dos estados para o sistema econômico-financeiro. Novamente, surge a questão de estabelecer o formato das relações intergovernamentais de maneira a não criar incompatibilidade entre estabilidade e autonomia das unidades federadas.”
(Almeida, 1996, p. 7)

Na ausência de um quadro teórico para explicar as relações federativas, a crise dos estados termina sendo parte da crise geral:

“Fica claro que a crise da dívida mobiliária estadual se insere no contexto mais amplo do desequilíbrio financeiro do setor público nacional...”
(Almeida, 1996, p. 26)

E a evolução do problema se explica quase por si mesma, por sua história anterior:

“Esse problema, contudo, não encontrou equacionamento definitivo nos anos 80, e as soluções ad hoc propostas para as sucessivas crises da dívida estadual constituem importante fator explicativo da natureza (volume e condições de rolagem) desse estoque de dívida nos anos 90. (Almeida, 1996, p. 10)

“Nas seções anteriores, mostrou-se a importância da definição das condições de rolagem do estoque da dívida na determinação do caráter instabilizador (ou não) da própria dívida. Da ótica das categorias de dívida, foi a ausência de critérios claros e rigorosos de rolagem que permitiu o crescimento exponencial da dívida mobiliária sob efeito da elevação da taxa de juros real nos últimos anos.” (Almeida, 1996, p.34)

O ponto fraco deste trabalho é exatamente o apontado por Aguirre e Moraes (1997). Sua contribuição, contudo, é muito grande. Ao seguir uma firme postura empirista e indutiva, o trabalho, além de ser muito informativo, permite descartar as versões unilaterais, simplistas e ideológicas sobre o assunto:

“De modo geral, existem no debate duas posições bastante definidas. Para a primeira, teria sido o impacto da elevação da taxa de juros real sobre o estoque de dívidas que se teria desdobrado em grave desequilíbrio financeiro, pressionando as despesas pelo fluxo de juros. A segunda posição efetua uma leitura fiscal da crise: na origem do desequilíbrio das finanças estaduais estariam a má gestão dos fluxos de receita e despesa, agravados pelo fim da corrosão inflacionária que imprimia ao gasto real elevado grau de flexibilidade.

“Uma análise mais acurada, contudo, permite qualificar essas duas posições. Por um lado, a dívida estadual não é homogênea no que se refere às condições de contratação de operações de crédito e de rolagem do estoque da dívida. A heterogeneidade da composição da dívida se traduz em impactos diferenciados das mudanças de política econômica...sobre o custo do endividamento...

“Por outro lado, a deterioração generalizada do resultado primário (após a implementação do Real) sugere que o efeito líquido do fim da corrosão inflacionária de receitas e despesas tenha sido mais intenso do que o inicialmente previsto...O fato é que a deterioração do resultado primário em ambiente de elevadas taxas de juros reais levou os estados a buscarem mecanismos precários de financiamento das despesas correntes, implicando o

crescimento de dívidas forçadas (atrasos de pagamento) e de antecipação de receita orçamentária.” (Almeida, 1996, p.38-39)

4 – Os modelos de maximização de gastos

Os trabalhos de Werneck (1995) e Werlang & Neto (1995) são os exemplos apresentados por Aguirre & Moraes (1997) de trabalhos que se referem à teoria, no caso, aos pressupostos da “escolha pública” e seguem orientação neoclássica. Em termos metodológicos esses trabalhos são o exato oposto com relação ao de Almeida (1996). São essencialmente dedutivos, o quer dizer, seu ponto de partida é uma teoria sobre o comportamento dos agentes, que depois é formulada como modelo matemático, do qual, utilizando-se os procedimentos lógicos, podemos tirar conclusões. Em nenhum dos dois trabalhos temos testes empíricos dos modelos.

O ponto de partida teórico é um postulado sobre o comportamento dos governantes subnacionais. Eles são maximizadores de gastos público, sujeitos à restrição de que, além de um certo ponto, o endividamento público gera taxas de juros tão altas que o volume de gasto começaria a cair. Existe, portanto, com ou sem restrição institucional, um nível ótimo de gastos que pode ser encontrado maximizando a função:

$$G = T - rB + V$$

onde G é o gasto público, T é a receita total, r a taxa de juros, B a dívida e V o déficit fiscal.

O trabalho de Werlang e Neto (1995) é voltado para o estudo dos bancos estaduais como elos de transmissão dos déficits e dívidas estaduais para o nível federal. Da mesma forma, utiliza-se um modelo onde os governos estaduais são maximizadores de gastos. Nos dois trabalhos conclui-se que, na ausência de restrições institucionais, o déficit de equilíbrio (do ponto de vista da maximização de gasto pelos governos locais) é maior.

O pressuposto sobre o qual estes trabalhos de apóiam (de os governos estaduais maximizam gastos, especialmente se puderem transferir o ônus para o nível federal) é um importante avanço da teoria econômica do estado. Antes da “escolha pública” o estado (governo nos manuais de economia) era modelado como um agente neutro, ou que pelo menos deveria ser neutro, e defensor do bem comum e dos interesses da sociedade.

Contra esta visão ingênua do estado se insurgiu Buchanan e os seguidores da “escolha pública”. Nela os processos políticos e institucionais estão ausentes e, por isto, não são uma boa representação de como se dá, de fato, o processo de escolha da política econômica. No mundo real, políticos e burocratas públicos também são agentes maximizadores. No caso, do orçamento disponível, o que permite ampliar a oferta de bens públicos (que podem ser trocados por votos) e os ganhos da burocracia.

Na visão clássica das Finanças Públicas (Musgrave, 1973), havia uma explicação racional para o federalismo, na medida em que o governo local pode atender melhor a provisão de bens públicos locais, enquanto o governo federal poderia se ocupar das funções estabilizadora, distributiva e da provisão dos bens públicos de natureza tipicamente nacional. Assim, o arranjo federativo seria uma situação mais eficiente e Pareto-superior se comparada ao estado unitário. Não havia porém, nesta teoria, nenhuma explicação racional para o endividamento dos governos locais ou para desequilíbrios institucionais ou federalismo competitivo e predatório. O mérito da “escolha pública” foi revelar qual a racionalidade econômica (de ponto de vista do governador local) que pode haver por trás de uma administração fiscal desastrosa.

Os trabalhos são muito bons na utilização do poderoso instrumental da economia neoclássica para a busca de conclusões. E a conclusão lógica principal é a de que o Brasil necessitava construir restrições institucionais para os governos locais. Os trabalhos porém, se ressentiam da falta de testes empíricos e apresentavam uma limitação inevitável, dados os pressupostos e o método empregado. Ao modelar os governos locais como maximizadores de gastos, parecia impossível obter apoio político dos governadores para criar restrições institucionais. Assim, dado o peso que os governadores têm no Congresso Nacional, a situação parecia sem saída e o pessimismo foi cultivado por alguns pesquisadores que seguiram esta trilha.

O trabalho de Pires & Bugarin (2000) utiliza o modelo de Werneck (1995) para realizar testes de raiz unitária sobre a evolução da arrecadação do ICMS (proxi para a receita, na medida em que é o imposto estadual mais importante) e da dívida. A conclusão é de que, enquanto a arrecadação tem trajetória estacionária, a dívida tende a explodir, havendo portanto uma inconsistência.

Utilizando-se da teoria dos contratos, Pires & Bugarin (2000) procuram tirar conclusões sobre instrumentos que o governo federal poderia adotar para o controle institucional do endividamento usando a renegociação como arma para obter disciplina fiscal.

As conclusões são claras, mas duro é caminho da virtude:

“O controle do déficit público é uma necessidade econômica que deve envolver todos os níveis de governo, e requer, também, por parte dos estados uma disciplina fiscal. Tal disciplina, ainda que não exigida constitucionalmente no momento, é clamada pela sociedade que é quem, em última instância, arca com os custos dos desequilíbrios.” (Pires & Bugarin, 2000, p.46)

5 – Os trabalhos de economia institucional

Se a raiz do problema é o desenho institucional, para esta questão se moveram os pesquisadores. Trabalhos como o de Mendes (1999) procuraram identificar os elementos de ineficiência econômica gerados pelo desenho institucional existente, tais como:

- i) despreocupação com custos: como serão repassados à União, não há porque se perder tempo procurando fornecedores mais eficientes;
- ii) empreguismo: o emprego pode se tornar moeda eleitoral e funcionários serão contratados ainda que sua produtividade seja muito baixa, nula ou até negativa;
- iii) *rent-seeking*: os governos passam a se preocupar em fazer *lobby* para obter

- mais recursos e transferir mais gasto e com isto desviam energia e recursos que poderiam ser utilizados no provimento de bens públicos;
- iv) investimentos ineficientes: obras de impacto eleitoral, mas pouco eficientes; obras iniciadas sem que haja recursos para sua conclusão etc.

Um elemento de extrema importância na análise é que *os fatores político institucionais passam a fazer parte do modelo econômico na medida em que determinam a restrição orçamentária.*

“Há vários graus de fraqueza (e de força) de uma restrição. A probabilidade de ajuda financeira vai depender da experiência coletiva: qual é o costume, a experiência passada dos governos locais? São eles freqüentemente socorridos pelo governo central? Pode-se esperar que esse comportamento se reproduza no futuro? Em suma, a fraqueza da restrição orçamentária está associada às instituições políticas e fiscais de um país, moldadas no sentido de se considerar o governo central como um ente que deve exercer uma função de assistência aos governos locais”. (Mendes, 1999 p. 13)

O importantíssimo trabalho de Dillinger & Webb (1999) é, talvez, a mais avançada tentativa de interpretação dos aspectos institucionais do problema do endividamento. Esses autores propõem doze condições que devem atuar como restrições à acumulação de dívidas. São elas:

Autoridade fiscal com relação à receita

- i - os governos subnacionais (GSN) devem arrecadar diretamente parte significativa dos seus recursos
- ii - as transferências devem ser especificadas por fórmula

Autoridade fiscal com relação à despesa

- iii - o governo central tem efetivo poder para delegar funções aos GSN
- iv - os GSN têm autoridade para cortar seus custos

Restrições orçamentárias

- v - o governo central controla o endividamento dos GSN ex-ante
- vi - o governo central não socorre financeiramente em caso de quebra dos GSN
- vii - as regras forçam os credores a aceitar perdas em caso de quebra dos GSN

viii – o Banco Central possui grande autonomia e tem um forte mandato anti-inflacionário

Relações federativas

ix – os presidentes são constitucionalmente fortes

x – os governadores tem autoridade constitucional limitada

xi – as regras eleitorais são nacionalmente orientadas e não regionalmente orientadas

xii – existe forte disciplina partidária

A partir do não atendimento dessas condições, os autores procuraram entender as causas da crise fiscal brasileira. O trabalho analisou o período 1994-98 e concluiu que o Brasil não atendia a maioria das condições para impedir crises dos estados.

No que diz respeito à receita, o país atendia parcialmente às duas condições, uma vez que, pelo menos os estados grandes coletam grande parte da receita própria. As transferências são definidas por regras, mas há uma tradição de socorro financeiro aos estados que pode ser discriminatória, pois a legislação para isso é definida *ad hoc*. Os aspectos relacionados à despesa, porém, apresentam um quadro muito negativo. O governo central tinha grande dificuldade para delegar funções enquanto que os estados tinham pouca liberdade para fazer um ajuste para baixo das suas despesas.

No que toca às restrições orçamentárias o quadro pintado foi desfavorável. De positivo houve o fato de que o governo central já controlava *ex-ante* o endividamento mas, em compensação, existiu grande tradição de socorro por parte do governo federal, pouca regulamentação que force os credores a aceitar perdas e autonomia limitada do Banco Central.

Com relação aos aspectos federativos, existe uma presidência forte, mas os governos estaduais tem, por outro lado, grande autonomia, as regras eleitorais não são nacionalmente orientadas e a disciplina partidária é muito fraca.

Como a maioria dos trabalhos que tem como suposto básico a maximização dos gastos pelos governadores, o trabalho de Dillinger e Webb foi escrito num tom algo pessimista com relação às perspectivas de evolução do problema. Nele, duvidava-se abertamente da capacidade de se impor uma restrição orçamentária forte aos estados.

Entretanto, há uma advertência final, aparentemente um *post-scriptum*, muito interessante:

“In Brazil, the situation has evolved in several ways since the onset of the state debt crises, many of them positive. First, the central bank has tightened limits on the domestic financial system’s aggregate exposure to subnational debt. It has also taken steps to limit lending by federal financial intermediaries to subnational governments. Although these controls are not air tight, they tend to limit state borrowing to unpaid service on outstanding debt. Second, the agreements of 1998 are written in a way that allows and requires the federal government to withhold debt service from transfers, as in Argentina. Thus, even when the much-publicized refusal of Minas Gerais in January 1999 to pay debt service resulted in the federal government covering the state’s debt service in order to protect the national credit rating, the state was effectively forced to pay, because the Federal government deducted their payments from their transfers. Third, São Paulo has become one of the reform states, making it more technically feasible to impose budget constraint on the state as a group...” (Dillinger e Webb, 1999 p. 33)

Após a publicação desse trabalho, os fatos seguiram evoluindo positivamente no que toca ao estabelecimento de uma restrição forte. A promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em maio de 2000, modificou bastante o quadro institucional. Um ponto essencial da agenda de pesquisa para o futuro será captar os impactos dessa lei nas finanças públicas não só dos estados, mas do setor público como um todo.

6 – Integrando os aspectos institucionais e macroeconômicos da crise fiscal dos estados brasileiros

A questão verdadeiramente surpreendente, do ponto de vista dos modelos de maximização de gastos, é que alguns governos estaduais, e a frente deles o do estado maior e mais endividado, tenham atuado politicamente em favor do equilíbrio fiscal e da imposição de uma restrição orçamentária forte. Assim, o Congresso Nacional terminou por aprovar a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Teriam os governadores que apoiaram a restrição forte agido contra os seus interesses? Seria esta uma ação irracional? Não pensamos assim. Os pressupostos dos modelos de maximização de gastos, como toda teoria, são uma simplificação útil do mundo real. Efetivamente, na quase totalidade das situações os governadores maximizam gastos, mas nem sempre. A verdadeira racionalidade da ação de um político é a maximização da sua carreira, do seu poder, o que dizer, numa democracia, dos votos que poderá obter.

A maximização de votos muitas vezes pode ser obtida pela exploração da ilusão fiscal, maximizando gastos. Mas há ocasiões diferentes. Vamos supor que, após muitos anos de inflação (vinte anos, por exemplo), um governante federal que conseguisse a estabilização macroeconômica seria muito forte politicamente, a ponto de poder obter a reeleição. Tanto faz se a Constituição permitisse ou não tal coisa. O presidente estabilizador seria forte o suficiente para poder alterar a Constituição. Sendo candidato quase certo a obter a reeleição, esse presidente tornar-se-ia também um poderoso aliado para possibilitar a reeleição dos governadores que o apoiam.

Para tentar modelar o que estamos dizendo, vamos supor um jogo onde existem dois jogadores. Um é o governo federal que, após muitos anos de inflação, tenta estabilizar a economia. Isso pode ser conseguido ou não. O outro jogador é o governador de um estado grande, capaz de inviabilizar a estabilização ou de ajudar a viabilizá-la conforme opte por ajustar-se ou não. As preferências deste governador vão depender da sua condição de aliado ou não do presidente. Supondo que seja aliado do presidente, ele pode beneficiar-se eleitoralmente da estabilização. O jogo poderia ser assim descrito (o primeiro *pay-off* corresponde sempre ao governo estadual):

		<i>Governo</i>	<i>federal</i>
		Estabiliza	Não estabiliza
Governo	Ajuste fiscal	(+ + + ; + + +)	(- ; -)
estadual	Sem ajuste fiscal	(+ ; - - -)	(+ ; - -)

Nesse jogo hipotético, os jogadores não possuem estratégia dominante. Se o governo federal conseguir a estabilização, suas chances de reeleição são altas e, nesse caso, o governador aliado apoiará o programa econômico, ajustando seu estado para garantir a reeleição do seu aliado e a sua própria. Entretanto, se o governo federal fracassa na estabilização, é mais racional para o governador não estabilizar. Já que não pode se beneficiar do prestígio político do presidente, é melhor agir como *rent-seeker* frente à União para melhorar sua posição junto ao eleitorado.

No caso do presidente, se imaginar que não contará com apoio de nenhum governador, é mais racional não tentar estabilizar, já que os prejuízos seriam maiores. Passaria como um presidente fracassado e ainda teria entrado em atrito com os governadores. Seria mais racional ao menos acomodar com os governadores e, portanto, não estabilizar. Porém, se tiver certeza de poder contar com alguns governadores de grandes estados, seria racional tentar a estabilização.

Podemos pressupor que para os governadores não alinhados com o presidente a coisa possa funcionar de forma um pouco diferente. Entretanto, uma coisa é clara: se a estabilização fracassar, os aliados não ajustarão e os não aliados muito menos. Neste caso, teríamos todos os governadores agindo em bloco como *rent-seekers*. Após o fracasso do Plano Cruzado e dos planos sucedâneos, não constitui nenhuma surpresa que os governadores tenham se alinhado em bloco na Constituinte para empurrar para a União suas dívidas e buscado relaxar ao máximo a restrição fiscal.

Da mesma forma, após a estabilização bem sucedida do Plano Real, os governadores alinhados com o presidente Fernando Henrique, agindo racionalmente, ajustaram seus estados e apoiaram o estabelecimento de uma restrição forte. Isto foi particularmente verdadeiro com relação ao governador de São Paulo, Mário Covas.

7 – Conclusão

Neste trabalho procuramos mostrar que uma teoria das relações federativas capaz de explicar o endividamento dos estados ainda está sendo construída. A hipótese da

maximização de gastos pelos níveis subnacionais é muito importante e constituiu um grande avanço com relação ao vácuo teórico anterior, mas ela não dá conta de explicar todas as situações, sendo, portanto, um caso particular de uma teoria mais geral.

A construção de uma teoria mais geral terá que usar os instrumentos da teoria dos jogos, uma vez que as relações federativas envolvem cooperação e competição. Ou seja, interação estratégica, que um simples modelo de maximização de gastos não pode captar. Como os governadores maximizam votos, e essa maximização depende de ação estratégica, uma mudança no ambiente, ou nas ações dos outros jogadores, pode induzir uma mudança nas preferências fiscais de governadores e prefeitos.

Como a Lei de Responsabilidade Fiscal ainda não completou um ano, ainda é cedo para qualquer comemoração. Mas, de qualquer forma, a evolução fiscal do Brasil vem surpreendendo muitos analistas. Possivelmente a consolidação da democracia e a realização de reformas política na direção de partidos nacionalmente orientados e com fidelidade partidária podem ser tão ou mais importantes que o estabelecimento de restrições constitucionais ao endividamento. Mudar as condições em que os políticos têm que construir sua carreira pode induzi-los a, racionalmente, mudar suas preferências fiscais.

BIBLIOGRAFIA

AGUIRRE, Basília Maria Baptista & MORAES, Marcos Ribeiro (1997): “Questão federativa no Brasil: um ‘estado das artes’ da teoria” *Revista de Economia Política*, vol. 17, n. 1 (65), janeiro-março 1997.

ALÉM, Ana Cláudia Duarte de e GIAMBIAGI, Fábio. *Finanças públicas: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

ALMEIDA, Ana Ozorio de (1996). “Evolução e crise da dívida pública estadual”, *Textos para discussão* n. 448. Brasília: IPEA, novembro de 1996.

BRENNAN, G. & BUCHANAN, James M. (1980) *The power to tax: analytical foundations of a fiscal constitution* Cambridge University Press.

DILLINGER, William & WEBB, Steven B. *Fiscal management in federal*

democracies: Argentina and Brazil. mimeo, 1999.

FRAGA Neto, Armínio & WERLANG, Sérgio Ribeiro da Costa. “Os bancos estaduais e o descontrolado fiscal: alguns aspectos” *Revista Brasileira de Economia* 49 (2), abril-junho de 1995.

MUSGRAVE, Peggy B. & MUSGRAVE, Richard A. *Public Finance in theory and practice* McGraw-Hill, 1973.

PIRES, Henrique Augusto Alarcon & BUGARIN, Maurício Soares. “Metas de déficits: uma aplicação da teoria de desenhos de mecanismos institucionais ao controle do endividamento dos estados” IV Prêmio de Monografia do Tesouro Nacional. Brasília: ESAF, 2000.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves “*A moral da dívida pública*” *Revista de Economia Política* volume 18, número 2 (70), abril/junho-1988.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves “*Constituição, finanças públicas e desempenho econômico*” Relatório de pesquisa número 4/1997 do Núcleo de Pesquisa e Publicações da Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

WERNECK, Rogério L. F. “Federalismo fiscal e política de estabilização no Brasil” *Revista Brasileira de Economia* 49 (2), abril-junho de 1995.