

TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 866

FEDERALISMO E DÍVIDA ESTADUAL NO BRASIL *

Mônica Mora**

Rio de Janeiro, março de 2002

* Este texto é um desdobramento da dissertação de mestrado "Processo de endividamento estadual: problemas e limites à descentralização e à autonomia". A autora agradece a Ricardo Varsano e Sulamis Dain pelo apoio e comentários, isentando-os por eventuais erros remanescentes. A autora também agradece a Jorge Khalil, Janet Maria Pereira e Rozemar da Rocha Melo, da Secretaria do Tesouro Nacional, que esclareceram uma série de dúvidas sobre a base de dados.

** Da Diretoria de Estudos Macroeconômicos do IPEA.

Governo Federal

**Ministério do Planejamento,
Orçamento e Gestão**

Ministro – Martus Tavares

Secretário Executivo – Guilherme Dias

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o IPEA fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais, possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro, e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Roberto Borges Martins

Chefe de Gabinete

Luis Fernando de Lara Resende

Diretor de Estudos Macroeconômicos

Eustáquio José Reis

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos

Gustavo Maia Gomes

Diretor de Administração e Finanças

Hubimaier Cantuária Santiago

Diretor de Estudos Setoriais

Luis Fernando Tironi

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Murilo Lobo

Diretor de Estudos Sociais

Ricardo Paes de Barros

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Uma publicação que tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos, direta ou indiretamente, pelo IPEA e trabalhos que, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

RESUMO

ABSTRACT

1 - INTRODUÇÃO 1

2 - PROCESSO DE ENDIVIDAMENTO ESTADUAL E DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO 5

3 - DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO DOS ESTADOS E O ACORDO DE REFINANCIAMENTO 18

4 - AJUSTES PATRIMONIAL E FISCAL NOS ESTADOS: AS SEQÜELAS DO REFINANCIAMENTO 33

5 - EQUACIONAMENTO DA DÍVIDA ESTADUAL: UMA QUESTÃO DE SUSTENTABILIDADE 49

6 - ENDIVIDAMENTO ESTADUAL E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL 65

7 - CONSIDERAÇÕES FINAIS 78

ANEXO METODOLÓGICO 82

BIBLIOGRAFIA 89

RESUMO

O federalismo, introduzido no Brasil pela Constituição de 1891, foi constituído baseado na cessão de poder do governo central em direção aos subnacionais. Essa particularidade do caso brasileiro refletir-se-á nas relações intergovernamentais. Neste trabalho, discute-se o papel do endividamento, que assume a forma de relação intergovernamental no Brasil, no contexto federativo nacional desde a década de 60. Analisa-se, para tanto, o processo de endividamento estadual e seus desdobramentos, entre os quais se destacam o Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

ABSTRACT

The federalism, introduced in Brazil by the 1891 Constitution, was instituted based on the cession of power from Central Government to subnational government. This specificity of Brazilian federalism has affected the intergovernmental relations. This paper discusses the role of state debt, a kind of intergovernmental relation, in the Brazilian Federalism since the decade of 60. The state debt process and its ramification (particularly the Fiscal and Finance Restructuring Program and the Fiscal Responsibility Law) will be analysed.

1 - INTRODUÇÃO

O federalismo foi introduzido no Brasil pela Carta Republicana em 1891. O deslocamento de poder, no Brasil, inseriu-se em um processo de cessão de competências do governo central aos subnacionais. Pelo fato de o federalismo ter se constituído sem um processo histórico motivado por um poder local forte, a negociação pela autonomia sempre pautou as relações intergovernamentais no Brasil.

Nesse contexto de instabilidade e incerteza, instituições¹ responsáveis pela regulamentação das relações intergovernamentais participariam do processo de definição do espaço onde deveria transcorrer o conflito entre o sentimento de autonomia dos entes da Federação e a natureza centralizadora do governo federal.

A coexistência de diferentes pólos de poder, intrínseca à Federação, torna inevitável a revisão de suas relações, até que o contexto fiscal e financeiro se estabilize. A presença de mecanismos institucionais evita que as crises conjunturais na Federação impeçam a formação de um arcabouço federativo mais permanente. Conforme coloca Bobbio quando trata de crise:

“A institucionalização dos procedimentos para a solução das crises governamentais serve para circunscrever seu âmbito e para impedir que as mesmas possam pôr em perigo a existência do próprio regime político” (p. 305).

Daí a importância das instituições, que delimitam o espaço das crises e as circunscrevem aos conflitos intrínsecos à Federação. A existência de instituições contribui para fortalecer a autonomia de estados e municípios (ao explicitar o jogo de forças presente no Estado) e confere ao sistema estabilidade suficiente para que a instabilidade inerente ao processo político não cause maiores danos à Federação.

Assim, as relações intergovernamentais gradualmente se desenvolvem no novo espaço institucional ampliado, com ganhos de transparência. Observa-se aqui um paradoxo, pois existem limites claros para a transparência, defendida como um dos sustentáculos de um regime democrático e federativo. As relações vão se tecendo e novos fatos surgem. A busca de transparência é um desafio permanente. Vale dizer que transparência não significa assepsia. Como escreve Rezende (1982, p. 520) sobre o processo orçamentário centralizado:

“O fracasso de propostas que defendiam a centralização de decisões orçamentárias como forma de aumentar a racionalidade do dispêndio público decorre da invalidade de sua principal premissa: a de que é possível promover uma completa assepsia no processo decisório, de forma a eliminar os riscos de contaminação provocados pela ação de agentes externos, isto é, as decisões deveriam ser tomadas em um ambiente que tornasse as autoridades imunes a quaisquer pressões, e onde um contínuo cálculo racional de vantagens e desvantagens de cada alternativa fornecesse a base científica para um resultado mais eficiente.”

O mesmo pode ser dito quanto às relações intergovernamentais. Estas não podem ser assépticas pela sua própria natureza, mas podem seguir regras claras que sirvam de parâmetro para o jogo político. Os condicionantes desse jogo não são con-

¹ Como instituição entende-se o aparato legal que ancora as relações intergovernamentais.

troláveis por normas institucionais, mas estas podem indicar as regras nas quais o jogo se desenvolverá.

O desenho das relações intergovernamentais está condicionado às idiossincrasias de cada país. Conforme registra Ter-Minassian (1996*b*, p. 1):

“A arquitetura das relações fiscais intergovernamentais em qualquer país reflete uma série de fatores de ordem política, social, cultural e econômica. A história de um país, a evolução de seu equilíbrio político, a distribuição de forças políticas dentro do território e as tradições culturais são alguns dos fatores que exercem influências importantes sobre a estrutura legislativa e constitucional e sobre as instituições que governam as relações entre os diferentes níveis de governo no país.”

Afonso (1992), a partir da literatura sobre federalismo e transferências, desenvolveu um conceito adequado às peculiaridades do caso brasileiro, segundo o qual são consideradas como relações intergovernamentais as transferências legais e as negociadas² e, também, o endividamento subnacional. Esta última categoria pode ser considerada como tal por especificidades na regulamentação e na concessão de financiamentos por parte da União (ou de instituições federais) aos governos subnacionais.³

A regulamentação do endividamento subnacional, segundo a Constituição de 1988, é de competência do Senado, cujas atribuições incluem o estabelecimento de limites e a permissão para novas operações. Por sua vez, cabe ao Banco Central conceder habilitação a entes da Federação para entrar no mercado mobiliário, assim como autorizar a emissão de novos títulos. Além do mais, as resoluções do Banco Central normatizam o endividamento do setor público e, por extensão, dos estados e municípios.⁴

O governo federal, em última instância, consubstanciou-se como o maior credor das Unidades da Federação (UFs). As instituições federais, desde a década de 60, concederam empréstimos a estados e municípios. Ademais, a União financiou grandes operações de reescalonamento da dívida dos níveis subnacionais.

Destarte, constata-se que o endividamento, enquanto relação intergovernamental, manifestava-se pela função desempenhada pelo Banco Central e pelo Senado Federal, pelos financiamentos concedidos por instituições federais e pela transferência de desequilíbrios financeiros à União. Certamente, tais aspectos alteraram o sentido de autonomia tributária proposto na Constituição de 1988.

A Carta Magna de 1988, em uma tentativa de desenvolver um arcabouço institucional coerente com o estado democrático, baseado na institucionalização da descentralização fiscal (com potencial afirmação dos princípios federativos) e na ênfase à cidadania, propôs, na esfera fiscal, um aumento da participação dos governos subna-

² Também conhecidas como voluntárias.

³ A conceituação de endividamento dos governos subnacionais no Brasil como forma particular de relacionamento intergovernamental não significa igualar esse mecanismo ao das transferências, pois enquanto as primeiras são a fundo perdido o endividamento implica contrapartida no futuro. Afonso afirma que essas últimas guardam alguma semelhança com as transferências negociadas, posto que obedecem decisões *ad hoc*.

⁴ Algumas vezes as resoluções do Banco Central atinentes ao endividamento foram mais restritivas do que as do Senado [Roarelli (1995)].

cionais na receita disponível global e a discriminação das competências tributárias⁵ de cada nível de governo.⁶

Ao governo federal, coube os impostos sobre a Renda (IR), Produtos Industrializados (IPI), Importação (II), Exportação (IE), Propriedade Territorial Rural (ITR), Grandes Fortunas (IGF) e Operações Financeiras (IOF). Também é de sua incumbência as contribuições sociais. O Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), por sua vez, foi transformado no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)⁷ mediante a ampliação da sua base de arrecadação⁸ e, tal como no caso do ICM, a exploração do ICMS também foi outorgada aos estados.⁹ Também seriam da alçada estadual os impostos sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e Transmissão Causa Mortis e Doação (ITMD), e do Adicional do Imposto de Renda. Já os municípios geririam os impostos sobre Propriedade Predial e Territorial Urbano (IPTU), Serviços (ISS), Vendas a Varejo de Combustível (IVVC) e Transmissão Intervenivos de Bens Imóveis (ITBI).¹⁰

A Constituição de 1988 previa um sistema de transferências intergovernamentais, fundamentado por critérios compensatórios ou em acordo com a lógica de repartição.

As disparidades regionais no Brasil exigiam um mecanismo para contrabalançar, em alguma medida, as limitações impostas pela base de tributação aos governos estaduais. Como contrapartida ao ICMS, então, o Fundo de Participação¹¹ é alocado, obedecendo, entre outros critérios, ao inverso do PIB *per capita*.

Como exemplos de transferências com base na lógica de repartição (na qual se aloca os recursos em acordo ao fato econômico gerador do tributo), pode-se citar as transferências aos municípios pelos governos estaduais referentes ao recolhimento do ICMS (25%) e do IPVA (50%).

A distribuição da receita disponível proposta pela Constituição de 1988 caracterizou-se pelo aumento do peso dos municípios em detrimento da União. A participação dos estados pouco mudou após 1988. Ao se analisar a composição das receitas estaduais, constata-se uma melhora na sua qualidade com a redução das transferências negociadas, substituídas pelas transferências constitucionais e pela arrecadação própria.

⁵ O escopo das competências tributárias, presente na Constituição de 1967, foi ampliado pela Constituição de 1988.

⁶ No campo das responsabilidades de cada nível de governo, adotou-se o modelo de competências concorrentes, adequado ao caso brasileiro em decorrência da heterogeneidade do território e da desigualdade de renda.

⁷ A Constituição previa a exploração pelos estados de um imposto sobre a circulação de mercadorias e a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

⁸ Foram incluídas, então, as bases dos impostos Único sobre Combustíveis (IUC), Energia Elétrica (IUEE), Minerais (IUM) e dos impostos sobre Serviço de Comunicações (ISSC) e Transporte Rodoviário (IST).

⁹ Muito embora seja inquestionável a importância do ICMS para as UFs, seja pelo seu potencial arrecadador, seja pelas suas implicações em termos de autonomia, a exploração de um imposto sobre valor adicionado por um governo subnacional, como se verifica no Brasil, por suas peculiaridades, foge a toda experiência internacional. A combinação de certas características do tributo com o fato de ser de competência estadual criou as condições propícias para o florescimento da guerra fiscal.

¹⁰ A Emenda Constitucional 3/93 revogou o adicional estadual do IR e do IVVC.

¹¹ O Fundo de Participação é formado por 44% da receita do IR e do IPI e distribuído entre estados (21,5%) e municípios (22,5%).

Em 2000, 80% da receita líquida real foram provenientes de fontes de financiamento estipuladas constitucionalmente e mais de 50% explicados pelo ICMS. No entanto, a arrecadação do ICMS é muito concentrada nos estados de maior poder aquisitivo (60% apenas no Sudeste). Já as transferências constitucionais também desempenham importante papel no financiamento dos estados mais pobres (com peso, por vezes, superior a 80% da receita disponível).

A institucionalização das fontes de financiamento dos governos subnacionais significaria menor discricionariedade por parte do governo federal e maior independência dos governos subnacionais. Desse modo, a Constituição de 1988 revelou uma intenção de aumentar a autonomia federativa das UFs por intermédio de uma descentralização fiscal maior.

De fato, no entanto, o que é objeto de decisão na descentralização fiscal proposta pela Constituição de 1988 é um conceito limitado de aumento da participação da receita tributária própria dos estados e municípios e de receita disponível (fundos de participação e partilha do ICMS).

A reversão desse processo de descentralização se dará tanto pela reconcentração fiscal propiciada pelo crescimento da participação das contribuições sociais na receita federal,¹² como pelas soluções encaminhadas para a superação da crise financeira dos governos subnacionais. Não só novos “tributos” federais cresceram escapando da base da partilha, como o volume e a forma de renegociação do endividamento solaparam o processo enunciado na Carta Constitucional, frustrando e distorcendo suas intenções descentralizadoras.

Neste trabalho, serão discutidas as implicações para a descentralização e a autonomia federativa decorrentes do processo de endividamento e de seus desdobramentos. Constatada a importância das instituições na estabilização das relações intergovernamentais e na construção da transparência, discutir-se-ão o papel desempenhado pelo endividamento no federalismo brasileiro, a importância da institucionalização efetiva das relações intergovernamentais em torno do endividamento e os limites desse processo.

Para a compreensão da função exercida pelo endividamento no federalismo brasileiro, descrever-se-á, inicialmente, o processo que o engendrou. Na Seção 3 dimensiona-se, tendo como parâmetros indicadores de estoque e fluxo, o desequilíbrio financeiro resultante da combinação de condições inadequadas de financiamento com uma política monetária restritiva. Em seguida, apresenta-se o Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira dos Estados, a alternativa proposta pela União para solucionar o problema.

No âmbito deste Programa, as UFs foram impelidas a realizar ajustes nas esferas fiscal, financeira e patrimonial. Apresenta-se, na Seção 4, então, este processo e seus desdobramentos. Na Seção 5, descrevem-se as implicações do acordo de refinanciamento sobre a dívida estadual. Com base nos resultados, desenvolve-se uma análise da sustentabilidade da dívida. Por fim, na Seção 6, discutem-se a dívida estadual e o controle ao endividamento no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal. A Seção 7 apresenta as considerações finais.

¹²E decorrente frustração das políticas sociais descentralizadoras (saúde e educação). Ver Dain (1995).

Aparentemente, o endividamento constituiu-se ao longo do tempo em um espaço privilegiado onde relações baseadas em poder real transcorreram, muitas vezes em detrimento da transparência. A institucionalização das relações e suas implicações, por outro lado, revelam-se particularmente relevantes no contexto federativo brasileiro. Desenvolveu-se este trabalho, então, com a intenção de desvendar a natureza dessas relações e, mais, compreender o federalismo na sua dimensão mais obscura.

2 - PROCESSO DE ENDIVIDAMENTO ESTADUAL E DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO

O endividamento estadual iniciou-se na década de 70 como alternativa à gestão tributária centralizadora, característica do governo militar. A Reforma Tributária de 1966 e a Reforma Administrativa de 1967 participaram do processo de esvaziamento político-econômico dos governos subnacionais. Paralelamente, mudanças observadas, em 1965, na oferta de crédito associadas ao nascente mercado de títulos governamentais,¹³ aos fundos federais de investimento e ao endividamento no exterior permitiram a expansão da dívida do setor público.

Criaram-se, assim, as condições necessárias para o financiamento subnacional por terceiros. Entretanto, somente em 1975, com a Resolução 93 do Senado,¹⁴ encerrou-se o processo de endividamento estadual.¹⁵ Essa resolução estabelecia limites às operações de crédito internas e definia aquelas classificadas como extralimites, mas não tratava da dívida externa. Para a contratação de operações com credores externos os governos subnacionais deveriam solicitar autorização ao Senado Federal e consultar o Executivo Federal, que cancelava o pedido.

Como “o efeito da regulamentação sobre os estados é o oposto ao formalmente estabelecido” [Rezende (1982)], o endividamento dos estados cresceu significativamente após 1975 fortemente influenciado pelas peculiaridades da legislação que deveria teoricamente controlá-lo.

Uma vez que os governos estaduais defrontavam-se com restrição orçamentária resultante da estratégia centralizadora da União, a oferta de recursos, condicionada ao uso em acordo com as diretrizes federais e mediante contrapartida dos governos estaduais, motivou as UFs a contratarem operações de crédito extralimites e externas. A concessão de crédito funcionou como um instrumento a mais de dominação política do governo federal.¹⁶

¹³ Até 1965, quando se introduz a correção monetária, o mercado de títulos praticamente inexistia, estando limitado aos títulos colocados compulsoriamente. A inflação até então corroía o valor dos títulos, cujo valor de face era nominal.

¹⁴ Até então, sob a égide da Resolução 58/68 do Senado Federal, era reduzida a possibilidade de financiamento via operações de crédito.

¹⁵ Também é de 1975 a legislação que aumentou, a partir de 1976, os percentuais dos fundos de participação. No entanto, se olharmos para a participação dos níveis de governo nos recursos disponíveis, não há aumento da parcela subnacional até 1983. Foram tomadas medidas para fazer frente à pressão por descentralização, mas essas foram de pouco efeito prático, como provavelmente era a intenção.

¹⁶ A fragmentação dos pólos de decisão foi outra importante peça na estratégia de centralização político-administrativa. Empresas, embora formalmente vinculadas às administrações estaduais, estavam inseridas no projeto de desenvolvimento nacional, participando, portanto, da estratégia de crescimento do governo central, e captavam recursos em consonância com as orientações da “matriz”, sem considerar a capacidade de pagamento das UFs.

A legislação de controle ao endividamento assegurava um elevado poder discricionário na concessão de crédito, com a alocação desses recursos ao arbítrio da União. Operações junto ao Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (FNDU), ao Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS) e ao Banco Nacional de Habitação (BNH) foram classificadas, a partir de então, como extralimites. Além disso, o Banco Central poderia desconsiderar, a seu critério, para o cálculo de limites ao endividamento, operações que fossem avaliadas como prioritárias pelo governo federal. Assim, em 1980, a dívida externa representava 32,4% e a extralimite, 22,2% do montante total.¹⁷

O desequilíbrio financeiro observado na década de 70 foi agravado pela crise do padrão de financiamento na década de 80. A adoção pelo governo federal do programa de ajuste fiscal preconizado pelo FMI em 1982 dificultou o financiamento do setor público por meio de endividamento interno, já que uma das metas estava associada ao déficit público. Mesmo assim, o desempenho das finanças estaduais foi alvo de críticas do Fundo na medida em que tornava impeditivo o cumprimento das metas do programa. Em 1983, a Resolução 831 do Banco Central impôs limites nominais ao crescimento do financiamento do setor público junto ao sistema financeiro nacional, o que mais uma vez atingiu os governos subnacionais.

Os impactos da ruptura do padrão de financiamento do setor público repercutiram direta e indiretamente sobre o setor público estadual. Os estados assistiram então a cortes no fluxo de recursos externos e queda na receita fiscal (devido às implicações recessivas do ajuste sobre a economia e pela redução das transferências federais como consequência da maior restrição orçamentária federal).

O colapso do padrão de financiamento na década de 80 levou os gestores das finanças estaduais a concentrarem seus esforços na administração do desequilíbrio financeiro. A política macroeconômica definia, então, o espaço de atuação das administrações estaduais e, a partir desse referencial, as decisões tomadas no poder central referentes à rolagem da dívida pública, à rolagem da dívida externa (vencida e a vencer), à política de crédito interno das agências federais e à autorização para a captação de recursos por meio de emissão de títulos balizavam a gestão financeira dos estados.

Paralelamente, o processo de redemocratização política teve como contrapartida o processo de descentralização fiscal. A dispersão do poder em direção às lideranças políticas locais é acompanhada pelo aumento da participação dos governos subnacionais na receita fiscal federal com a elevação das transferências constitucionais (promovida, em 1983, pela emenda Passos Porto) e negociadas.

Portanto, ao longo da década, a negociação de recursos junto à União marcou a gestão das finanças estaduais (tanto na disputa pelas transferências voluntárias, quanto nas iniciativas para financiar a rolagem da dívida). Diante desse quadro, a Constituição de 1988 institucionalizou o processo de descentralização fiscal, o que, nesse contexto, indicava maior autonomia aos governos subnacionais. Rezende e Afonso (1988) já aventavam, no entanto, a possibilidade de que os aumentos de receita previstos pela Constituição fossem consumidos no pagamento dos encargos da dívida.

¹⁷ Afonso, citado em Guardia, (1992).

Em 1989, ocorreu a primeira rodada de refinanciamento da dívida estadual. Entre 1983 e 1988, destacavam-se dentre os mecanismos de financiamento do déficit operacional subnacional as operações de *relendings* e os Avisos MF30.¹⁸ A Lei 7.976/89, então, regulamentou os critérios de rolagem da dívida externa dos governos subnacionais com prazo de vencimento até 01/01/1990,¹⁹ regularizando as operações que vinham transcorrendo por intermédio dos Avisos MF30.

A falta de alternativas de financiamento para o restante da dívida subnacional, compatíveis com a sua capacidade de pagamento, não só impediu uma reestruturação financeira abrangente, como também agravou o desequilíbrio. A esfera financeira irrompeu a década de 90 em aberto. Os estados, então, conduziam-se em uma corda bamba. O endividamento, uma forma de driblar a restrição orçamentária em tempos de centralização tributário-financeira, reforçou a dependência junto ao governo central, com implicações sobre a autonomia e sobre o processo de descentralização.

O acompanhamento do endividamento estadual na década de 90 foi feito a partir da utilização alternada de estatísticas produzidas pelo Banco Central [Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e Dívida Mobiliária por Unidade da Federação] e pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) — estrutura da dívida estadual em 1996.²⁰

No período observado (1991-1996), constata-se o crescimento contínuo e significativo da dívida líquida dos governos subnacionais.²¹ Esse movimento ocorreu a despeito do refinanciamento, patrocinado pelo governo federal em 1993, e da Emenda Constitucional 3/93. Essas medidas deveriam ao menos atenuar a velocidade de crescimento do passivo estadual.

A Lei 8.727/93²² reescalou, na esfera estadual, dívidas com instituições federais da ordem de R\$ 43 bilhões.²³ Na mesma época, os estados reivindicaram também uma solução para a dívida mobiliária, mas não foram atendidos. Essa lei introduziu a idéia de comprometimento de receita (11%) para o pagamento da dívida estadual, aí incluídas as outras dívidas já renegociadas (dívida externa, junto ao FGTS e ao INSS,

¹⁸ Empréstimos-pontes do Tesouro que financiavam a rolagem da dívida externa vencida dos governos subnacionais.

¹⁹ A Lei 7.976/89 previa o refinanciamento do saldo devedor em 240 meses, com pagamento em parcelas semestrais; carência para o pagamento do principal até 1995; correção monetária e juros equivalentes aos desembolsados pelo governo federal nos respectivos contratos externos e o pagamento integral dos juros, inclusive no período de carência. A lei estipulava, ainda, a extensão das vantagens eventualmente obtidas pelo governo federal aos estados e municípios. Foram também incluídas no refinanciamento as operações de crédito internas realizadas sob o amparo dos Votos CMN 340 e CMN 548.

²⁰ A falta de um registro sistemático da dívida subnacional pelo Tesouro somente permitiu a elaboração de um quadro pormenorizado circunscrito a 1996. Buscou-se, então, compatibilizar as séries produzidas pelo Banco Central de DLSP e de Dívida Mobiliária (as quais reconstituem a evolução da dívida desde, respectivamente, 1991 e 1990) com os dados da Secretaria. Esse trabalho foi prejudicado pelo fato de a DLSP agregar, na mesma rubrica, estados e municípios.

²¹ É interessante observar que a DLSP subnacional estava claramente subestimada, conforme pode ser comprovado pela sua evolução posterior.

²² A Lei 8.727 previa o refinanciamento de dívidas contratadas até 30 de setembro de 1991 em 240 meses para o pagamento, extensíveis por mais 120 meses, com taxa de juros dos contratos originais, que, em média, situavam-se em torno de 6,5% a.a.

²³ As dívidas da administração estadual direta participaram com 59%; os restantes 41% foram distribuídos na administração indireta, basicamente, entre entidades de crédito imobiliário (58%), companhias de saneamento (28%) e concessionárias de energia elétrica (14%).

e o refinanciamento resultante da Lei 7.976/89). Outro ponto importante na lei é a fixação dos juros de aproximadamente 6,5% a.a. A Emenda Constitucional 3/93, por sua vez, proíbe a emissão de novos títulos que não tivessem por finalidade financiar o déficit operacional referente à dívida mobiliária.

No entanto, a dívida líquida do setor subnacional atingiu, em 1996, R\$ 134 bilhões. Não obstante o moderado crescimento da dívida renegociada e o equacionamento do passivo externo, o endividamento subnacional encontrava-se 85% superior àquele do início da década de 90. Como resultado dessa trajetória, observou-se o aumento do peso da dívida líquida subnacional na total.

O principal foco de aceleração da DLSP subnacional, segundo informações do Banco Central, foi a dívida mobiliária, que, a despeito da Emenda Constitucional 3/93, entre janeiro de 1991 e dezembro de 1996, explicou R\$ 50 bilhões do aumento total de R\$ 60 bilhões (Tabela 1).²⁴ Com uma taxa de crescimento média de 21% a.a., a dívida mobiliária dos estados assumiu uma velocidade superior à contratual e, em 1996, representava 57% da dívida interna.

TABELA 1
DLSP: dívida dos governos subnacionais — 1991-1996

(Em R\$ milhões de dezembro/2000)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Governos subnacionais	72.022	90.236	90.714	91.940	113.412	133.693
Interna	60.921	79.621	80.817	88.690	109.868	129.388
Dívida mobiliária	24.009	32.518	36.121	44.837	61.816	74.084
Dívida bancária e de entidades autônomas	30.308	41.145	38.392	31.877	39.090	45.434
Aviso MF-30	11.295	10.405	9.255	5.478	4.674	4.230
Dívida renegociada (Lei 8.727/93)	0	0	0	11.031	11.560	12.083
Externa	11.102	10.615	9.897	3.250	3.544	4.305
Governos subnacionais (nº índice 1991 = 100)	100	125	126	128	157	186
Interna	100	131	133	146	180	212
Dívida mobiliária	100	135	150	187	257	309
Dívida bancária e de entidades autônomas	100	136	127	105	129	150
Aviso MF-30	100	92	82	48	41	37
Dívida renegociada (Lei 8.727/93)				100	105	110
Externa	100	96	89	29	32	39

Fonte: Banco Central.

²⁴ É interessante observar que a evolução posterior da DLSP mostra que esse valor estava subestimado. Como na época o Banco Central tinha um controle maior sobre as operações em títulos, pode-se supor que, entre 1991 e 1996, a dívida bancária tenha sido impulsionada pelas elevadas taxas de juros e acompanhado a mobiliária.

Na evolução da dívida mobiliária, pode-se identificar dois períodos distintos, cujo ponto de inflexão foi dado pela Emenda Constitucional 3/93. Entre 1994 e 1996, ela cresceu quase que exclusivamente²⁵ em decorrência da capitalização dos juros ao principal [ver Almeida (1996)], com a velocidade pautada pela taxa de juros de mercado e condicionada à política monetária adotada pelo governo federal.²⁶ A dívida, nesse período, praticamente duplicou exclusivamente para financiar o déficit operacional subnacional.²⁷ Os estados se viram, então, com um desequilíbrio patrimonial fora do seu controle.

O acelerado crescimento da dívida mobiliária redefiniu a participação desta na dívida subnacional. Deve-se dizer que, pelas especificidades na captação de recursos por meio de títulos, poucos estados e municípios realizaram esse tipo de transação.²⁸ Em 1996, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul respondiam por mais de 90% do total. Essas UFs ficaram, então, vulneráveis à política monetária.

Nesse contexto, em resposta à crescente dificuldade para colocar títulos estaduais no mercado, o Banco Central reiniciou, em 1994, a troca desses por títulos federais²⁹ para afastar a possibilidade de insolvência entre as UFs. Como a capacidade de colocação de títulos dos governos estaduais manteve-se em torno de R\$ 10 bilhões, as vendas a termo,³⁰ para financiar o excedente, passaram a envolver somas cada vez maiores (em 1995, R\$ 37 bilhões e, em 1996, R\$ 43 bilhões).³¹ Esse arranjo sancionou o endividamento dos governos estaduais e permitiu que a solução fosse postergada.

É interessante observar que a dívida bancária também cresceu bastante no período, particularmente após 1994.³² Entre os componentes da dívida bancária destacam-se as operações de Antecipações de Receita Orçamentária (ARO), uma parcela da dívida renegociada sob o amparo da Lei 8.727/93, dívidas junto a instituições federais e entidades públicas não-federais (nesta última, encontram-se os bancos estaduais). Muito embora a agregação de operações de crédito de diferentes naturezas na dívida bancária tenha impedido um tratamento minucioso por modalidade de endivida-

²⁵ A partir do final de 1995, alguns estados e municípios obtiveram autorização do Senado para emitir títulos que tinham por finalidade o pagamento de precatórios judiciais. A captação de recursos sob a justificativa de pagar precatórios judiciais alterou ligeiramente o quadro.

²⁶ A política monetária restritiva foi um dos pontos de sustentação do Plano Real. A taxa de juros real observada no *overnight* (lastreado em títulos federais) chegou a atingir valores superiores a 30% a.a., em 1995. A política monetária condiciona indiretamente a velocidade de crescimento da dívida dos governos subnacionais, pois a taxa de juros dos títulos federais serve como referência para o restante das operações de crédito da economia, inclusive aquelas realizadas por outros níveis de governo.

²⁷ Os títulos emitidos para o pagamento de precatórios judiciais foram a única fonte de emissão de dívida nova.

²⁸ Em 1995, esse quadro se modificou um pouco em decorrência da emissão de títulos para supostamente financiar precatórios judiciais. O Nordeste quase dobra entre 1995 e 1996 (passando de 2,5% para 4,6%) em decorrência da colocação de títulos no mercado por Alagoas (em dezembro de 1995) e Pernambuco (em junho/julho de 1996).

²⁹ Na história recente, podem ser identificados dois momentos em que tais operações foram realizadas: 1991-1992 e 1994-1996, quando se verifica a presença de elevadas taxas de juros.

³⁰ Termo designado pelo Banco Central para a troca de títulos federais por estaduais.

³¹ Esta operação se circunscreveu aos maiores devedores estaduais (particularmente São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul).

³² É interessante observar que existem fortes indícios de que a dívida contratual estava subestimada em 1996. Nos anos seguintes, ela cresce significativamente.

mento, sabe-se que, ao contrário das demais, as renegociadas pelas leis 7.976/89 e 8.727/93³³ atenuaram a velocidade da rubrica.

Muito embora o componente mais evidente da dívida não estivesse associado ao desequilíbrio fiscal,³⁴ existem indícios de que os estados e municípios estavam incorrendo sistematicamente em déficits primários. Pode-se supor que parte desses déficits estivesse sendo financiada por meio de operações ARO.³⁵ Os elevados custos desse tipo de operação³⁶ aumentaram a vulnerabilidade dos governos subnacionais diante das oscilações da taxa de juros.³⁷

Devido ao diagnóstico de desajuste fiscal e formas inapropriadas de financiamento, em 1995, o Conselho Monetário Nacional (CMN), por intermédio do Voto 162/95,³⁸ instituiu uma linha de crédito emergencial, gerenciada pela Caixa Econômica Federal, para o refinanciamento das AROs (fundando R\$ 540 milhões de um total de R\$ 1,6 bilhão) no âmbito de um programa de saneamento fiscal e financeiro,³⁹ com a finalidade de “equacionar insuficiência conjuntural de caixa”. As linhas de crédito abertas pelo Voto CMN 162/95 e sucedâneos funcionaram como paliativos, mas o desequilíbrio, no entanto, não foi superado e tampouco os estados realizaram o ajuste previsto.

Observa-se que estados com dívidas atreladas à taxa de juros de mercado estabeleceram relações de dependência com o poder central, pois o financiamento do déficit operacional referente à dívida mobiliária foi viabilizado pela operação de troca de títulos estaduais por federais, assim como o refinanciamento das AROs. Diante disso, constata-se que, paradoxalmente, quanto maior era a dívida estadual federalizada (ou seja, junto à União), maior a autonomia do estado ante o poder central.

³³ O saldo da Lei 8.727/93 distribuía-se entre as rubricas “Dívida renegociada (Lei 8.727/93)” e “Dívida bancária”.

³⁴ Com exceção dos precatórios, mas esses são um caso à parte.

³⁵ Os dados do Banco Central sobre as AROs aparentemente mostram que, em 1994, uma parte substancial dessas foi “rolada”, já que, nos três primeiros meses de 1995, as autorizações para contratar novas dívidas atingiram R\$ 1,2 bilhão, enquanto o acumulado de operações, em 1994, correspondeu a R\$ 940 milhões. Como as operações ARO devem ser resgatadas ao final do ano fiscal, pode-se supor que as dívidas foram quitadas e, posteriormente, novas operações foram realizadas. Essas novas operações devem ter servido para angariar os fundos necessários para saldar as dívidas remanescentes do ano anterior. Observa-se, após 1994, um crescimento das AROs, que atingem, em 1995, R\$ 2,3 bilhões.

³⁶ Com taxas de juros superiores às dos títulos federais.

³⁷ Além das operações ARO, outras formas de dívida flutuante vinham sendo contratadas pelas administrações estaduais. Segundo Dillinger (1995), existiam estimativas de que a dívida junto a fornecedores equivalia, nessa época, a 1/4 da dívida paulista. Assim, embora a presença de dívida ARO elevada possa ser considerada um indicador de desequilíbrio fiscal, sua inexistência não permite tirar maiores conclusões.

³⁸ Os Votos posteriores, de números 175/95 e 122/96, foram responsáveis por ajustes no Voto 162/95, mas não alteraram a natureza das propostas iniciais.

³⁹ Partindo do diagnóstico de que os desequilíbrios fiscal e financeiro se realimentam, o Voto 162/95 propôs, condicionado a um ajuste fiscal das administrações estaduais, um refinanciamento das dívidas ARO por 36 meses, uma linha de crédito para que os estados realizassem um ajuste no quadro de pessoal, e outra linha destinada a estados em situação emergencial. Essas linhas de crédito poderiam ser complementadas com a contratação de financiamento junto a organismos internacionais, para a implementação de projetos de reestruturação, como programas de demissão, reestruturação administrativa e privatização.

A trajetória do endividamento, segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN),⁴⁰ culminou com um saldo, em outubro de 1996, da ordem de R\$ 194 bilhões,⁴¹ dos quais, cerca de 74% do endividamento atinentes à administração direta.⁴² A dívida interna apresentava um saldo de R\$ 179 bilhões, enquanto os R\$ 15 bilhões restantes (5% do total) se referiam a compromissos com o exterior (Tabela 2).

Na rubrica referente à dívida contratual interna, o principal credor era o próprio setor público, responsável por mais de 99% do total. Junto à União, a dívida era composta predominantemente pelo saldo dos refinanciamentos concedidos sob a égide das leis 7.976/89 (R\$ 11 bilhões) e 8.727/93 (R\$ 47 bilhões). Já a dívida externa, como consequência da renegociação via Lei 7.976/89 e da extensão dos acordos de renegociação do passivo externo assinados no âmbito federal aos governos estaduais, não representava, seja em termos de estoque, seja em termos de rolagem, um ônus significativo para as UFs.

Associada a desajustes fiscais nos estados, a dívida flutuante alcançou, em outubro de 1996, R\$ 10 bilhões. Toda e qualquer análise deve considerar que as estatísticas referentes à dívida flutuante são precárias pela dificuldade de se realizar um registro preciso das operações.⁴³

A dívida da administração indireta, em outubro de 1996, atingiu R\$ 45 bilhões (1/4 da dívida total) e, entre os seus credores, destacavam-se o Tesouro Nacional e instituições financeiras públicas não-federais (leia-se bancos estaduais). Como o pólo de decisão das estatais estaduais estava centrado na matriz federal, estas atuaram inclusive como instrumento de captação de recursos no exterior no começo da década de 80. Contudo, em 1996, essa questão já não era tão relevante.

⁴⁰ Os dados da STN fornecem um detalhado quadro da situação da dívida em 1996 nos estados. Observa-se que existem problemas metodológicos que impedem a compatibilização dos dados do Tesouro com os de DLSP do Banco Central. É interessante notar que, ignorando as diferenças entre ambos os dados, a série do Banco Central não é necessariamente incompatível com as informações do Tesouro. A agregação das estatísticas de DLSP em estados e municípios dificulta chegar a conclusões definitivas.

⁴¹ Em valores de dezembro de 2000.

⁴² A dívida interna pode ser flutuante ou fundada. O que distingue uma modalidade da outra é o prazo de vencimento. A primeira tem como vencimento um prazo menor do que 12 meses, enquanto, na segunda, o prazo de resgate é de mais de um ano. As AROs são uma importante modalidade de dívida flutuante. Outra importante categoria flutuante é aquela obtida junto a fornecedores. É interessante observar que a dificuldade de contabilizar a dívida flutuante torna a sua mensuração menos confiável e menos desagregada. Embora a STN apresente as melhores estatísticas, estas não incorporam necessariamente a dívida flutuante em toda a sua abrangência. Quanto à dívida fundada, esta pode ser contraída por meio de contratos (dívida contratual) ou via títulos (dívida mobiliária).

⁴³ A distribuição regional dessa modalidade de endividamento apresenta algumas peculiaridades. Destaca-se a participação da região Norte, com 18,6% (contra a média de 3% nas outras modalidades). A região Centro-Oeste também apresenta uma elevada participação nessa dívida (13,6%, contra 8,6% das outras dívidas).

TABELA 2

Divida anterior ao refinanciamento — outubro de 1996

(Em R\$ milhões de dezembro/2000)

UFs	Fundada		Contratual				Flutuante	Total	
	Mobiliária	Externa	Setor público			Outros credores			
			Tesouro	Outras federais	Não-federais				
									Total
Brasil	61.858	14.836	59.066	6.363	40.340	820	106.589	11.031	194.314
Região Norte	-	892	3.745	906	273	34	4.958	2.053	7.904
Acre	-	3	584	121	-	-	704	259	966
Amazonas	-	302	1.608	41	-	-	1.649	113	2.064
Pará	-	448	927	136	6	-	1.069	58	1.575
Rondonia	-	65	433	386	267	34	1.120	907	2.092
Amapá	-	10	-	91	-	-	91	131	232
Roraima	-	-	77	-	-	-	77	-	77
Tocantins	-	64	116	132	-	-	248	585	897
Região Nordeste	2.846	2.789	18.270	1.912	62	7	20.251	882	26.768
Maranhão	-	378	2.674	-	-	-	2.674	-	3.052
Piauí	-	151	1.513	350	-	-	1.863	321	2.334
Ceará	136	436	2.163	254	-	-	2.417	164	3.152
Rio Grande do Norte	-	52	1.013	45	-	-	1.058	81	1.191
Paraíba	76	268	1.733	-	-	-	1.733	-	2.076
Pernambuco	787	443	2.438	333	0	-	2.771	180	4.180
Alagoas	557	59	1.085	-	-	-	1.085	-	1.701
Sergipe	272	43	946	80	-	1	1.026	137	1.477
Bahia	1.019	960	4.706	851	61	6	5.625	-	7.604
Região Sudeste	46.707	6.736	19.363	1.141	37.914	266	58.683	5.300	117.426
Minas Gerais	12.417	1.225	3.367	163	1.195	-	4.725	925	19.293
Espírito Santo	169	312	983	166	-	23	1.172	781	2.434
Rio de Janeiro	8.202	254	3.342	603	588	89	4.622	236	13.315
São Paulo	25.919	4.944	11.670	209	36.131	155	48.165	3.357	82.385
Região Sul	10.712	2.341	8.312	543	1.737	-	10.592	1.297	24.943
Paraná	538	1.127	2.143	373	958	-	3.474	333	5.472
Santa Catarina	1.135	413	1.724	153	741	-	2.618	388	4.554
Rio Grande do Sul	9.039	802	4.445	17	38	-	4.500	576	14.917

continua

continuação

UFs	Fundada		Contratual					Flutuante	Total
	Mobiliária	Externa	Setor Público			Outros credores	Total		
			Tesouro	Outras federais	Não-federais				
Região Centro-Oeste	1.593	2.077	9.376	1.860	355	513	12.104	1.499	17.273
Mato Grosso	248	550	2.532	382	14	184	3.113	347	4.259
Mato Grosso do Sul	376	675	1.790	6	125	328	2.250	408	3.709
Goiás	968	746	5.054	770	2	-	5.826	674	8.214
Distrito Federal	-	106	-	702	213	-	915	71	1.092

Fonte: STN.

Muito embora a composição da dívida estadual tenha sido afetada pelo crescimento acentuado da dívida mobiliária, o que determinou a estrutura do endividamento foi o processo que o engendrou. A distribuição regional da dívida renegociada, muito concentrada em termos relativos nas regiões de menor poder aquisitivo, corrobora tal hipótese. Constata-se, então, a existência de um padrão de endividamento regional (Tabela 3). Esse padrão condicionou o crescimento da dívida, com implicações sobre estoque e distribuição regional.

TABELA 3

Dívida anterior ao refinanciamento — outubro de 1996

(Distribuição em %)

UFs	Fundada		Contratual					Flutuante	Total
	Mobiliária	Externa	Setor público			Outros credores	Total		
			Tesouro	Outros federais	Não-federais				
Brasil	32	8	30	3	21	0	55	6	100
Região Norte	0	11	47	11	3	0	63	26	100
Acre	0	0	60	12	0	0	73	27	100
Amazonas	0	15	78	2	0	0	80	5	100
Pará	0	28	59	9	0	0	68	4	100
Rondônia	0	3	21	18	13	2	54	43	100
Amapá	0	4	0	39	0	0	39	57	100
Roraima	0	0	100	0	0	0	100	0	100
Tocantins	0	7	13	15	0	0	28	65	100

continua

continuação

UFs	Fundada							Flutuante	Total
	Mobiliária	Externa	Contratual				Total		
			Setor público			Outros credores			
			Tesouro	Outros federais	Não-federais				
Região Nordeste	11	10	68	7	0	0	76	3	100
Maranhão	0	12	88	0	0	0	88	0	100
Piauí	0	6	65	15	0	0	80	14	100
Ceará	4	14	69	8	0	0	77	5	100
Rio Grande do Norte	0	4	85	4	0	0	89	7	100
Paraíba	4	13	83	0	0	0	83	0	100
Pernambuco	19	11	58	8	0	0	66	4	100
Alagoas	33	3	64	0	0	0	64	0	100
Sergipe	18	3	64	5	0	0	69	9	100
Bahia	13	13	62	11	1	0	74	0	100
Região Sudeste	40	6	16	1	32	0	50	5	100
Minas Gerais	64	6	17	1	6	0	24	5	100
Espirito Santo	7	13	40	7	0	1	48	32	100
Rio de Janeiro	62	2	25	5	4	1	35	2	100
São Paulo	31	6	14	0	44	0	58	4	100
Região Sul	43	9	33	2	7	0	42	5	100
Paraná	10	21	39	7	18	0	63	6	100
Santa Catarina	25	9	38	3	16	0	57	9	100
Rio Grande do Sul	61	5	30	0	0	0	30	4	100
Região Centro-Oeste	9	12	54	11	2	3	70	9	100
Mato Grosso	6	13	59	9	0	4	73	8	100
Mato Grosso do Sul	10	18	48	0	3	9	61	11	100
Goiás	12	9	62	9	0	0	71	8	100
Distrito Federal	0	10	0	64	20	0	84	6	100

Fonte: STN.

Pode-se estabelecer uma hipótese para o que, de fato, ocorreu. A estrutura do endividamento em 1996 refletia as alternativas de crédito dos governos subnacionais nas décadas anteriores. Ao longo da década de 70, as restrições ao endividamento dos governos subnacionais estimularam o crédito por meio de operações extralimites (rea-

lizadas predominantemente junto ao governo central). Além disso, nessa época, a abundância de recursos no mercado internacional estimulou a contratação de operações de crédito junto ao exterior. Nos anos 80, a interrupção do fluxo de recursos provenientes do exterior e a restrição orçamentária da União induziram os estados de maior poder aquisitivo a captar recursos por meio de títulos. Já no início dos anos 90, a Emenda 3/93 reduziu ainda mais as fontes de crédito. Provavelmente, os déficits primários, desde então, foram financiados primordialmente por intermédio das instituições financeiras estaduais e das operações de antecipação de receita orçamentária.

Em 1996, cerca de 43% da dívida interna da administração direta estavam sob a forma de títulos. Caso acompanhasse a velocidade de crescimento das dívidas renegociadas, a dívida mobiliária seria próxima à metade daquela observada em 1996, com implicações sobre o saldo total da dívida. Em suma, mesmo que a dívida mobiliária crescesse a taxas bem menores, a sua participação no endividamento dos estados ainda seria muito significativa. Constatou-se, então, o papel desempenhado pelas operações com títulos no financiamento dos governos subnacionais.

No caso de São Paulo, além dos títulos, a dívida junto aos bancos estaduais representava 44% da dívida total (R\$ 33 bilhões), o que indicava a importância do Banespa e da Nossa Caixa Nosso Banco na estratégia de financiamento do estado. As instituições financeiras públicas não-federais cumpriram, outrossim, uma função basilar no financiamento de outras UFs, embora somente a situação de São Paulo já houvesse sido sujeita à auditoria em 1996. No Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira implementado a partir de 1997, as dívidas junto aos bancos estaduais foram consolidadas. Verificou-se a presença de desequilíbrios patrimoniais em quase todos os demais estados.

A partir da Tabela 3 e do Quadro 1, serão desenvolvidas associações entre os padrões de financiamento e a análise da distribuição regional do endividamento.

QUADRO 1
Padrões de financiamento estadual

(Em %)			
Grupo	Estados	Renegociada	Mobiliária
I	Norte e Nordeste	Maior do que 60	
II	Centro-Oeste (menos DF)	45 a 60	10
III	Sul (menos RS)	30 a 40	10 a 25
IV	MG, RJ e RS	Menor do que 25	60
V	SP	Menor do que 15	30

O grupo I, composto pelos estados mais pobres, apresentava as menores participações percentuais no total da dívida estadual (geralmente entre 0 e 2%). Como a contratação de dívidas guarda certa proporcionalidade com o poder aquisitivo das UFs, regiões com baixo poder aquisitivo têm menor capacidade de endividamento. Nota-se, contudo, que quando se utiliza como parâmetro a distribuição regional das receitas, constata-se que estes estados estão menos endividados, *vis-à-vis* os grupos II, IV e V. Em parte, essa baixa participação na distribuição percentual deve-se à elevada

participação das dívidas refinanciadas (que arrefecem o crescimento da dívida) e à baixa capacidade de captação de recursos do grupo.

O grupo II, formado por estados de poder aquisitivo mediano, apresentava taxas médias, tendo como parâmetro a dívida estadual total, de endividamento em torno de 2% a 3%. A sua participação percentual na dívida total, contudo, em comparação ao seu peso na receita líquida era elevada. O endividamento desses estados estava concentrado em rubricas, como a dívida externa e as renegociadas. Embora essas modalidades de dívida apresentem um crescimento menos acelerado, a participação de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás revelava-se relativamente elevada. Para completar o quadro, as dívidas mobiliária e flutuante perfaziam 20% do endividamento do grupo. Assim, a combinação de dívidas com elevado potencial instabilizador e um estoque elevado de dívidas externas e renegociadas configuraram uma situação de sobreendividamento. Diante disso, conclui-se que a simples avaliação da composição do estoque não permite *a priori* extrair conclusões sobre o estoque da dívida.

O grupo III reúne dois estados representativos economicamente — Paraná e Santa Catarina —, que se caracterizam pela participação, até então, pouco expressiva na dívida. A distribuição uniforme da dívida entre as diferentes categorias, sem um peso muito grande na dívida mobiliária, facilitaria o convívio desses estados com o seu estoque de dívida. No entanto, a consolidação da dívida junto aos bancos estaduais revelou que a situação desses dois estados era mais precária do que parecia inicialmente. Ainda assim, estes caracterizavam-se por uma situação mais confortável do que os grupos II, IV e V.

O grupo IV representa três das quatro maiores UFs (Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul). Esses estados contribuem com mais de 20% na formação do Produto Interno Bruto (PIB) nacional. Sua participação na dívida total (25%) é superior à sua participação na receita líquida dos estados. Considerando-se que a dívida estadual atingiu, em 1996, R\$ 177 bilhões, contra uma receita disponível de R\$ 65 bilhões, pode-se afirmar que esses estados se confrontavam com uma situação de desequilíbrio financeiro grave. Como esse grupo se caracterizava pela elevada participação da dívida mobiliária na composição da dívida, pode-se inferir que a sua participação *vis-à-vis* o restante da amostra estava associada ao crescimento acelerado daquele tipo de dívida.

São Paulo, ou o grupo V, participava com mais de 1/3 do PIB brasileiro em 1998. Responsável por mais de 40% do endividamento dos estados (R\$ 75 bilhões), a composição de sua dívida exibia certas peculiaridades que o transformavam em um caso à parte. No estado, mais importante do que a dívida mobiliária era a dívida junto ao Banespa e ao Nossa Caixa Nosso Banco. A importância do estado no cenário político-econômico permitiu que este se financiasse por meio de instituições de crédito com uma capacidade de angariar recursos muito superior às demais UFs. Observa-se que esses instrumentos o deixaram vulnerável à taxa de juros. Assim, pode-se inferir que a dinâmica da parcela mais significativa da dívida paulista (75%) reproduzia a trajetória da dívida mobiliária.

Tendo como parâmetro a distribuição percentual da receita líquida estadual, constata-se que os estados dos grupos IV e V tinham participações baixas na dívida renegociada (especialmente SP), e muito elevadas na dívida mobiliária. O diferencial

de juros fez com que o estoque de dívida dos estados desses grupos crescesse mais rápido do que as demais, influenciando a distribuição regional da dívida.

Em suma, no processo de federalização, por intermédio das leis 7.976/89 e 8.727/93, os estados de menor poder aquisitivo, limitados aos financiamentos junto a instituições federais e no exterior (nos quais geralmente contavam com o aval da União) pelas ressalvas do mercado quanto a sua capacidade de pagamento, foram os maiores beneficiados.

A reestruturação dessas dívidas caracterizou-se pela compatibilização entre a capacidade de pagamento dos estados e as condições de financiamento adequadas. A atualização da dívida por taxas de juros subsidiadas protegeu os estados das oscilações da taxa de juros. Assim, o peso dessas modalidades na composição determinou, em grande medida, o grau de fragilidade financeira dos estados.⁴⁴

Identificam-se, então, implicações sobre a autonomia dos estados. Inicialmente, o atrelamento da dívida mobiliária à taxa de juros federal aumentou a vulnerabilidade dos estados diante da política monetária adotada pelo governo central. Em segundo lugar, a troca de títulos estaduais por federais no Banco Central poderia ser suspensa a qualquer momento, já que a operação tinha um caráter informal. Como esta operação decorreu de uma avaliação negativa do mercado sobre a situação dos estados, caso o Banco Central decidisse não renovar a operação de vendas a termo os estados estariam à beira da insolvência. Em terceiro lugar, o estoque da dívida atingiu valores tão elevados que indicavam perda de autonomia fiscal, porque, em algum momento, o saldo devedor deveria ser liquidado. A existência de um passivo elevado afetaria o processo de descentralização, na medida em que sua liquidação alteraria a disponibilidade de recursos fiscais disponíveis para o gasto dos estados em outras despesas.

Conclui-se, então, que no contexto federativo brasileiro, as relações financeiras intergovernamentais assumiram um papel fundamental na negociação da autonomia dos governos subnacionais. O crédito, no entanto, até pelo caráter intergovernamental do endividamento, consistia em mais uma forma de controle dos governos subnacionais.

A existência de um padrão regional de composição da dívida permite considerar o endividamento como parte da estratégia de financiamento mais abrangente dos governos estaduais em um contexto de centralização e embate por autonomia. Ao contrário dos demais estados, cuja única fonte de financiamento era a oferta de crédito disponibilizada pelo governo federal, constata-se que a autonomia própria aos estados de maior poder aquisitivo (decorrente da sua própria capacidade de alavancar recursos no mercado e contornar, em alguma medida, os controles impostos pelo governo federal) induziu ao endividamento e este reforçou a dependência para com o governo central.

O processo de endividamento evidenciou as operações de crédito, enquanto relação intergovernamental, exercendo uma função integradora e articuladora no federalismo brasileiro. A dinâmica do endividamento permitiu a criação de um espaço não-institucional, onde relações baseadas em poder real transcorriam. A institucionalização das relações evitaria a negociação da autonomia na esfera do endividamento. A

⁴⁴ Como fragilidade financeira entende-se a vulnerabilidade dos estados diante das oscilações da taxa de juros.

perda de poder aparente poderia representar uma reivindicação em termos de poder efetivo. Evitar-se-ia o clientelismo, que, no mais das vezes, caracterizou as relações federativas no Brasil.

3 - DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO DOS ESTADOS E O ACORDO DE REFINANCIAMENTO

A dívida estadual cumpriu, desde os anos 70, uma função específica nas relações federativas, conforme mencionado no capítulo anterior. Constatou-se também que a dívida dos governos subnacionais contraída até o princípio da década de 90 cresceu substancialmente em decorrência da capitalização dos juros ao principal. Em 1996, a crise financeira ocupava um espaço privilegiado na agenda estadual.

O desequilíbrio financeiro em 1996 será examinado a partir da utilização de indicadores que associam serviços da dívida com a capacidade de pagamento (relação juros da dívida mobiliária/receita corrente líquida) e estoque de dívida e receitas (indicador de meta fiscal). Afonso (1989b) critica a utilização da relação receita/dívida como único indicador da saúde financeira dos estados. Como coloca o autor — muito apropriadamente —, essa razão avalia uma relação entre fluxos e estoques. O estoque de dívida não é necessariamente a variável mais importante para avaliar a situação financeira dos estados, pois serão as condições de financiamento que determinarão a capacidade de um determinado estado conviver com um certo estoque. Deve-se ressaltar, no entanto, que dimensionar o estoque é particularmente relevante nos casos de endividamento muito elevado, pois intuitivamente indica a sustentabilidade da dívida.

Na relação juros da dívida mobiliária/receita líquida real obteve-se uma *proxy*, com base nos dados de dívida mobiliária,⁴⁵ do superávit primário necessário para cobrir o déficit operacional⁴⁶ (ou seja, o resultado para se evitar que a dívida não assumisse trajetória explosiva).⁴⁷

Confirmando as expectativas, a oscilação da taxa de juros reflete-se diretamente nos resultados primários necessários para financiar o déficit operacional. No período observado, as necessidades de financiamento elevaram-se significativamente em 1992 e após a implementação do Plano Real, com um ápice em 1995, quando, exclusivamente para capitalizar os juros ao principal, seria necessário comprometer, em alguns casos, mais de 35% da Receita Líquida Real — Minas Gerais e Rio Grande do Sul — (Tabela 4). Estes números estão subestimados já que para o cálculo do Indicador de Margem de Poupança Real considerou-se somente dívida mobiliária (menos de 1/3 do total).

⁴⁵ Utilizou-se somente a dívida mobiliária para a construção do indicador por não existirem informações disponíveis das demais modalidades de dívida.

⁴⁶ Conforme citado, a dívida mobiliária, após a implementação do Plano Real (junho de 1994), à exceção dos precatórios, cresceu em decorrência da capitalização dos juros ao principal. Assim, o comprometimento de receitas para pagar os juros indica o superávit primário necessário para cobrir o déficit operacional.

⁴⁷ Define-se como trajetória explosiva situações nas quais o devedor não consegue sequer pagar os juros, que passam, assim, a ser capitalizados ao principal.

TABELA 4

Juros da dívida mobiliária¹/receita líquida real² - 1994/1996

(Em %)

UFs	1994	1995	1996
Região Norte	0	0	0
Acre	0	0	0
Amazonas	0	0	0
Pará	0	0	0
Rondônia	0	0	0
Amapá	0	0	0
Roraima	0	0	0
Tocantins	0	0	0
Região Nordeste	0	2	1
Maranhão	0	0	0
Piauí	0	0	0
Ceará	1	1	1
Rio Grande do Norte	-19	0	0
Paraíba	-10	2	1
Pernambuco	0	0	0
Alagoas	0	0	0
Sergipe	5	7	4
Bahia	4	6	4
Região Sudeste	8	22	14
Minas Gerais	27	39	25
Espírito Santo	1	2	1
Rio de Janeiro	19	28	19
São Paulo	1	17	10
Região Sul	13	21	13
Paraná	1	3	2
Santa Catarina	7	10	6
Rio Grande do Sul	24	39	25
Região Centro-Oeste	5	7	5
Mato Grosso	3	5	3
Mato Grosso do Sul	6	9	6
Goiás	8	12	7
Distrito Federal	0	0	0
Brasil	7	15	10

Fontes: Bacen, STN e Confaz.

Notas: (1) Não se considerou na dívida mobiliária os títulos emitidos com a justificativa de pagar precatórios

(2) Próxi da Receita Líquida Real, construída com base na receita tributária e de transferências.

A relação entre estoque de dívida e receita disponível para o conjunto dos estados, aqui denominado Indicador de Meta Fiscal, atingiu, em 1996, 2,3,⁴⁸ enquanto o Banco Mundial sugeria, como ideal, um estoque de dívida igual à receita disponível (Tabela 5). Embora se note alguma dispersão entre os estados, observa-se a presença de desequilíbrios em regiões pobres e ricas, particularmente em estados cuja dívida renegociada tinha peso menor. Pode-se dizer que a política monetária restritiva agravou o desequilíbrio financeiro estadual.

O indicador de meta fiscal cresceu significativamente nos anos que antecedem a 1996, particularmente nos estados com dívidas significativas atreladas à taxa de juros, como sugeria a relação juros da dívida mobiliária/receita líquida real. Assim, no caso de São Paulo, a capitalização dos juros ao principal, somente no que diz respeito à dívida mobiliária, do final de 1993 até dezembro de 1996, representou a elevação de 0,3 ponto na razão endividamento/receita. Já no Rio Grande do Sul a trajetória da dívida mobiliária provocou um crescimento da dívida estadual da ordem de 0,9 da sua receita corrente líquida (RCL) anual, enquanto em Minas houve um aumento do estoque de 0,9 da sua RCL e, no Rio, de 0,7. Diante disso, conclui-se que o desequilíbrio financeiro estadual em 1996 esteve associado à inadequação do padrão de financiamento.

Os indicadores mostram como era grave e generalizado o desequilíbrio financeiro, não estando restrito a um ou outro grupo de UFs, muito embora se manifestasse com intensidade e extensão diferenciadas. Tendo a receita como parâmetro, observa-se que o estoque estava muito acima do considerado ideal. Por outro lado, o crescimento da dívida, propulsionado pela taxa de juros, implicaria, para alguns estados, a necessidade de comprometimento da receita quase integral somente para capitalizar os juros ao principal. Considerando-se a capacidade dos governos estaduais em alcançar superávits primários positivos, esse padrão de financiamento pode ser tachado de inadequado e contribuiu para a exacerbação do desequilíbrio financeiro.

Diante desse quadro, encetou-se uma discussão, em 1996, sobre as alternativas para a superação da crise financeira. Os estados dispunham apenas de instrumentos de ordem fiscal. No entanto, como afirma Baer (1994), ao analisar a política de ajuste do setor público na década de 80, quando os desajustes financeiros adquirem determinada magnitude, políticas fiscais não conseguem revertê-los. A situação estadual em 1996 encaixava-se nesse diagnóstico. A intervenção do Banco Central (através das operações de venda a termo)⁴⁹ já revelava indícios de que a crise financeira não poderia ser superada no âmbito dos estados.

⁴⁸ Observa-se que os dados desta seção foram fornecidos pela STN em 1996. Informações mais recentes revelam que o montante de endividamento de alguns estados (como no caso do Rio de Janeiro) estava subestimado. Como a intenção desta seção é descrever o cenário que precede a assinatura dos acordos, optou-se por utilizar os dados da época, inclusive porque eles já permitem dimensionar o problema.

⁴⁹ Furugem, Pessoa e Satossi (1996) afirmam, criticamente, que a operação da troca de títulos estaduais por federais sancionaria uma dívida que o mercado vê como insustentável. De fato, a "intervenção" do Banco Central ratificou a dívida dos estados. Nota-se que as causas do crescimento da dívida mobiliária estavam completamente fora do controle dos governos estaduais. A questão revela-se, então, mais complexa. Caso o Banco Central não realizasse essa operação, conforme foi demonstrado, ter-se-ia a insolvência das maiores UFs.

TABELA 5

Indicador de meta fiscal — 1996^a**Relação entre a dívida estadual e a receita corrente líquida**

(Em R\$ milhões de 2000)

UF	Dívida estadual	Receita corrente líquida	Indicador de meta fiscal
Região Norte	7.904	8.079	0,98
Acre	966	598	1,62
Amazonas	2.064	2.716	0,76
Pará	1.575	2.066	0,76
Rondônia	2.092	754	2,77
Amapá	232	665	0,35
Roraima	77	414	0,19
Tocantins	897	866	1,04
Região Nordeste	26.768	18.346	1,46
Maranhão	3.052	1.675	1,82
Piauí	2.334	1.109	2,11
Ceará	3.152	2.776	1,14
Rio Grande do Norte	1.191	1.191	1,00
Paraíba	2.076	1.559	1,33
Pernambuco	4.180	2.955	1,41
Alagoas	1.701	1.091	1,56
Sergipe	1.477	1.109	1,33
Bahia	7.604	4.882	1,56
Região Sudeste	117.426	49.805	2,36
Minas Gerais	19.293	8.832	2,18
Espírito Santo	2.434	2.284	1,07
Rio de Janeiro	13.315	7.370	1,81
São Paulo	82.385	31.319	2,63
Região Sul	24.943	16.564	1,51
Paraná	5.472	5.536	0,99
Santa Catarina	4.554	3.701	1,23
Rio Grande do Sul	14.917	7.326	2,04
Região Centro Oeste	17.273	10.101	1,71
Mato Grosso	4.259	1.552	2,74
Mato Grosso do Sul	3.709	1.221	3,04
Goiás	8.214	2.255	3,64
Distrito Federal	1.092	5.072	0,22
Total	194.314	102.895	1,89

Fontes: www.stn.gov.br, www.federativo.bndes.gov.br
^a Informações sobre endividamento fornecidas em 1996.

Com a finalidade de traduzir em números a extensão da crise, realizou-se uma simulação do que ocorreria caso os estados tivessem sua dívida integralmente refinanciada por um prazo de 30 anos, com taxa de juros de 6% a.a. Aplicada a tabela Price, constata-se que a prestação prevista é, na maioria dos estados, inferior a um comprometimento de receita de 15%. Isso significa que esses estados, caso obtivessem superávits primários da ordem de 17%, conseguiriam pagar as prestações de financiamento em 360 meses.

Independentemente das razões pelas quais a dívida assumiu tais proporções, as implicações sistêmicas desencadeadas pela eventual insolvência de uma UF exigiam o equacionamento da questão.⁵⁰ Em face do diagnóstico de inadequação das condições de financiamento, entrou em pauta a discussão de alternativas para compatibilizar a capacidade de pagamento dos estados com o estoque de dívida para reverter a trajetória explosiva do endividamento. Gradualmente foi delineando-se uma solução da qual o governo federal participasse, pois a União “não tem, na prática, qualquer limite para expansão da dívida em títulos ou base monetária” [ver Furugem, Pessoa e Sattosi (1996, p. 22)] e poderia absorver mais facilmente o estoque de dívidas estadual. Assim, entre 1996 e 1997, a falta de alternativas de financiamento de longo prazo na economia terminou por levar a União a articular um acordo de refinanciamento.

Para tanto, o Programa de Apoio à Reestruturação Fiscal e Financeira foi lançado e, parametrizado pela Lei 9.496/97, patrocinou o que pode ser considerado como a terceira rodada de refinanciamento da dívida.

O empréstimo foi condicionado à realização de um abrangente ajuste fiscal⁵¹ e patrimonial e ao cumprimento de metas ou compromissos estabelecidos para cada UF e presentes em todos os contratos quanto a:

- a) dívida em relação à receita líquida real (RLR);
- b) resultado primário;⁵²
- c) despesas com funcionalismo público;
- d) arrecadação de receitas próprias;
- e) privatização, permissão ou concessão de serviços públicos;
- f) reforma administrativa e patrimonial; e
- g) despesas de investimento em relação à RLR.⁵³

⁵⁰ Segundo Giambiagi (1995, p. 9):

“Isso [a operação de troca de títulos estaduais por federais realizada pelo Banco Central] traria problemas sistêmicos graves, pois haveria um grande risco de levar à quebra boa parte dos bancos estaduais, com o ‘efeito dominó’ próprio das crises financeiras. É em função desse risco que o Banco Central continua validando a mencionada troca de papéis, mas, por outro lado, os estados não têm garantia de que ela seja permanente.”

⁵¹ O ajuste fiscal, isoladamente, não permite a superação do problema na esfera financeira; contudo, a esfera fiscal condiciona a capacidade de superação da crise financeira, pois esta, em certa medida, define a capacidade de pagamento, pelos governos subnacionais, dos encargos da dívida.

⁵² Definido como a diferença entre as receitas e despesas não-financeiras.

⁵³ A Lei 9.496/97 introduz o conceito de RLR. O cálculo da RLR considera a receita realizada nos 12 meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e, no caso dos estados, as transferências aos municípios por participações constitucionais e legais.

Estruturou-se a análise do refinanciamento com base na definição das dívidas passíveis de renegociação, nas condições de refinanciamento (prazo, taxa de juros), em características específicas ao acordo de refinanciamento (entre outras, o comprometimento de receita) e no volume de recursos envolvidos.

A Lei 9.496/97 autorizava a União a assumir a dívida mobiliária,⁵⁴ assim como outras operações de crédito interno e externo ou de natureza contratual (essas últimas referentes a despesas de investimento, contratadas até 31 de dezembro de 1994) e os empréstimos tomados pelas UFs junto à Caixa Econômica Federal (CEF).⁵⁵

Para adequar a capacidade de pagamento estadual ao estoque da dívida, o governo federal reescalou a dívida em 360 prestações, calculadas com base na tabela Price (com a possibilidade de prorrogação por mais 120 meses) e atualizadas por uma taxa de juros mínima de 6% a. a. Como garantia ao pagamento das parcelas, havia a possibilidade de vinculação da arrecadação tributária e/ou da receita de transferências constitucionais.

Para preservar a capacidade de pagamento dos estados, fixaram-se limites máximos de comprometimento de receita, nos quais deveriam ser considerados outros compromissos referentes a dívidas já refinanciadas junto à União.⁵⁶ Se as prestações baseadas na tabela Price fossem superiores a esses limites, o resíduo seria acumulado e sobre ele incidiriam os mesmos encargos financeiros do principal. Quando a parcela do refinanciamento fosse novamente inferior ao percentual da receita previsto contratualmente, o resíduo seria reincorporado. Na eventualidade de existir algum saldo devedor após 30 anos, este poderia ser quitado em até 120 meses.

A Lei 9.496/97 estipulou também que as UFs deveriam entregar à União o equivalente ao comprometimento máximo de receita enquanto o saldo residual não estivesse quitado e a relação dívida/receita atingisse 1. Esse último parâmetro foi revogado pela medida provisória 1.590.⁵⁷

A lei estabelecia ainda que, enquanto a dívida fosse superior a sua RLR, a UF não poderia emitir títulos no mercado interno e a contratação de novos empréstimos no exterior estava condicionada ao cumprimento das metas de trajetória da dívida.

Além disso, o equivalente a 20% do montante total refinanciado deveria ser entregue, sob a forma de bens e direitos, à União para a amortização da dívida. A receita proveniente dos desembolsos efetuados pelos estados (seja os 20% à vista, seja as prestações pagas pelos estados) deveria ser utilizada para o abatimento de dívida pública de responsabilidade do governo federal.

Encetou-se, então, em 1997, processo, comandado pela STN, no qual o governo federal reescalou a fração da dívida que ainda havia sido passível de renegociação.

⁵⁴ O saldo da mobiliária poderia ser retroagido para 31/03/96, enquanto as demais até 120 dias antes da assinatura do contrato de refinanciamento.

⁵⁵ Essa seção foi escrita tendo por base as informações repassadas pela STN, os contratos protocolados entre os governos federal e estaduais e as resoluções do Senado (que regulamentaram o acordo estado a estado).

⁵⁶ Especificamente os desembolsos referentes às leis 7.976/89 e 8.727/93 e à dívida externa existente até 30/09/91.

⁵⁷ Reeditada, posteriormente, sob os números 1.612, 1.654, 1.702, 1.773, 1.900, 1.983, 2.023, 2.044 e 2.139.

Conforme observado na Tabela 6,⁵⁸ a maior parte dos acordos de refinanciamento foi assinada em 1998.

TABELA 6
Condições de refinanciamento da dívida estadual^a

UFs	Assinatura do contrato	Prazo (nº de anos)	Limite de comprometimento (%)	Encargos (% a.a.)
Região Norte				
Acre	30.04.98	30	12	IGP-DI + 6,0
Amazonas	11.03.98	30	12	IGP-DI + 6,0
Pará	30.03.98	30	15	IGP-DI + 7,5
Rondônia	12.02.98	30	15	IGP-DI + 6,0
Amapá	-	-		-
Roraima	25.03.98	30	12	IGP-DI + 6,0
Tocantins	-	-		-
Região Nordeste				
Maranhão	22.01.98	30	13	IGP-DI + 6,0
Piauí	20.01.98	15	13	IGP-DI + 6,0
Ceará	17.10.97	15	12	IGP-DI + 6,0
Rio Grande do Norte	26.11.97	15	11,5 a 13	IGP-DI + 6,0
Paraíba	31.03.98	30	11 a 13	IGP-DI + 6,0
Pernambuco	23.12.97	30	12	IGP-DI + 6,0
Alagoas	29.06.98	30	15	IGP-DI + 7,5
Sergipe	27.11.97	30	11,5 a 13	IGP-DI + 6,0
Bahia	01.12.97	30	11,5 a 13	IGP-DI + 6,0
Região Sudeste				
Minas Gerais	18.02.98	30	6,79 a 13	IGP-DI + 7,5
Espirito Santo	24.03.98	30	13	IGP-DI + 6,0
Rio de Janeiro	29.10.99	30	12 a 13	IGP-DI + 6,0
São Paulo	22.05.97	30	8,86 a 13	IGP-DI + 6,0
Região Sul				
Paraná	31.03.98	30	12 a 13	IGP-DI + 6,0
Santa Catarina	31.03.98	30	12 a 13	IGP-DI + 6,0
Rio Grande do Sul	15.04.98	30	12 a 13	IGP-DI + 6,0
Região Centro-Oeste				
Mato Grosso	11.07.97	30	15	IGP-DI + 6,0
Mato Grosso do Sul	30.03.98	30	14 a 15	IGP-DI + 6,0
Goiás	25.03.98	30	13 a 15	IGP-DI + 6,0
Distrito Federal	29.07.99	30	13	IGP-DI + 6,0

Fonte: www.senado.gov.br.

^a Essas informações foram obtidas por intermédio das resoluções do Senado, que regulamentaram o refinanciamento da dívida.

⁵⁸ As condições gerais dos acordos foram obtidas a partir das resoluções do Senado que autorizaram o refinanciamento.

A parametrização do Programa de Apoio à Reestruturação Fiscal e Financeira pela Lei 9.496/97 não significou necessariamente a uniformização dos acordos assinados pelos estados, a despeito de algumas regras comuns a todos eles. A flexibilidade na elaboração dos acordos permitiria, sem ferir as prerrogativas federativas, considerar a capacidade dos estados em corresponder às exigências contratuais e respeitar, dentro de limites preestabelecidos, as diferenças horizontais, intrínsecas a um país marcado pela heterogeneidade como o Brasil. Missões foram, então, enviadas aos estados pela STN a fim de estabelecer metas e compromissos com base na situação fiscal e financeira de cada um.⁵⁹

Na maior parte dos casos, as diferenças nos fundamentos do refinanciamento podem ser atribuídas à não-disponibilidade de bens e direitos suficientes para quitar os 20% à vista. Deve-se dizer que na grande maioria dos casos a impossibilidade de pagar os 20% à vista foi uma condição necessária, mas não suficiente, para que os estados fossem punidos com critérios mais rigorosos.

A regra para a definição da taxa de juros estava condicionada ao pagamento do percentual à vista. Assim, somente estados que não possuíam ativos para compor os 20% tiveram sua dívida corrigida por uma taxa de juros de 7,5%. Esse foi o caso de Minas Gerais, Pará e Alagoas (os dois primeiros assumiram o compromisso de pagar 10% do total, enquanto Alagoas sequer dispõe de uma conta gráfica).

O percentual máximo de comprometimento de receita, delimitador do ajuste fiscal a ser realizado, varia, no longo prazo, entre 11,5% e 15% (muito embora 13% tenha sido o limite fixado para a maioria dos estados).⁶⁰ Com o percentual de 15% foram punidas apenas seis UFs (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, Alagoas, Rondônia e Pará). Nos casos de Mato Grosso e Goiás poderia se justificar que tal decisão estava associada à elevada relação dívida/RLR. Já nos casos de Mato Grosso do Sul, Alagoas e Pará, como ambos não dispunham de ativos suficientes para quitar 20% da dívida à vista, o comprometimento de receita deve ter sido negociado em troca de taxas de juros mais baixas (6% a.a.). No caso de Rondônia, embora se observe que o indicador de meta fiscal seja um pouco mais elevado, aparentemente não existe justificativa para essa medida.

Conforme mencionado, o refinanciamento em longo prazo viabilizou a compatibilização entre estoque de dívida e capacidade de pagamento estadual. Assim, um dos subsídios do acordo está associado ao prazo de amortização do empréstimo, a partir do qual determinar-se-á o valor das prestações. Alguns poucos estados deverão quitar seus compromissos com a União em 15 anos, ao invés dos 30 estabelecidos na maioria dos contratos (casos do Piauí, Rio Grande de Norte e Ceará). Segundo consta na conta gráfica, esses estados tampouco dispunham de ativos suficientes para o desembolso de 20% à vista.

⁵⁹ O Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira prevê a ida de missões do STN aos estados para a revisão das metas. É importante dizer que tanto os contratos de renegociação quanto o programa que o engloba são considerados sigilosos e, portanto, não tivemos acesso a eles.

⁶⁰ Em alguns estados, uma cláusula nos contratos fixa um percentual menor nos primeiro e segundo anos.

Deve-se dizer que os protocolos de contratos⁶¹ dos estados de maior poder aquisitivo estabeleciam que, no caso de não-pagamento das parcelas do refinanciamento, os recursos do Fundo de Participação Estadual (FPE) seriam retidos. No entanto, a participação das transferências constitucionais na receita é muito pouco relevante para esses estados.

Previa-se, no caso de desrespeito de alguma das cláusulas contratuais, a substituição das condições acima mencionadas pelo custo médio de captação do governo federal e/ou a elevação do comprometimento de receita. Caso os estados não pagassem os 20% à vista teriam a diferença multiplicada por quatro ou cinco vezes e incidência, sobre esse resultado, da taxa de juros dos títulos federais.

Se o tratamento fosse igual para todos, esse acordo, em termos concretos, beneficiaria os estados de maior poder aquisitivo em decorrência do próprio padrão de endividamento das UFs⁶² e do subsídio implícito no acordo de refinanciamento. Assim, além do forte subsídio implícito no refinanciamento, a individualização dos acordos ainda penalizou alguns estados de menor poder aquisitivo.

A dívida assumida pelo governo federal, sob a égide da Lei 9.496/97, atingiu R\$ 132 bilhões (além dos R\$ 54 bilhões referentes ao Programa de Incentivo à Redução da Participação do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes). Esse montante foi distribuído entre o subsídio concedido pela União aos estados, o percentual pago à vista e o refinanciamento propriamente dito (Tabela 7). O subsídio de que estamos tratando refere-se ao custo de retroação das dívidas (R\$ 14 bilhões arcados pela União, conforme estipulado pelo parágrafo 4º do artigo 3º da Lei 9.496/97). O refinanciamento propriamente dito representava um passivo com a União de R\$ 102 bilhões referente à Lei 9.496/97, além dos R\$ 16 bilhões necessários para amortizar a conta gráfica (nesses valores não foram considerados os referentes ao Proes). A dívida renegociada foi preponderantemente mobiliária e junto a instituições financeiras estaduais.

O refinanciamento beneficiou particularmente os quatro estados mais endividados (São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul), que absorveram, conjuntamente, mais de 100 bilhões,⁶³ ou seja, aproximadamente 90% dos recursos destinados ao refinanciamento (Tabela 7). São Paulo foi contemplado com R\$ 61 bilhões, o que correspondeu a 53% do montante refinanciado, enquanto Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul renegociaram, segundo o conceito de dívida assumida, respectivamente, R\$ 18 bilhões, R\$ 14 bilhões e R\$ 11 bilhões.

⁶¹ Os contratos assinados entre a União e os governos estaduais são considerados sigilosos e, portanto, não estão disponíveis para consulta.

⁶² Processo inverso ocorreu na renegociação pelas leis 7.976/89 e 8.727/93, quando o estoque de dívidas passível de renegociação estava concentrado nos estados mais pobres.

⁶³ Neste parágrafo adotou-se o conceito de dívida assumida, que considera a dívida encampada pelo governo federal em cada estado, descontado o pagamento a ser realizado "à vista" (conta gráfica). Como o subsídio varia, condicionado ao momento em que o contrato foi assinado, esse valor pode apresentar algum grau de distorção. O montante refinanciado por São Paulo segundo esse conceito, por exemplo, está subestimado *vis-à-vis* os demais, como no caso do Rio de Janeiro que, ao contrário, está superestimado. Apesar dos problemas que essa definição apresenta, ela é interessante porque permite avaliar o valor a ser desembolsado pela União.

TABELA 7

Contratos firmados entre a União e os estados^a

(Em R\$ mil de dezembro/2000)

UFs	Dívida renegociada	Dívida refinanciada	Subsídio concedido	Conta gráfica (20% à vista)	Dívida assumida ^b	Dívida junto à União (Lei 9.496/97)	Distribuição % da dívida (Lei 9.496/97)
Região Norte	754.879	730.583	24.296	111.108	643.770	619.475	0,6
Acre	25.574	24.211	1.363	4.842	20.732	19.369	0,0
Amazonas	159.479	159.479	-	31.896	127.583	127.583	0,1
Pará	364.802	347.080	17.722	34.708	330.094	312.372	0,3
Roraima	195.392	191.040	4.352	37.911	157.481	153.129	0,2
Amapá	-	-	-	-	-	-	0,0
Roraima	9.631	8.773	859	1.752	7.880	7.021	0,0
Tocantins	-	-	-	-	-	-	0,0
Região Nordeste	4.234.502	3.989.906	244.596	533.945	3.700.558	3.455.962	3,4
Maranhão	325.260	314.863	10.398	62.972	262.288	251.891	0,2
Piauí	333.704	320.215	13.489	64.042	269.661	256.172	0,3
Ceará	187.523	172.360	15.163	34.472	153.051	137.888	0,1
Rio Grande do Norte	98.757	97.688	1.069	15.223	83.533	82.464	0,1
Paraíba	353.928	324.613	29.315	15.081	338.847	309.532	0,3
Pernambuco	218.838	210.721	8.117	42.144	176.694	168.577	0,2
Alagoas	898.667	859.366	39.301	-	898.667	859.366	0,8
Sergipe	524.385	478.690	45.695	55.565	468.820	423.125	0,4
Bahia	1.293.440	1.211.391	82.049	244.445	1.048.995	966.946	0,9
Região Sudeste	106.226.379	95.126.457	11.099.922	12.188.477	94.037.902	82.937.980	81,4
Minas Gerais	15.726.477	13.542.559	2.183.918	1.293.598	14.432.879	12.248.961	12,0
Espírito Santo	571.317	514.730	56.587	36.288	535.029	478.442	0,5
Rio de Janeiro	20.300.847	16.697.336	3.603.512	2.233.270	18.067.577	14.464.066	14,2
São Paulo	69.627.737	64.371.832	5.255.905	8.625.320	61.002.417	55.746.512	54,7
Região Sul	15.277.176	12.800.762	2.476.414	2.005.478	13.271.698	10.795.285	10,6
Paraná	691.003	614.446	76.557	122.888	568.114	491.558	0,5
Santa Catarina	2.063.130	1.848.322	214.808	354.956	1.708.175	1.493.367	1,5
Rio Grande do Sul	12.523.043	10.337.994	2.185.049	1.527.634	10.995.409	8.810.360	8,6
Região Centro-Oeste	5.303.952	4.896.508	407.444	787.186	4.516.766	4.109.322	4,0
Mato Grosso	1.108.715	1.073.295	35.420	214.658	894.057	858.637	0,8
Mato Grosso do Sul	1.642.950	1.513.351	129.600	110.556	1.532.394	1.402.794	1,4
Goiás	1.781.325	1.545.696	235.629	309.139	1.472.187	1.236.557	1,2
Distrito Federal	770.961	764.166	6.795	152.833	618.128	611.333	0,6
Total	131.796.888	117.544.217	14.252.672	15.626.194	116.170.694	101.918.023	100,0

Fonte: www.senado.gov.br

^a Essas informações foram obtidas por intermédio das resoluções do Senado, que regulamentaram o refinanciamento da dívida.^b Dívida assumida equivale à dívida renegociada menos a conta gráfica.

O valor a ser repassado à União como pagamento “à vista” está na rubrica “conta gráfica”. Como era de se esperar, a distribuição percentual foi similar à da dívida junto à União referente à Lei 9.496/97, à exceção de alguns estados que não dispunham de ativos suficientes para fazer jus aos 20% da dívida.

Esse acordo de refinanciamento integrou um programa mais abrangente de reestruturação do Estado e previu, como contrapartida ao refinanciamento das suas dívidas, um rigoroso ajuste fiscal e a privatização e/ou liquidação de empresas e bancos estaduais.

A interdependência das esferas fiscal e financeira implicou rigoroso ajuste fiscal de modo a reverter, no médio/longo prazo, o grave desequilíbrio financeiro com o qual as UFs se defrontavam. A magnitude do ajuste fiscal estava subentendida no comprometimento de receita fixado. Afinal, por definição, prestações de 11,5%, 13% e 15% da receita real líquida supunham resultados primários elevados.⁶⁴

Após a implementação do Plano Real, a queda da inflação apenas impediu que os estados continuassem utilizando mecanismos espúrios de ajuste da despesa à receita. Assim, não obstante o aumento significativo da arrecadação logo após a estabilização monetária, a grande maioria das UFs incorreu em sucessivos déficits primários.

Como o desequilíbrio fiscal antecedia ao agravamento da crise da dívida e ao próprio plano de estabilização, exigia-se um rigoroso programa de contenção de despesas e incremento de receita. E o resultado desse esforço deveria ser repassado à União ao invés de, por exemplo, ser utilizado em investimentos e na prestação de serviços.

As implicações sobre as funções desempenhadas pelos estados transformam a escolha entre as alternativas para se alcançar o ajuste fiscal em uma decisão não-trivial. Corte nos gastos com pessoal (rubrica que mais consome recursos na administração estadual) pode significar a piora dos serviços prestados à população. As áreas social e de segurança pública são intensivas em capital humano e parte representativa do funcionalismo público estadual está aí alocada.

Diante disso, constatam-se as limitações impostas pela presença de elevados estoques de dívida à descentralização e à autonomia, com a redução da capacidade de gasto (em decorrência do ajuste fiscal) e da prerrogativa sobre o gasto. As implicações do endividamento sobre a esfera fiscal solaparam a descentralização fiscal proposta na Constituição de 1988. Deve-se esclarecer que o foco do problema é o desequilíbrio financeiro, e não o refinanciamento em si. A consolidação das contas simplesmente evidenciou uma questão que até então estava camuflada pelos mecanismos de rolagem da dívida.

O segundo ponto relevante do acordo de refinanciamento diz respeito aos bancos estaduais, que deveriam, em acordo com o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, ser privatizados ou liquidados. Não obstante a escassez de estatísticas tenha dificultado um exame quantitativo da situação, era evidente a importância desses no financiamento dos governos estaduais [Lopreato (1992)]. O

⁶⁴ Considera-se como resultado primário despesas (-) receitas, excluídas a alienação de bens, operações de crédito, amortização e pagamento de juros.

saneamento dos bancos estaduais, via Proes e Lei 9.496/97, absorveu mais de R\$ 50 bilhões, o que é um indício da importância desses como instrumento do financiamento das UFs. A dificuldade de tomar conhecimento quanto à saúde financeira dos estados estava, em parte, subordinada às relações intrincadas que se estabeleciam entre governos estaduais e seus respectivos bancos.

A importância de alguns desses bancos, tais como o Banespa, o Bemge e o Banerj, levava o Banco Central a realizar operações sucessivas de salvamento a fim de impedir que a insolvência destes repercutisse sobre todo o sistema. Assim, o Banco Central sancionava o endividamento das UFs e, mais, ratificava as relações promíscuas entre administrações estaduais e suas instituições financeiras. Assim, essa cláusula previa a eliminação de uma das válvulas de escape a que os estados frequentemente recorriam.

A última contrapartida a ser concedida pelos governos estaduais era a venda de ativos com a finalidade de obter os recursos necessários para pagar os “20% à vista”. Na maioria dos protocolos de contrato, os estados se comprometiam a privatizar suas empresas de energia elétrica.

Não obstante o ônus implícito no acordo para as administrações estaduais, este é benéfico para as UFs já que, caso não fosse assinado, a situação dos estados deteriorar-se-ia rapidamente. A flutuação das taxas de juros representava um fator de potencial instabilidade para a administração estadual. Assim, a prefixação de uma taxa de juros, seja ela de 6% ou de 7,5%, reduziu a vulnerabilidade dos estados, antes expostos às ingerências da política monetária. Essa era uma condição para se corrigir a trajetória, antes explosiva, do endividamento.

A despeito do rigor do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, estava implícito que a União arcaria com o maior gravame em termos financeiros. Embora em um primeiro momento não ocorresse necessariamente um desequilíbrio patrimonial, já que o passivo referente à dívida assumida teria como contrapartida um ativo (a dívida dos estados para com a União), houve um custo para a União que, embora absorvível, era não-desprezível.

Para refinar a dívida estadual, coube à União:

a) captar os recursos necessários ao refinanciamento e, como contrapartida, recebeu um crédito de baixa qualidade (já que os devedores — as UFs — encontravam-se próximos à insolvência e o pagamento das parcelas estava condicionado também a variáveis políticas);⁶⁵

b) arcar com os custos de retroação da dívida;

⁶⁵ O pagamento das parcelas tinha como garantia as receitas próprias dos estados. No entanto, a dívida dos governos subnacionais tradicionalmente sempre teve um caráter de relação intergovernamental e a dimensão política sempre permeou as decisões em torno do endividamento. Assim, não se pode desconsiderar a possibilidade de revisão do contrato no futuro.

c) financiar o subsídio implícito no diferencial entre a taxa de juros que remuneram os títulos colocados no mercado pela União⁶⁶ e a dos contratos de refinanciamento; e

d) oferecer condições de financiamento de longo prazo.

Em uma tentativa de dimensionar o subsídio concedido pela União aos governos estaduais implícito na eventual diferença entre os juros pagos pelas UFs e o captado pelo governo federal no mercado,⁶⁷ construiu-se uma tabela Price considerando diferentes taxas de juros (8%, 9% e 10%) e comparando-as com a taxa de juros de 6% (em acordo com a maior parte dos contratos).

Verificou-se que a uma taxa de juros de 8% o subsídio concedido pelo governo em valor presente equivale a 27% do PIB (conforme pode ser visto na Tabela 8). Caso a taxa de juros fosse de 10%, o subsídio atingiria 88% do PIB. O subsídio concentra-se nos estados com maior grau de endividamento. Nota-se que se o mesmo cálculo fosse feito para o total da dívida estadual, provavelmente o subsídio não estaria tão concentrado em tão poucos estados (conforme já mencionado, a estrutura de endividamento não é uniforme).

Concluindo, a crise financeira exacerbou-se de tal modo que o mero ajuste fiscal de curto prazo não seria capaz de revertê-la. Mais uma vez, então, os desequilíbrios financeiros foram transferidos para a União e partilhados pela Federação.

Sob um certo ponto de vista, o acordo incorporou o espírito constitucional da Carta Magna de 1988 na medida em que institucionalizar-se-iam as relações intergovernamentais; se os estados conseguissem pagar as parcelas do endividamento, sinalizaria um maior grau de autonomia das UFs no futuro; e estabelecer-se-iam alguns pré-requisitos à maior transparência das relações entre governo federal e estados.

A crise financeira já havia levado o governo central a intervir, por meio de diferentes instrumentos, para evitar a inadimplência dos governos estaduais. No caso da dívida mobiliária, as vendas a termo atingiram, em dezembro de 1996, R\$ 32,8 bilhões, ou seja, 73% do montante total em títulos. As dívidas contraídas junto à CEF por meio dos votos 162/95, 175/95 e 122/96 constituem outro exemplo. O Banco Central, por sua vez, há bastante tempo realizava aportes de liquidez para evitar a falência dos bancos estaduais. Por fim, parte da dívida estadual foi contratada junto a instituições federais.

⁶⁶ Quanto aos juros duas questões devem ser destacadas. Inicialmente, ressalta-se a tendência de a taxa de juros manter-se em patamar elevado. Em segundo lugar, se é possível dizer que o volume da dívida tem alguma influência sobre o patamar da taxa de juros, o refinanciamento da dívida estadual pode ser considerado uma fonte de pressão a mais sobre a taxa de juros.

⁶⁷ Não se está considerando o subsídio concedido pelo governo na renegociação (em alguns casos existe um diferencial entre a dívida assumida pelo governo federal e o montante refinanciado).

TABELA 8

Lei 9.496/97: subsídio concedido aos estados em valor presente ^{a, b} - Posição Dez/1999

(Em % do PIB)

Regiões e UFs	Juros de 8	Juros de 9	Juros de 10
Região Norte	0	1	1
Acre	0	0	0
Amazonas	0	0	0
Pará	0	0	0
Rondônia	0	0	1
Amapá	0	0	0
Roraima	0	0	0
Tocantins	0	0	0
Região Nordeste	2	3	5
Maranhão	0	0	0
Piauí	0	0	0
Ceará	0	0	1
Rio Grande do Norte	0	0	0
Paraíba	0	0	0
Pernambuco	0	1	1
Alagoas	0	0	1
Sergipe	0	0	0
Bahia	1	1	2
Região Sudeste	19	36	58
Minas Gerais	4	8	13
Espírito Santo	0	0	0
Rio de Janeiro	3	6	9
São Paulo	12	22	36
Região Sul	5	8	14
Paraná	1	2	4
Santa Catarina	1	1	2
Rio Grande do Sul	3	5	8
Região Centro-Oeste	1	2	3
Mato Grosso	0	1	1
Mato Grosso do Sul	0	0	1
Goiás	0	1	1
Distrito Federal	0	0	0
Total	27	50	81

Fonte: BACEN/DEDIP

Notas: ^a Não se considerou o subsídio concedido aos estados no momento do refinanciamento. Supôs-se que todos os contratos de refinanciamento da dívida estão indexados a taxa de juros de 6% serão pagos em 360 prestações.^b Cálculo do subsídio: 1. Calculou-se a prestação (em acordo com a tabela Price) para o pagamento da dívida em 30 anos, com taxas de juros de 6%, 8%, 9% e 10%. 2. Subtraiu-se a prestação a ser paga com taxa de juros de 6% da prestação referente a, por exemplo, 8%. (=subsídio mensal) 3. Calculou-se o valor presente do subsídio mensal. 4. Somou-se estes valores. 5. Para dimensionar considerou-se o subsídio como percentual do PIB.

Ao institucionalizar, por meio do acordo de refinanciamento, o governo formalizou relações que já vinham se desenvolvendo e reduziu a vulnerabilidade dos governos subnacionais na medida em que não existia nenhuma garantia anterior que assegurasse a manutenção desta política.

O aumento da autonomia está associado, também, à fixação da taxa de juros e de um determinado percentual de comprometimento de receita. A primeira medida possibilitou a estabilização da trajetória da dívida. A segunda permitiu aos estados a realização de um planejamento dos gastos no longo prazo que, em certa medida, poderia restituir sua capacidade de decisão sobre as alocações desses gastos.

Nota-se, por outro lado, que a privatização ou liquidação dos bancos estaduais (prevista inicialmente) restringiria o grau de manobra dos estados. A utilização dos bancos estaduais como um braço da administração estadual, por meio de mecanismos de captação de recursos, faz deles um instrumento de autonomia espúria, pois este fere as prerrogativas federativas ao introduzir instabilidade financeira no sistema. Embora seja possível assegurar a importância da cláusula de liquidação ou privatização dos bancos estaduais, nota-se que os efeitos futuros da liquidação de bancos, que funcionavam como caixa para os governos estaduais, são de difícil mensuração.

É interessante observar que, sob uma certa perspectiva, a existência de um único credor incrementa a vulnerabilidade dos estados. Até então, devido à pulverização dos credores, os estados podiam recorrer ao argumento do risco sistêmico provocado por sua inadimplência. A partir de agora, ameaças desse tipo perdem sentido já que a União será a maior credora.

Por fim, o acordo asseguraria maior transparência às relações intergovernamentais exatamente em sua dimensão mais obscura, ou seja, na questão do endividamento dos governos subnacionais. O estabelecimento de referenciais institucionais participaria do processo de construção de transparência e, assim posto, da autonomia dos governos subnacionais.

Como contrapartida ao refinanciamento, os estados reformularam a sua inserção na economia. Pode-se atribuir a exigência de reforma do estado a uma mudança na lógica do controle ao endividamento, que, gradualmente, passa a ser resultado do equilíbrio intertemporal das finanças estaduais. Para tanto, o Programa de Reestruturação Fiscal e Financeiro supunha ajustes nas esferas fiscal, financeira e patrimonial.

O Programa pode apresentar distorções (e ser alvo de críticas), mas a sua própria formalização favoreceu a negociação e a percepção de seus limites. A institucionalização não significa a superação dos problemas, mas sim uma tentativa de circunscrevê-los a um espectro de questões predelimitado, o qual teria conseqüências sobre as relações intergovernamentais, a curto e médio prazos.

É importante ressaltar que a análise dos números, embora possibilite um exame pormenorizado da situação, apresenta limitações na medida em que mostra um quadro exato quando a situação das UFs guarda particularidades muito significativas. Dessa forma, as leis implicarão impactos diferenciados entre as UFs.

Além disso, por meio da legislação pertinente pode-se definir critérios de distribuição de recursos fiscais, de controle de endividamento ou de refinanciamento de dívidas. No caso específico do refinanciamento, mensura-se o montante a ser pago e a

forma de pagamento, buscando-se, dentro do possível, minimizar as diferenças de tratamento entre estados. Entretanto, as próprias disparidades entre as diferentes UFs fazem com que um tratamento igual para unidades completamente desiguais entre si atrele a qualquer negociação efeitos desiguais sobre os entes federados. Existe uma série de medidas cuja abrangência e profundidade não são mensuráveis. Assim, pode-se calcular o subsídio que a União está concedendo aos estados, a distribuição desigual entre as diferentes UFs, mas esbarra-se nos impactos subjetivos da renegociação.

Por fim, é importante dizer que a transparência nas leis que regulamentam as relações intergovernamentais é uma condição necessária mas não suficiente para que o tratamento dispensado seja também transparente. Afinal, existe o arbítrio dos que deveriam executá-las.

4 - AJUSTES PATRIMONIAL E FISCAL NOS ESTADOS: AS SEQÜELAS DO REFINANCIAMENTO

A concepção do Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira associava a sustentabilidade no tempo da estabilização financeira ao equilíbrio fiscal. O saneamento das finanças públicas estaduais assumiu, então, uma posição central nos acordos pois, simultaneamente, evitava a reedição de crises e criava condições mínimas para alcançar o superávit primário condizente com as metas estipuladas no acordo de refinanciamento. Em consonância com esse diagnóstico, os acordos de refinanciamento previam ajuste fiscal, privatização de empresas estatais para reduzir o passivo estadual e liquidação dos bancos a fim de eliminar potenciais focos de desequilíbrio.

No âmbito do Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira, a produção de resultados primários positivos, condição necessária para viabilizar a capacidade potencial de pagamento dos governos estaduais e amortizar a dívida em prestações, provavelmente consistia na tarefa mais complexa e importante.

Para o desenvolvimento do argumento, a qualidade e a dimensão do ajuste estritamente no âmbito fiscal serão objeto de discussão. Para tanto, descreveu-se, inicialmente, a situação fiscal dos estados quando o acordo de refinanciamento foi assinado. Posteriormente, relatou-se, fundamentando-se nas informações disponíveis na execução orçamentária estadual, o esforço que os estados vêm realizando e seus resultados. Para tanto, expôs-se a evolução dos principais componentes das despesas e receitas correntes e, em seguida, componentes do balanço que encerram um elevado poder explicativo.

Com a estabilização monetária, após 1994, eliminou-se uma fonte de significativas distorções na contabilidade pública, além de permitir avaliar a sua efetiva situação. No caso específico das finanças estaduais, observou-se, não obstante um aumento sem precedentes na arrecadação do ICMS, um grave desajuste fiscal. Tal fato estava associado à falência dos mecanismos espúrios de ajuste da receita à despesa, utilizados pelo setor público em tempos de alta inflação. Nesse contexto de desequilíbrio fiscal e financeiro, os governos estaduais deveriam realizar um forte ajuste para adequar seu orçamento ao pagamento das prestações do refinanciamento. Afinal, estar adimplente implica alcançar resultados primários proporcionais ao comprometimento de receita previstos nos contratos.

Os estados dispunham somente de instrumentos fiscais para realizar um ajuste de longo prazo e deveriam atuar tanto na esfera da receita quanto na da despesa para atingir as metas estabelecidas e arcar com o compromisso junto ao governo federal. Investigar-se-á, inicialmente, nesta seção, o comportamento das receitas estaduais.

Resultado da própria evolução da economia, observa-se, entre 1995 e 2000, um crescimento da receita em todos os níveis de governo. Nesse período, houve um aumento da carga tributária, em percentagem do PIB, de 11%. Informações disponíveis no mais importante *site* especializado em assuntos fiscais brasileiro⁶⁸ revelam que, segundo o conceito de receita tributária disponível, os estados apresentaram um desempenho inferior aos demais níveis de governo.

A receita disponível dos governos subnacionais no Brasil foi definida basicamente pelos preceitos constitucionais e, conforme já mencionado, estrutura-se sobre arrecadação própria (primordialmente o ICMS) e transferências constitucionais (Fundo de Participação, IOF ouro, IPI exportação) e voluntárias. Após 1996, no entanto, algumas modificações relevantes na legislação, com implicações sobre o desempenho fiscal dos estados,⁶⁹ foram implementadas.

Em 1996, a Lei Complementar 87, a fim de transformar o ICMS em um imposto sobre o consumo, desonerou as exportações e os bens de capital do tributo. Para evitar perdas significativas na receita estadual, o governo federal propôs um sistema de compensação. Diante disso, a receita dessa transferência foi considerada na análise do ICMS.

Outro ponto importante refere-se ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), instituído em 1998 com a intenção de estabelecer um gasto mínimo por aluno. Esse fundo prevê o depósito de 15% dos recursos relativos às transferências constitucionais e 15% da arrecadação do ICMS para posterior rateio entre estados e municípios.

No período em questão, os dados da execução orçamentária indicam uma elevação da receita estadual total assim como da receita segundo os conceitos líquida real e corrente líquida⁷⁰ (respectivamente, de 25% e 24%) (Tabela 9). Em ambos os casos, o desempenho foi superior ao do PIB (que, no mesmo período, se elevou 12%).

⁶⁸ www.federativo.bndes.gov.br

⁶⁹ Nessa primeira parte da análise utilizou-se um dado de RLR elaborado a partir de informações disponíveis nos *sites* da STN e do Banco Central do Brasil.

⁷⁰ O Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira e a Lei de Responsabilidade Fiscal introduziram, respectivamente, os conceitos de RLR e RCL. A metodologia de cálculo da RLR não considera as receitas de operações de crédito nem as transferências voluntárias. Muito embora tal decisão tenha lógica — afinal não são receitas correntes, mas que se caracterizam pela natureza instável do fluxo e, portanto, não poderiam ser consideradas em cálculos de trajetórias de longo prazo —, ela implica diferenciação entre o comprometimento de receita (baseado na RLR) e o superávit primário. É interessante observar que no cálculo do superávit primário, segundo metodologia da STN, não se consideram as operações de crédito, logo a diferença consiste basicamente nas transferências voluntárias.

TABELA 9

Receita líquida real e receita corrente líquida — 1995-2000

(Em R\$ milhões de dezembro/2000)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Receita total	132.695	149.175	239.282	179.416	163.519	158.880
Receitas correntes	119.699	126.297	131.237	138.947	139.845	144.112
Receita tributária	83.851	88.834	86.915	86.617	86.441	91.032
ICMS	77.947	81.864	79.102	77.583	78.405	82.766
Transferências correntes	26.782	28.152	30.478	34.795	37.484	33.244
Constitucionais	17.713	17.566	17.887	20.498	21.101	20.277
FPE	12.893	12.972	13.423	14.219	15.742	14.403
Transferência imposto de renda	2.615	2.336	2.183	4.491	3.742	4.307
IPI exportação	2.203	2.256	2.280	1.788	1.616	1.566
IOF ouro	1,8	0,9	0,5	0,4	0,8	0,5
Legais	-	598	1.657	1.829	2.688	2.542
LC 87/96	-	598	1.657	1.829	2.688	2.542
Voluntárias	9.040	9.960	10.912	11.838	12.922	9.706
Demais receitas correntes	9.067	9.312	13.844	17.535	15.920	20.003
Receitas financeiras	1.368	1.169	1.742	2.786	1.884	1.579
Outras	7.699	8.143	12.102	14.749	14.036	18.424
Receitas de capital	12.995	22.877	108.045	40.469	23.673	14.768
Operação de crédito	11.636	17.217	88.535	24.543	15.234	3.235
Alienação de bens	460	3.486	15.787	13.502	6.506	8.955
Transferências a municípios	21.829	24.190	23.669	25.175	24.294	24.619
Correntes	21.484	23.784	23.105	24.347	23.968	24.256
Constitucionais	21.339	23.402	22.716	23.033	23.113	21.827
Capital	346	406	564	827	325	362
Receita líquida real ^a	89.728	94.322	100.380	104.358	104.563	112.365
Receita corrente líquida ^b	98.360	102.895	108.521	115.914	116.732	122.285

Fontes: www.stn.gov.br, www.federativo.bndes.gov.br, www.bcb.gov.br

^a Receita líquida real = receita total – transferências voluntárias – operação de crédito – alienação de bens – transferências aos municípios.^b Receita corrente líquida = receita corrente – transferências correntes constitucionais aos municípios.

O crescimento de ambos os conceitos de receita, entre 1995 e 2000, é explicado pelo comportamento da rubrica “outras” (nas demais receitas correntes),⁷¹ que duplicam em termos reais no período. Além disso, no período em análise, as transferências negociadas^{72,73} aumentaram mais de 40% entre 1995 e 1999 — embora tenham sido

⁷¹ Nesta rubrica estão incluídas as receitas de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços, além de outras receitas. Entre as outras receitas destaca-se um subitem referente a anulação dos restos a pagar.

⁷² Obteve-se o valor das transferências voluntárias subtraindo-se das transferências correntes as transferências legais e constitucionais. A consolidação das contas governamentais disponível no *site* da STN considerou como transferências correntes as intergovernamentais. Esse valor difere do apresentado na página da STN. Seguiu-se orientação de técnicos da Coordenação de Estados e Municípios (Corem/STN), que atentaram para o fato de esse valor estar subdimensionado.

⁷³ Muito embora, conforme já mencionado, não sejam consideradas para o cálculo da RLR.

significativamente reduzidas em 2000 (Tabela 10). Deve-se dizer que a importância destas no financiamento dos governos estaduais varia muito de estado para estado.

TABELA 10

Receita líquida real, ICMS, FPE e transferências voluntárias — 1995-2000

(Em%)

UFs	ICMS1/RLR		Variação Percentual 1995-2000			
	1995	2000	ICMS ^a	FPE ^b	Voluntárias	RLR
Região Norte	41	34	1	15	-16	23
Acre	9	13	81	15	27	24
Amazonas	74	53	-29	15	-93	-2
Pará	39	35	18	15	58	34
Rondônia	41	43	59	15	-25	52
Amapá	11	12	40	15	-91	27
Roraima	11	19	91	15	1395	16
Tocantins	17	20	62	15	916	36
Região Nordeste	45	45	18	15	70	18
Maranhão	28	26	16	15	146	21
Piauí	29	31	21	15	-14	15
Ceará	42	46	20	15	-53	9
Rio Grande do Norte	37	41	67	15	263	51
Paraíba	39	41	28	15	250	23
Pernambuco	57	49	11	15	-3	29
Alagoas	36	30	20	15	-109	45
Sergipe	28	29	21	15	709	14
Bahia	61	64	10	15	68	5
Região Sudeste	79	63	3	15	-16	31
Minas Gerais	84	55	1	15	-48	56
Espírito Santo	80	57	-3	15	-53	35
Rio de Janeiro	86	50	11	15	-42	<u>93</u>
São Paulo	77	71	2	15	84	10
Região Sul	60	54	3	15	92	16
Paraná	46	39	7	15	123	27
Santa Catarina	78	64	2	15	123	24
Rio Grande do Sul	64	62	1	15	30	4
Região Centro-Oeste	53	51	24	15	6	29
Mato Grosso	60	60	25	15	71	26
Mato Grosso do Sul	59	55	14	15	136	23
Goiás	69	66	18	15	213	23
Distrito Federal	32	32	40	15	-4	40
Brasil	65	55	6	15	7	25

Fonte: www.stn.fazenda.gov.br, www.federativo.bndes.gov.br
^a Considerou-se em 2000 no ICMS a transferência referente à Lei Complementar 87/96.
^b Em 2000, considerou-se o valor integral do FPE (antes da transferência para o FUNDEF).

As fontes de receita estadual, estipuladas por lei e com uma elevada correlação com o nível de atividade econômica, contudo, reduziram sua participação na receita (Tabela 10). No caso do ICMS, este cresceu 6% no período enquanto o FPE aumentou 13%.⁷⁴

O desempenho agregado do FPE, embora não tenha sido excepcional, foi bem melhor que o do ICMS. O comportamento do ICMS decorreu, em certa medida, das medidas referentes à Lei Complementar 87/96 (Tabela 10) e, incluindo estas receitas, o crescimento no período perfaz 11%. O desempenho do ICMS, provavelmente, foi prejudicado pelo comportamento de São Paulo, cuja arrecadação, 1/3 do total, cresceu somente 6% entre 1995 e 2000.⁷⁵ Entre os demais estados, observa-se em alguns uma elevação significativa na arrecadação do tributo, particularmente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Pode-se supor que, nas UFs mais pobres, os investimentos na melhoria do sistema de arrecadação, estimulados pelo Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira, tenham sido muito mais efetivos do que nos estados do eixo Sul-Sudeste. No entanto, a estratégia de aumentar a receita real através da receita própria, uma das alternativas utilizadas por algumas UFs no processo de ajustamento fiscal, foi pouco eficiente em decorrência da precária base de arrecadação observada nos estados com menor atividade econômica. O elevado peso das transferências constitucionais na RLR (que chega a representar mais de 70% do total) pode ter esvaziado o esforço fiscal que eventualmente tenha sido realizado.

Com essa estrutura, não necessariamente seria factível um ajuste via arrecadação. E como reflexo disso, observa-se que o incremento na arrecadação do ICMS não foi suficiente para conter a queda significativa no peso da arrecadação do principal tributo estadual na RLR agregada de 65% para 58%,⁷⁶ assim como em praticamente todas as regiões (à exceção da região Nordeste).

Embora nos estados com menor atividade econômica aumentos na arrecadação do ICMS não redundam em crescimento significativo da receita, isso mostra o esforço realizado nos últimos anos sobre a única variável sobre a qual os estados dispõem de controle efetivo. Isso, no entanto, não seria necessariamente o bastante para se atingir o superávit primário implícito nos acordos de refinanciamento.

⁷⁴ Esses dados não consideram o repasse realizado pelos estados a título do Fundef.

⁷⁵ Pode-se atribuir tal resultado de São Paulo a uma reação do estado para evitar a perda de investimentos que vinha ocorrendo em função da guerra fiscal (o uso de incentivos associados ao ICMS por outros estados como um atrativo para as empresas).

⁷⁶ Se até 1999 não se havia notado ainda, no âmbito do ICMS, um efetivo esforço de arrecadação, dados de 2000 indicam uma reversão dessa tendência e, contra-arrestados a 1999, um crescimento da arrecadação em 5%.

O ajuste fiscal, ao menos para uma parte significativa dos estados, deveria ser necessariamente centralizado no corte das despesas, seja por decisão tática seja como a única saída disponível. Avaliar-se-á o comportamento das despesas. Para tanto, utilizou-se a execução orçamentária dos estados.⁷⁷

A despesa de pessoal, desde meados da década de 90, era considerada ponto nevrálgico⁷⁸ no desequilíbrio fiscal dos estados. Após 1994, constataram-se problemas na rubrica de pessoal, que, embora antecedessem ao Plano Real, foram revelados pela estabilização monetária. Até então, os governos estaduais haviam feito uso de mecanismos de ajuste da despesa à receita com a postergação do reajuste salarial, quando não se atrasava o pagamento propriamente dito (nesses tempos, o valor nominal era corroído pela espiral inflacionária e as receitas financeiras complementavam o caixa).

A Tabela 11 mostra que, de fato, o gasto com pessoal, em 1996, absorvia recursos suficientemente significativos da RCL para se afirmar que todo e qualquer ajuste, em alguns estados, implicava redução do peso do dispêndio com funcionalismo na receita estadual.

A redução dos gastos com funcionalismo, embora figurasse como um dos pontos enfatizados pelo programa de reestruturação fiscal, pressupunha elevados custos para os governos estaduais. O ideal seria que o crescimento econômico fosse em magnitude suficiente para impulsionar a RCL e minimizar o custo implícito. Assim, o processo de ajuste seria menos traumático.

De acordo com as Tabelas 11 e 12, entre 1995 e 1999 as despesas de pessoal não foram necessariamente reduzidas de modo significativo, mas sim cresceram a uma velocidade inferior à receita corrente líquida. Já em 2000, observa-se uma reversão da trajetória do gasto com pessoal (que, nesse ano, não obstante a observância de um aumento nominal, foi reduzido em termos reais). Observa-se, assim, o retorno a antigos mecanismos (espúrios) de adequação da receita à despesa.

⁷⁷ Algumas ressalvas devem ser feitas com relação aos dados de despesa da execução orçamentária. Fontes da STN enfatizam a existência de problemas relativos à metodologia utilizada, às esferas administrativas consideradas no cálculo e à existência de gastos e receitas extra-orçamentários. Decidiu-se, no entanto, continuar utilizando esses dados pelos seguintes motivos:

- a) são os únicos disponíveis ao público já que as informações utilizadas pelo Tesouro para o cálculo de superávit primário são consideradas sigilosas;
- b) dados extra-orçamentários geralmente referem-se à postergação do registro ou ao aporte de recursos para fundos de previdência;
- c) os dados de despesa de pessoal podem estar subestimados (pela não-inclusão de informações referentes a estatais e administração descentralizada), mas não superestimados; e
- d) as informações podem estar dispersas em outras rubricas, mas, na consolidação dos dados, é factível calcular, com base nas informações disponíveis, o resultado primário.

Conclui-se, portanto, que embora os dados apresentem problemas, eles fornecem a informação necessária para definirmos uma indicação quanto à efetiva possibilidade do ajuste fiscal nas UFs.

⁷⁸ Em trabalho realizado em conjunto entre o IPEA e a STN em 1997 constatou-se que, embora os motivos para o crescimento da rubrica variassem de estado para estado, esse foi comum a todos os estados pesquisados (São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Santa Catarina, Porto Alegre, Paraná, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul).

TABELA 11

Despesa de pessoal — 1995-2000

(Em R\$ milhões de dezembro/2000)

UFs	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Região Norte	4.308	4.198	4.153	4.321	3.808	4.363
Acre	458	404	408	429	329	439
Amazonas	792	995	965	1.081	643	852
Pará	1.305	1.389	1.434	1.331	1.429	1.632
Roraima	78	77	86	108	150	213
Tocantins	410	365	363	405	365	391
Região Nordeste	10.537	11.243	11.408	11.743	11.812	10.445
Maranhão	932	1.069	891	940	1.002	879
Piauí	851	788	831	800	758	613
Ceará	1.021	1.046	1.317	1.271	1.561	1.585
Rio Grande do Norte	828	887	914	969	888	859
Paraíba	637	755	709	945	894	610
Pernambuco	2.225	2.281	2.205	2.314	2.220	2.109
Alagoas	678	1.043	690	681	860	751
Sergipe	832	727	716	743	766	693
Bahia	2.533	2.647	3.136	3.080	2.863	2.348
Região Sudeste	28.259	32.644	30.359	36.373	38.581	38.095
Minas Gerais	4.571	4.453	4.526	4.480	6.386	7.690
Espírito Santo	1.503	1.544	1.473	1.554	1.452	1.439
Rio de Janeiro	7.176	7.527	7.328	7.592	8.782	8.165
São Paulo	15.009	19.120	17.032	22.747	21.961	20.801
Região Sul	10.520	11.559	11.523	12.094	10.529	10.314
Paraná	3.399	3.757	3.912	3.968	3.602	3.131
Santa Catarina	1.881	2.118	2.129	2.272	1.277	2.045
Rio Grande do Sul	5.240	5.684	5.482	5.855	5.650	5.138
Região Centro-Oeste	7.364	7.391	7.172	7.396	8.822	7.537
Mato Grosso	1.149	1.047	1.081	1.008	986	1.117
Mato Grosso do Sul	766	791	761	816	790	875
Goiás	1.567	1.524	1.494	1.573	1.574	1.704
Distrito Federal	3.883	4.029	3.837	3.999	5.473	3.840
Brasil	60.988	67.034	64.615	71.926	73.553	70.754

Fontes: www.stn.fazenda.gov.br, www.federativo.bndes.gov.br

TABELA 12

Despesa de Pessoal — 1995-2000

UFs	(Em % da RCL)					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Região Norte	56	52	54	52	50	50
Acre	73	68	66	58	50	57
Amazonas	34	37	46	57	35	42
Pará	63	67	64	51	60	58
Roraima	20	19	18	20	29	40
Tocantins	51	42	39	40	38	39
Região Nordeste	62	61	58	55	56	50
Maranhão	61	64	57	55	52	44
Piauí	83	71	70	65	62	53
Ceará	35	38	51	43	47	52
Rio Grande do Norte	79	74	72	59	54	51
Paraíba	52	48	51	53	52	35
Pernambuco	82	77	71	70	69	65
Alagoas	68	96	65	54	70	51
Sergipe	77	66	60	57	61	51
Bahia	55	54	50	51	52	45
Região Sudeste	58	66	57	63	68	61
Minas Gerais	54	50	50	46	71	68
Espírito Santo	67	68	63	59	58	55
Rio de Janeiro	95	102	95	87	79	57
São Paulo	49	61	50	63	64	60
Região Sul	71	70	68	67	61	58
Paraná	65	68	67	62	57	46
Santa Catarina	67	57	56	66	38	58
Rio Grande do Sul	76	78	76	73	74	70
Região Centro-Oeste	75	73	66	67	65	62
Mato Grosso	77	67	58	56	48	56
Mato Grosso do Sul	61	65	55	60	52	54
Goiás	76	68	63	65	66	66
Distrito Federal	77	79	73	74	71	65
Brasil	62	65	60	62	63	58

Fontes: www.stn.fazenda.gov.br, www.federativo.bndes.gov.br

Com base na evolução dos componentes da receita e da despesa, constata-se um esforço de ajustamento fiscal. É interessante observar que, embora em 2000 esse esforço tenha assumido maior evidência com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o setor público, em seus três níveis, já estava em processo de ajuste e

a nova lei somente reforçou princípios já presentes na administração pública. Resta examinar a repercussão da trajetória da receita e da despesa sobre o resultado fiscal.

Calculou-se o resultado primário a partir dos dados de execução orçamentária em acordo com a definição de superávit presente na Lei 9.496/97.⁷⁹ Desenvolveu-se, para este trabalho, um conceito de superávit primário ajustado,⁸⁰ até mesmo para compatibilizar os dados da execução financeira (e problemas eventuais de contabilização) com a definição da Lei 9.496/97.

A evolução do Resultado Primário Ajustado mostra que o efeito do Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira sobre as contas estaduais reverteu o quadro deficitário (Tabelas 13 e 14). Com um ponto de inflexão em 1997, observou-se novamente o crescimento do déficit primário em 1998 (provavelmente relacionado às eleições para o governo estadual ocorrida ao final desse ano) e, a partir de 1999, uma reversão dessa trajetória. Tal resultado foi possível em decorrência do esforço fiscal dos estados, do aumento das transferências voluntárias e da postergação de gastos (com a utilização do artifício de restos a pagar).

Constata-se pela trajetória do superávit primário que os estados realizaram um significativo esforço, mas, em 2000, ainda não se vislumbrava, na grande maioria das UFs, um ajuste fiscal compatível com o comprometimento de receita previsto no acordo de refinanciamento (Tabela 14). Pode-se estabelecer a hipótese de que, se os estados quitaram seus compromissos referentes à dívida refinanciada, provavelmente parte do pagamento foi financiada com recursos provenientes de operações de crédito e da privatização.

Atualmente, alguns estados complementam seu financiamento com recursos provenientes de empréstimos contratados antes da assinatura do contrato de refinanciamento. O fluxo de recursos concernente às operações de crédito⁸¹ não é uniforme entre os estados embora continue ocorrendo e em alguns casos seja significativo em termos de RLR. Esses recursos provavelmente participaram do financiamento dos investimentos estaduais. Além disso, os estados vêm pleiteando a captação de recursos via operações de crédito.

⁷⁹ Para Ramalho (1997), o cálculo do resultado primário seria o financiamento líquido de juros. Esse é o cálculo realizado pelo Banco Central para avaliar as necessidades de financiamento segundo o conceito primário. A Lei 9.496/97 definiu como resultado primário a diferença entre receitas não-financeiras e despesas não-financeiras. Considerou-se como:

despesas não-financeiras = despesas totais (-) amortização (-) juros

receitas não-financeiras = receitas totais (-) alienação de bens (-) operações de crédito

⁸⁰ O ajuste foi realizado para expurgar os efeitos deletérios da rubrica investimentos e inversões financeiras sobre a série de resultado primário. A elevação súbita do gasto com investimentos e inversões financeiras provocava déficits primários, quando, de fato, os estados não estavam necessariamente desajustados. Uma parte significativa dos valores desconsiderados deveria estar registrada em inversões financeiras e, portanto, não-contabilizada no cálculo do resultado primário. Como não se considerou a alienação de bens no cálculo do primário, o investimento efetivo dos estados financiado por privatização tampouco deve ser considerado. No Anexo Metodológico, descreveu-se minuciosamente o procedimento adotado.

⁸¹ O registro das operações de crédito foi contaminado pelo registro das operações referentes ao contrato de refinanciamento (que difere entre os estados).

TABELA 13

Resultado primário^a ajustado^b — 1995-2000

(Em R\$ milhões de dezembro/2000)

UFs	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Região Norte	453	(29)	(195)	1.168	(193)	(837)
Acre	127	(55)	11	39	64	(79)
Amazonas	56	(388)	(263)	91	(152)	(260)
Pará ^c	(71)	81	-	337	91	(162)
Roraima	54	16	4	(17)	(21)	27
Tocantins	(11)	344	38	(24)	(94)	(168)
Região Nordeste	(42)	509	(724)	465	235	(1.868)
Maranhão	(207)	(116)	(398)	(380)	202	(408)
Piauí	102	(28)	(39)	(58)	(85)	(188)
Ceará	(49)	(66)	210	(5)	337	(97)
Rio Grande do Norte	83	125	182	181	(14)	(124)
Paraíba	(92)	(107)	(77)	(34)	(27)	(132)
Pernambuco	114	217	(98)	413	45	(273)
Alagoas	(84)	376	(237)	(240)	1	(42)
Sergipe	80	33	147	414	76	(110)
Bahia	10	75	(413)	174	(300)	(494)
Região Sudeste	4.940	3.105	1.265	2.172	(972)	(3.255)
Minas Gerais	2.151	257	(575)	(313)	(1.431)	(356)
Espírito Santo	483	246	428	544	224	(125)
Rio de Janeiro ^c	2.102	3.571	3.234	3.345	1.612	(275)
São Paulo ^d	203	(970)	(1.822)	(1.404)	(1.377)	(2.499)
Região Sul	523	1.363	839	3.137	674	1.291
Paraná	75	652	1.001	2.470	450	849
Santa Catarina	208	92	(255)	25	(46)	(68)
Rio Grande do Sul	240	618	93	642	270	511
Região Centro-Oeste	166	134	233	832	(597)	(528)
Mato Grosso	377	(147)	(23)	40	(305)	(153)
Mato Grosso do Sul	(108)	25	(80)	275	(128)	(23)
Goiás	27	72	213	473	(9)	(239)
Distrito Federal	(130)	185	123	45	(154)	(114)
Brasil	6.040	5.082	1.418	7.775	(852)	(5.198)

Fontes: www.stn.fazenda.gov.br, www.federativo.bndes.gov.br

^a Define-se superávit primário como [despesas (-) juros (-) amortização] - [receitas (-) operações de crédito (-) alienação de bens].^b Realizou-se uma série de ajustes nos Investimentos para evitar que resultados excepcionais afetassem o cálculo do primário.^c Não se considerou o estado do Pará em 1997, nem o Rio de Janeiro em 1999, porque os dados estavam suficientemente incoerentes para distorcer a série.^d Em São Paulo, utilizou-se, nessa seção, das informações do balanço da administração direta e indireta em 1997.

TABELA 14

Resultado primário^a ajustado^b — 1995-2000

(Em % da RLR)

UFs	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Região Norte	7	0	-3	15	-3	-10
Acre	24	-9	2	6	10	-12
Amazonas	3	-16	-14	5	-9	-13
Pará ^c	-4	4	0	14	4	-6
Roraima	14	4	1	-4	-6	6
Tocantins	-1	43	5	-3	-10	-16
Região Nordeste	0	3	-4	2	1	-10
Maranhão	-14	-7	-25	-21	12	-22
Piauí	11	-3	-4	-5	-8	-18
Ceará	-2	-3	8	0	10	-3
Rio Grande do Norte	8	12	16	13	-1	-8
Paraíba	-8	-9	-6	-2	-2	-10
Pernambuco	4	8	-3	13	1	-8
Alagoas	-9	35	-23	-21	0	-3
Sergipe	7	3	11	33	6	-8
Bahia	0	2	-7	3	-6	-11
Região Sudeste	11	7	3	4	-2	-6
Minas Gerais	32	3	-7	-4	-15	-3
Espírito Santo	24	12	20	27	11	-5
Rio de Janeiro ^c	32	56	48	45	18	-2
São Paulo ^d	1	-3	-5	-4	-4	-8
Região Sul	4	8	5	18	4	8
Paraná	2	12	18	40	7	13
Santa Catarina	8	3	-7	1	-1	-2
Rio Grande do Sul	4	8	1	8	4	7
Região Centro-Oeste	2	2	3	10	-7	-6
Mato Grosso	26	-9	-1	3	-17	-8
Mato Grosso do Sul	-9	2	-6	20	-9	-2
Goiás	1	3	9	19	0	-9
Distrito Federal	-5	7	4	2	-5	-3
Brasil	7	5	1	7	-1	-5

Fontes: www.stn.fazenda.gov.br, www.federativo.bndes.gov.br^a Define-se superávit primário como [despesas (-) juros (-) amortização] - [receitas (-) operações de crédito (-) alienação de bens].^b Realizou-se uma série de ajustes nos investimentos para evitar que resultados excepcionais afetassem o cálculo do primário.^c Não se considerou o estado do Pará em 1997, nem o Rio de Janeiro em 1999, porque os dados estavam suficientemente incoerentes para distorcer a série.^d Em São Paulo, utilizou-se, nessa seção, das informações do balanço da administração direta e indireta em 1997.

A venda das empresas estatais estaduais,⁸² motivada pela deterioração das contas públicas e, posteriormente, pela necessidade de pagar o equivalente a 20% da dívida à vista, iniciou-se em 1996 (muito embora se acelere de fato somente em 1997).

Em maio de 2000, as vendas de empresas estaduais e de participações minoritárias e de concessões já haviam representado uma entrada de recursos *cash* para os governos estaduais da ordem de R\$ 38 bilhões em menos de quatro anos (80% dos quais em 1997 e 1998), que foram utilizados pelos estados para financiar despesas correntes e para quitar os compromissos junto ao Tesouro Nacional (Tabela 15).

TABELA 15
Receita proveniente do processo de privatização

(Posição em maio/2000)

Modalidade	Venda	
	US\$ milhões	R\$ milhões de dezembro/2000
Empresa privatizadas	22.301	32.317
Venda de participações minoritárias	3.728	5.224
Concessões	143	279
Total	26.172	37.820

Fonte: BNDES.
Nota: Transformado em R\$ pela taxa média do câmbio do mês e deflacionado para valores de dezembro de 1999.

Parte desses recursos reforçou o caixa dos governos estaduais e contribuiu para o pagamento das parcelas referentes ao período em exame (1997 a 2000). Como o processo de privatização não foi homogêneo, não se pode afirmar que todas as UFs fizeram uso desse expediente, mas, sim, que algumas provavelmente o utilizaram. Essa informação no agregado é particularmente relevante para o desenvolvimento do trabalho.

Desse modo, pode-se dizer que os estados, no agregado, conseguiram amortizar sua dívida e manter o equilíbrio fiscal em virtude dos R\$ 38 bilhões entre 1996 e 2000 referentes à reestruturação patrimonial. A defasagem temporal entre a alienação de bens e o resultado primário pode ter ocorrido em decorrência do adiantamento de recursos realizado pelo BNDES.

Agora, comparar-se-á o resultado das privatizações com os valores previstos contratualmente para serem entregues por UF (Tabela 16). Como se observa, a maior parte dos estados que privatizaram suas empresas conseguiu pagar os 20% à vista conforme estipulado nos contratos de refinanciamento e ainda obtiveram recursos significativos. No agregado, esse valor representou cerca de R\$ 24 bilhões, ou seja, o equivalente a aproximadamente 25% da RLR estadual. É interessante observar que esse valor não é considerado no cálculo da RLR, sobre o qual o comprometimento de receita é calculado.

⁸² Como processo de privatização considera-se não somente a venda de empresas estatais estaduais e de participações minoritárias, mas também a negociação de concessões.

TABELA 16

A privatização e a conta gráfica

(Em R\$ milhões de dezembro/2000)

UFs	Proveniente das vendas ^a	Recebido <i>cash</i> ^a (a)	Conta gráfica (b)	(a) - (b)
Região Norte	597	597	111	486
Acre	-	-	5	(5)
Amazonas	-	-	32	(32)
Pará	597	597	35	562
Rondônia	-	-	38	(38)
Amapá	-	-	-	-
Roraima	-	-	2	(2)
Tocantins	-	-	-	-
Região Nordeste	10.653	10.653	534	10.119
Maranhão	1.556	1.556	63	1.493
Piauí	-	-	64	(64)
Ceará	1.450	1.450	34	1.416
Rio Grande do Norte	904	904	15	889
Paraíba	-	-	15	(15)
Pernambuco	2.177	2.177	42	2.135
Alagoas	-	-	-	-
Sergipe	1.652	1.652	56	1.597
Bahia	2.913	2.913	244	2.668
Região Sudeste	20.500	18.588	12.188	6.400
Minas Gerais	1.071	1.071	1.294	(222)
Espírito Santo	-	-	36	(36)
Rio de Janeiro	3.069	2.746	2.233	513
São Paulo	16.360	14.771	8.625	6.146
Região Sul	7.769	7.769	2.005	5.763
Paraná	851	851	123	728
Santa Catarina	42	42	355	(313)
Rio Grande do Sul	6.876	6.876	1.528	5.348
Região Centro-Oeste	2.581	2.581	787	1.793
Mato Grosso	527	527	215	313
Mato Grosso do Sul	844	844	111	734
Goiás	1.100	1.100	309	791
Distrito Federal	109	109	153	(44)
Total	42.099	40.187	15.626	24.561

Fontes: BNDES e STN.

^a Transformado em R\$ pela taxa média do câmbio do mês e deflacionado para valores de dezembro de 2000.

Além do ajuste fiscal e da privatização, o terceiro ponto enfatizado pelo Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira previa a liquidação do sistema financeiro estadual. Para tanto, o governo federal instituiu uma linha de crédito através da medida provisória 1.590⁸³ que assegurava aos estados financiamento em condições similares àquelas propostas na Lei 9.496/97 para sanear os respectivos bancos estaduais com a intenção de, posteriormente, liquidá-los, privatizá-los ou transformá-los em agência de fomento.

Conforme o Quadro 2, a grande maioria das UFs nos últimos três anos retirou-se do setor financeiro. Alguns bancos estaduais sobreviveram a esse processo de extinção, caso do Banese, do Nossa Caixa Nosso Banco e do Barrisul.

QUADRO 2

Programa de incentivo à redução da participação do setor público estadual na atividade bancária: Proes — quadro-resumo

UFs	Data do contrato	Instituição financeira	Opção
Região Norte			
Acre	31.03.1998	Banacre	Extinção
Amazonas	13.11.1998	BEA	Privatização
Pará	30.03.1998	Banpará	Saneamento
Rondônia	12.02.1998	Beron/Rodon poup	Extinção
Amapá	26.05.1998	Banap	Extinção
Roraima	25.03.1998	Baner	Extinção
Tocantins	-	-	-
Região Nordeste			
Maranhão	30.06.1998	BEM	Privatização
Piauí	26.02.1999	BEP	Federalização
Ceará	12.11.1998	BEC	Privatização
Rio Grande do Norte	13.05.1998	Bandern/BDRN	Extinção
Paraíba	-	Paraiban ^a	Não-optante
Pernambuco	12.06.1998	Bandepe	Privatização
Alagoas	29.06.1998	Produban	Extinção
Sergipe	30.03.1998	Banese	Saneamento
Bahia			
	19.03.1998	Baneb	Privatização
	19.03.1998	Desenbanco	Ag. de fomento

continua

⁸³ Reeditada, posteriormente, sob os números 1.612, 1.654, 1.702, 1.773, 1.900, 1.983, 2.023, 2.044 e 2.139.

continuação

UFs	Data do contrato	Instituição financeira	Opção
Região Sudeste	-	-	-
Minas Gerais	08.05.1998	Minascaixa	Extinção
	08.05.1998	Bemge	Privatização
	08.05.1998	Credireal	Privatização
	08.05.1998	BDMG	Ag. de fomento
Espírito Santo	31.03.1998	Banestes	Saneamento
Rio de Janeiro	15.07.1998 ¹	Bco. do Est. RJ	Extinção
	15.07.1998	Banerj	Privatização
São Paulo	22.12.1997 ¹	Banespa	Privatização
	22.12.1997	NCNB	Saneamento
Região Sul	-	-	-
Paraná	30.06.1998	Banestado	Privatização
Santa Catarina	31.03.1998	BESC	Federalização
	31.03.1998	Badesc	Ag. de fomento
Rio Grande do Sul	31.03.1998	Banrisul	Saneamento
	31.03.1998	CEE	Ag. de fomento
Região Centro-Oeste	-	-	-
Mato Grosso	16.12.1997	Bemat	Extinção
Mato Grosso do Sul	-	-	-
Goiás	13.11.1998	BEG	Privatização
Distrito Federal	-	BRB ^a	Não-optante

Fonte: Finanças Estaduais e Municipais / Banco Central.
^a Fora do âmbito do Proes.

O processo de reestruturação do setor financeiro estadual já envolveu recursos superiores a R\$ 70 bilhões, dos quais 65% absorvidos por São Paulo. São Paulo, no entanto, não participou do Proes e a negociação do financiamento ocorreu no âmbito da Lei 9.496/97 (Tabela 17).

O Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira induziu as UFs a realizarem uma profunda reforma do estado no âmbito subnacional. Observou-se, em um curto espaço de tempo, a saída das UFs da esfera produtiva e financeira. Em termos fiscais, notou-se o grande esforço realizado pelos governos estaduais, que reverteram um quadro de desequilíbrio fiscal. Com essas medidas, foram reforçadas as condições para se constituir um ambiente contábil mais transparente.

TABELA 17

Reestruturação do setor financeiro estadual e o Proes

(Em R\$ milhões de dezembro/2000)

Região	R\$ milhões	Distribuição %	Proes	Distribuição %
Região Norte	1.629,10	2	1.629,10	6
Região Nordeste	5.992,76	8	5.992,76	23
Região Sudeste	54.944,95	74	6.539,21	25
Minas Gerais	6.192,83	8	6.192,83	24
Espírito Santo	346,39	0	346,39	1
Rio de Janeiro		0	-	0
São Paulo ^a	48.405,74	65		0
Região Sul	10.654,60	14	10.654,60	41
Paraná	6.156,09	8	6.156,09	24
Santa Catarina	1.144,67	2	1.144,67	4
Rio Grande do Sul	3.353,84	5	3.353,84	13
Região Centro-Oeste	965,78	1	965,78	4
Total	74.187,19	100	25.781,44	100

Fonte: Boletim de Finanças Estaduais e Municipais do Banco Central.
^a O refinanciamento do setor financeiro paulista ocorreu no âmbito da Lei 9.496/97.

Observa-se, no entanto, que, pelas informações disponíveis até 2000, não era evidente se os estados estavam aptos a realizar o ajuste compatível com o comprometimento de receita previsto pela Lei 9.496/97. O esforço fiscal *lato sensu* não foi suficiente para pagar as prestações previstas nos contratos de refinanciamento. Para tanto, foram utilizados recursos provenientes da alienação de bens, de operações de crédito e de transferências voluntárias.

É interessante como os estados, depois da Constituição de 1988, na qual uma das principais conquistas foi a constitucionalização das transferências, se vêem novamente subordinados a decisões do governo central no que diz respeito às transferências voluntárias e à rolagem da dívida. Afinal, aparentemente alguns estados dependem desses recursos a fim de alcançar o resultado primário suficiente para estar em dia com os compromissos junto ao Tesouro Nacional. No caso do Rio de Janeiro, quando somente as despesas de pessoal consomem, em alguns dos anos no período estudado, valores superiores a 100% da RLR, as transferências (superiores a 25%) provavelmente asseguraram alguma folga de caixa. Outros estados, como Bahia e Espírito Santo, observaram um crescimento dessas nos últimos anos, enquanto Minas Gerais apresenta um quadro inverso.⁸⁴

Quando se observa a situação fiscal no final da década de 90 pode-se quase afirmar que, para se alcançar os resultados primários tácitos, haverá uma completa reversão do processo de descentralização segundo a ótica estadual. Constata-se, assim, a retração do peso das UFs no contexto federativo brasileiro, com implicações sobre a autonomia.

⁸⁴ No caso de Minas Gerais, os dados referentes a transferências em 1999 estão com algum problema no registro.

5 - EQUACIONAMENTO DA DÍVIDA ESTADUAL: UMA QUESTÃO DE SUSTENTABILIDADE

O Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira tinha por objetivo equacionar a questão do endividamento estadual. Em acordo com o diagnóstico inicial de inadequação do padrão de financiamento, o refinanciamento permitia vislumbrar a compatibilização entre a capacidade de pagamento das UFs e um elevado estoque de dívidas. Refinanciamento e um hercúleo ajuste fiscal revelavam-se condições *sine qua non* para equilibrar a situação financeira dos estados. A sustentabilidade da dívida e, conseqüentemente, seu efetivo equacionamento não estavam atrelados simplesmente a um ajuste fiscal estático no tempo, mas deveriam advir de uma concepção dinâmica de ajuste. Em um primeiro momento, uma combinação de alienação de bens, operações de crédito e transferências voluntárias financiou parte do superávit primário estadual. Nesse contexto, torna-se relevante discutir em termos estruturais a sustentabilidade da dívida e, como se verá, implicitamente, a sustentabilidade do ajuste.

Para essa discussão, apresentar-se-ão as implicações do refinanciamento sobre a dívida estadual. Para tanto, expôs-se a evolução recente e as mudanças na composição que eventualmente tenham ocorrido. Em um segundo momento, avaliou-se a consistência do ajuste em uma discussão sobre sustentabilidade da dívida.

A evolução recente do endividamento estadual foi fortemente marcada pela assinatura dos contratos de refinanciamento, que reconfiguraram o perfil da dívida. O incremento de 11% em três anos assim como as oscilações verificadas no período (particularmente em 1999)⁸⁵ refletiram o crescimento da dívida externa (duplicada no período em decorrência da desvalorização cambial) e o processo de renegociação da dívida entre os governos estaduais e a União.

Em janeiro de 1998, o endividamento estadual alcançava R\$ 205 bilhões⁸⁶ (Tabela 18). O passivo das UFs diretamente com o Tesouro, da ordem de R\$ 126 bilhões (61% do total), referia-se fundamentalmente aos refinanciamentos já contratados no âmbito das leis 7.977/89, 8.727/93 e 9.496/97.⁸⁷ A mobiliária, a bancária e a externa explicavam, por sua vez, respectivamente, 21% (R\$ 44 bilhões), 12% (R\$ 25 bilhões) e 5% (R\$ 10 bilhões) da dívida. Desses R\$ 79 bilhões, R\$ 59 bilhões encontravam-se em mãos de credores federais ou de bancos estaduais (Tabela 19).

⁸⁵ Bahia, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro e Ceará, além do Paraná. O caso do Rio de Janeiro ilustra essa hipótese. A dívida do estado cresce de R\$ 19 bilhões para R\$ 28 bilhões em menos de um ano (entre janeiro de 1998 e dezembro de 1998). Tal fato pode ser atribuído à incorporação de antigas dívidas ao saldo do estado e explica significativamente o comportamento da dívida estadual no período. Por outro lado, a redução da dívida do estado em R\$ 4 bilhões entre novembro e dezembro de 1999 deve ser associada à assinatura do acordo da dívida que se traduziu na redução da dívida pelo pagamento de 20% à vista (por intermédio da transferência de direitos do estado sobre *royalties* do petróleo para a União) e com o subsídio concedido pelo governo federal.

⁸⁶ Com base em levantamento de dados realizado pelo Banco do Brasil (responsável pela cobrança e pela consolidação das estatísticas sobre a dívida estadual), repassado por força da lei ao Banco Central e disponibilizado ao público por meio do *Boletim de Finanças Estaduais e Municipais do Banco Central*, foi realizada a descrição da evolução recente do endividamento.

⁸⁷ No começo de 1998, a dívida estadual relativa às leis 7.977/89, 8.727/93 e 9.496/97 representava, respectivamente, R\$ 8 bilhões, R\$ 38 bilhões e R\$ 66 bilhões. Embora alguns estados tenham assinado, em 1997, contratos de refinanciamento da dívida estadual, no final desse ano os únicos estados com o aval final do Senado para receber o empréstimo eram São Paulo, Bahia e Ceará. É interessante observar que no caso dos dois últimos houve retificações posteriores.

TABELA 18

Evolução mensal da dívida por categoria

(Em R\$ milhões de dezembro/2000)

	Dívida contratual				Dívida		
	Tesouro	Bancária	Externa	Total	Mobiliária	Flutuante	Total
Jan/98	125.976	24.556	5.520	160.890	44.040	453	205.382
Fev/98	126.950	25.173	5.634	162.583	44.644	369	207.595
Mar/98	127.386	24.603	5.738	162.542	45.418	377	208.337
Abr/98	128.766	25.372	5.903	164.486	46.147	281	210.913
Mai/98	128.831	25.314	5.980	164.672	47.907	280	212.860
Jun/98	143.227	23.680	6.295	177.788	31.760	-	209.548
Jul/98	150.562	28.643	6.518	190.295	32.116	-	222.411
Ago/98	153.480	27.759	6.748	192.584	31.768	-	224.352
Set/98	157.123	27.524	6.976	196.220	30.785	-	227.005
Out/98	159.561	27.214	7.274	198.654	30.235	-	228.889
Nov/98	172.163	25.725	7.559	210.161	17.205	-	227.365
Dez/98	173.896	24.582	7.814	210.952	17.406	-	228.357
Jan/99	178.881	24.149	11.441	219.354	17.348	-	236.701
Fev/99	176.691	23.951	11.470	216.793	16.387	-	233.180
Mar/99	172.886	24.148	9.481	211.117	17.089	-	228.206
Abr/99	182.875	24.135	9.097	220.766	17.402	-	238.168
Mai/99	184.829	24.285	9.541	224.037	17.910	-	241.948
Jun/99	182.965	23.874	9.813	222.040	17.974	-	240.014
Jul/99	183.130	23.708	9.866	222.025	17.946	-	239.971
Ago/99	183.504	23.303	10.563	222.689	17.552	-	240.240
Set/99	182.835	23.752	10.533	222.292	17.458	-	239.751
Out/99	184.111	23.546	10.484	223.223	17.321	-	240.544
Nov/99	181.319	23.319	10.145	219.770	16.945	-	236.716
Dez/99	198.471	15.858	9.444	228.607	3.193	-	231.800
Jan/00	198.133	15.259	9.421	227.630	3.194	-	230.824
Fev/00	199.079	15.350	9.093	228.375	3.221	-	231.596
Mar/00	198.955	15.095	9.087	228.280	2.994	-	231.274
Abr/00	198.141	15.131	9.234	227.645	3.018	-	230.663
Mai/00	198.097	15.017	9.307	227.531	3.027	-	230.558
Jun/00	196.975	14.900	9.119	226.079	2.552	-	228.630
Jul/00	194.220	14.627	8.854	222.709	2.516	-	225.225
Ago/00	193.501	14.494	8.945	221.867	2.494	-	224.361
Set/00	196.845	14.445	8.999	225.198	2.431	-	227.628
Out/00	196.662	14.140	9.331	224.992	2.444	-	227.436
Nov/00	196.792	14.101	9.578	225.349	2.403	-	227.752
Dez/00	195.891	14.032	9.629	224.533	2.407	-	226.940

Fonte: Boletim de Finanças Estaduais e Municipais do Banco Central.

TABELA 19

Evolução mensal da dívida junto aos setores público e privado

(Em R\$ milhões de dezembro/2000)

UF	Pública			Privada			Total	
	Tesouro	Bancos	Total	Fund. int.	Externa	Flutuante		
Jan/98	125.976	58.890	184.866	14.543	5.520	453	20.516	205.382
Fev/98	126.950	60.501	187.451	14.141	5.634	369	20.144	207.595
Mar/98	127.386	62.055	189.441	12.781	5.738	377	18.895	208.337
Abr/98	128.766	63.816	192.583	12.146	5.903	281	18.330	210.913
Mai/98	128.831	63.961	192.792	13.807	5.980	280	20.068	212.860
Jun/98	143.227	48.398	191.625	11.628	6.295	-	17.922	209.548
Jul/98	150.562	53.572	204.134	11.759	6.518	-	18.277	222.411
Ago/98	153.480	52.818	206.298	11.306	6.748	-	18.054	224.352
Set/98	157.123	52.703	209.826	10.203	6.976	-	17.179	227.005
Out/98	159.561	52.045	211.607	10.008	7.274	-	17.282	228.889
Nov/98	172.163	38.190	210.353	9.453	7.559	-	17.012	227.365
Dez/98	173.896	37.638	211.534	9.010	7.814	-	16.823	228.357
Jan/99	178.881	37.419	216.300	8.960	11.441	-	20.401	236.701
Fev/99	176.691	36.274	212.964	8.746	11.470	-	20.216	233.180
Mar/99	172.886	36.602	209.488	9.238	9.481	-	18.719	228.206
Abr/99	182.875	36.500	219.375	9.697	9.097	-	18.794	238.168
Mai/99	184.829	36.930	221.760	10.647	9.541	-	20.188	241.948
Jun/99	182.965	36.536	219.501	10.701	9.813	-	20.513	240.014
Jul/99	183.130	36.441	219.571	10.534	9.866	-	20.400	239.971
Ago/99	183.504	36.034	219.537	10.140	10.563	-	20.703	240.240
Set/99	182.835	36.538	219.373	9.844	10.533	-	20.378	239.751
Out/99	184.111	36.287	220.398	9.661	10.484	-	20.145	240.544
Nov/99	181.319	35.927	217.246	9.324	10.145	-	19.469	236.716
Dez/99	198.471	15.698	214.170	8.187	9.444	-	17.631	231.800
Jan/00	198.133	15.111	213.244	8.159	9.421	-	17.580	230.824
Fev/00	199.079	15.211	214.290	8.213	9.093	-	17.306	231.596
Mar/00	198.955	14.973	213.928	8.259	9.087	-	17.346	231.274
Abr/00	198.141	15.008	213.149	8.279	9.234	-	17.513	230.662
Mai/00	198.097	14.890	212.987	8.264	9.307	-	17.571	230.558
Jun/00	196.975	14.782	211.758	7.753	9.119	-	16.873	228.630
Jul/00	194.220	14.514	208.734	7.637	8.854	-	16.491	225.225
Ago/00	193.501	14.384	207.885	7.531	8.945	-	16.475	224.361
Set/00	196.845	14.376	211.222	7.408	8.999	-	16.407	227.628
Out/00	196.662	13.852	210.515	7.591	9.331	-	16.922	227.436
Nov/00	196.792	13.820	210.612	7.563	9.578	-	17.140	227.752
Dez/00	195.891	13.752	209.643	7.669	9.629	-	17.298	226.940

Fonte: Boletim de Finanças Estaduais e Municipais do Banco Central.

Como consequência da Lei 9.496/97, o refinanciamento foi gradualmente estendido às demais UFs e, no final de 1999, já haviam sido negociadas dívidas das 25 UFs contempladas no Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira.

O processo de federalização da dívida estadual culminou com uma dívida estadual junto ao setor público em 2000 da ordem de R\$ 210 bilhões — distribuídos entre o Tesouro Nacional (87%)⁸⁸ e os bancos públicos (6%).⁸⁹ No período, houve (sem considerar os credores estrangeiros) uma queda da participação do setor privado de 7% para 3%.

A participação pouco significativa da dívida junto ao setor privado no montante total⁹⁰ pode ser atribuída a dois fatores. Primeiro, fundamentados pelas leis 7.976/89, 8.727/93 e 9.496/97, os sucessivos refinanciamentos reduziram significativamente o estoque de dívida junto ao setor privado. Em segundo lugar, o principal credor dos governos estaduais tradicionalmente sempre foi o próprio setor público. Conforme citado inicialmente, as relações intergovernamentais sempre apresentaram uma dimensão financeira, manifesta no endividamento. Na maior parte das vezes, as renegociações consolidaram dívidas precedentemente junto ao setor público.

No período observado, contudo, houve uma mudança na composição da dívida junto ao setor público. Sob a égide da Lei 9.496/97, mais de R\$ 70 bilhões foram transferidos ao Tesouro Nacional. Desse total, mais de R\$ 50 bilhões referiam-se a instituições financeiras públicas. Na renegociação, a assunção da dívida mobiliária e contratual pela União muitas vezes foi uma transferência contábil de passivos, na medida em que esses compromissos já tinham como credor a União ou entidades a ela vinculadas.⁹¹

Na reestruturação fiscal e financeira das UFs, a dívida mobiliária foi reduzida de 21% para 1% do endividamento global. O mesmo ocorreu com a dívida bancária. Ambas foram convertidas em dívida junto ao Tesouro. Conforme mencionado na Seção 3, tal mudança teve, como consequência da fixação da taxa de juros, a normalização da trajetória do endividamento.

Em face disso, as participações das UFs pouco oscilaram no período. As variações que eventualmente ocorreram entre 1998 e 2000 estavam associadas ao processo de acomodação decorrente da própria consolidação da dívida. Caso de fato todos os estados cumpram em dia seus compromissos para com o Tesouro Nacional, constatar-se-ia uma tendência à estabilização da distribuição regional do endividamento (Tabela 21).⁹²

⁸⁸ Desses R\$ 210 bilhões, R\$ 137 bilhões referiam-se à Lei 9.496/97, enquanto as leis 7.976/89 e 8.727/93 respondem por, respectivamente, R\$ 8 bilhões e R\$ 38 bilhões.

⁸⁹ Os bancos federais e estaduais respondiam por 4%, enquanto o Banco Central pelos 2% restantes.

⁹⁰ A dívida junto ao setor privado, da ordem de R\$ 16 bilhões, basicamente consiste na dívida com credores externos (R\$ 9 bilhões) e com credores contratuais (R\$ 4 bilhões). A dívida mobiliária atualmente responde por menos de 2% da dívida estadual (R\$ 3 bilhões).

⁹¹ É interessante observar que muitas vezes houve apenas uma mudança da composição da dívida junto ao setor público já que uma parte significativa da dívida mobiliária (79%) estava nas mãos do setor público.

⁹² As mudanças na distribuição regional que porventura ocorreram no período foram pouco significativas e podem ser atribuídas ao fato de que algumas UFs já tinham assinado contratos de refinanciamento onde outras ainda se encontravam consolidando a dívida. Assim, alguns estados tiveram sua dívida reduzida pelos procedimentos próprios ao acordo e outros incrementada pela incorporação de dívidas até então desconhecidas.

TABELA 20

Evolução mensal da dívida estadual por UF

(Em R\$ milhões de dezembro/2000)

UFs	Jan/98	Jun/98	Dez/98	Jun/99	Dez/99	Jun/00	Dez/00
Região Norte	6.210	7.150	7.513	7.591	7.430	7.053	6.769
Acre	691	702	722	852	785	763	717
Amazonas	1.848	2.019	2.456	2.083	2.264	1.973	1.927
Pará	1.840	1.882	1.862	2.025	1.906	1.851	1.764
Rondônia	1.058	1.739	1.609	1.620	1.492	1.504	1.454
Amapá	101	105	107	142	131	128	123
Roraima	293	306	317	355	340	338	322
Tocantins	378	396	441	514	513	498	463
Região Nordeste	28.422	28.573	33.150	34.164	33.741	33.177	32.476
Maranhão	3.657	3.842	3.603	4.582	4.586	4.506	4.306
Piauí	2.001	2.082	2.203	2.335	2.209	2.170	2.191
Ceará	3.210	3.341	3.658	3.827	4.256	4.218	4.128
Rio Grande do Norte	1.167	1.181	1.123	1.252	1.271	1.268	1.217
Paraíba	2.422	2.445	2.570	2.681	2.448	2.396	2.395
Pernambuco	3.851	3.716	5.471	5.443	5.152	4.874	4.638
Alagoas	3.464	3.001	3.328	3.158	3.126	3.136	3.108
Sergipe	1.550	1.715	1.492	1.539	1.478	1.430	1.395
Bahia	7.100	7.250	9.702	9.347	9.216	9.179	9.100
Região Sudeste	123.973	125.959	141.249	143.815	134.131	133.596	133.557
Minas Gerais	22.689	20.930	26.042	27.422	27.096	26.758	26.835
Espírito Santo	2.065	2.102	2.148	2.815	2.686	2.692	2.667
Rio de Janeiro	20.740	22.400	30.311	31.700	27.117	27.209	27.279
São Paulo	78.480	80.527	82.748	81.879	77.232	76.938	76.775
Região Sul	27.433	29.210	27.727	35.037	37.427	36.090	34.950
Paraná	4.882	4.911	5.401	8.941	11.312	11.095	9.533
Santa Catarina	5.844	6.317	6.303	6.738	7.018	6.626	6.797
Rio Grande do Sul	16.708	17.982	16.023	19.358	19.097	18.368	18.619
Região Centro-Oeste	18.891	18.656	18.717	19.408	19.071	18.714	19.188
Mato Grosso	4.458	4.592	4.464	4.911	4.791	4.655	4.622
Mato Grosso do Sul	3.957	3.536	3.515	3.659	3.589	3.520	4.113
Goiás	9.022	8.975	9.056	9.172	9.116	9.014	8.994
Distrito Federal	1.454	1.553	1.682	1.665	1.574	1.525	1.460
Total	204.930	209.548	228.357	240.014	231.800	228.630	226.940

Fonte: Boletim de Finanças Estaduais e Municipais do Banco Central.

TABELA 21

Evolução mensal da dívida estadual por UF

UFs	(Em %)						
	Jan/98	Jun/98	Dez/98	Jun/99	Dez/99	Jun/00	Dez/00
Região Norte	3,0	3,4	3,3	3,2	3,2	3,1	3,0
Acre	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3
Amazonas	0,9	1,0	1,1	0,9	1,0	0,9	0,8
Pará	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Rorônia	0,5	0,8	0,7	0,7	0,6	0,7	0,6
Amapá	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Roraima	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Tocantins	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Região Nordeste	13,9	13,6	14,5	14,2	14,6	14,5	14,3
Maranhão	1,8	1,8	1,6	1,9	2,0	2,0	1,9
Piauí	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	1,0
Ceará	1,6	1,6	1,6	1,6	1,8	1,8	1,8
Rio Grande do Norte	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5
Paraíba	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,0	1,1
Pernambuco	1,9	1,8	2,4	2,3	2,2	2,1	2,0
Alagoas	1,7	1,4	1,5	1,3	1,3	1,4	1,4
Sergipe	0,8	0,8	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6
Bahia	3,5	3,5	4,2	3,9	4,0	4,0	4,0
Região Sudeste	60,5	60,1	61,9	59,9	57,9	58,4	58,9
Minas Gerais	11,1	10,0	11,4	11,4	11,7	11,7	11,8
Espírito Santo	1,0	1,0	0,9	1,2	1,2	1,2	1,2
Rio de Janeiro	10,1	10,7	13,3	13,2	11,7	11,9	12,0
São Paulo	38,3	38,4	36,2	34,1	33,3	33,7	33,8
Região Sul	13,4	13,9	12,1	14,6	16,1	15,8	15,4
Paraná	2,4	2,3	2,4	3,7	4,9	4,9	4,2
Santa Catarina	2,9	3,0	2,8	2,8	3,0	2,9	3,0
Rio Grande do Sul	8,2	8,6	7,0	8,1	8,2	8,0	8,2
Região Centro-Oeste	9,2	8,9	8,2	8,1	8,2	8,2	8,5
Mato Grosso	2,2	2,2	2,0	2,0	2,1	2,0	2,0
Mato Grosso do Sul	1,9	1,7	1,5	1,5	1,5	1,5	1,8
Goiás	4,4	4,3	4,0	3,8	3,9	3,9	4,0
Distrito Federal	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Boletim de Finanças Estaduais e Municipais do Banco Central.

A atual distribuição regional caracteriza-se pela concentração de passivos nas regiões Sudeste (59%) e Sul (14%) (Tabelas 20 e 21). Esse resultado, em termos absolutos, não considera as especificidades da distribuição do produto e da receita no Brasil. Utilizaram-se, então, como parâmetro o PIB estadual, com o objetivo de expurgar

o efeito das disparidades regionais, e a RLR estadual, a fim de avaliar a capacidade de pagamento atual dos governos estaduais.

Constata-se, então, que a distribuição regional da dívida reproduz a contribuição das UFs à formação do PIB (Tabela 22). A aparente disparidade entre os estados reflete as desigualdades regionais. Grande parte dos estados apresenta um endividamento da ordem de 20% a 25% do PIB estadual.⁹³ Como o dinamismo da economia local é um dos principais indicadores da capacidade de arrecadação (e, conseqüentemente, da capacidade de pagamento), a despeito de a dívida paulista ser 17 vezes a do Mato Grosso e nove vezes a de Goiás, o problema é muito maior para os estados do Centro-Oeste do que para os da região Sudeste.

TABELA 22

Dívida Estadual: associações com o PIB e com a Receita — Posição 1999

(Em valores correntes)

UFs	Em R\$ milhões			Distribuição %			Dívida em %	
	PIB	RLR	Dívida	PIB	RLR	Dívida	PIB	RLR
Região Norte	51.856	6.126	6.769	5	7	3	13	1,1
Acre	2.319	538	717	0	1	0	31	1,3
Amazonas	13.811	1.445	1.927	1	2	1	14	1,3
Pará	23.243	1.819	1.764	2	2	1	8	1,0
Rondônia	7.598	706	1.454	1	1	1	19	2,1
Amapá	1.832	493	123	0	1	0	7	0,2
Roraima	1.307	324	322	0	0	0	25	1,0
Tocantins	1.748	800	463	0	1	0	26	0,6
Região Nordeste	135.546	16.213	32.476	13	19	14	24	2,0
Maranhão	10.447	1.388	4.306	1	2	2	41	3,1
Piauí	5.135	934	2.191	0	1	1	43	2,3
Ceará	19.547	2.919	4.128	2	3	2	21	1,4
Rio Grande do Norte	9.338	1.144	1.217	1	1	1	13	1,1
Paraíba	7.927	1.120	2.395	1	1	1	30	2,1
Pernambuco	24.820	2.518	4.638	2	3	2	19	1,8
Alagoas	8.283	998	3.108	1	1	1	38	3,1
Sergipe	5.799	1.032	1.395	1	1	1	24	1,4
Bahia	44.250	4.161	9.100	4	5	4	21	2,2

continua

⁹³ Algumas exceções a serem ressaltadas referem-se a São Paulo e a estados da região Centro-Oeste. São Paulo apresentava uma dívida, em termos de percentual do PIB estadual, da ordem de 19%, inferior até mesmo à média Brasil (21%). Pelo peso do estado na dívida total, São Paulo produz efeito significativo sobre a média, reduzindo-a. Caso se extraísse o estado da amostra, a média Brasil subiria para 23%. Já no caso da região Centro-Oeste, os estados de Goiás e Mato Grosso apresentavam elevadas participações de dívida em termos dos seus respectivos PIBs (43% e 40%), como pode ser visto na Tabela 21. Tal fato não transparece quando se usa como parâmetro a RCL ou a RLR em decorrência dos efeitos do sistema de transferência.

continuação

UFs	Em R\$ milhões			Distribuição %			Dívida em %	
	PIB	RLR	Dívida	PIB	RLR	Dívida	PIB	RLR
Região Sudeste	640.033	43.818	133.557	60	50	59	21	3,0
Minas Gerais	105.134	8.098	26.835	10	9	12	26	3,3
Espírito Santo	16.113	1.640	2.667	2	2	1	17	1,6
Rio de Janeiro	119.041	7.440	27.279	11	9	12	23	3,7
São Paulo	399.745	26.640	76.775	37	30	34	19	2,9
Região Sul	170.569	13.918	34.950	16	16	15	20	2,5
Paraná	62.810	5.250	9.533	6	6	4	15	1,8
Santa Catarina	32.799	2.650	6.797	3	3	3	21	2,6
Rio Grande do Sul	74.960	6.018	18.619	7	7	8	25	3,1
Região Centro-Oeste	75.867	7.358	19.188	7	8	8	25	2,6
Mato Grosso	11.554	1.490	4.622	1	2	2	40	3,1
Mato Grosso do Sul	14.622	1.138	4.113	1	1	2	28	3,6
Goiás	20.828	2.052	8.994	2	2	4	43	4,4
Distrito Federal	28.863	2.678	1.460	3	3	1	5	0,5
Total	1.073.871	87.433	226.940	100	100	100	21	2,6

Fontes: IPEA, Boletim de Finanças Estaduais (Banco Central) e www.stn.gov.br.
Nota: Dívida referente a dezembro de 1999.

A distribuição regional das dívidas refinanciadas não é homogênea. No caso da Lei 7.976/89, a região Sudeste consumiu 45% dos recursos renegociados e a região Sul, 15%, enquanto o Nordeste absorveu 26% e o Centro-Oeste, 13%. Quando se compara a distribuição regional da dívida com a contribuição desses estados para a formação do PIB, constata-se que as regiões Nordeste e Centro-Oeste estão relativamente superdimensionadas.

Quando se analisa a participação das regiões no financiamento referente à Lei 8.727/93, isso se torna mais evidente. O Sudeste, que responde por 60% do PIB brasileiro, recebeu menos de 30% dos recursos destinados ao refinanciamento, enquanto o Nordeste, o Centro-Oeste e o Norte foram contemplados com 60%. Tal situação inverte-se quando se trata da Lei 9.496/97. A região Sudeste recebeu mais de 70% dos recursos, seguida pela região Sul (com 17% do total). As demais regiões dividiram entre si o restante (10%).

Assim, embora atualmente todas as regiões do país apresentem estruturas de endividamento similares, com dívidas predominantemente junto ao setor público (no Sudeste, 96%; no Sul, 85%; no Centro-Oeste, 93%; no Nordeste, 88%; no Norte, 88%), a estrutura da dívida renegociada é muito diferenciada (Tabela 23). No Sul e no Sudeste, predomina a dívida referente ao último processo de refinanciamento. Nas demais regiões, a Lei 9.496/97 representa cerca de 1/3 da dívida, enquanto a Lei 8.727/93 responde por aproximadamente 50%. Pode-se atribuir tal fato ao processo de endividamento dos governos estaduais, anteriormente discutido.

TABELA 23

Dívida Estadual - posição dez. de 2000

Em R\$ milhões de dez/2000

UFs	Lei 7976		Lei 8727		Lei 9496		Outras	Total
	Total	dist.	Total	dist.	Total	dist.		
Região Norte	43	1	2.605	7	1.947	1	830	5.425
Acre	8	0	446	1	188	0	4	646
Amazonas	-	0	1.219	3	281	0	405	1.904
Pará	31	0	600	2	474	0	344	1.448
Rondônia	4	0	199	1	915	1	62	1.180
Amapá	-	0	-	0	37	0	4	40
Roraima	-	0	62	0	54	0	3	119
Tocantins	-	0	78	0	-	0	9	87
Região Nordeste	2.175	26	12.388	33	8.675	6	3.008	26.246
Maranhão	414	5	2.428	6	616	0	537	3.995
Piauí	98	1	1.100	3	482	0	309	1.989
Ceará	667	8	897	2	792	1	307	2.664
Rio Grande do Norte	82	1	655	2	73	0	114	924
Paraíba	162	2	1.253	3	431	0	356	2.201
Pernambuco	230	3	1.444	4	2.163	2	302	4.139
Alagoas	92	1	804	2	928	1	196	2.020
Sergipe	18	0	612	2	451	0	98	1.178
Bahia	412	5	3.194	8	2.740	2	789	7.136
Região Sudeste	3.970	48	10.305	27	98.314	72	6.320	118.908
Minas Gerais	222	3	2.012	5	21.202	16	1.080	24.516
Espírito Santo	103	1	671	2	803	1	238	1.815
Rio de Janeiro	598	7	1.733	5	15.610	11	830	18.771
São Paulo	3.047	37	5.889	16	60.699	44	4.172	73.807
Região Sul	1.029	12	4.230	11	21.841	16	1.298	28.398
Paraná	56	1	1.334	4	4.851	4	568	6.809
Santa Catarina	562	7	664	2	3.290	2	184	4.699
Rio Grande do Sul	411	5	2.233	6	13.700	10	546	16.889
Região Centro-Oeste	1.068	13	8.262	22	5.827	4	1.756	16.913
Mato Grosso	311	4	2.107	6	1.365	1	533	4.316
Mato Grosso do Sul	298	4	1.366	4	1.807	1	510	3.981
Goiás	460	6	4.789	13	1.967	1	701	7.917
Distrito Federal	-	0	-	0	688	1	12	700
Total	8.285	100	37.790	100	136.604	100	13.212	195.891

Fonte: Boletim de Finanças Estaduais e Municipais

A distribuição regional dos refinanciamentos concedidos pela União às UFs relete, em última instância, a disponibilidade de crédito. Em grande medida, as dívidas passíveis de renegociação foram definidas em lei e, portanto, relacionadas aos em-

préstimos assumidos pelos governos estaduais. Como o poder público, muitas vezes, preocupado em satisfazer as demandas do eleitorado, não considerou as implicações intertemporais da utilização de operações de crédito sobre o equilíbrio fiscal e financeiro das finanças estaduais, pode-se supor que os governos estaduais utilizaram os recursos disponíveis para se financiar e que as alternativas de financiamento são muito diferenciadas regionalmente.

No momento, a estrutura da dívida é pautada pelo processo de refinanciamento da dívida estadual. Como mais de 85% da dívida foram renegociados, atualmente os compromissos estaduais estão predominantemente inscritos sob a forma de contratos (94%, dos quais a dívida interna corresponde a 90,1%, contra 3,9% da dívida externa). Os 6% restantes referem-se à dívida em títulos (a maior parte com o Banco Central e bancos públicos federais).⁹⁴

A evolução do endividamento entre 1998 e 2000 indicou a correção da trajetória da dívida estadual e o equacionamento temporário da questão. A sustentabilidade (e conseqüente equacionamento efetivo do endividamento) depende de três variáveis, a saber: o crescimento do PIB, os resultados fiscais dos governos estaduais e o comportamento da taxa de juros.⁹⁵ A taxa de juros subsidiada criou as condições necessárias (muito embora não suficientes) para assegurar sustentabilidade à dívida. Todavia, muitas vezes as possibilidades de os governos estaduais influenciarem o desempenho das demais variáveis são limitadas, quando não inexistentes.

Os resultados primários estão relacionados com a trajetória da despesa e da receita. Na esfera da despesa a principal alternativa de ajuste localizar-se-ia na rubrica “pessoal”. Constatou-se, contudo, que tal medida estava longe de ser trivial. Na rubrica de “pessoal” estão contabilizados os aposentados, cuja remuneração somente pode ser reduzida pela deterioração do valor real dos rendimentos. Isso reduz o grau de manobra dos governos estaduais na medida em que parte do gasto é incompressível.

Os ativos, por sua vez, contam com a estabilidade assegurada pela Constituição. Assim, a redução efetiva e permanente do gasto está praticamente limitada a programas de demissão voluntária, exoneração de funcionários temporários e a instituição, ou aumento, de contribuição sobre a folha de pagamentos para financiar o pagamento de pensões e aposentadorias.⁹⁶

⁹⁴ Aparentemente, esses títulos foram negociados no acordo de refinanciamento da dívida estadual, mas provavelmente não foram ainda contabilizados como dívida refinanciada. Essa suspeita baseia-se na distribuição regional da dívida, fortemente concentrada nos estados de Santa Catarina, Rio de Janeiro e Alagoas.

⁹⁵ A sustentabilidade fiscal é definida por Reis (1998) como “(...) the combination of government spending and tax policies which assures that the public debt/GDP ratio converges to some predetermined level, in the long run. In a simple model where the budget deficit is financed by interest bearing debt and money creation, the dynamic relationship between deficit, debt, and GDP growth is given by:

$$d_t - d_{t-1} = b_t - s_t + d_{t-1} \cdot (r_t - g_t) / (1 + g_t)$$

where:

d : debt/GDP ratio;

b : primary deficit in percent of GDP (primary surplus if negative);

s : seignorage in percent of GDP;

r : real interest rate;

g : real GDP growth (...)

No caso estadual, a *seignoriage* não é considerada para o cálculo da sustentabilidade da dívida.

⁹⁶ É importante dizer que os temporários estão concentrados nas áreas de educação e saúde.

Além do mais, como o funcionalismo estadual está, em grande medida, concentrado em áreas como saúde, segurança pública e educação, a demissão, ou mesmo a extinção de cargos, implica piora dos serviços prestados à população (e particularmente prejudica as camadas mais carentes). Em alguns casos, certas funções hoje desempenhadas pelos governos estaduais poderiam ser assumidas por municípios. Observar-se-ia, no entanto, somente uma transferência de desequilíbrios, sem que houvesse de fato uma solução.

A maior parte das alternativas para a redução dos gastos com pessoal, portanto, esbarra em questões de ordem ética, política e institucional. Eticamente não é correto reduzir salários reais. Institucionalmente está proibida a demissão de funcionalismo público, a não ser em casos muito específicos. E a decisão de não mais prestar certos serviços (ou oferecê-los com menor qualidade) pioraria a qualidade de vida da população e encerraria custos políticos significativos.

A redução permanente dos gastos com pessoal implicaria limites à descentralização fiscal e ao papel desempenhado pelos estados no federalismo brasileiro. É interessante observar que os estados cumprem uma função articuladora no desenho institucional do Estado Federativo brasileiro e são responsáveis pela intermediação entre governo federal e mais de 5 mil municípios.

O ajuste seria, portanto, muito mais suave se realizado na esfera da receita. Conforme a Tabela 24, o aumento do numerador permite reduzir a razão entre gasto com pessoal e RLR (supondo-se constante, em termos reais, as despesas com funcionalismo) e, assim, ajustá-la em direção às metas presentes no contrato de refinanciamento.

A elevação da receita, contudo, depende de fatores que estão fora do controle das administrações estaduais. As UFs poderiam realizar ingerências a fim de obter ganhos de eficiência na arrecadação do ICMS. No entanto, embora em termos agregados a principal fonte de receita estadual seja o ICMS, como se nota na Tabela 25, o percentual de receita explicado pelo ICMS varia muito de estado para estado.

TABELA 24

Implicações de um aumento no ICMS (10%) — com base em 2000

(Em R\$ milhões de dezembro/2000)

Ufs	ICMS ^{a, b}	RLR		Pessoal/RLR	
	>10%	Nova	Variação %	Antigo (%)	Novo (%)
Região Norte	3.168	8.736	3	52	50
Acre	95	656	1	68	67
Amazonas	1.204	2.165	5	41	39
Pará	1.012	2.727	3	62	60
Rondônia	445	987	4	61	58
Amapá	85	646	1	41	40
Roraima	93	465	2	47	46
Tocantins	234	1.090	2	37	36
Região Nordeste	9.627	20.308	5	54	51
Maranhão	538	1.896	3	48	46
Piauí	367	1.105	3	57	55
Ceará	1.581	3.263	5	51	49
Rio Grande do Norte	678	1.561	4	57	55
Paraíba	621	1.436	4	44	42
Pernambuco	1.821	3.527	5	63	60
Alagoas	445	1.391	3	56	54
Sergipe	419	1.338	3	53	52
Bahia	3.157	4.791	6	52	49
Região Sudeste	40.591	62.415	6	65	61
Minas Gerais	6.401	11.240	5	72	68
Espirito Santo	1.713	2.872	6	53	50
Rio de Janeiro	6.950	13.346	5	64	61
São Paulo	25.526	34.957	7	64	60
Região Sul	9.749	17.404	5	62	59
Paraná	2.710	6.602	4	49	47
Santa Catarina	2.317	3.485	6	62	59
Rio Grande do Sul	4.722	7.317	6	75	70
Região Centro-Oeste	5.147	9.710	5	82	78
Mato Grosso	1.209	1.941	6	61	58
Mato Grosso do Sul	886	1.547	5	60	57
Goiás	1.843	2.707	7	67	63
Distrito Federal	1.210	3.514	3	113	109
Total	68.282	118.572	6	63	60

Fonte: www.stn.gov.br

^a Como ICMS entende-se o tributo líquido das transferências aos municípios.^b Pela lógica da contabilização das transferências relativas à lei complementar 87/96, haveria uma queda no seu valor, o que não foi considerado no cálculo.

TABELA 25

Receita líquida real e ICMS — posição em 2000

(Em R\$ milhões de dezembro/2000)

UFs	ICMS ^a	Transferências legais ^b		RLR ^d	Participação % no ICMS
		FPE	Outras ^c		
Região Norte	2.880	3.725	480	8.448	34
Acre	86	502	(36)	648	13
Amazonas	1.094	410	242	2.055	53
Pará	920	897	338	2.635	35
Rondônia	404	413	52	947	43
Amapá	77	501	5	638	12
Roraima	85	364	(38)	456	19
Tocantins	213	637	(83)	1.068	20
Região Nordeste	8.752	7.700	823	19.433	45
Maranhão	489	1.060	137	1.847	26
Piauí	334	634	53	1.072	31
Ceará	1.438	1.077	176	3.119	46
Rio Grande do Norte	616	613	73	1.499	41
Paraíba	564	703	71	1.380	41
Pernambuco	1.655	1.013	191	3.361	49
Alagoas	405	611	72	1.351	30
Sergipe	381	610	55	1.300	29
Bahia	2.870	1.379	(5)	4.504	64
Região Sudeste	36.901	1.245	4.718	58.725	63
Minas Gerais	5.819	654	1.182	10.658	55
Espirito Santo	1.558	220	256	2.716	57
Rio de Janeiro	6.319	224	679	12.714	50
São Paulo	23.206	147	2.601	32.637	71
Região Sul	8.862	957	2.110	16.518	54
Paraná	2.464	423	738	6.355	39
Santa Catarina	2.106	188	403	3.274	64
Rio Grande do Sul	4.292	346	969	6.888	62
Região Centro-Oeste	4.679	1.053	728	9.242	51
Mato Grosso	1.099	339	162	1.831	60
Mato Grosso do Sul	805	196	96	1.467	55
Goiás	1.675	417	151	2.539	66
Distrito Federal	1.100	101	318	3.404	32
Total	62.075	14.680	8.858	112.365	55

Fontes: Execução Orçamentária dos Estados, www.stn.gov.br^a Como ICMS entende-se o tributo líquido das transferências aos municípios.^b O valor das transferências inclui a parcela transferida ao Fundef.^c Como outras transferências legais, considerou-se o IPI exp., o IOF ouro, e as relativas à lei complementar 87/96. (até mesmo a parcela destinada ao Fundef).^d No cálculo da RLR utilizaram-se os dados de execução orçamentária.

Realizou-se, então uma simulação do impacto de um aumento de 10% na arrecadação do ICMS sobre a RCL. Constatou-se que o incremento resultou em uma variação positiva entre 1% e 7% (Tabela 24). A dispersão entre os estados, reflexo da disparidade regional, revela que o esforço fiscal das UFs tem como consequência efeitos muito diferenciados. Nos estados com menor poder aquisitivo e, portanto, mais dependentes das transferências federais, o esforço fiscal a ser realizado depende do resultado da arrecadação de tributos federais.⁹⁷

Deve-se dizer também que, em decorrência da cláusula de comprometimento de receita, uma fração do esforço fiscal dos estados é transferida ao governo federal. Além disso, a receita estadual depende em grande medida de tributos que apresentam elevada elasticidade com o PIB (caso do ICMS⁹⁸ e da maior parte das transferências constitucionais).

Os estados pouco podem fazer para alavancar o crescimento da economia. O desempenho do PIB, no entanto, é fundamental para a estabilização da trajetória da dívida pois faz as vezes de parâmetro para avaliar sua evolução e sustentabilidade no tempo.

Muito embora as implicações macroeconômicas do ajuste estadual estejam fora do escopo deste trabalho, pode-se dizer preliminarmente que os efeitos do ajuste fiscal sobre a economia como um todo participariam do processo de estabilização em curso. É interessante observar que o ajuste fiscal no âmbito estadual também implicaria impactos sobre a economia local na medida em que os cortes na despesa governamental repercutiriam sobre a demanda agregada. O impacto sobre a economia regional dependerá do peso no gasto público no PIB. Como essa participação é maior nos estados mais carentes, pode-se deduzir que o impacto recessivo nessas economias é relativamente maior (Tabela 26).

Conclui-se que, em decorrência do Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira, a dívida teve sua trajetória regularizada. Contudo, o resultado fiscal em muitas UFs (condizente com o pagamento das prestações) foi, em parte, financiado pelos recursos obtidos com a alienação de bens e de receitas provenientes de operações de crédito e de transferências voluntárias do governo federal, conforme mencionado na Seção 4. Com o esgotamento dessas fontes de recursos, a sustentabilidade da dívida dependerá das interações entre o superávit primário da taxa de crescimento do PIB e da taxa de juros.

Com a finalidade de observar se o refinanciamento seria capaz de garantir a sustentabilidade da dívida no longo prazo, simulou-se o comportamento da dívida se ela fosse integralmente renegociada com base nas condições da Lei 9.496/97. Esse exercício indica a capacidade dos estados de liquidar o estoque de dívida em condições ótimas em 360 meses. Na Tabela 27, estão os resultados do que denominamos indicador de capacidade de pagamento.

⁹⁷ Mais especificamente do IPI e do IR.

⁹⁸ Para mais detalhes, ver Varsano e Mora (2001).

TABELA 26

RLR e comprometimento de receita em percentual do PIB — posição em 1999

(Em R\$ milhões de dezembro/2000)

UFs	PIB	RLR	Comprometimento de receita ^a	Em % do PIB	
	1999	1999		RLR	Resultado Primário
Região Norte	51.856	7.326	770	14	1
Acre	2.319	643	74	28	3
Amazonas	13.811	1.729	199	13	1
Pará	23.243	2.176	326	9	1
Rondônia	7.598	845	127	11	2
Amapá	1.832	589	-	32	0
Roraima	1.307	387	44	30	3
Tocantins	1.748	957	-	55	0
Região Nordeste	135.546	19.390	2.447	14	2
Maranhão	10.447	1.660	216	16	2
Piauí	5.135	1.117	145	22	3
Ceará	19.547	3.490	401	18	2
Rio Grande do Norte	9.338	1.368	178	15	2
Paraíba	7.927	1.339	174	17	2
Pernambuco	24.820	3.011	346	12	1
Alagoas	8.283	1.193	179	14	2
Sergipe	5.799	1.234	160	21	3
Bahia	44.250	4.976	647	11	1
Região Sudeste	640.033	52.404	6.812	8	1
Minas Gerais	105.134	9.685	1.259	9	1
Espírito Santo	16.113	1.961	255	12	2
Rio de Janeiro	119.041	8.897	1.157	7	1
São Paulo	399.745	31.860	4.142	8	1
Região Sul	170.569	16.645	2.164	10	1
Paraná	62.810	6.279	816	10	1
Santa Catarina	32.799	3.169	412	10	1
Rio Grande do Sul	74.960	7.198	936	10	1
Região Centro-Oeste	75.867	8.799	1.256	12	2
Mato Grosso	11.554	1.782	267	15	2
Mato Grosso do Sul	14.622	1.360	204	9	1
Goiás	20.828	2.454	368	12	2
Distrito Federal	28.863	3.203	416	11	1
Total	1.073.871	104.563	13.450	10	1

Fonte: Execução Orçamentária dos Estados.

^a Comprometimento de receita previsto nos contratos.

TABELA 27

Indicador de capacidade de pagamento

UFs	Dívida ^{a, b} /RLR ^c : cenário I ^d		Dívida ^{a, b} /RLR ^c : cenário II ^d	
	2000	Final do contrato	2000	Final do contrato
Região Norte				
Acre	1,1	0,0	1,1	0,0
Amazonas	1,1	0,0	1,1	0,0
Pará	0,9	0,0	0,9	0,0
Rondônia	1,9	0,0	1,9	0,0
Roraima	0,8	0,0	0,8	0,0
Região Nordeste				
Maranhão	2,2	0,0	2,2	0,0
Piauí	2,1	0,0	2,1	0,0
Ceará	1,0	0,0	1,0	0,0
Rio Grande do Norte	0,8	0,0	0,8	0,0
Paraíba	2,0	0,0	1,9	0,0
Pernambuco	1,2	0,0	1,2	0,0
Alagoas	3,1	0,7	3,0	0,0
Sergipe	1,4	0,0	1,4	0,0
Bahia	1,9	0,0	1,9	0,0
Região Sudeste				
Minas Gerais	2,7	0,8	2,6	0,0
Espírito Santo	1,1	0,0	1,0	0,0
Rio de Janeiro	3,3	1,0	3,3	0,2
São Paulo	2,5	-4,4	2,5	0,0
Região Sul				
Paraná	0,8	0,0	0,8	0,0
Santa Catarina	2,0	0,0	2,0	0,0
Rio Grande do Sul	2,7	0,1	2,6	0,0
Região Centro-Oeste				
Mato Grosso	2,7	-0,5	2,6	0,0
Mato Grosso do Sul	2,8	-4,9	2,7	0,0
Goiás	4,0	1,7	3,9	0,5
Distrito Federal	0,5	0,0	0,5	0,0

Fontes: www.stn.fazenda.gov.br, IPEA e Banco Central.

^a Taxa de juros e comprometimento de receita previstos nos contratos de refinanciamento assinados no âmbito do Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira.

^b Utilizou-se como base para o começo do cálculo do refinanciamento o total no mês seguinte à assinatura do contrato. Considerou-se no cálculo a dívida externa, que, embora tenham crescido significativamente no período, continuou representando menos de 5% do total.

^c Supôs-se elasticidade receita-PIB igual a 1.

^d No cenário I, supôs-se crescimento do PIB de 3% e, no cenário II, crescimento de 4%.

Esse indicador revela a importância do refinanciamento no âmbito da Lei 9.496/97 para os estados mais endividados. Ao constatar que, se obedecidas as condições estipuladas pelos contratos, seria possível ajustar a trajetória da dívida (que praticamente seria eliminada caso o crescimento do PIB alcançasse 4% a.a. em todos os estados e, se ele aumentasse em 3% a.a., somente em alguns poucos estados restaria

algum resíduo), a importância do acordo de refinanciamento para as finanças estaduais torna-se mais evidente.

Como a taxa de juros é dada, a sustentabilidade estará atrelada ao desempenho do PIB e o superávit primário dos estados. Os estados possuem poucos instrumentos para influenciar o desempenho do PIB, muito embora o desempenho da economia afete a arrecadação tributária e, conseqüentemente, a capacidade de pagamento das UFs. Constata-se também, neste trabalho, que muitas vezes o superávit primário não é proporcional ao esforço tributário dos governos estaduais, em decorrência da elevada participação das transferências na formação da RLR. Nesse contexto, pode-se dizer que o equacionamento da dívida, em grande medida, depende de variáveis fora do controle dos governos estaduais.

Conclui-se, então, que o crescimento substancial da economia é condição *sine qua non* para assegurar a sustentabilidade da dívida estadual no longo prazo. Mesmo com elevadas taxas de crescimento do PIB não é certo que os estados alcançarão os resultados desejáveis. Simultaneamente, constatou-se que o controle dos estados sobre o resultado primário não depende exclusivamente do seu esforço fiscal. Ao contrário do que se possa imaginar, os estados possuem uma pequena margem de manobra sobre as variáveis de receita.

6 - ENDIVIDAMENTO ESTADUAL E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Transparecem atualmente, nas relações intergovernamentais, os desdobramentos da crise estadual, entre os quais está a promulgação da lei complementar 101, mais conhecida como LRF. Proposta pelo Executivo federal em 1999 e aprovada pelo Congresso em março de 2000, a LRF estabeleceu regras, limites e controles para uma ação planejada, preventiva e transparente nos três níveis de governo.

A LRF estabeleceu limites ao endividamento do setor público, muito embora seja muito mais abrangente. A lei surgiu como resposta ao desequilíbrio fiscal e financeiro dos governos estaduais, partindo do diagnóstico de que esse era resultado da gestão irresponsável da coisa pública. Diante disso, a nova legislação prevê mecanismos de controle fiscal e financeiro das contas governamentais. A lei, ao evitar a presença da ação irresponsável, tratava implicitamente de evitar situações de déficit potencial e, em última instância, de garantir sustentabilidade ao controle do endividamento.⁹⁹

Já se vislumbrava a sustentabilidade fiscal no tempo como princípio nos mecanismos de controle ao endividamento na terceira rodada de renegociações da dívida estadual. O refinanciamento integrou, conforme mencionado na Seção 3, um Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira. As missões enviadas anualmente às UFs,

⁹⁹ É interessante observar que déficit fiscal não implica necessariamente descontrole das finanças. Pode-se realizar uma gestão responsável e simultaneamente se recorrer ao financiamento via operações de crédito, até porque a análise do gasto deve considerar uma perspectiva intertemporal. Esse seria o caso do endividamento para a realização de obras de infra-estrutura que estimulasse posteriormente o aumento de investimentos privados e incremento da arrecadação. Em parte, essa preocupação está presente na lei (quando se estabelece a regra de ouro, que condiciona as operações de crédito ao montante de despesas com investimento).

para o acompanhamento da situação fiscal e a negociação das metas, assinalavam a ênfase no saneamento fiscal como instrumento de controle ao endividamento.

A questão do controle do endividamento de estados e municípios não é um problema trivial em regimes federativos, na medida em que explicita o dilema básico entre a soberania da Federação e a autonomia dos governos subnacionais. Bobbio associa a descentralização à autonomia dos governos subnacionais. A descentralização total levaria a romper com a noção de Estado [*Dicionário de Política* — Bobbio (p. 329)]. A autonomia dos governos subnacionais deve estar atrelada a mecanismos que evitem a implosão da Federação. Nessa perspectiva, e devido à relativização da relevância atual do federalismo fiscal brasileiro e sua subordinação ao processo de endividamento, a importância do controle do endividamento aparece como possibilidade de limitar a autonomia dos governos ante a soberania da Federação. Assim, no contexto federativo brasileiro, o controle do endividamento é peça indispensável na explicitação das relações financeiras intergovernamentais e simbolizaria um passo a mais na construção de um arcabouço institucional.

Em textos elaborados por organismos internacionais como o Bird e o FMI, são apresentadas sugestões nesse sentido. Segundo Dillinger (1995), técnico do Banco Mundial, a melhor forma de controlar o endividamento seria por meio das forças de mercado com o governo federal sinalizando que não mais interviria no caso de novas crises.¹⁰⁰ Já Ter-Minassiam (1996a) descreve quatro modelos de controle de endividamento, adotados por países descentralizados. A escolha de um desses modelos deveria considerar aspectos socioeconômicos e de ordem político-institucional do país em questão. Observa, porém, que existem muitas variações e vários países optam por controles que não se restringem a um desses modelos.

O primeiro modelo, baseado na *disciplina de mercado*, supõe a presença de mercados livres e abertos, a disponibilidade de informações sobre a situação fiscal-financeira dos governos subnacionais e a impossibilidade de qualquer operação de salvamento em caso de inadimplemento. O *ênfoque cooperativo*, por sua vez, prevê a negociação permanente entre as diferentes esferas de poder, com a discussão de metas fiscais entre governos federal e subnacionais em acordo com os objetivos macroeconômicos. O controle do endividamento subnacional pode ser também por meio de *regras* definidas pela legislação pertinente ou por *controles diretos do governo central* (comum em países unitários, esse formato confere ao governo central a prerrogativa de controlar o endividamento das unidades subnacionais).

O controle do endividamento no Brasil, desde 1964, quando os governos estaduais praticamente iniciaram a contratação de crédito, sempre foi realizado por meio de regras. Pode-se defender tal alternativa, pelas próprias características da formação do Estado brasileiro, como a forma mais adequada de controle ao endividamento. No

¹⁰⁰ Dillinger propõe, então, que se deixe falir um estado de menor importância. A opção deveria considerar o impacto instabilizador caso a “escolha” sobrecaísse sobre um estado com maior peso político. Pode-se dizer que a sugestão fere as prerrogativas federativas. Além disso, a opção por um estado mais pobre, quando os estados mais endividados são exatamente os de maior poder aquisitivo, mostraria que o governo central jamais deixaria de amparar um estado rico, até pelas implicações sistêmicas. Assim, o mercado, seguindo esse raciocínio, não mais emprestaria aos estados menores. Como estes últimos já não têm praticamente nenhum acesso ao crédito privado (à exceção das operações ARO), a medida seria inócua, não solucionando o problema.

entanto, as regras devem ser compatíveis com a heterogeneidade que caracteriza o Brasil. A importância da flexibilidade está associada à criação de um espaço institucional crível.

A impossibilidade de propor uma política global no passado sancionou o sobreendividamento dos governos de algumas UFs. Assim, o endividamento atual reflete, em certa medida, a capacidade de alguns governos estaduais realizarem uma gestão, dentro de certos limites, autônoma relativamente ao governo central. Para São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, a capacidade de obter financiamento junto ao mercado sinalizava exatamente um certo grau de independência das decisões tomadas pelo poder central.

A falta de uma política efetiva de controle de endividamento constitui uma política do governo que, ao se abster de tomar uma decisão, implicitamente está optando por determinadas diretrizes. As especificidades no pacto federativo nacional, no qual as operações de crédito desempenharam um papel fundamental, explicam as limitações dos mecanismos de controle de endividamento dos governos subnacionais em cumprir efetivamente a sua função.

No plano concreto, as dificuldades de controlar o endividamento dos governos subnacionais se deveram ao próprio arcabouço institucional brasileiro, mas não necessariamente a problemas na legislação pertinente [Afonso (1989)]. O Senado, instância na qual tramitam os pedidos para liberação de operações de crédito, por exemplo, não é necessariamente o órgão mais adequado para tratar da questão, posto que é o responsável pela reprodução do equilíbrio federativo. Embora a questão do endividamento esteja intimamente associada à estrutura federativa, o Senado enquanto fórum de decisões mostra-se ineficiente, ignorando até mesmo pareceres técnicos desfavoráveis à aprovação de novos endividamentos.¹⁰¹ Assim, um aparato legal é condição necessária, mas não suficiente, para a institucionalização das relações institucionais.

Como a capacidade de alavancar recursos é muito diferenciada entre as UFs, alguns estados, utilizando as prerrogativas da autonomia, sobreendividaram-se (ver Seção 2). Pela impossibilidade de superar o desequilíbrio financeiro através de mero ajuste fiscal, a União, a fim de cumprir sua função estabilizadora, absorveu o desequilíbrio de modo a evitar crises sistêmicas e, mais uma vez, o endividamento revelou a sua dimensão intergovernamental (ver Seção 3). A existência de mecanismos institucionais de controle de endividamento evita que o sobreendividamento de algumas UFs represente um ônus a ser partilhado entre os demais entes da Federação.

Nota-se aqui que a manutenção do endividamento em patamares compatíveis com o equilíbrio fiscal repercute positivamente sobre os estados, independentemente das implicações macroeconômicas intrínsecas a ele. Em primeiro lugar, as operações de crédito contratadas à taxa de juros de mercado aumentam a vulnerabilidade dos estados ante as decisões de política econômica. Em segundo lugar, o endividamento, a partir de um certo nível, reforça a dependência para com o poder central (pois obriga

¹⁰¹ Em reportagem do *Jornal do Brasil*, de 31/01/97, noticiava-se o fato de o Senado ignorar os pareceres técnicos do Banco Central e autorizar a emissão de títulos por governos estaduais e prefeituras para o pagamento de precatórios. Em 23/02/97, o Senador José Serra afirmava, segundo o mesmo jornal, que: "Pelo modelo atual o Senado aprova tudo. O processo político é de que os senadores de um estado aprovam o aumento do endividamento de outros para depois receber o mesmo tratamento."

a UF a aceitar toda e qualquer condição imposta pela União como contrapartida a um refinanciamento). Em terceiro, a dívida contraída hoje comprometerá a disponibilidade futura de recursos. Por fim, o crescimento descontrolado da dívida (e suas implicações sobre a formação de expectativas e sobre o equilíbrio macroeconômico) ameaçaria a própria Federação.

A LRF estabeleceu, então, regras para o controle ao endividamento para todas as esferas de poder, muito embora o seu principal objetivo seja garantir uma política fiscal sustentável intertemporalmente para estados e municípios já que o governo federal conta com uma restrição orçamentária estrutural como consequência do seu compromisso com a estabilidade macroeconômica (que resulta em necessidade permanente de equilibrar as contas públicas).

Para assegurar a sustentabilidade fiscal intertemporal, prevê-se a obediência a limites e condições no que tange a gasto com pessoal, renúncia de receita, geração de despesas (tais como as referentes a pessoal e a seguridade social), operações de crédito (inclusive por antecipação de receita), concessão de garantia, inscrição em restos a pagar e dívidas consolidada e mobiliária.

O principal instrumento para subordinar os estados a estes limites foi por meio das transferências voluntárias.¹⁰² Para reivindicá-las, as UFs deveriam observar os limites das despesas com pessoal, de operações de crédito e das dívidas consolidada e mobiliária, além de respeitar as regras quanto à inscrição em restos a pagar e aos prazos referentes à entrega e publicação dos relatórios previstos em lei.

As despesas com pessoal foram limitadas a 60% da receita corrente líquida nos estados e municípios e a 50% no caso federal.¹⁰³ Apesar de o limite atinente à União ser inferior, este é muito mais restritivo para os governos subnacionais em decorrência da sua estrutura de gasto. A lei estipula, ainda, o dispêndio por esfera de poder. Isso tornou-se um poderoso instrumento para evitar distorções, pois permitiu ao executivo impor limites ditados pela lei.

As UFs, para renunciar à receita ou para gerar despesa permanente, deverão propor, com base em estimativa do impacto orçamentário-financeiro, registrado na lei de diretrizes orçamentárias, medidas compensatórias, como a criação/ampliação de base tributária ou o aumento da alíquota de impostos e contribuições, para que as metas fiscais não sejam afetadas.

No caso de novas operações de crédito com o aval do governo federal, os governos subnacionais, para pleiteá-las, deverão cumprir uma série de exigências. As demandas deverão ser conduzidas ao Ministério da Fazenda para posteriormente serem encaminhadas ao Senado Federal já com a exposição de motivos do ministro da Fazenda com classificação da situação financeira do pleiteante e com pareceres da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e da Secretaria do Tesouro Nacional.

Como os governos subnacionais dificilmente teriam acesso a financiamento de terceiros sem o aval da União, tais exigências funcionam como uma barreira ao cré-

¹⁰² A LRF define como voluntárias as transferências que não tenham cunho legal ou constitucional e não sejam referentes a repasses do Sistema Único de Saúde (SUS).

¹⁰³ Existe uma contradição ao se adotar a RCL, que inclui as transferências voluntárias, como parâmetro para variáveis cuja penalidade, no caso de desobediência aos limites propostos em lei, é o corte das mesmas transferências.

dito.¹⁰⁴ Atualmente, segundo o relatório de gestão fiscal, o governo federal garantia, em abril de 2001, empréstimos da ordem de R\$ 15 bilhões para governos estaduais e municípios, dos quais R\$ 13 bilhões contratados com o BID/Bird.¹⁰⁵

A LRF condicionou a concessão de garantia ao oferecimento de contragarantias (como arrecadação própria e/ou receitas de transferências). No caso de operações junto a organismos financeiros internacionais, os estados deverão ainda respeitar as exigências legais previstas para o recebimento das transferências negociadas.

Segundo a LRF, não poderá ser contratada despesa que não possa ser quitada no próprio mandato (ou que tenha parcelas a serem pagas nos exercícios seguintes), a não ser que haja disponibilidade de caixa suficiente. Isso impede que, ao final do governo, sejam postergados gastos através da sua inscrição em restos a pagar.

Na proposta do Executivo constam, ainda, limites para os serviços da dívida em termos da RCL (11,5%). Supostamente, esses seriam percentuais que assegurariam a sustentabilidade fiscal. Nesse contexto, a redução da dívida em 1/15 avos até limite deveria se restringir a uma prestação equivalente a este valor. Como o conceito da RCL é um pouco mais abrangente que o da RLR (já que considera as transferências voluntárias),¹⁰⁶ pode-se dizer que, aproximadamente, se propôs o mesmo limite que consta dos contratos de refinanciamento.

Quanto às dívidas consolidada e mobiliária, o artigo 30 da LRF incumbiu o Executivo federal de apresentar proposta com limites ao endividamento global e mobiliário das três esferas de governo, na qual deveria constar estimativa do impacto do limite a cada nível de governo a fim de assegurar condições à sustentabilidade fiscal intertemporal defendida pela lei.

Tendo como parâmetro a RCL, os limites de endividamento para a União, para os estados e para os municípios poderiam ser diferenciados entre os diferentes níveis de governo, mas padronizados para todos os entes da Federação de cada esfera de

¹⁰⁴ Exigências para dar entrada em pedido de garantia: pareceres técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o cumprimento dos limites e condições estabelecidos por esta proposta; autorização legislativa para a realização da operação; certidão expedida pelo Tribunal de Contas atestando cumprimento dos percentuais de gasto com pessoal; comprovação da STN quanto ao adimplemento com a União relativo aos financiamentos e refinanciamentos por ela concedidos, bem como as garantias à operação de crédito eventualmente honradas; certidões que atestem a regularidade junto ao Programa de Integração Social (PIS) e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), ao Fundo de Investimento Social (Finsocial), à Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade (Cofins), ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); cronogramas de dispêndio com as dívidas interna e externa e com a operação a ser realizada; relação de todas as dívidas, com seus valores atualizados, inclusive daqueles vencidos e não pagos, assinada pelo chefe do Poder Executivo e pelo secretário de Governo responsável pela administração financeira; balancetes mensais consolidados, assinados pelo chefe do Poder Executivo e pelo secretário de Governo responsável pela administração financeira, para fins de cálculo dos limites de que trata a proposta federal.

¹⁰⁵ A dívida externa dos estados e municípios registrada pelo Banco Central, em abril de 2001, é de R\$ 12 bilhões, dos quais mais de 85% referem-se às administrações estaduais (*Boletim de Finanças Estaduais e Municipais*). Inicialmente pode-se concluir que a dívida externa dos estados é predominantemente junto a órgãos multilaterais e que as operações são realizadas mediante a concessão de garantias. Atenta-se para o fato de as contragarantias serem superiores à dívida integral. Embora outras hipóteses possam ser levantadas, suspeita-se de que as contragarantias possam ter sido acordadas em operações que tenham sido contratadas mas que ainda não tenham sido necessariamente liberadas.

¹⁰⁶ Neste trabalho, consideraram-se as transferências referentes ao SUS como transferência voluntária.

poder.¹⁰⁷ Aqueles que superassem os limites estariam proibidos de realizar operações de crédito externo e interno (inclusive operações de antecipação de receita orçamentária) e de receber transferências voluntárias, além de dever produzir o resultado primário suficiente para a recondução da dívida ao limite.

Diante disso, o governo defrontou-se com a dificuldade de estabelecer limites ve-róssímeis com a premissa de sustentabilidade intertemporal fiscal e compatíveis com a atual situação de endividamento das UFs (Tabela 28).

TABELA 28

A dívida estadual e a RCL — 2000

(Em R\$ milhões de dezembro/2000)

UFs	Dívida	RCL	Dívida/RCL
Região Norte	6.769	8.784	0,77
Acre	717	767	0,93
Amazonas	1.927	2.024	0,95
Pará	1.764	2.838	0,62
Rondônia	1.454	981	1,48
Amapá	123	627	0,20
Roraima	322	539	0,60
Tocantins	463	1.008	0,46
Região Nordeste	32.476	20.991	1,55
Maranhão	4.306	2.017	2,14
Piauí	2.191	1.149	1,91
Ceará	4.128	3.073	1,34
Rio Grande do Norte	1.217	1.699	0,72
Paraíba	2.395	1.752	1,37
Pernambuco	4.638	3.226	1,44
Alagoas	3.108	1.488	2,09
Sergipe	1.395	1.348	1,03
Bahia	9.100	5.239	1,74
Região Sudeste	133.557	62.786	2,13
Minas Gerais	26.835	11.250	2,39
Espírito Santo	2.667	2.599	1,03
Rio de Janeiro	27.279	14.237	1,92
São Paulo	76.775	34.700	2,21
Região Sul	34.950	17.649	1,98
Paraná	9.533	6.772	1,41
Santa Catarina	6.797	3.523	1,93
Rio Grande do Sul	18.619	7.354	2,53

continua

¹⁰⁷ A dificuldade de estabelecer limites ao endividamento consiste nas diferentes relações entre dívida e receita e, ademais, justificá-los como sustentáveis intertemporalmente em termos fiscais. Como mostra a Tabela 27, a relação entre dívida total por estado e RCL varia de 0,2 até 3,8, com uma média Brasil de 2,0 (segundo dados do Banco Central).

continuação

UFs	Dívida	RCL	Dívida/RCL
Região Centro-Oeste	19.188	12.074	1,59
Mato Grosso	4.622	1.977	2,34
Mato Grosso do Sul	4.113	1.612	2,55
Goiás	8.994	2.570	3,50
Distrito Federal	1.460	5.915	0,25
Total	226.940	122.285	1,86

Fontes: IPEA, Banco Central e STN.

Em agosto de 2000, o Executivo federal enviou ao Congresso uma proposta de limites ao endividamento.¹⁰⁸ A maior dificuldade para estabelecer esses limites decorreu da necessidade de justificá-los sustentáveis no tempo e simultaneamente considerar os elevados níveis de endividamento estaduais. No caso de algum estado não estar em acordo com os limites propostos pelo Executivo, entre as punições previstas em lei estaria o corte das transferências negociadas que, conforme foi discutido na Seção 4, desempenham um papel importante, quando não basilar, no financiamento dos governos subnacionais.

O Executivo sugeriu, então, limites diferenciados por esfera do governo a serem alcançados em 15 anos, a saber:

- União — 3,5 x RCL;
- estados — 2 x RCL; e
- municípios — 1,2 RCL.

Os estados que estivessem acima do recomendado deveriam reduzir sua dívida líquida consolidada¹⁰⁹ em 1/15 avos do excedente para convergir em direção ao limite estipulado. É interessante observar que, segundo a lógica da tabela Price, nos primeiros anos paga-se primordialmente os juros e, somente ao final, a amortização passa a representar um peso maior. Assim, a compatibilização com os contratos de refinanciamento implicaria uma convergência progressiva e não proporcional.

Em uma das simulações realizadas tal situação foi explicitada (Tabela 29). No caso de São Paulo, por exemplo, o estado, que apresentava uma razão dívida/RLR de 2,31 em 2000, deverá reduzi-la em 15 anos, segundo simulação realizada e obedecendo a determinadas condições, a uma razão igual a 2. Nos primeiros anos, a dívida estaria sendo reduzida abaixo dos limites previstos em lei, mas, considerando-se o longo prazo, o estado estaria de fato ajustado.¹¹⁰

¹⁰⁸ A Comissão para Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal aprovou no dia 19/12/2001 os projetos de resolução 68 e 73, que encampam a proposta de limites ao endividamento encaminhada pelo Executivo federal.

¹⁰⁹ Dívida consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros. Como esse dado não está disponível para as UFs, considerou-se nos cálculos a dívida consolidada.

¹¹⁰ Considerou-se que os estados, desde o início, estavam amortizando a sua dívida, mesmo em presença de resíduo.

TABELA 29

Simulação da evolução da dívida^a — o caso de São Paulo^b

(Em R\$ mil)

Ano	Dívida total	Dívida/RLR	Dispersão
2000	75.085.342	2,5857	0,0085
2001	76.237.561	2,5489	0,0044
2002	77.355.687	2,5110	0,0033
2003	78.434.462	2,4718	0,0021
2004	79.468.210	2,4314	0,0009
2005	80.450.808	2,3898	(0,0004)
2006	81.375.652	2,3469	(0,0017)
2007	82.235.630	2,3026	(0,0030)
2008	83.023.084	2,2569	(0,0044)
2009	83.729.773	2,2099	(0,0059)
2010	84.346.837	2,1613	(0,0073)
2011	84.864.751	2,1112	(0,0088)
2012	85.273.284	2,0596	(0,0104)
2013	85.561.449	2,0064	(0,0120)
2014	85.717.455	1,9515	(0,0137)

Fontes: www.stn.fazenda.gov.br, IPEA e Banco Central.

^a Condições: taxa de juros de 6% a.a., 360 prestações, elasticidade receita-PIB = 1, crescimento do PIB = 3%, comprometimento de receita = 11,5%.^b Base janeiro de 1998 igual ao mês 1.

Outra questão que se coloca diz respeito ao momento no tempo em que o contrato foi assinado. São Paulo, por exemplo, foi beneficiado pois dispôs de dois anos a mais que o Rio de Janeiro para entrar na trajetória de ajuste. Isso faz muita diferença quando se considera a estrutura de amortização/juros da tabela Price. Quanto mais tempo a proposta demorar a ser aprovada pelo Senado, mais tempo os estados disporão para se ajustar.

A lei supunha que esses limites deveriam ser condizentes com a sustentabilidade fiscal intertemporal. Para tanto, considerou-se como base para o cenário macroeconômico:

a) o crescimento real da economia de 4,5% em 2001, 5% em 2002 e 2003 e 4% a.a. a partir de 2004;

b) taxa de juros real em declínio (alcançando 7% no médio prazo); e

c) a RCL crescer na mesma velocidade do PIB.

Se a economia apresentasse este desempenho seria requerido dos entes da Federação, para estabilizar a razão dívida/RCL, um superávit primário da ordem de:

- União 1,50% do PIB;
- estados 0,40% do PIB; e
- municípios 0,07% do PIB.

No caso específico dos estados, não existiriam maiores problemas em alcançar esse resultado. O comprometimento de receita previsto nos contratos de refinanciamento é bem superior aos valores citados. Algumas questões merecem destaque. Inicialmente, uma parte representativa dos estados, pelos limites propostos, não precisaria somente estabilizar a relação dívida/receita, mas sim reduzi-la. Em segundo lugar, as estimativas de crescimento da economia foram muito otimistas, particularmente quando se considera a atual crise energética (e isto implicará a necessidade de aumentar os resultados primários esperados).¹¹¹ Por fim, deve-se dizer que caso esses fossem os limites, em decorrência de diferenciais no percentual RCL/PIB,¹¹² os estados de maior poder aquisitivo comprometeriam um percentual da RCL significativamente maior. Isso, de certo modo, é contraditório com a LRF que estipula como parâmetro a RCL.

Conforme se constatou na Seção 5, o desempenho das finanças estaduais e o equacionamento da dívida dependem, em grande medida, do desempenho da economia. Como as receitas apresentam uma elevada elasticidade com o PIB e as despesas, quando não apresentam um caráter anticíclico, têm uma restrição à redução em termos absolutos, sustentar superávits primários elevados em um contexto recessivo é muito difícil, senão impossível.

Desse modo, pode-se dizer que atingir as metas propostas pela LRF depende do desempenho da economia. Nas Tabelas 30.A e 30.B, simulou-se a evolução da dívida supondo que o PIB crescesse 3% e 4% e a elasticidade RLR-PIB igual a 1, com as demais variáveis constantes. Utilizou-se como parâmetro as condições previstas no Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira dos estados.

Algumas ressalvas, no entanto, devem ser feitas sobre os procedimentos adotados.

a) Embora as resoluções do Senado, por vezes, sugiram que o comprometimento de receita é variável ao longo do tempo, considerou-se o comprometimento superior ao longo de todo o período, o que implica que a redução inicial de dívida é inferior à nossa simulação.

b) Empregou-se, no cálculo, o conceito de dívida total e não somente o referente à Lei 9.496/97 ou àquela junto à STN.

c) Supôs-se que a dívida estivesse integralmente reescalada e segundo as condições vantajosas do contrato de refinanciamento, o que não é verdade (isso desconsidera o crescimento elevado da dívida externa em consequência de desvalorizações cambiais).

¹¹¹ Estimativas do IPEA indicam um crescimento da economia de 2,6% a.a. para 2001.

¹¹² Utilizou-se este conceito (em detrimento do de receita corrente líquida) porque supostamente o Programa de Reestruturação deverá ser a referência central quando se trata de endividamento

TABELA 30.A

Estimativa da evolução da dívida — o ajuste dos estados no ambiente da LRF^{a,b}.
1ª Cenário: crescimento anual do PIB de 3% a.a.^c

(Em R\$ mil de 1999)^d

UFs	Dívida		Dívida/RLR		Dívida/PIB (%)	
	2000	2014	2000	2014	2000	2014
Região Norte						
Acre	637.577	445.045	1,1	0,5	35	16
Amazonas	1.777.907	1.217.361	1,1	0,5	16	7
Pará	1.718.552	1.236.192	0,9	0,4	9	4
Rondônia	1.357.918	976.780	1,9	0,9	23	11
Roraima	274.471	188.998	0,8	0,4	24	11
Região Nordeste						
Maranhão	3.306.294	2.430.007	2,2	1,1	39	19
Piauí	2.008.906	1.321.747	2,1	1,0	50	22
Ceará	3.243.048	2.257.695	1,0	0,5	21	9
Rio Grande do Norte	1.039.453	711.730	0,8	0,4	13	6
Paraíba	2.319.914	1.313.494	2,0	0,9	38	14
Pernambuco	3.351.436	2.307.760	1,2	0,6	16	7
Alagoas	3.222.351	4.089.189	3,1	2,6	43	36
Sergipe	1.499.252	1.020.670	1,4	0,6	31	14
Bahia	8.443.205	4.779.958	1,9	0,9	22	8
Região Sudeste						
Minas Gerais	23.500.254	30.377.011	2,7	2,3	27	23
Espírito Santo	1.855.481	1.288.244	1,1	0,5	14	6
Rio de Janeiro	25.125.876	31.965.633	3,3	2,8	25	21
São Paulo	73.712.273	66.117.545	2,5	1,5	23	13
Região Sul						
Paraná	4.568.596	3.145.882	0,8	0,4	9	4
Santa Catarina	5.718.098	3.510.759	2,0	0,9	20	8
Rio Grande do Sul	17.326.765	17.345.300	2,7	1,8	27	18
Região Centro-Oeste						
Mato Grosso	4.313.064	3.371.689	2,7	1,4	45	23
Mato Grosso do Sul	3.419.744	2.870.030	2,8	1,6	27	15
Goiás	8.788.550	11.651.178	4,0	3,5	51	45
Distrito Federal	1.424.199	1.024.458	0,5	0,2	6	3

Fontes: www.stn.fazenda.gov.br, IPEA e Banco Central.

^a Taxa de juros e comprometimento de receita previstos nos contratos de refinanciamento assinados no âmbito do Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira.^b Utilizou-se como base para o começo do cálculo do refinanciamento o total no mês seguinte à assinatura do contrato. Considerou-se no cálculo a dívida externa, que, embora tenha crescido significativamente no período, continuou representando menos de 5% do total.^c Supôs-se elasticidade receita-PIB igual a 1.^d Estes valores estão expressos em R\$ de 1999, ao invés de R\$ de 2001, ao contrário das tabelas. Realizou-se esse procedimento para evitar o deflacionamento do PIB.

TABELA 30.B

Estimativa da evolução da dívida — o ajuste dos estados no ambiente da LRF^{a, b}
2º Cenário: crescimento anual do PIB de 4% a.a.^c

(Em R\$ mil de 1999)^d

UFs	Dívida		Dívida/RLR		Dívida/PIB (%)	
	2000	2014	2000	2014	2000	2014
Região Norte						
Acre	637.577	445.045	1,1	0,4	35	14
Amazonas	1.777.907	1.217.361	1,1	0,4	16	6
Pará	1.718.552	1.236.192	0,9	0,4	9	4
Rondônia	1.357.917,8	976.779,9	1,9	0,9	23	10
Roraima	274.471	188.998	0,8	0,3	24	10
Região Nordeste						
Maranhão	3.302.319	2.047.837	2,2	0,9	39	14
Piauí	2.008.240	1.123.878	2,1	0,8	49	16
Ceará	3.243.048	2.257.695	1,0	0,4	20	8
Rio Grande do Norte	1.039.453	711.730	0,8	0,3	13	5
Paraíba	2.316.706	1.043.795	1,9	0,8	38	10
Pernambuco	3.351.436	2.307.760	1,2	0,5	16	6
Alagoas	3.219.330	3.529.000	3,0	1,9	42	27
Sergipe	1.499.252	1.020.670	1,4	0,5	31	12
Bahia	8.436.557	3.857.786	1,9	0,8	22	6
Região Sudeste						
Minas Gerais	23.466.021	26.103.768	2,6	1,7	27	17
Espirito Santo	1.855.481	1.288.244	1,0	0,4	14	6
Rio de Janeiro	25.121.403	29.966.344	3,3	2,2	25	17
São Paulo	73.545.638	54.764.006	2,5	1,1	22	10
Região Sul						
Paraná	4.568.596	3.145.882	0,8	0,3	9	4
Santa Catarina	5.710.511	2.858.997	2,0	0,8	20	6
Rio Grande do Sul	17.303.105	14.526.989	2,6	1,3	27	13
Região Centro-Oeste						
Mato Grosso	4.305.796	2.823.254	2,6	1,0	45	17
Mato Grosso do Sul	3.414.584	2.420.145	2,7	1,1	27	11
Goiás	8.779.243	10.840.295	3,9	2,8	50	36
Distrito Federal	1.424.199	1.024.458	0,5	0,2	6	3

Fontes: www.stn.fazenda.gov.br, IPEA e Banco Central.

^a Taxa de juros e comprometimento de receita previstos nos contratos de refinanciamento assinados no âmbito do Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira.^b Utilizou-se como base para o começo do cálculo do refinanciamento o total no mês seguinte à assinatura do contrato. Considerou-se no cálculo a dívida externa, que, embora tenha crescido significativamente no período, continuou representando menos de 5% do total.^c Supôs-se elasticidade receita-PIB igual a 1.^d Estes valores estão expressos em R\$ de 1999, ao invés de R\$ de 2001, ao contrário das tabelas. Realizou-se esse procedimento para evitar o deflacionamento do PIB.

d) A simulação tem como ponto de partida o mês seguinte ao da assinatura da resolução do Senado Federal, que autorizava o Tesouro Nacional a conceder o refinanciamento¹¹³ e, assim, em janeiro de 2000, São Paulo já estava na 25ª prestação enquanto esta era a primeira do Rio de Janeiro.

A tabela revela, então, que, no caso de os estados comprometerem o percentual de RLR previsto nos acordos de refinanciamento, alguns estados (Rio de Janeiro, Goiás e Alagoas) não conseguiriam reduzi-la em 1/15 avos anualmente sequer com um crescimento do PIB de 4% a.a. no período. Já Minas Gerais participaria desse grupo caso a economia crescesse 3% a.a.

Deve-se dizer que, nessa simulação, não se consideraram as implicações do PIB sobre o resultado primário. A hipótese de comprometimento da receita constante com diferentes hipóteses sobre o comportamento do PIB implica distintas possibilidades de crescimento da despesa. Conforme mencionado nas Seções 4 e 5, a despesa apresenta forte rigidez e tendência a crescer vegetativamente por elementos endógenos (em decorrência, por exemplo, do universo de cidadãos a ser atendido). Desse modo, quanto maior a variação real do PIB, maior a folga para a despesa crescer sem pressionar a receita.

Além disso, no 2º cenário, a relação dívida-RLR, um indicador de solvência, também apresenta grande melhora de um cenário para o outro. É interessante observar que, mesmo mediante crescimento de 4% a.a. nos próximos 15 anos, segundo nossas simulações, alguns estados não alcançariam a meta prevista para não serem punidos.

Nestes casos a lei sugere um esforço adicional. Esses estados já estariam comprometendo percentuais próximos (senão superiores) aos 11,5% sugeridos pela própria LRF e considerados, implicitamente, como compatíveis com a sustentabilidade fiscal dos estados. Conforme mencionado nas Seções 4 e 5, muito já foi feito e pouco resta a fazer. A questão que se levanta seria quais alternativas disponíveis a estes estados.

A morosidade no trâmite da proposta de controle ao endividamento facilita o ajuste pois permite que o início seja adiado e a dívida já esteja mais reduzida quando o período de 15 anos entrar em vigor.

Enquanto a proposta do Executivo federal não for aprovada pelo Senado, a Resolução 78/98 regulamenta as operações de crédito de estados e municípios. Segundo Debus e Nascimento (2001), as principais diferenças entre uma e outra são:

- a) o parâmetro para o cálculo de limites na Resolução 78/98 é a RLR;
- b) entre as principais exigências para pleitear novas exigências, está a necessidade de apresentar superávits primários e, desde setembro de 2000, o certificado de cumprimento da LRF;¹¹⁴ e
- c) o Senado tem prerrogativa para desconsiderar algumas das condições na eventualidade de os estados apresentarem justificativa embasada.

¹¹³ No caso dos estados que tiveram seus contratos retificados, utilizou-se como base a última retificação.

¹¹⁴ A Resolução 62/00 acrescentou este inciso à Resolução 78/98.

Uma questão interessante diz respeito à existência de dois limites diferentes considerados como sustentáveis em diferentes documentos do governo federal. Enquanto o Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira estipulava como 1 a razão a ser alcançada pelos governos estaduais (e supostamente esta seria uma medida de equilíbrio financeiro), a LRF sugere a razão 2. Aparentemente muito mais do que um cálculo de sustentabilidade fiscal intertemporal, existia uma tentativa de adequar a lei à situação financeira estadual na época da sua promulgação.

Nota-se, contudo, que tão importantes quanto os limites ao endividamento são as restrições ao serviço da dívida, que devem impedir uma trajetória explosiva e incompatível com a capacidade de pagamento estadual.

Além da questão do endividamento propriamente dito, existem outras, relacionadas com o equilíbrio intertemporal, que merecem atenção, inclusive pelas suas interseções com a situação financeira das UFs. A LRF se caracteriza pela pouca flexibilidade com que trata alguns temas. Os formuladores de toda e qualquer política econômica defrontam-se com o dilema diante da diversidade de situações e com a necessidade de criar mecanismos para evitar o descontrole das finanças públicas.

Os estados, após a assinatura dos contratos de refinanciamento, vêm sendo monitorados por missões da STN que negociam metas e compromissos com a intenção de assegurar o pagamento das prestações do refinanciamento. No entanto, algumas das UFs não estão com as finanças suficientemente saneadas para cumprir as exigências impostas pela LRF (ver Seção 4).

A questão que se levanta é sobre a capacidade de alcançar os resultados previstos contratualmente no curto prazo em um contexto recessivo e com a tendência ao esgotamento das fontes de financiamento extraordinárias.

Existe a necessidade de rigor para evitar que a situação fiscal e financeira retorne à trajetória anterior à assinatura do contrato. No entanto, em um país com tantas situações específicas, isso pode estimular negociações fora do espaço institucional, como tradicionalmente ocorreu na esfera do endividamento. Como foi colocado na Seção 5, os estados dispõem de instrumentos limitados para alcançar uma situação fiscal sustentável no tempo. O Ministério da Previdência recentemente ameaçou os estados nos quais não houvesse um sistema previdenciário em equilíbrio intertemporal com as punições previstas na LRF. Até então somente cinco estados haviam apresentado tais documentos. Se de fato isso ocorresse, seriam cortadas as transferências voluntárias (já que, segundo a LRF, a maior parte dos estados não estaria apta para pleitear operações de crédito).

Outra questão relevante compete aos restos a pagar. Segundo a interpretação da STN, ao término do governo todas as contas devem estar equilibradas. No entanto, alguns governos estão postergando gastos e inscrevendo-os em restos a pagar e, em 2002, quando ocorrerem as eleições para governador e presidente, provavelmente não estarão ajustados.

Uma terceira questão diz respeito aos limites de gastos com pessoal (60% da RCL segundo a LRF). De acordo com a execução orçamentária estadual em 1999 nem todas as UFs estavam em acordo com essa regra e algumas estavam bem distantes da meta.

Na Bahia, em julho de 2001, uma greve da polícia militar por melhores salários levou ao caos e à necessidade de intervenção do Exército. Em outros estados a questão também se revela alarmante. Essa é uma pequena mostra do que pode acontecer se de fato as punições previstas na LRF, combinadas com as exigências do Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira, forem rigorosamente cumpridas.

A inflexibilidade de uma e de outra permite inferir que as saídas deverão ser negociadas caso a caso. No entanto, existe a possibilidade de estas ocorrerem em desacordo com a nova institucionalidade criada pela LRF e pelo Programa. As transferências voluntárias podem funcionar como um dos instrumentos, mas somente no caso de desconsiderar todas as cláusulas que porventura estejam sendo desrespeitadas pelas administrações estaduais. No que diz respeito às operações de crédito, a LRF praticamente excluiu a possibilidade de a União ser credora junto aos governos subnacionais.

Como historicamente a principal fonte alternativa de financiamento dos estados era a União, pode-se vaticinar que, caso a lei seja de fato cumprida, o financiamento dos governos estaduais restringir-se-á às receitas tributárias. Essa perspectiva revela uma mudança nas relações intergovernamentais e a tentativa de rever um dos alicerces do Estado federativo. Diante do papel desempenhado pelo endividamento nas relações federativas, a questão que surge é se de fato o governo federal abandonará esse instrumento de negociação e se será factível abandoná-lo. E abandonando-os, quais serão os artifícios, compatíveis com a LRF, a serem utilizados para assegurar a sustentação do pacto federativo. No caso específico da crise das polícias estaduais, o governo federal acena com a possibilidade de conceder benefícios diretamente aos grevistas. Em um primeiro momento, foram chamados à mesa de negociação os aliados políticos do governo.

Caso se retomem os antigos instrumentos, ou novos sejam criados com a intenção de conservar a antiga estrutura, mais uma vez se estará construindo um espaço onde as instituições dão lugar a relações baseadas em poder real. Cria-se, então, um espaço onde as relações políticas tornam-se crescentemente baseadas em concessões e que a governabilidade das UFs passa a ser negociada junto ao governo central. É importante dizer que o poder de barganha é muito diferenciado e pautado também pela conjuntura política. Se a descentralização foi solapada no processo de refinanciamento da dívida estadual, os desdobramentos do Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira mostram indícios de que também a autonomia foi significativamente reduzida.

7 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A constituição histórica do federalismo brasileiro, com cessão de poder do governo central em direção aos governos locais, resulta na permanente negociação dos limites à autonomia dos governos subnacionais. A instabilidade intrínseca a essa situação traduz-se em movimentos de centralização e descentralização e reforça a importância de referenciais institucionais que ancorem as relações intergovernamentais.

Neste contexto de instabilidade, a Constituição de 1988 deu um importante passo na construção da autonomia das UFs ao institucionalizar a descentralização fiscal (instituída a partir da discriminação das fontes de receita dos governos estaduais

e da assegução da autonomia administrativa aos entes da Federação) e revisar as relações fiscais intergovernamentais, parametrizadas desde então pela nova Carta Magna.

As relações intergovernamentais no Brasil, no entanto, não se restringem às transferências constitucionais, mas também incorporam o endividamento. E, no contexto federativo brasileiro, essas relações financeiras intergovernamentais assumiram um papel importante na negociação da autonomia.

A presença de um padrão regional sugere que o endividamento cumpriu um papel específico no federalismo e a negociação da autonomia foi um instrumento de integração e articulação no âmbito do pacto federativo. Como prerrogativa de uma gestão autônoma, as UFs se endividaram e, paradoxalmente, estabeleceram relações de dependência junto ao poder central.

Volumes e formas de endividamento revelaram a precariedade da autonomia, cerceada pela vulnerabilidade diante da política monetária, pela dependência da União para rolar a dívida e pela ameaça à autonomia fiscal. A insubsistência da situação tornou-se evidente após 1994.

O crescimento acentuado da dívida mobiliária, após a implementação do Plano Real, em decorrência da capitalização dos juros ao principal, em um período relativamente curto, colocou em discussão o desequilíbrio patrimonial dos estados brasileiros. Até então, a despeito de a dívida ser percebida como um problema a ser solucionado, ainda não existia sequer uma estimativa oficial do volume de dívidas estadual. Consolidaram-se, então, as dívidas estaduais, o que permitiu uma avaliação da efetiva situação financeira dos governos estaduais.

Constatada a existência de uma crise financeira grave dos governos estaduais, observou-se a necessidade de buscar alternativas para a sua superação. Os estados dispunham apenas de instrumentos de ordem fiscal. No entanto, quando os desajustes financeiros adquirem determinado grau de gravidade, políticas fiscais não conseguem revertê-los. Tornou-se relevante discutir outras formas de recomposição da capacidade de pagamento dos estados, de modo a compatibilizar, o estoque de dívidas à receita dos estados.

No diagnóstico das causas da crise, estava a inadequação das formas de financiamento, a natureza pouco transparente das relações em torno do endividamento e a inocuidade dos mecanismos de controle ao endividamento. Nesse contexto, a União propôs o Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira. Estruturado, na medida do possível, sob bases reais, o Programa incorporou a dimensão patrimonial e fiscal ao equilíbrio intertemporal das contas públicas e ao controle do endividamento.

A proposta de refinanciamento, formalizada, então, pela Lei 9.496/97, adequava as formas de financiamento à capacidade de pagamento dos estados. Reescalou-se, então, mais de R\$ 100 bilhões (11% do PIB). Nesse processo, constata-se uma iniciativa em direção à institucionalização das relações financeiras intergovernamentais e a um maior grau de transparência. Observa-se, igualmente, uma mudança na lógica de controle ao endividamento que passa a privilegiar o equilíbrio fiscal intertemporal.

No Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira estavam previstos ajustes nas esferas patrimonial, fiscal e financeira. Para evitar recidivas, induziram-se as UFs a

privatizarem ou liquidarem seus bancos, ou transformá-los em agências de fomento. Eliminava-se, assim, um foco potencial de desequilíbrio e falta de transparência. O ajuste patrimonial, materializado mediante a alienação de bens, permitiu a redução do estoque de dívidas. O ajuste fiscal, fundamentado no aumento das receitas e contenção das despesas, era premissa para assegurar condições ao pagamento das prestações do refinanciamento.

Constatam-se, então, no âmbito do Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira, a saída das UFs do setor produtivo e o compromisso com o ajuste fiscal. Simultaneamente, observa-se que, nesse ínterim, o processo de descentralização fiscal foi revertido pelo comprometimento de receita para o pagamento das parcelas da dívida.

Como consequência do refinanciamento, constatou-se que, após a assinatura dos contratos, a trajetória do endividamento foi regularizada. O desempenho da economia, contudo, cumpre um papel fundamental para que o esforço que vem sendo empreendido pelas UFs se consubstancie na sustentabilidade da dívida. A sustentabilidade da trajetória descendente da dívida depende da capacidade de manter resultados primários condizentes com os estipulados no contrato. E resultado primário e PIB apresentam uma elevada correlação. Em muitos estados o resultado primário não foi compatível com o comprometimento de receita previsto. Para se alcançar os resultados exigidos contratualmente, contou-se com o esforço fiscal das UFs e com os recursos extraordinários decorrentes da alienação de bens e de operações de crédito contratadas antes da assinatura dos contratos. Com a finalidade de assegurar o cumprimento das cláusulas dos contratos a STN acompanha de perto as contas estaduais.

Missões enviadas pela STN monitoram metas e compromissos a fim de adequá-las, na medida do possível, à situação das finanças estaduais. No entanto, não obstante hercúleo esforço para se adequar ao Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira, não necessariamente as UFs estão suficientemente ajustadas para fazer jus às exigências contratuais. Nesse contexto, foi promulgada a LRF.

A LRF estabelece regras e limites a fim de assegurar o equilíbrio intertemporal das finanças públicas e pode ser considerada como um desdobramento da exacerbação do desequilíbrio financeiro estadual. Constata-se a consolidação de uma nova concepção de controle ao endividamento, já vislumbrada no Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira, fundamentada na gestão responsável da coisa pública.

Como a capacidade de contratar operações de crédito é diferenciada (pelas disparidades regionais) e pelas próprias características do endividamento enquanto relação intergovernamental, o controle ao endividamento apresenta-se como fundamental para proteger a Federação da autonomia espúria das unidades que a formam.

A LRF ensejou introduzir uma nova lógica no setor público. Ao evitar que os estados incorram em desequilíbrios de natureza fiscal e/ou financeira, observa-se uma mudança na concepção da autonomia, que passaria a ser preservada a partir da manutenção do equilíbrio intertemporal das contas públicas. O espaço institucional constituído no âmbito da LRF, onde deveria transcorrer as relações intergovernamentais, poderia participar da construção de novas bases para o Estado federativo brasileiro. Criar-se-iam condições para assegurar maior consistência às bases sobre as

quais se sustentam as relações federativas e garantir sua sustentabilidade no longo prazo.

Nota-se, contudo, que nem todos os estados estão suficientemente ajustados para se adequar ao novo paradigma implícito na LRF e, não necessariamente, o ajuste depende exclusivamente do esforço estadual. Diante disso, existe o perigo de que conflitos intrínsecos à Federação possam voltar a transcorrer fora do espaço institucional. Constata-se, no entanto, uma reversão do quadro de precariedade nas finanças estaduais e uma tendência à consolidação do saneamento fiscal e financeiro.

A questão fundamental é que o endividamento desempenhou as funções mencionadas, fora do espaço institucional, como resposta a uma demanda para a sustentação do pacto federativo brasileiro. A LRF busca evitar novos desequilíbrios e uma relação mais transparente entre a União e os governos subnacionais. A sua lógica é absolutamente clara: procura criar referenciais institucionais para evitar o desequilíbrio intertemporal nas contas públicas. A mudança na concepção das relações intergovernamentais implícita na lei depende do amadurecimento das relações federativas. Quer dizer, não será a lei que permitiria um novo Estado federativo, mas sim uma revisão no padrão de articulação que introduziria uma nova lógica de relação intergovernamental. Caso contrário, outros artifícios serão constituídos como instrumentos para assegurar as bases de sustentação do pacto federativo brasileiro.

Uma questão que emerge é se *pelo retrocesso no processo de descentralização fiscal e pela perda de autonomia implícita nos contratos de refinanciamento* não mais existe a necessidade de usar outros subterfúgios para assegurar a articulação e a integração. A negociação, em Brasília, de condições para assegurar a governabilidade permitiria que a União se abstivesse de outros instrumentos para manter a coesão nacional.

ANEXO METODOLÓGICO

O RESULTADO PRIMÁRIO AJUSTADO

O resultado primário (Tabela A.1) é distorcido pelo resultado dos investimentos e inversão financeira (contabilizados conjuntamente). O comportamento atípico da rubrica “investimento e inversões financeiras” (Tabela A.2) pode ser atribuído à operação contábil de registro do refinanciamento (a inversão financeira seria a contrapartida às operações de crédito) e ao aumento de gasto financiado pela receita de privatização.

Procedeu-se da seguinte maneira:

a) Nos anos em que o indicador resultado de financiamento (amortização + juros – operações de crédito) (Tabela A.3) foi excepcionalmente alto e positivo, e houve assinatura, o contrato de refinanciamento de determinada UF subtraiu-se da rubrica “investimento e inversões financeiras” o valor referente ao resultado do financiamento.

b) Quando os valores de investimento e inversões financeiras foi excepcionalmente elevado ou houve alienação de bens que justificasse o aumento dos investimentos, simultaneamente ocorreu um déficit relacionado a despesas de investimento excessivamente elevadas (Tabela A.4).

c) Esse novo valor de investimentos (Tabela A.5) foi considerado no cálculo do resultado primário ajustado (Tabela A.6). Nesse novo conceito de resultado primário, buscou-se extrair os investimentos financiados por alienação de bens e as inversões financeiras associadas ao refinanciamento da dívida. Desse modo, procurou-se verificar o desempenho das administrações estaduais, eliminados os componentes extraordinários e evitar distorções (aparente déficit primário). Alguns outros ajustes foram realizados. No caso de São Paulo, utilizaram-se dados de execução orçamentária para 1997 referentes às administrações direta e indireta (até esse ano, os dados disponíveis no *site* da STN não consideravam a administração direta). Extraiu-se da amostra o Estado do Pará, que apresentava um valor incoerente. Construiu-se esse indicador de resultado primário para se avaliar a situação fiscal e a capacidade de reversão dos estados.

TABELA A1

Resultado primário^a — 1995-2000

(Em R\$ milhões de dezembro/2000)

UFs	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Região Norte	453	(29)	(8.125)	1.168	(193)	(814)
Acre	127	(55)	11	39	64	(79)
Amazonas	56	(388)	(263)	91	(152)	(260)
Pará	(71)	81	-	337	91	(153)
Roraima	54	16	4	(17)	(21)	27
Tocantins	(11)	344	38	(24)	(94)	(157)
Região Nordeste	(42)	509	56	5.667	1.091	(1.171)
Maranhão	(207)	(116)	(398)	(380)	202	(408)
Piauí	102	(28)	(39)	(58)	(85)	(188)
Ceará	(49)	(66)	210	473	807	(97)
Rio Grande do Norte	83	125	182	625	(14)	(83)
Paraíba	(92)	(107)	(77)	(34)	(27)	(133)
Pernambuco	114	217	(98)	1.870	45	328
Alagoas	(84)	376	(237)	(240)	1	(42)
Sergipe	80	33	147	414	76	(111)
Bahia	10	75	367	2.996	85	(437)
Região Sudeste	4.940	3.105	10.832	7.764	(972)	(3.213)
Minas Gerais	2.151	257	(44)	5.057	(1.431)	(356)
Espírito Santo	483	246	428	766	224	(125)
Rio de Janeiro	2.102	3.571	3.234	3.345	1.612	(275)
São Paulo	203	(970)	14.898	(1.404)	(1.377)	(2.456)
Região Sul	523	1.997	2.873	8.508	6.562	1.789
Paraná	75	652	1.609	3.905	6.338	849
Santa Catarina	208	92	(255)	25	(46)	429
Rio Grande do Sul	240	1.253	1.519	4.578	270	510
Região Centro-Oeste	166	330	379	1.571	17	(527)
Mato Grosso	377	(147)	(23)	414	(305)	(152)
Mato Grosso do Sul	(108)	220	67	275	(128)	(23)
Goiás	27	72	213	837	605	(239)
Distrito Federal	(130)	185	123	45	(154)	(113)
Brasil	6.040	5.912	6.016	24.678	6.505	(3.936)

Fontes: www.stn.fazenda.gov.br, www.federativo.bndes.gov.br^a Define-se superávit primário como [despesas (-) juros (-) amortização] - [receitas (-) operações de crédito (-) alienação de bens].

TABELA A2

Investimento e inversão financeira — 1995-2000

(Em R\$ milhões de dezembro/2000)

UFs	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Região Norte	1.230	1.399	1.227	1.935	1.505	1.840
Acre	47	40	48	29	199	114
Amazonas	441	265	237	381	200	379
Pará	221	299	373	895	595	464
Roraima	98	77	82	62	48	189
Tocantins	235	614	384	334	330	483
Região Nordeste	2.035	2.203	3.128	8.234	3.454	3.965
Maranhão	133	193	132	280	558	268
Piauí	75	79	88	140	64	36
Ceará	305	177	288	696	584	807
Rio Grande do Norte	116	156	271	660	234	309
Paraíba	125	149	99	153	109	105
Pernambuco	227	336	195	1.902	241	860
Alagoas	39	15	21	93	77	137
Sergipe	102	217	334	604	294	260
Bahia	913	881	1.700	3.706	1.293	1.184
Região Sudeste	5.581	3.954	22.320	12.750	4.940	6.726
Minas Gerais	259	296	779	5.614	208	951
Espírito Santo	699	575	887	1.064	618	644
Rio de Janeiro	266	361	1.642	1.960	984	1.646
São Paulo	4.358	2.721	20.067	4.112	3.130	3.485
Região Sul	1.458	2.845	4.029	8.630	7.919	2.351
Paraná	797	1.110	1.709	3.844	6.963	550
Santa Catarina	128	536	357	339	455	1.055
Rio Grande do Sul	533	1.199	1.963	4.448	501	746
Região Centro-Oeste	604	1.039	1.190	1.868	1.323	1.102
Mato Grosso	228	124	184	574	147	137
Mato Grosso do Sul	95	288	272	310	101	285
Goiás	93	203	204	563	825	231
Distrito Federal	188	423	530	421	249	448
Brasil	10.908	11.440	31.894	33.417	19.141	15.984

Fontes: www.stn.fazenda.gov.br, www.federativo.bndes.gov.br

TABELA A3

Resultado do financiamento^a — 1995-2000

(Em R\$ milhões de dezembro/2000)

UFs	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Região Norte	347	251	8.158	(391)	(174)	543
Acre	36	22	45	43	(108)	57
Amazonas	154	190	157	15	(147)	109
Pará	98	65	7.968	179	(49)	146
Rorônia	36	62	32	(671)	81	135
Amapá	10	12	5	9	10	13
Roraima	6	(13)	21	22	26	26
Tocantins	6	(86)	(69)	12	13	57
Região Nordeste	1.267	(291)	1.129	(1.549)	311	1.741
Maranhão	159	107	26	176	(251)	329
Piauí	53	107	122	73	57	(2)
Ceará	137	148	101	(32)	(470)	247
Rio Grande do Norte	94	27	137	90	(32)	87
Paraíba	210	185	195	147	131	153
Pernambuco	167	(662)	200	(841)	197	375
Alagoas	(12)	(414)	(117)	4	121	108
Sergipe	(9)	8	69	95	(5)	61
Bahia	467	203	396	(1.261)	563	382
Região Sudeste	2.115	683	(20.387)	1.929	4.980	6.042
Minas Gerais	670	(347)	177	(4.048)	1.431	1.649
Espírito Santo	(40)	(165)	(80)	(222)	226	186
Rio de Janeiro	395	222	(4.153)	(108)	417	1.068
São Paulo	1.090	973	(11.521)	6.307	5.842	3.140
Região Sul	743	(26)	665	(2.252)	(5.158)	2.830
Paraná	(25)	336	40	62	(5.888)	2.149
Santa Catarina	268	(419)	424	308	10	100
Rio Grande do Sul	500	57	201	(2.621)	720	581
Região Centro-Oeste	617	390	343	444	91	754
Mato Grosso	(22)	62	57	38	124	221
Mato Grosso do Sul	275	101	89	172	136	135
Goiás	245	106	161	257	(302)	214
Distrito Federal	119	121	36	(22)	133	185
Brasil	5.090	1.007	(10.092)	(1.819)	2.986	11.911

Fontes: www.stn.fazenda.gov.br, www.federativo.bndes.gov.br^a Operação de crédito – amortização + juros.

TABELA A.4

Receita de alienação de bens — 1995-2000

(Em R\$ milhões de dezembro/2000)

UFs	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Região Norte	2	1	99	602	86	209
Acre	0	0	0	0	15	-
Amazonas	-	-	1	0	1	181
Pará	0	0	97	597	46	2
Rorônia	0	-	1	-	22	24
Amapá	-	-	-	0	0	0
Roraima	-	0	-	1	-	-
Tocantins	2	1	1	5	3	2
Região Nordeste	3	67	4.228	2.426	1.283	2.614
Maranhão	0	-	-	116	7	414
Piauí	0	30	138	0	0	32
Ceará	0	0	195	1.434	498	1
Rio Grande do Norte	0	4	889	25	-	45
Paraíba	-	-	0	-	-	151
Pernambuco	1	0	0	264	352	1.932
Alagoas	0	0	0	0	0	0
Sergipe	0	25	665	9	41	38
Bahia	0	8	2.341	578	385	2
Região Sudeste	452	1.525	6.654	6.970	4.986	1.620
Minas Gerais	419	614	532	1.763	205	887
Espírito Santo	2	1	0	82	1	1
Rio de Janeiro	1	910	923	116	210	5
São Paulo	29	-	5.199	5.009	4.569	727
Região Sul	2	1.877	3.070	3.370	10	4.475
Paraná	0	608	562	873	9	3.433
Santa Catarina	1	1	12	44	0	598
Rio Grande do Sul	1	1.268	2.496	2.454	1	444
Região Centro-Oeste	2	16	1.736	132	245	36
Mato Grosso	0	0	243	132	30	1
Mato Grosso do Sul	0	0	342	0	37	2
Goiás	0	14	1.092	0	176	32
Distrito Federal	1	2	59	0	1	1
Brasil	460	3.486	15.787	13.502	6.611	8.955

Fontes: www.stn.fazenda.gov.br, www.federativo.bndes.gov.br

TABELA A5

Investimento e inversão financeira: versão ajustada — 1995-2000

(Em R\$ milhões de dezembro/2000)

UFs	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Região Norte	1.230	1.399	1.227	1.935	1.505	1.817
Acre	47	40	48	29	199	114
Amazonas	441	265	237	381	200	379
Pará	221	299	373	895	595	455
Rondônia	144	54	65	179	55	118
Amapá	44	49	39	55	79	91
Roraima	98	77	82	62	48	189
Tocantins	235	614	384	334	330	472
Região Nordeste	2.035	2.203	2.348	3.033	2.599	3.268
Maranhão	133	193	132	280	558	268
Piauí	75	79	88	140	64	36
Ceará	305	177	288	218	114	807
Rio Grande do Norte	116	156	271	215	234	268
Paraíba	125	149	99	153	109	105
Pernambuco	227	336	195	445	241	260
Alagoas	39	15	21	93	77	137
Sergipe	102	217	334	604	294	260
Bahia	913	881	919	884	908	1.127
Região Sudeste	5.581	3.954	6.123	7.158	4.940	6.683
Minas Gerais	259	296	247	244	208	951
Espírito Santo	699	575	887	842	618	644
Rio de Janeiro	266	361	1.642	1.960	984	1.646
São Paulo	4.358	2.721	3.347	4.112	3.130	3.442
Região Sul	1.458	2.211	1.995	3.259	2.031	1.853
Paraná	797	1.110	1.101	2.409	1.075	550
Santa Catarina	128	536	357	339	455	557
Rio Grande do Sul	533	565	537	512	501	746
Região Centro-Oeste	604	1.039	1.190	1.868	1.323	1.101
Mato Grosso	228	124	184	199	147	137
Mato Grosso do Sul	95	93	126	310	101	285
Goiás	93	203	204	198	211	231
Distrito Federal	188	423	530	421	249	448
Brasil	10.908	10.806	12.883	17.253	12.398	14.722

Fontes: www.stn.fazenda.gov.br, www.federativo.bndes.gov.br

TABELA A6

Resultado primário^a ajustado^b — 1995-2000

(Em R\$ milhões de dezembro/2000)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Região Norte	453	(29)	(195)	1.168	(193)	(837)
Acre	127	(55)	11	39	64	(79)
Amazonas	56	(388)	(263)	91	(152)	(260)
Pará ^c	(71)	81	-	337	91	(162)
Roraima	54	16	4	(17)	(21)	27
Tocantins	(11)	344	38	(24)	(94)	(168)
Região Nordeste	(42)	509	(724)	465	235	(1.868)
Maranhão	(207)	(116)	(398)	(380)	202	(408)
Piauí	102	(28)	(39)	(58)	(85)	(188)
Ceará	(49)	(66)	210	(5)	337	(97)
Rio Grande do Norte	83	125	182	181	(14)	(124)
Paraíba	(92)	(107)	(77)	(34)	(27)	(132)
Pernambuco	114	217	(98)	413	45	(273)
Alagoas	(84)	376	(237)	(240)	1	(42)
Sergipe	80	33	147	414	76	(110)
Bahia	10	75	(413)	174	(300)	(494)
Região Sudeste	4.940	3.105	1.265	2.172	(972)	(3.255)
Minas Gerais	2.151	257	(575)	(313)	(1.431)	(356)
Espírito Santo	483	246	428	544	224	(125)
Rio de Janeiro ^c	2.102	3.571	3.234	3.345	1.612	(275)
São Paulo ^d	203	(970)	(1.822)	(1.404)	(1.377)	(2.499)
Região Sul	523	1.363	839	3.137	674	1.291
Paraná	75	652	1.001	2.470	450	849
Santa Catarina	208	92	(255)	25	(46)	(68)
Rio Grande do Sul	240	618	93	642	270	511
Região Centro-Oeste	166	134	233	832	(597)	(528)
Mato Grosso	377	(147)	(23)	40	(305)	(153)
Mato Grosso do Sul	(108)	25	(80)	275	(128)	(23)
Goiás	27	72	213	473	(9)	(239)
Distrito Federal	(130)	185	123	45	(154)	(114)
Brasil	6.040	5.082	1.418	7.775	(852)	(5.198)

Fontes: www.stn.fazenda.gov.br, www.federativo.bndes.gov.br

^a Define-se superávit primário como [despesas (-) juros (-) amortização] - [receitas (-) operações de crédito (-) alienação de bens].^b Realizou-se uma série de ajustes nos investimentos para evitar que resultados excepcionais afetassem o cálculo do primário.^c Não se considerou o Estado do Pará em 1997, nem o Rio de Janeiro em 1999, porque os dados estavam suficientemente incoerentes para distorcer a série.^d Em São Paulo, utilizou-se, nessa seção, das informações do balanço da administração direta e indireta em 1997.

BIBLIOGRAFIA

- ABRUCIO, F., COSTA, V. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Aguenauer, 1998 (Série Pesquisas, 12).
- AFFONSO, R. B. A. A Federação no Brasil: impasses e perspectivas. *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap/Iesp, 1995.
- AFONSO, J. R. R. *Reforma constitucional e endividamento público de estados e municípios: breves notas*. Jul. 1989a, mimeo.
- _____. *Endividamento público estadual e municipal: evolução recente e perspectivas da nova ordem constitucional*. Dez. 1989b, mimeo.
- _____. Aspectos conceituais das relações financeiras intergovernamentais. *Estatísticas Econômicas*, v. 22, n. 1, p. 5-34, São Paulo, jan./abr. 1992.
- _____. *Descentralização fiscal na América Latina: estudo de caso do Brasil*. Cepal, 1994 (Relatório de Pesquisa, 4).
- ALMEIDA, A. O. *Evolução e crise da dívida pública estadual*. Rio de Janeiro: IPEA, 1996 (Texto para Discussão, 448).
- BAER, M. *Rumo perdido: a crise fiscal e financeira do estado brasileiro*. São Paulo: Paz e Terra, 1994.
- BARRERA, A. B., ROARELLI, M. L. M. Relações fiscais intergovernamentais. *Reforma tributária e Federação*. São Paulo: Fundap/Iesp, 1995.
- DAIN, S. Federalismo e reforma tributária. *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap/Iesp, 1995.
- DEBUS, I., NASCIMENTO, E. *Entendendo a lei de responsabilidade fiscal*. 4ª ed. Estudo realizado por Técnicos do STN, 2001. www.federativo.bndes.gov.br
- DILLINGER, W. *Brazil state finance and expenditure study*. 1995, mimeo.
- _____. *Assessing state creditworthiness in Brazil*. Washington: The World Bank, Apr. 1996 (Economic Notes, 8).
- FIORI, J. L. O federalismo diante do desafio da globalização. *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap/Iesp, 1995.
- FURUGUEM, A. S., PESSOA, L. P. de P., SATOSSI, A. *Dívida pública federal: evolução e perspectivas de curto prazo*. Trabalho desenvolvido para o Banco de Investimento Garantia, mar. 1996.
- GIAMBIAGI, F. *Uma proposta de engenharia para a federalização da dívida mobiliária e de ativos estaduais*. Rio de Janeiro: BNDES, nov. 1995 (Texto para Discussão, 36).
- GUARDIA, E. *Finanças públicas*. São Paulo: Fundap, 1992 (Texto para Discussão, 2).
- LOPREATO, F. C. *Novo caminho para o federalismo no Brasil*. Campinas: Unicamp, 1998.

- PAULA, T. B. (coord.). *Estudo sobre o controle dos limites de endividamento da União, estados e municípios*. Relatório de Pesquisa no âmbito do projeto IPEA-PNUD/Fundap, 1992.
- RAMALHO, V. Revendo a variedade de conceitos de déficit público. In: MEYER, A. (org.). *Finanças públicas: ensaios selecionados*. Brasília: IPEA, 1997.
- REIS, E. *Prospects for fiscal sustainability in Brazil, 1999-2010*. 1998, mimeo.
- REZENDE, F. Autonomia política e dependência financeira: uma análise das transformações recentes das relações intergovernamentais e seus reflexos sobre a situação financeira dos estados. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 12, n. 2, p. 489-540, ago. 1982.
- REZENDE, F., AFONSO, J. R. *O (des)controle do endividamento público dos estados e municípios*. Rio de Janeiro: IPEA/ INPES, 1988 (Texto para Discussão, 132).
- ROARELLI, M. L. de M. O controle do endividamento dos estados e municípios. *Reforma Fiscal: Coletânea de Estudos Técnicos*, São Paulo: Dórea Books and Art, v. 2, 1995.
- SILVA, M. M. A. C. *Processo de endividamento dos estados: problemas e limites à descentralização e à autonomia*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997 (Dissertação de Mestrado).
- _____. Acordo de refinanciamento da dívida estadual: redefinições do espaço institucional das relações intergovernamentais. *Federalismo fiscal e transformações recentes no Ceará*. Fortaleza: Inesp, 2000.
- _____. A lei de responsabilidade fiscal e relações intergovernamentais no contexto federativo brasileiro. *Coletânea de Monografias do V Prêmio do Tesouro Nacional*. Brasília: STN, 2001.
- TER-MINASSIAN, T. *Endividamento dos governos subnacionais: alguns problemas e experiências internacionais e algumas lições para o Brasil*. Trabalho apresentado em seminário em janeiro de 1996, Salvador, jan. 1996a.
- _____. *Relações fiscais intergovernamentais sob uma perspectiva macroeconômica: algumas questões e experiências de países*. 1996b, mimeo.
- VARSANO, R., MORA, M. *Fiscal decentralisation and subnational fiscal autonomy in Brazil: some facts of the nineties*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001 (Texto para Discussão, 854).

EDITORIAL

Coordenação Editorial
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Supervisão Editorial
Helena Rodarte Costa Valente

Revisão
Alessandra Senna Volkert (estagiária)
André Pinheiro
Elisabete de Carvalho Soares
Lucia Duarte Moreira
Luiz Carlos Palhares
Miriam Nunes da Fonseca

Editoração
Carlos Henrique Santos Vianna
Rafael Luzente de Lima
Roberto das Chagas Campos
Ruy Azeredo de Menezes (estagiário)

Divulgação
Libanete de Souza Rodrigues
Raul José Cordeiro Lemos

Reprodução Gráfica
Edson Soares

Brasília
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,
10º andar – 70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 315-5336
Fax: (61) 315-5314
Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Home page: <http://www.ipea.gov.br>

Rio de Janeiro
Av. Presidente Antônio Carlos, 51, 14º andar
20020-010 – Rio de Janeiro – RJ
Fone: (21) 3804-8118
Fax: (21) 2220-5533
Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

ISSN 1415-4765

Tiragem: 130 exemplares