

1889

TEXTO PARA DISCUSSÃO

DÍVIDAS ESTADUAIS, FEDERALISMO FISCAL E DESIGUALDADES REGIONAIS NO BRASIL: PERCALÇOS NO LIMIAR DO SÉCULO XXI

Alexandre Manoel Angelo da Silva
Aristides Monteiro Neto
José Carlos Gerardo

DÍVIDAS ESTADUAIS, FEDERALISMO FISCAL E DESIGUALDADES REGIONAIS NO BRASIL: PERCALÇOS NO LIMIAR DO SÉCULO XXI

Alexandre Manoel Angelo da Silva*

Aristides Monteiro Neto*

José Carlos Gerardo**

* Técnicos de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

** Analista de finanças e controle da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF).

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro interino Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 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

Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas
e Políticas Internacionais**
Renato Coelho Baumann das Neves

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**
Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

**Diretor de Estudos e Políticas
Macroeconômicas**
Cláudio Hamilton Matos dos Santos

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**
Rogério Boueri Miranda

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**
Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete
Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>
URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2013

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

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

JEL: H77; H63; R11.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 TERMOS CONTRATUAIS NO REFINANCIAMENTO DAS DÍVIDAS	10
3 A INIQUIDADE NOS SUBSÍDIOS DECORRENTES DA LEI Nº 9.496/1997	13
4 DÍVIDA CONSOLIDADA, RECEITA CORRENTE E INVESTIMENTOS PÚBLICOS	18
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	30
REFERÊNCIAS	33
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR	33

SINOPSE

A reflexão desenvolvida neste texto é sobre um aspecto, em certa medida, negligenciado na literatura do federalismo fiscal brasileiro: o custo da renegociação das dívidas estaduais e seus impactos sobre os governos estaduais. Argumenta-se, de um lado, que os subsídios implícitos transferidos pelo Tesouro Nacional aos estados têm apresentado forte favorecimento às Unidades da Federação (UFs) mais desenvolvidas, que são justamente as mais endividadas. De outro lado, a análise verificou que é nas UFs com menor participação no endividamento público e com fardos relativamente mais altos para pagamento das dívidas, localizadas nas regiões menos desenvolvidas do país, que o nível de investimento público estadual, isto é, o esforço para crescer, tem sido mais intenso. Caso os estados da federação economicamente mais frágeis estivessem recebendo relativamente mais subsídios implícitos, seus níveis de investimento público poderiam estar mais altos e contribuiriam muito mais para a construção de uma trajetória de desenvolvimento nacional com menos disparidades regionais.

Palavras-chave: relações intergovernamentais e federalismo; dívida pública; e desenvolvimento regional.

ABSTRACTⁱ

In this article it is discussed some neglected aspects of Brazilian fiscal federalism related to the costs of debt renegotiation processed in the 1990's. It has been argued there are negative impacts on regional economies that urge to be considered in the present times. Firstly, it is demonstrated that implicit subsidies given by national treasury to the states as a way of putting an end to the rising debts has now benefitted more intensely the strong state economies than the weak ones. The problem with that is the strong state economies are the most indebted ones. Secondly, despite of favoring the strong (more indebted) state economies, it is in the less developed states of federation in which the burden of indebtedness is strong (less subsidies) and in which the public investment efforts are more intense. As an ultimate result, one can affirm that the rules of debt renegotiation, designed and implemented in the 1990's, are now becoming an undesirable mechanism to promote economic regional inequalities.

Keywords: intergovernmental relations; federalism; public debt; regional and local development.

i. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*
As versões em língua inglesa das sinopses (*abstracts*) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

1 INTRODUÇÃO

No decorrer dos anos 1980 e no início dos anos 1990, a ausência de governança na gestão fiscal de vários entes subnacionais consubstanciava uma das vertentes do desequilíbrio fiscal brasileiro. Neste período, as receitas advindas do imposto inflacionário constituíam fonte adicional de recursos para o financiamento de despesas e, conseqüentemente, ocultavam a verdadeira situação fiscal dos entes subnacionais.

Depois de 1994, em decorrência da estabilização de preços obtida por meio do Plano Real, ocorreu um esgotamento das receitas com imposto inflacionário e, por conseguinte, a situação fiscal dos entes subnacionais passou a se deteriorar rapidamente. A título de ilustração, em 1994, os entes subnacionais apresentaram um superávit primário de 0,77% do Produto Interno Bruto (PIB); em 1997, estes entes evidenciaram um déficit primário de 0,74% do PIB. Concomitantemente, em janeiro de 1994, a dívida interna líquida dos estados e dos municípios representava 8,32% do PIB, passando para 11,52% do PIB em dezembro de 1997.

Nesse contexto, os desequilíbrios fiscais estruturais dos estados e dos municípios brasileiros não podiam mais ser escondidos ou negligenciados. Os déficits *estruturais* ocultos foram explicitados e as dívidas dos entes subnacionais ganharam contornos explosivos, tornando-se então premente a necessidade de equacionar os passivos dos entes subnacionais, com imposição simultânea de uma nova forma de governança para a gestão financeira e orçamentária destes entes.

Essa nova governança fiscal e o equacionamento desses passivos foram implantados por meio da Lei nº 9.496/1997. Esta, no triênio 1997-1999, autorizou a incorporação e o refinanciamento das dívidas estaduais pelo governo federal em um prazo de até trinta anos, com prestações calculadas com base na tabela Price. A atualização monetária se dava pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), e a taxa de juros era de 6% ao ano (a.a.) na maioria dos contratos. Buscava-se, assim, estabelecer um equilíbrio fiscal intertemporal nas finanças subnacionais.

Essas prestações não foram pagas de maneira uniforme pelos estados, uma vez que alguns deles possuíam suficientes estoques de capital público para privatizar ou repassar ao governo federal, de modo a amortizar parte de sua dívida junto à União,

diminuindo ou suavizando o pagamento das prestações estabelecidas por meio da Lei nº 9.496/1997.

Nesse sentido, o esforço fiscal de alguns estados foi maior que o de outros. Entretanto, seus respectivos níveis de endividamento não declinaram na mesma medida, visto que tais níveis também refletiam as amortizações feitas pelos estados, as quais, vale repisar, eram reflexos dos estoques públicos de capital destes estados.

Os diferentes níveis de propriedade *ex-ante* de estoque de capital público resultaram não apenas em diferentes níveis intertemporais de esforço fiscal, mas também em diferentes níveis intertemporais de subsídios. Os níveis de subsídios se referem à diferença entre o custo de captação do governo federal (a taxa Selic) e o custo de endividamento imposto aos estados – em geral, o IGP-DI mais juros de 6% a.a.

Ademais, após o triênio 1997-1999, a taxa Selic reduziu-se significativamente e o IGP-DI se mostrou muito sensível às flutuações cambiais, o que levou a mais uma fonte de variação no nível de subsídios concedidos ou recebidos pela União em decorrência do refinanciamento das dívidas estaduais.

Diante do exposto, e considerando-se que as ações do setor público devem-se pautar pelos princípios da eficiência e da equidade, argumenta-se neste texto que o refinanciamento das dívidas públicas dos estados – estabelecido pela Lei nº 9.496/1997 – apresentou grau elevado de iniquidade, apesar do êxito alcançado em termos de eficiência.

Em relação à eficiência, os estados ampliaram as receitas próprias, controlaram suas dívidas e passaram a gerar superávits primários em vez dos recorrentes déficits apresentados logo após a estabilização dos preços em 1994. No que concerne à equidade, entretanto, infere-se que houve forte concentração na concessão de subsídios da União para os estados, gerando-se iniquidade, visto que a União não tratou os desiguais de maneira desigual, na medida em que se diferenciam socioeconomicamente.

Além disso, neste texto, são problematizadas algumas implicações da trajetória do endividamento dos estados sobre o quadro das desigualdades regionais. Estuda-se a repercussão dos subsídios no vigente federalismo fiscal brasileiro, com ênfase em dois aspectos considerados relevantes. Em primeiro lugar, o dimensionamento dos

subsídios implícitos em relação às dívidas estaduais e a correspondente identificação de seus beneficiários. Em segundo, a avaliação das capacidades estaduais de empreender trajetórias de atuação sobre a política pública com base no seu esforço próprio de investimento público.

Pretende-se, portanto, discutir algumas das precondições para que os governos estaduais viessem a viabilizar trajetórias próprias de investimento depois de realizado o ajustamento das finanças. Pergunta-se se a resolução da questão do endividamento estadual já teria tido condições de produzir resultados positivos sobre o ciclo de crescimento das economias estaduais brasileiras na década em consideração.

Algumas avaliações da literatura recente sobre o tema, como Piancastelli e Miranda (2008), apontaram para melhorias no quadro geral das finanças estaduais no período 1995-2006, com melhoria do indicador despesas/receita corrente líquida. Entretanto, segundo estes autores, o investimento público dos estados estaria em rota descendente nos anos analisados, tornando-se um motivo de forte preocupação. A análise tende a apontar que o processo de ajustamento às novas condições impostas pela renegociação não tem sido fácil. Seus resultados, quanto à criação de um terreno sólido para a retomada do crescimento econômico em bases mais robustas, têm se mostrado muito lentos.

Para os governos estaduais no Brasil contemporâneo, cada vez mais se configura um quadro de passividade quanto ao desenho e à implementação de políticas públicas. Os estados têm se caracterizado como meros administradores de recursos transferidos da União para políticas centralmente definidas – principalmente, saúde, educação e assistência social – e como negociadores apáticos de propostas de investimento junto à União e suas estatais e ao capital privado. A centralização de receitas tributárias na esfera da União e, por conseguinte, a baixa participação dos estados na base tributária nacional têm sido elemento favorável à lentidão observada na recuperação das finanças estaduais.

Este texto está estruturado em mais quatro seções. Na próxima seção, faz-se uma breve apresentação dos termos contratuais estabelecidos pela Lei nº 9.496/1997. Na seção 3, apresentam-se os montantes de subsídios recebidos ou pagos pelos estados, em decorrência do refinanciamento de suas dívidas, e discute-se a iniquidade gerada

na distribuição destes subsídios. Na seção 4, faz-se um exercício contrafactual do que seria a trajetória da dívida estadual em relação à receita corrente líquida (RCL) se não fossem os subsídios da União, evidenciando-se a contribuição destes subsídios para a alavancagem dos investimentos públicos dos estados mais ricos nos últimos anos. Por fim, na última seção, as considerações finais relacionam conclusões dos impactos dos subsídios originados a partir do endividamento estadual com aspectos vigentes do federalismo fiscal e da desigualdade regional brasileira.

2 TERMOS CONTRATUAIS NO REFINANCIAMENTO DAS DÍVIDAS

Em relação à governança fiscal instituída pela Lei nº 9.496/1997, os estados foram obrigados a cumprir metas fiscais e honrar compromissos específicos, tais como: *i)* alcançar meta de sua dívida financeira em relação à receita líquida real (RLR); *ii)* obter superávit primário; *iii)* não ultrapassar determinado nível de despesas com funcionalismo público; *iv)* ampliar arrecadação de receitas próprias; e *v)* realizar privatização, permissão ou concessão de serviços públicos, bem como reforma administrativa e patrimonial. Em linhas gerais, estas metas e compromissos visavam à convergência da trajetória da dívida financeira e da RLR.

De acordo com a estrutura normativa delineada pela Lei nº 9.496/1997, 25 estados firmaram contrato de refinanciamento de dívida com a União,¹ como se pode observar na tabela 1. É válido destacar que este refinanciamento foi associado a condições díspares quanto aos dois seguintes termos contratuais: *i)* limite de comprometimento da RLR, que obedeceu a um intervalo de 6,79% a 15%; e *ii)* taxa de juros, que variou de 6% a 7,5%.

1. Amapá e Tocantins não aderiram ao Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados.

TABELA 1

Termos contratuais das dívidas refinanciadas pela Lei nº 9.496/1997

Unidade da Federação	Data de assinatura do contrato	Taxa de juros (%)	Prazo (anos)	Limite de comprometimento da RLR (%)	Dívida total refinanciada (R\$ milhões)
AC	30.04.1998	6,0	30	12,0	149
AL	29.06.1998	7,5	30	15,0	1.962
AM	11.03.1998	6,0	30	12,0	537
AP	Não refinanciou dívidas com base na Lei nº 9.496/1997				29
BA	01.12.1997	6,0	30	11,5 a 13,0	2.595
CE	16.10.1997	6,0	30	13,0	642
DF	29.07.1999	6,0	15	12,0	1.112
ES	24.03.1998	6,0	30	13,0	648
GO	25.03.1998	6,0	30	13,0 a 15,0	1.777
MA	22.01.1998	6,0	30	13,0	596
MG	18.02.1998	7,5	30	6,79 a 13,0	14.883
MS	30.03.1998	6,0	30	14,0 a 15,0	1.139
MT	11.07.1997	6,0	30	15,0	973
PA	30.03.1998	7,5	30	15,0	389
PB	31.03.1998	6,0	30	11,0 a 13,0	244
PE	23.12.1997	6,0	30	12,0	1.402
PI	20.01.1998	6,0	15	13,0	399
PR	31.03.1998	6,0	30	12,0 a 13,0	5.660
RJ	29.10.1999	6,0	30	12,5 a 13,0	15.246
RN	26.11.1997	6,0	15	11,5 a 13,0	179
RO	12.02.1998	6,0	30	15,0	693
RR	25.03.1998	6,0	30	12,0	47
RS	15.04.1998	6,0	30	12,0 a 13,0	10.339
SC	31.03.1998	6,0	30	12,0 a 13,0	3.581
SE	27.11.1997	6,0	30	11,5 a 13,0	396
SP	22.05.1997	6,0	30	8,86 a 13,0	46.585
TO	Não refinanciou dívidas com base na Lei nº 9.496/1997				0
Total					112.200

Fonte: Brasil (s.d.).

Elaboração dos autores.

No que concerne ao limite de comprometimento² da RLR, este foi definido a partir das disponibilidades financeiras do estado para o pagamento das dívidas refinanciadas. Consideraram-se outros limites legais a serem cumpridos pelo ente – tais como limite

2. O limite de comprometimento da RLR para o pagamento do serviço da dívida é o limite superior que comporta a prestação mensal calculada pela tabela Price.

de despesas com pessoal,³ dívidas contraídas junto ao mercado e outras dívidas já refinanciadas pela União⁴ –, classificados como dívidas intralimite.⁵ Desse modo, seus respectivos compromissos eram deduzidos do limite de comprometimento da RLR para o pagamento do serviço da dívida da Lei nº 9.496/1997.

Em relação ao valor da taxa de juros, vale mencionar que os estados que adotaram a taxa de 7,5% – Alagoas, Minas Gerais e Pará – foram justamente aqueles que efetuaram menor aporte de bens e direitos, para efeito da amortização extraordinária da conta gráfica.⁶ Nesse sentido, há de se ressaltar que a própria engenharia financeira do ajuste fiscal estadual já penalizava os estados que detinham menor estoque de capital público.

A intenção original da União foi forçar os estados a reduzir seu estoque de endividamento por meio de privatizações de ativos públicos estaduais e provocar, por este motivo, uma diminuição do valor da dívida a ser renegociada. Disto resultou que UFs mais aquinhoadas com estoques de ativos públicos a serem vendidos obtiveram condições mais vantajosas nos termos da amortização de seus passivos. É claro que os estados mais pobres da federação ficaram em situação de desvantagem, como se verá adiante.

3. Definido em 60% da RCL, nos termos da Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995 (Lei Camata).

4. As outras dívidas contraídas pelos estados, que não foram refinanciadas pela União, foram consideradas dívidas extralimite, ainda que este termo não tenha sido objeto de referência expressa na lei.

5. A dívida intralimite foi utilizada para a apuração do limite de comprometimento da RLR, no intuito de fazer face ao serviço da dívida refinanciada pela Lei nº 9.496/1997. Podem ser deduzidas do limite as despesas relativas ao serviço das seguintes obrigações: *i*) dívidas refinanciadas com base na Lei nº 7.976/1989; *ii*) dívida externa contratada até 30 de setembro de 1991 – como Brazilian Investment Bonds (BIBs), empréstimos junto ao Banco do Estado do Amazonas (BEA) ou ao Clube de Paris e dívidas de médio e longo prazos (DMLP); *iii*) dívidas refinanciadas com base no Artigo 58 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; *iv*) dívidas parceladas junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); *v*) comissão do agente, incidente sobre o pagamento da prestação decorrente da Lei nº 8.727/1993; *vi*) dívida relativa ao crédito imobiliário refinanciado ao amparo da Lei nº 8.727/1993; *vii*) dívidas de que tratam os incisos I e II, de entidades da administração indireta, que tenham sido formalmente assumidas pelo estado até 31 de dezembro de 1997; e *viii*) dívidas de instituições financeiras estaduais com o Banco Central do Brasil (BCB) que tenham sido formalmente assumidas pelo estado até 15 de julho de 1998.

6. A Lei nº 9.496/1997 determina a possibilidade de amortização extraordinária do valor refinanciado, por meio da entrega à União de bens, direitos e ações. Na hipótese de eventual saldo devedor da conta gráfica, este poderia ser parcelado em até 36 prestações mensais e consecutivas pelo Sistema de Amortização Constante (SAC), com encargos equivalentes à taxa Selic, limitada a última prestação a 30 de novembro de 2002. Estas prestações não eram contempladas no limite de comprometimento da RLR.

A engenharia financeira da Lei nº 9.496/1997 também previu que aquele estado cujo custo de refinanciamento ultrapassasse o limite de comprometimento da RLR geraria um resíduo, isto é, um adicional ao estoque de dívida precedente. Isto implicou, portanto, um crescimento do saldo devedor para os estados em que a prestação da dívida (amortização mais juros) fosse superior ao limite de comprometimento da RLR.

No que concerne aos termos contratuais do refinanciamento da dívida, a Lei nº 9.496/1997 prevê que o saldo devedor ao final do contrato, que pode incluir acréscimos derivados de acúmulo de resíduos, poderá ser renegociado nas mesmas condições previstas na lei, em até 120 meses, a partir do vencimento da última prestação do refinanciamento.⁷

Por conseguinte, uma vez que as condições macroeconômicas – taxa Selic e variação cambial, por exemplo – se alteraram bastante desde a assinatura dos contratos decorrentes dessa lei, uma pergunta recorrente entre diversos analistas de finanças públicas é a seguinte: por que não adiantar a aludida renegociação prevista para o final do contrato? Esta é uma pergunta sobre a qual se divagará nas considerações finais deste texto, após se descreverem os subsídios decorrentes da referida lei e as respectivas iniquidades decorrentes, que são os temas das duas seções subsequentes.

3 A INIQUIDADE NOS SUBSÍDIOS DECORRENTES DA LEI Nº 9.496/1997

Na tabela 2, descrevem-se os fluxos acumulados de subsídios decorrentes da Lei nº 9.496/1997. Inicialmente, vale mencionar que subsídio, aqui, refere-se à diferença entre a taxa Selic – que define o custo de captação da União – e o custo de financiamento da dívida estadual. No comportamento destes subsídios duas situações podem ocorrer. Em um caso, quando a taxa de captação dos recursos do Tesouro Nacional – dada pela Selic – é maior que a taxa paga pelas UFs pela dívida – dada pelo $IGP-DI+J_i\%$ *a.a.*, onde J_i é a taxa de juros acordada pela UF com a União para seu respectivo contrato –, isto é, quando $Selic > IGP-DI+J_i\%$ *a.a.*, a União perde recursos em prol da transferência de subsídios aos governos estaduais

7. É importante notar que o refinanciamento do saldo devedor, ao final do contrato, não se subordina ao limite de comprometimento da RLR. O cálculo de subsídios leva em conta os parâmetros específicos de juros e amortização contratados entre cada UF e a União no ato de renegociação da dívida estadual.

para que estes recomponham suas finanças públicas. No outro caso, quando a Selic é menor ($<$) que o $IGP-DI + J_i\% a.a.$, perdem as finanças estaduais com a transferência de recursos próprios para a União, uma vez que a remuneração à União é maior que a taxa de captação desta (subsídios trocados).

TABELA 2

Estimativas dos subsídios concedidos pela União¹ (1999-2011)

(Em R\$ milhões, em valores correntes)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Norte	173	248	326	81	385	341	1.047	1.568	1.549	1.446	2.152	1.561	1.740
Rondônia	65	99	136	49	183	179	485	721	737	723	1.045	828	944
Acre	24	30	36	5	35	30	94	138	136	127	187	159	179
Amazonas	37	59	82	17	105	98	308	468	475	458	680	542	619
Roraima	4	6	8	3	11	10	28	42	43	42	61	52	59
Pará	42	54	64	7	51	24	132	199	159	95	179	-19	-61
Amapá	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tocantins	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nordeste	1.296	1.833	2.402	1.171	3.146	3.101	7.463	10.760	10.912	10.620	15.006	10.218	11.433
Maranhão	68	100	134	65	184	187	449	651	672	668	941	835	951
Piauí	55	78	104	58	144	148	334	479	496	497	691	597	679
Ceará	118	171	227	134	321	337	732	1.039	1.081	1.093	1.498	1.206	1.370
Rio Grande do Norte	32	46	62	34	88	91	206	295	306	308	427	309	352
Paraíba	61	83	107	68	147	153	323	457	474	477	655	413	468
Pernambuco	314	467	634	303	880	897	2.160	3.135	3.237	3.227	4.537	2.138	2.434
Alagoas	109	142	161	-136	11	-164	285	543	299	-69	273	-728	-1.004
Sergipe	118	157	200	158	286	311	563	762	805	834	1.090	955	1.081
Bahia	420	589	773	486	1.086	1.141	2.410	3.399	3.542	3.585	4.894	4.492	5.102
Sudeste	25.710	33.140	41.257	33.377	57.212	61.465	108.192	144.622	151.490	155.259	201.436	171.306	191.804
Minas Gerais	3.661	4.519	5.338	3.466	6.100	5.620	11.132	14.823	13.916	12.150	16.517	9.376	8.897
Espírito Santo	112	150	192	129	265	277	568	796	829	838	1.142	975	1.106
Rio de Janeiro	3.418	3.966	4.606	4.237	5.938	6.262	10.120	13.309	13.954	14.283	18.551	15.726	17.592
São Paulo	18.520	24.505	31.120	25.546	44.910	49.306	86.371	115.693	122.791	127.988	165.226	145.230	164.209
Sul	4.135	5.415	6.833	5.067	9.441	10.021	19.206	26.452	27.692	28.249	37.791	32.217	36.455
Paraná	423	633	861	299	1.133	1.095	3.032	4.521	4.611	4.503	6.545	6.147	7.012
Santa Catarina	601	850	1.122	570	1.509	1.521	3.631	5.266	5.420	5.377	7.591	4.834	5.491
Rio Grande do Sul	3.111	3.931	4.851	4.197	6.799	7.406	12.544	16.664	17.661	18.369	23.655	21.236	23.953
Centro-Oeste	923	1.226	1.560	1.041	2.121	2.209	4.545	6.374	6.626	6.684	9.123	7.262	8.226
Mato Grosso do Sul	239	316	402	287	556	588	1.156	1.603	1.676	1.704	2.295	1.886	2.135
Mato Grosso	274	382	499	347	715	768	1.513	2.094	2.199	2.254	3.010	2.331	2.643
Goiás	402	524	660	508	919	984	1.834	2.506	2.632	2.699	3.579	3.132	3.543
Distrito Federal	8	4	-1	-101	-70	-131	42	171	119	27	240	-87	-95
Brasil	32.236	41.863	52.379	40.737	72.306	77.138	140.453	189.776	198.270	202.259	265.509	222.565	249.659

Fonte: Brasil ((s.d.)).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Subsídios acumulados da data de assinatura do contrato de refinanciamento sob a Lei nº 9.496/1997 até 31 de dezembro de cada ano.

Calculados os subsídios implícitos (tabela 2), uma importante característica assumida pelo processo de ajustamento das dívidas estaduais tende a se tornar clarividente ao longo da primeira década do século XXI: os subsídios implícitos foram mais relevantes para aqueles estados da federação com estoques de dívidas muito elevados, como São Paulo, em que os subsídios implícitos representam muito mais que a metade do total nacional: 57,4% do total em 1999 e 65,8%, em 2011.

A distribuição regional de tais subsídios implícitos às dívidas estaduais evidencia as pequenas participações, respectivamente, em 1999 e em 2011, das regiões Norte (0,5% e 0,7%), Nordeste (4,0% e 4,6%) e Centro-Oeste (2,9% e 3,3%) no conjunto do país. É na região Sudeste e, secundariamente, na Sul que os benefícios dos subsídios foram mais representativos: no Sudeste, 79,8%, em 1999, e 76,8%, em 2011; no Sul, 12,8%, em 1999, e 14,6%, em 2011.

O formato geral adotado pelo processo de renegociação das dívidas estaduais gerou inequívocos benefícios ao controle de gastos públicos, freando a necessidade de endividamento dos estados e melhorando a gestão das suas finanças. No entanto, apresentou uma característica de iniquidade representada pela maior predisposição da União em ajudar os governos estaduais com maiores estoques de dívidas, os quais eram justamente as economias mais desenvolvidas do país: São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul.

Os dados coligidos para o conjunto da primeira década do século XXI permitem apontar para um padrão de benefícios promovidos pelas regras da renegociação das dívidas da Lei nº 9.496/1997, os quais são, em termos regionais, bastante desiguais e criam embaraços às relações entre governos estaduais e entre estes e a União. Com base nos dados apresentados, pode-se sugerir a existência de um padrão de comportamento para a trajetória de ajustamento do endividamento em curso:

- estados com elevados benefícios dos subsídios implícitos (86% do total): são aqueles de maior endividamento e maior dimensão econômica do país – São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul;
- estados com baixos níveis de subsídios implícitos recebidos, os quais detêm as menores parcelas no conjunto da dívida pública estadual com a União: são a maioria dos estados brasileiros e localizam-se predominantemente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; e

- estados que têm sido penalizados pelas regras da renegociação e injustamente vêm transferindo subsídios implícitos à União, ao invés de dela receberem subsídios: Alagoas, Pará e Distrito Federal.

O caso de Alagoas merece atenção, pois os parâmetros vigentes do processo de renegociação estão resultando numa penalização muito forte para este estado. Nos anos recentes de 2010-2011, os subsídios implícitos tornaram-se negativos, indicando que esta UF está incorrendo na transferência de recursos para a União: chegou ao montante acumulado de R\$ 1 bilhão em 2011. Neste mesmo período, as outras UFs que também pagaram subsídios à União foram o Distrito Federal e o Pará, R\$ 95 milhões e R\$ 61 milhões, respectivamente. São custos do endividamento que se somam ao estoque da dívida e terão que ser pagos ao final do período.

Os demais estados receberam em vez de pagarem subsídios à União. Vale destacar que Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo, que juntos representam aproximadamente 60% do PIB brasileiro, apropriaram-se de aproximadamente 86% do total de subsídios concedidos pela União em decorrência dos refinanciamentos das dívidas estaduais estabelecidos pela Lei nº 9.496/1997.

Por sua vez, os quatro estados que menos receberam subsídios pertencem às regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste. É emblemático o caso de Alagoas, que, apesar de deter alguns dos piores indicadores sociais do país, de possuir aproximadamente 1,6% da população nacional, mas apenas 0,6% do PIB, e de ser um dos estados que menos cresceram na região Nordeste entre 1999 e 2010, pagou intertemporalmente subsídios à União no processo de refinanciamento de sua dívida.

Assim, no que concerne à equidade, infere-se que houve forte concentração na concessão de subsídios da União para os estados, gerando iniquidade, visto que a União não tratou os desiguais de maneira desigual, à medida que se diferenciam socioeconomicamente. Conforme descrito, houve forte concentração de concessão de subsídios no processo de pagamento das dívidas estaduais, concentração esta que ocorreu justamente para os estados mais ricos da federação.

As tabelas 3 e 4, as quais trazem, respectivamente, os montantes de subsídios às dívidas estaduais como proporção dos PIBs estaduais e os subsídios por habitante em cada estado, adicionam elementos às disparidades de tratamento recebido por cidadãos brasileiros

provenientes de UF's de menor nível de desenvolvimento socioeconômico. Na média geral, cada estado brasileiro teria obtido em 2011 a quantia de R\$ 1.278,70 por habitante em subsídios para a regularização de endividamento junto à União. Entretanto, este valor médio mostra-se substancialmente mais expressivo para os estados da região Sudeste, os quais estão recebendo quase o dobro da média dos subsídios nacionais: R\$ 2.337,20 por habitante em 2011. Nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, os subsídios por habitante são pouco representativos e situam-se em valores muito inferiores à média nacional. No caso do Nordeste, por exemplo, seu valor de R\$ 210,84 em 2011 corresponde a apenas 16,4% da média nacional e a 9,0% da média de subsídios *per capita* da região Sudeste.

TABELA 3
Estimativa dos subsídios concedidos pela União, como proporção do PIB¹ (1999-2011)

(Em %)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 ²
Norte	0,39	0,48	0,55	0,12	0,47	0,36	0,98	1,31	1,16	0,93	1,32	0,77	0,82
Rondônia	1,20	1,67	2,08	0,63	1,87	1,59	3,77	5,50	4,91	4,04	5,16	3,51	3,79
Acre	1,30	1,41	1,45	0,18	1,07	0,77	2,09	2,86	2,36	1,89	2,54	1,88	1,94
Amazonas	0,27	0,35	0,45	0,08	0,42	0,32	0,92	1,20	1,13	0,98	1,37	0,91	0,96
Roraima	0,26	0,34	0,40	0,13	0,39	0,37	0,89	1,15	1,03	0,86	1,09	0,82	0,87
Pará	0,26	0,28	0,29	0,03	0,17	0,07	0,34	0,45	0,32	0,16	0,31	-0,02	-0,08
Amapá	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Tocantins	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Nordeste	0,98	1,25	1,47	0,61	1,45	1,26	2,66	3,46	3,14	2,67	3,43	2,01	2,08
Maranhão	0,66	0,84	1,00	0,42	0,99	0,86	1,77	2,28	2,12	1,74	2,36	1,85	1,88
Piauí	1,02	1,29	1,61	0,78	1,64	1,51	3,00	3,75	3,51	2,97	3,63	2,71	2,91
Ceará	0,57	0,75	0,93	0,46	0,99	0,91	1,79	2,24	2,15	1,82	2,28	1,55	1,66
Rio Grande do Norte	0,39	0,51	0,60	0,28	0,65	0,59	1,15	1,44	1,34	1,21	1,53	0,96	0,99
Paraíba	0,73	0,89	0,99	0,55	1,04	1,02	1,92	2,29	2,14	1,86	2,28	1,29	1,32
Pernambuco	1,26	1,73	2,10	0,86	2,24	2,04	4,33	5,65	5,20	4,58	5,78	2,25	2,45
Alagoas	1,57	1,83	1,89	-1,39	0,10	-1,27	2,02	3,45	1,68	-0,35	1,29	-2,96	-3,70
Sergipe	1,99	2,40	2,49	1,67	2,63	2,55	4,19	5,04	4,77	4,26	5,52	3,99	4,13
Bahia	1,00	1,27	1,51	0,80	1,59	1,44	2,65	3,52	3,23	2,95	3,57	2,91	2,99
Sudeste	4,15	4,82	5,49	3,98	6,04	5,67	8,91	10,75	10,09	9,14	11,24	8,20	8,30
Minas Gerais	4,08	4,49	4,80	2,71	4,10	3,17	5,78	6,90	5,77	4,30	5,75	2,67	2,35
Espírito Santo	0,56	0,65	0,79	0,48	0,85	0,69	1,20	1,51	1,37	1,20	1,71	1,19	1,21
Rio de Janeiro	2,69	2,84	3,03	2,47	3,16	2,81	4,10	4,83	4,70	4,16	5,24	3,86	3,84
São Paulo	4,83	5,78	6,71	4,99	7,75	7,66	11,88	14,41	13,60	12,76	15,24	11,64	11,87
Sul	2,37	2,79	3,14	2,03	3,14	2,97	5,39	6,84	6,25	5,63	7,06	5,18	5,31
Paraná	0,67	0,92	1,13	0,34	1,04	0,89	2,39	3,31	2,85	2,51	3,44	2,83	2,87
Santa Catarina	1,62	1,96	2,30	1,02	2,26	1,96	4,26	5,65	5,18	4,36	5,85	3,17	3,30
Rio Grande do Sul	4,20	4,81	5,25	3,98	5,46	5,37	8,70	10,63	10,00	9,21	10,96	8,41	8,70
Centro-Oeste	0,99	1,24	1,41	0,80	1,39	1,25	2,39	3,09	2,81	2,39	2,94	2,07	2,15
Mato Grosso do Sul	2,35	2,79	3,06	1,90	2,89	2,79	5,34	6,59	5,96	5,14	6,31	4,33	4,66
Mato Grosso	2,22	2,57	3,06	1,66	2,56	2,08	4,04	5,94	5,15	4,22	5,25	3,91	3,80
Goias	1,81	2,00	2,21	1,36	2,15	2,05	3,63	4,39	4,04	3,59	4,18	3,21	3,37
Distrito Federal	0,02	0,01	0,00	-0,18	-0,11	-0,19	0,05	0,19	0,12	0,02	0,18	-0,06	-0,06
Brasil	3,03	3,55	4,02	2,76	4,25	3,97	6,54	8,01	7,45	6,67	8,20	5,90	6,03

Fontes: Brasil ([s.d.]) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, [s.d.]).

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Subsídios acumulados da data de assinatura do contrato de refinanciamento sob a Lei nº 9.496/1997 até 31 de dezembro de cada ano.

² O PIB estadual foi estimado pelos autores com base na média móvel dos últimos quatro meses das participações da UF no PIB nacional, multiplicada pelo PIB nacional trimestral acumulado de doze meses.

TABELA 4

Estimativa dos subsídios concedidos pela União *per capita*¹ (1999-2011)

(Em R\$ correntes)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Norte	13,63	19,26	33,07	8,01	36,87	23,40	70,32	103,21	100,09	91,81	134,42	98,42	105,45
Rondônia	47,83	72,00	146,25	51,06	185,14	120,72	322,80	473,84	478,98	465,20	665,04	529,70	589,21
Acre	44,48	54,34	88,78	11,94	80,56	45,65	138,14	198,04	190,68	174,87	252,40	217,00	232,91
Amazonas	13,41	20,80	36,50	7,31	44,20	30,72	94,39	140,66	139,73	132,51	193,32	155,52	170,54
Roraima	12,88	18,60	30,32	10,82	36,89	26,48	69,31	99,77	99,07	94,37	133,29	115,19	124,02
Pará	6,95	8,77	14,73	1,65	11,11	3,37	18,55	27,39	21,48	12,64	23,41	-2,52	-7,79
Amapá	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Tocantins	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Nordeste	27,39	38,44	49,08	23,61	62,69	61,08	145,39	207,41	208,30	200,85	281,29	192,50	210,84
Maranhão	12,19	17,66	22,85	10,95	30,26	30,22	71,54	102,30	104,05	102,20	142,16	127,02	140,40
Piauí	19,54	27,62	35,76	19,76	48,38	49,38	110,43	156,74	160,91	159,97	220,55	191,56	213,79
Ceará	16,12	22,98	29,66	17,22	40,69	42,11	90,21	126,31	129,96	129,91	176,21	142,63	158,03
Rio Grande do Norte	11,55	16,76	21,79	11,68	29,69	30,40	67,84	95,87	98,31	97,71	133,87	97,68	108,25
Paraíba	17,93	24,21	30,53	19,23	40,91	42,09	88,30	123,59	127,28	127,16	173,25	109,68	121,89
Pernambuco	39,94	59,08	78,13	36,90	105,72	106,57	253,89	364,64	372,82	368,21	513,20	243,08	270,97
Alagoas	39,00	50,41	55,55	-46,60	3,88	-54,70	94,32	177,82	96,91	-22,18	87,08	-233,22	-315,35
Sergipe	67,13	88,06	108,03	84,09	149,21	159,74	284,98	380,34	396,59	405,29	523,66	461,99	507,75
Bahia	32,37	45,04	58,21	36,26	80,41	83,88	175,86	246,25	254,93	256,44	347,96	320,45	358,77
Sudeste	358,99	458,39	555,92	444,11	752,19	799,03	1.391,41	1.840,70	1.909,57	1.939,29	2.494,28	2.131,62	2.337,20
Minas Gerais	206,65	252,93	292,04	187,53	326,66	297,98	584,74	771,55	718,20	622,05	839,17	478,43	445,70
Espírito Santo	36,57	48,52	60,28	39,78	80,44	83,06	168,21	232,79	239,59	239,62	322,92	277,45	306,80
Rio de Janeiro	239,67	276,08	312,24	283,51	392,58	409,34	654,34	851,54	884,15	896,64	1.154,46	983,48	1.077,18
São Paulo	506,21	662,85	819,15	663,68	1.152,34	1.250,38	2.166,05	2.870,31	3.016,03	3.114,07	3.984,04	3.519,68	3.894,16
Sul	166,32	215,81	266,68	195,67	360,99	379,59	720,96	984,32	1.022,20	1.034,78	1.374,23	1.176,35	1.307,86
Paraná	44,64	66,25	88,18	30,27	113,66	108,84	298,52	441,25	446,34	432,54	624,05	588,53	659,41
Santa Catarina	113,66	158,92	201,80	100,70	261,72	259,36	609,63	870,86	883,77	865,31	1.206,31	773,67	852,77
Rio Grande do Sul	307,99	386,11	470,84	405,09	652,53	706,98	1.191,47	1.575,08	1.661,79	1.720,76	2.206,83	1.985,76	2.217,45
Centro-Oeste	80,56	105,56	128,05	83,48	166,38	169,75	342,68	471,80	482,11	478,63	643,53	516,57	564,39
Mato Grosso do Sul	116,19	152,45	186,05	130,24	247,45	256,92	496,94	677,93	697,87	699,95	930,17	770,01	844,56
Mato Grosso	111,35	152,49	190,01	129,09	260,30	273,85	528,81	718,46	741,51	747,64	983,49	767,92	839,43
Goiás	81,58	104,88	126,20	94,92	168,32	176,57	323,08	433,75	448,12	452,45	591,20	521,68	569,80
Distrito Federal	4,06	2,11	-0,26	-45,15	-30,64	-56,01	17,60	69,58	47,55	10,49	92,30	-33,68	-35,41
Brasil	191,99	246,85	306,63	235,13	411,78	424,56	763,83	1.020,17	1.054,43	1.064,79	1.384,34	1.166,75	1.278,72

Fontes: Brasil ((s.d.)) e IBGE ((s.d.)).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Subsídios acumulados da data de assinatura do contrato de refinanciamento sob a Lei nº 9.496/1997 até 31 de dezembro de cada ano.

4 DÍVIDA CONSOLIDADA, RECEITA CORRENTE E INVESTIMENTOS PÚBLICOS

A dívida consolidada líquida (DCL) é um importante indicador quanto à saúde financeira da UF (tabela 5). A DCL corresponde à dívida pública consolidada, deduzidos as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros.

A relação entre a DCL e a RCL, apresentada na tabela 7, constitui-se em indicador que baliza a tomada de decisão, no que diz respeito à autorização dos pleitos relativos à contratação de novas operações de crédito pelos estados. Estes empréstimos são utilizados para realizar investimentos, que contribuem para o crescimento econômico, pois ampliam a infraestrutura, reduzindo, portanto, os custos de produção.

TABELA 5
Dívida consolidada líquida (2000-2011)

(Em R\$ milhões correntes)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Norte	5.463	5.510	7.437	7.247	7.580	6.887	7.083	5.893	5.473	7.107	9.208	8.449
Rondônia	1.003	1.076	1.745	1.782	1.808	1.775	1.640	1.667	1.643	1.717	2.010	2.222
Acre	706	654	704	694	718	656	845	795	632	896	1.423	1.499
Amazonas	1.926	1.568	1.850	1.697	1.682	1.603	1.556	1.012	820	1.459	2.007	1.649
Roraima	160	171	257	289	33	160	124	-165	-204	506	74	-229
Pará	1.314	1.714	2.138	2.121	2.458	2.230	2.437	2.165	2.144	1.908	2.610	2.020
Amapá	31	35	227	260	274	152	172	184	97	246	449	348
Tocantins	323	291	515	403	607	313	308	235	341	375	635	939
Nordeste	27.984	30.589	39.351	39.629	40.444	38.867	38.493	34.750	33.749	31.763	34.535	35.991
Maranhão	4.624	4.452	5.785	5.449	5.142	4.908	5.054	4.480	4.316	4.073	4.340	3.805
Piauí	2.002	2.242	2.603	2.562	2.751	2.580	2.262	2.380	2.308	2.435	2.443	2.868
Ceará	2.712	3.402	4.543	4.449	4.277	3.877	3.642	2.512	1.857	1.447	2.680	3.222
Rio Grande do Norte	1.149	964	1.292	1.157	993	1.001	970	870	879	842	1.105	776
Paraíba	2.439	1.978	2.770	2.618	2.514	2.585	2.464	2.201	2.115	1.585	1.810	1.493
Pernambuco	2.961	4.254	5.495	5.429	5.495	5.230	4.920	4.404	4.249	4.589	4.760	5.677
Alagoas	2.671	2.451	3.492	4.482	5.073	5.488	5.927	6.218	6.955	6.510	6.799	7.100
Sergipe	1.064	1.087	1.215	1.237	1.322	1.150	1.637	1.313	830	1.049	1.541	2.134
Bahia	8.362	9.759	12.156	12.246	12.878	12.048	11.616	10.371	10.238	9.235	9.057	8.918
Sudeste	101.961	125.030	161.565	174.570	193.736	197.773	207.068	212.940	237.323	230.404	268.596	283.805
Minas Gerais	13.614	26.758	32.942	34.735	37.464	39.707	41.767	44.693	51.561	52.264	60.499	67.780
Espírito Santo	2.129	2.123	2.964	3.386	3.011	2.248	1.872	1.210	800	636	1.416	1.336
Rio de Janeiro	23.870	25.841	35.450	38.572	42.929	43.902	45.073	46.575	51.042	47.205	53.953	57.269
São Paulo	62.348	70.309	90.210	97.877	110.331	111.916	118.356	120.462	133.921	130.299	152.728	157.420
Sul	31.112	32.612	41.277	44.918	49.629	53.346	56.121	57.698	64.316	61.421	66.031	68.123
Paraná	7.354	8.396	9.269	8.756	9.951	13.490	14.346	14.506	17.192	16.937	15.130	14.951
Santa Catarina	6.018	5.681	8.511	8.555	9.324	8.020	8.031	7.678	8.066	6.312	7.464	6.298
Rio Grande do Sul	17.740	18.535	23.497	27.607	30.353	31.835	33.744	35.514	39.059	38.171	43.437	46.874
Centro-Oeste	18.036	18.844	21.646	23.717	24.251	24.414	24.781	24.205	23.988	22.576	25.903	24.720
Mato Grosso do Sul	4.134	4.507	5.451	5.662	6.001	6.117	6.208	5.829	5.567	5.603	6.213	6.781
Mato Grosso	4.379	4.107	3.996	5.506	5.038	4.781	4.960	4.593	4.324	3.498	3.928	3.121
Goiás	8.370	9.030	10.612	10.949	11.744	11.387	11.335	12.232	12.553	11.697	13.680	12.771
Distrito Federal	1.153	1.200	1.587	1.600	1.467	2.129	2.279	1.551	1.543	1.778	2.082	2.047
Brasil	184.557	212.585	271.276	290.079	315.640	321.288	333.546	335.486	364.849	353.270	404.273	421.088

Fonte: Brasil (s.d.).

Elaboração dos autores.

Conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a RCL é o somatório das receitas: tributárias; de contribuições; patrimoniais; agropecuárias; industriais; de serviços; e de transferências correntes, além de outras receitas correntes do ente da federação, deduzidos alguns itens específicos definidos na LRF. Não cabem, para o cálculo das receitas, interpretações que extrapolem os dispositivos legais.

O principal objetivo da RCL é estabelecer parâmetros para o montante da reserva de contingência e para os limites da despesa total com pessoal, da DCL, das operações de crédito, do serviço da dívida, das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária e das garantias do ente da federação. Os limites foram estabelecidos em parte pela LRF, em parte por resoluções do Senado Federal (tabela 6).

As Resoluções do Senado Federal (RSFs) nº 40 e nº 43, de 2001, disciplinam a contratação de operações de crédito interno e externo dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e de suas respectivas autarquias e fundações, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização.

A RSF nº 40/2001 dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Ela determina que, no caso dos estados e do Distrito Federal, de 2016 em diante, as DCLs não poderão ser superiores a 200% das RCLs. Até 2016, excessos em relação ao limite fixado deverão ser reduzidos na proporção de, no mínimo, 1/15 a cada exercício. Após esta data, os entes subnacionais cujas dívidas superarem os limites estipulados não poderão realizar operação de crédito ou receber transferências voluntárias.

A RSF nº 43/2001 dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização.

Feitos esses comentários, a partir dos dados da tabela 7, observa-se que, em 2011, apenas o estado do Rio Grande do Sul estaria acima do limite estabelecido na RSF nº 40/2001, embora esteja cumprindo a trajetória estipulada pela resolução. A hipótese defendida neste texto é que esta situação seria substancialmente diferente caso não fosse efetuado o refinanciamento.

TABELA 6
Receita corrente líquida (2000-2011)

(Em R\$ milhões correntes)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Norte	7.936	9.193	11.082	12.195	14.463	17.454	19.390	22.138	26.921	27.126	31.052	36.168
Rondônia	903	1.022	1.205	1.467	1.757	2.094	2.283	2.586	3.262	3.237	3.715	4.481
Acre	677	785	971	1.023	1.157	1.467	1.636	1.933	2.223	2.453	2.649	2.976
Amazonas	1.925	2.289	2.768	3.055	3.751	4.294	4.670	5.332	6.396	6.161	7.408	8.515
Roraima	517	605	732	668	777	1.039	1.200	1.315	1.597	1.633	1.789	2.323
Pará	2.314	2.706	3.205	3.503	4.068	4.847	5.591	6.273	7.588	7.997	9.118	10.426
Amapá	678	701	811	941	1.210	1.444	1.594	1.917	2.405	2.238	2.492	2.897
Tocantins	922	1.085	1.391	1.538	1.743	2.268	2.416	2.781	3.451	3.406	3.881	4.549
Nordeste	20.241	22.916	25.749	28.315	32.815	39.009	44.329	49.213	58.038	60.722	70.167	79.481
Maranhão	1.794	2.122	2.122	2.454	2.951	3.700	4.390	4.900	5.837	5.972	6.818	8.065
Piauí	1.155	1.291	1.587	1.689	1.940	2.358	2.671	3.054	3.831	4.043	4.525	5.050
Ceará	3.103	3.628	3.866	4.210	4.636	5.304	6.033	6.560	7.887	8.401	9.664	10.966
Rio Grande do Norte	1.620	1.785	2.000	2.167	2.619	3.144	3.692	3.936	4.516	4.833	5.443	5.916
Paraíba	1.599	1.801	1.945	2.235	2.336	2.912	3.254	3.669	4.391	4.638	5.067	5.993
Pernambuco	3.458	3.803	4.384	4.629	5.296	6.281	7.389	8.301	10.010	10.632	12.442	14.549
Alagoas	1.196	1.375	1.478	1.619	1.918	2.443	2.675	3.105	3.528	3.598	4.206	4.801
Sergipe	1.209	1.396	1.675	1.805	2.043	2.537	2.866	3.103	3.800	3.934	4.629	4.914
Bahia	5.105	5.716	6.693	7.507	9.075	10.329	11.360	12.585	14.238	14.671	17.373	19.227
Sudeste	55.635	63.271	69.879	80.505	91.307	104.563	116.237	127.589	150.992	152.212	175.868	194.379
Minas Gerais	9.630	11.413	12.542	14.306	16.696	19.550	22.083	23.804	29.242	29.118	33.179	37.284
Espírito Santo	2.176	2.565	2.561	3.332	4.122	5.144	5.553	6.368	7.736	7.486	8.239	9.773
Rio de Janeiro	11.530	13.609	15.100	19.169	21.009	23.094	26.133	26.850	31.831	28.977	34.535	39.268
São Paulo	32.299	35.684	39.676	43.699	49.480	56.775	62.468	70.568	82.183	86.630	99.915	108.054
Sul	15.656	17.544	20.279	23.357	25.651	29.522	32.096	34.959	41.561	42.885	49.124	55.433
Paraná	5.710	6.261	7.491	8.367	9.245	10.454	11.407	12.469	14.483	15.092	16.968	19.713
Santa Catarina	3.288	3.904	4.374	5.130	5.669	6.719	7.377	8.498	10.421	10.406	11.858	13.791
Rio Grande do Sul	6.658	7.379	8.415	9.860	10.737	12.349	13.312	13.991	16.658	17.387	20.298	21.928
Centro-Oeste	8.965	10.246	12.086	14.281	17.066	19.641	21.145	24.554	29.583	30.715	34.304	39.313
Mato Grosso do Sul	1.335	1.532	1.756	2.124	2.579	3.042	3.428	3.931	4.830	4.887	5.189	5.994
Mato Grosso	1.749	2.086	2.513	3.136	3.873	4.296	4.517	4.882	6.182	6.468	7.100	7.820
Goiás	2.672	3.209	3.829	4.554	5.305	6.153	6.231	7.619	8.944	9.106	10.530	12.639
Distrito Federal	3.209	3.420	3.988	4.467	5.309	6.150	6.970	8.122	9.626	10.255	11.485	12.860
Brasil	108.433	123.170	139.075	158.654	181.302	210.188	233.198	258.454	307.095	313.660	360.515	404.774

Fonte: Brasil (I.S.d.).

Elaboração dos autores.

TABELA 7
Relação entre DCL e receita corrente (2000-2011)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Norte	0,69	0,60	0,67	0,59	0,52	0,39	0,37	0,27	0,20	0,26	0,30	0,23
Rondônia	1,11	1,05	1,45	1,21	1,03	0,85	0,72	0,64	0,50	0,53	0,54	0,50
Acre	1,04	0,83	0,73	0,68	0,62	0,45	0,52	0,41	0,28	0,37	0,54	0,50
Amazonas	1,00	0,69	0,67	0,56	0,45	0,37	0,33	0,19	0,13	0,24	0,27	0,19
Roraima	0,31	0,28	0,35	0,43	0,04	0,15	0,10	-0,13	-0,13	0,31	0,04	-0,10
Pará	0,57	0,63	0,67	0,61	0,60	0,46	0,44	0,35	0,28	0,24	0,29	0,19
Amapá	0,05	0,05	0,28	0,28	0,23	0,11	0,11	0,10	0,04	0,11	0,18	0,12
Tocantins	0,35	0,27	0,37	0,26	0,35	0,14	0,13	0,08	0,10	0,11	0,16	0,21
Nordeste	1,38	1,33	1,53	1,40	1,23	1,00	0,87	0,71	0,58	0,52	0,49	0,45
Maranhão	2,58	2,10	2,73	2,22	1,74	1,33	1,15	0,91	0,74	0,68	0,64	0,47
Piauí	1,73	1,74	1,64	1,52	1,42	1,09	0,85	0,78	0,60	0,60	0,54	0,57
Ceará	0,87	0,94	1,18	1,06	0,92	0,73	0,60	0,38	0,24	0,17	0,28	0,29
Rio Grande do Norte	0,71	0,54	0,65	0,53	0,38	0,32	0,26	0,22	0,19	0,17	0,20	0,13
Paraíba	1,53	1,10	1,42	1,17	1,08	0,89	0,76	0,60	0,48	0,34	0,36	0,25
Pernambuco	0,86	1,12	1,25	1,17	1,04	0,83	0,67	0,53	0,42	0,43	0,38	0,39
Alagoas	2,23	1,78	2,36	2,77	2,64	2,25	2,22	2,00	1,97	1,81	1,62	1,48
Sergipe	0,88	0,78	0,73	0,68	0,65	0,45	0,57	0,42	0,22	0,27	0,33	0,43
Bahia	1,64	1,71	1,82	1,63	1,42	1,17	1,02	0,82	0,72	0,63	0,52	0,46
Sudeste	1,83	1,98	2,31	2,17	2,12	1,89	1,78	1,67	1,57	1,51	1,53	1,46
Minas Gerais	1,41	2,34	2,63	2,43	2,24	2,03	1,89	1,88	1,76	1,79	1,82	1,82
Espírito Santo	0,98	0,83	1,16	1,02	0,73	0,44	0,34	0,19	0,10	0,08	0,17	0,14
Rio de Janeiro	2,07	1,90	2,35	2,01	2,04	1,90	1,72	1,73	1,60	1,63	1,56	1,46
São Paulo	1,93	1,97	2,27	2,24	2,23	1,97	1,89	1,71	1,63	1,50	1,53	1,46
Sul	1,99	1,86	2,04	1,92	1,93	1,81	1,75	1,65	1,55	1,43	1,34	1,23
Paraná	1,29	1,34	1,24	1,05	1,08	1,29	1,26	1,16	1,19	1,12	0,89	0,76
Santa Catarina	1,83	1,45	1,95	1,67	1,64	1,19	1,09	0,90	0,77	0,61	0,63	0,46
Rio Grande do Sul	2,66	2,51	2,79	2,80	2,83	2,58	2,53	2,54	2,34	2,20	2,14	2,14
Centro-Oeste	2,01	1,84	1,79	1,66	1,42	1,24	1,17	0,99	0,81	0,73	0,76	0,63
Mato Grosso do Sul	3,10	2,94	3,10	2,67	2,33	2,01	1,81	1,48	1,15	1,15	1,20	1,13
Mato Grosso	2,50	1,97	1,59	1,76	1,30	1,11	1,10	0,94	0,70	0,54	0,55	0,40
Goiás	3,13	2,81	2,77	2,40	2,21	1,85	1,82	1,61	1,40	1,28	1,30	1,01
Distrito Federal	0,36	0,35	0,40	0,36	0,28	0,35	0,33	0,19	0,16	0,17	0,18	0,16
Brasil	1,70	1,73	1,95	1,83	1,74	1,53	1,43	1,30	1,19	1,13	1,12	1,04

Fonte: Brasil (I.s.d.).

Elaboração dos autores.

Em termos regionais, algumas diferenças básicas foram notadas quanto à melhoria do indicador DCL/RCL ao longo da década de 2000. O primeiro aspecto a ser observado foi que, nas regiões de menor desenvolvimento econômico – Norte,

Nordeste e Centro-Oeste –, o referido indicador melhorou de forma mais intensa. Entre 2000 e 2011, em média, a redução foi próxima a 65%. Nas demais regiões, a melhoria verificada neste indicador esteve no patamar de 38% na região Sul e de apenas 20% na região Sudeste, nos mesmos anos considerados.

Há de se destacar que a melhoria na relação entre dívida e receita (tabela 8), dada pela maior ampliação das receitas, ocorreu mais fortemente de 2006 a 2011 que de 2000 a 2005, tanto para o país como um todo quanto para as suas Grandes Regiões. Este ponto é importante para reflexão, pois está a sinalizar que, passado o período inicial de ajustamento dos governos estaduais às condicionalidades impostas pela União, durante os anos 2000-2005, o qual foi mais duro para as finanças estaduais, uma nova fase se inicia com expansão das receitas *vis-à-vis* as despesas com a dívida, passando a contribuir para um quadro já mais positivo de folga de recursos fiscais.

Nesse sentido, a importância do refinanciamento das dívidas pode ser observada quando se acrescentam os subsídios à DCL. Se não fosse efetuado o refinanciamento, haveria crescimento da relação DCL/RCL para os quatro estados da federação com maiores PIBs – Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. O que se observa é que estes estados, com exceção do Rio de Janeiro, não estariam cumprindo o limite estabelecido na RSF nº 40/2001, ou seja, estariam impedidos de contratar novas operações. Como grande parte dos investimentos é financiada por empréstimos, a formação bruta de capital fixo (FBCF) da administração pública seria menor que a apurada para o período.

Para que se tenha uma ideia do impacto que a ausência dos subsídios representaria para o investimento público estadual, basta verificar que cerca da metade da FBCF da administração pública estadual no último quadriênio (2008-2011) foi realizada pelos quatro estados mais endividados do país (São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul), consoante a tabela 9.

Os ganhos obtidos pelas economias estaduais mais desenvolvidas do país foram inegáveis ao longo da década: em 2000, a região Sudeste apresentou uma parcela de 36,0% do investimento estadual total do país e em 2011 sua fração deslocou-se para 52,5% do mesmo total nacional. Pode-se afirmar, por certo, que a renegociação das dívidas estaduais teve impactos mais positivos para estas economias que para o restante do país, pois foi nestes estados que o nível de investimento mais se acelerou relativamente ao seu padrão pretérito.

TABELA 8

Relação entre DCL acrescida de subsídios e receita corrente (2000-2011)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Norte	0,69	0,62	0,69	0,62	0,53	0,42	0,38	0,31	0,26	0,32	0,34	0,29
Rondônia	1,11	1,12	1,53	1,31	1,06	0,93	0,80	0,83	0,72	0,76	0,74	0,73
Acre	1,04	0,86	0,76	0,71	0,63	0,47	0,53	0,46	0,35	0,42	0,59	0,57
Amazonas	1,00	0,70	0,69	0,58	0,45	0,40	0,35	0,25	0,20	0,31	0,33	0,27
Roraima	0,31	0,29	0,36	0,44	0,05	0,16	0,11	-0,10	-0,10	0,34	0,06	-0,07
Pará	0,57	0,65	0,68	0,62	0,61	0,47	0,44	0,37	0,31	0,26	0,30	0,21
Amapá	0,05	0,05	0,28	0,28	0,23	0,11	0,11	0,10	0,04	0,11	0,18	0,12
Tocantins	0,35	0,27	0,37	0,26	0,35	0,14	0,13	0,08	0,10	0,11	0,16	0,21
Nordeste	1,39	1,39	1,60	1,48	1,27	1,08	0,94	0,86	0,77	0,70	0,64	0,64
Maranhão	2,58	2,13	2,77	2,28	1,76	1,38	1,19	1,01	0,85	0,79	0,73	0,59
Piauí	1,74	1,78	1,69	1,58	1,45	1,16	0,90	0,89	0,73	0,72	0,65	0,70
Ceará	0,88	0,97	1,22	1,11	0,95	0,79	0,66	0,49	0,37	0,30	0,39	0,43
Rio Grande do Norte	0,71	0,56	0,67	0,56	0,39	0,35	0,29	0,27	0,26	0,24	0,26	0,20
Paraíba	1,54	1,13	1,47	1,22	1,11	0,94	0,80	0,69	0,59	0,44	0,45	0,36
Pernambuco	0,86	1,20	1,36	1,31	1,09	0,97	0,79	0,79	0,74	0,74	0,64	0,70
Alagoas	2,26	1,86	2,46	2,87	2,57	2,25	2,15	2,09	2,13	1,89	1,60	1,54
Sergipe	0,91	0,86	0,82	0,80	0,72	0,57	0,68	0,60	0,42	0,47	0,51	0,66
Bahia	1,65	1,78	1,90	1,73	1,47	1,27	1,12	1,02	0,96	0,87	0,73	0,72
Sudeste	1,99	2,38	2,79	2,68	2,49	2,44	2,31	2,52	2,53	2,51	2,41	2,50
Minas Gerais	1,58	2,67	2,99	2,80	2,45	2,34	2,15	2,35	2,27	2,27	2,19	2,26
Espírito Santo	1,00	0,87	1,22	1,07	0,76	0,49	0,39	0,28	0,21	0,20	0,27	0,25
Rio de Janeiro	2,36	2,15	2,61	2,25	2,24	2,16	1,96	2,11	2,02	2,11	1,98	1,93
São Paulo	2,05	2,49	2,89	2,95	2,75	2,76	2,68	2,93	3,04	2,92	2,81	2,99
Sul	2,11	2,09	2,30	2,22	2,13	2,13	2,06	2,20	2,18	2,08	1,92	1,91
Paraná	1,30	1,41	1,32	1,15	1,11	1,40	1,35	1,41	1,50	1,43	1,16	1,09
Santa Catarina	1,88	1,61	2,14	1,89	1,75	1,42	1,29	1,33	1,28	1,13	1,08	1,01
Rio Grande do Sul	2,91	2,93	3,26	3,29	3,22	3,13	3,09	3,43	3,35	3,21	3,04	3,22
Centro-Oeste	2,05	1,93	1,89	1,77	1,48	1,35	1,28	1,17	1,03	0,95	0,95	0,86
Mato Grosso do Sul	3,17	3,10	3,28	2,86	2,44	2,19	1,98	1,78	1,48	1,49	1,53	1,51
Mato Grosso	2,52	2,10	1,74	1,91	1,39	1,28	1,27	1,25	1,04	0,88	0,87	0,78
Goiás	3,20	2,94	2,91	2,55	2,31	2,00	1,98	1,85	1,68	1,57	1,56	1,29
Distrito Federal	0,36	0,35	0,40	0,36	0,26	0,33	0,31	0,20	0,18	0,18	0,18	0,18
Brasil	1,81	1,99	2,25	2,16	1,97	1,87	1,76	1,84	1,81	1,76	1,68	1,70

Fonte: Brasil (s.d.).

Elaboração dos autores.

TABELA 9
Investimentos públicos dos estados (2000-2011)

(Em R\$ milhões correntes)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Norte	1.654	2.292	2.561	1.896	2.285	2.795	3.534	2.953	4.758	4.577	5.406	3.565
Rondônia	107	145	244	123	171	170	226	257	545	337	455	245
Acre	108	141	223	140	183	311	543	357	575	1.002	1.073	559
Amazonas	359	801	545	385	524	686	891	864	1.266	1.464	1.545	1.214
Roraima	168	144	73	65	31	102	135	140	205	0	0	341
Pará	378	474	562	392	540	689	952	492	919	827	1.333	532
Amapá	89	135	153	93	150	139	166	154	240	212	157	172
Tocantins	445	452	761	699	686	697	622	689	1.007	734	844	502
Nordeste	2.731	3.666	4.162	2.797	2.847	3.465	5.361	3.335	5.604	6.723	10.337	8.413
Maranhão	256	467	524	321	109	190	570	410	854	766	905	522
Piauí	34	114	93	53	109	185	290	217	433	691	705	441
Ceará	490	632	754	627	664	532	1.650	645	1.078	1.597	2.997	2.440
Rio Grande do Norte	223	231	155	92	196	285	415	240	297	455	476	196
Paraíba	83	290	400	124	185	232	270	234	387	364	453	395
Pernambuco	529	684	901	421	408	462	636	478	742	1.116	1.776	1.919
Alagoas	128	201	230	210	205	384	219	163	369	196	544	374
Sergipe	178	146	162	85	111	190	272	135	242	257	501	404
Bahia	810	901	943	864	861	1.005	1.038	813	1.202	1.282	1.980	1.722
Sudeste	3.707	3.771	4.373	3.627	4.966	7.573	8.588	8.729	13.275	16.440	22.317	18.194
Minas Gerais	399	590	775	601	1.110	2.025	2.713	2.821	3.740	2.756	3.359	2.852
Espírito Santo	136	179	174	110	192	423	709	710	788	808	1.295	982
Rio de Janeiro	1.537	1.680	1.570	769	1.204	1.379	1.707	1.424	1.754	2.587	5.022	4.676
São Paulo	1.635	1.322	1.854	2.148	2.461	3.747	3.459	3.774	6.992	10.290	12.641	9.684
Sul	1.194	1.492	1.632	1.848	1.857	2.275	2.572	1.658	2.243	1.975	3.486	1.876
Paraná	525	697	837	764	785	1.037	1.325	693	863	540	869	362
Santa Catarina	213	271	454	512	502	696	634	596	784	993	1.026	854
Rio Grande do Sul	455	523	341	573	570	542	613	369	595	442	1.591	660
Centro-Oeste	1.021	1.406	1.338	1.435	2.037	2.232	1.949	1.908	3.397	2.405	3.289	2.619
Mato Grosso do Sul	264	233	229	324	385	335	307	172	750	430	812	980
Mato Grosso	129	200	250	311	484	605	546	568	838	347	621	637
Goiás	221	567	342	441	630	638	387	443	758	453	956	296
Distrito Federal	406	406	517	358	538	654	709	725	1.051	1.176	900	706
Brasil	10.306	12.627	14.066	11.603	13.992	18.340	22.005	18.582	29.276	32.120	44.835	34.667

Fonte: Brasil ((s.d.)).

Elaboração dos autores.

A fim de se ter maior clareza sobre a importância dos investimentos estaduais para os estados mais beneficiados pelos subsídios, na tabela 10 apresenta-se a relação entre o investimento público e o PIB, devendo-se observar que, em São Paulo e no Rio de Janeiro, a participação do investimento no PIB aumentou bastante nos últimos anos.

TABELA 10

Relação entre investimentos públicos dos estados e PIB estadual (2000-2011)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Média 2000-2011
Norte	3,20	3,88	3,70	2,34	2,38	2,63	2,95	2,21	3,08	2,80	2,68	1,68	2,81
Rondônia	1,80	2,21	3,14	1,26	1,52	1,32	1,72	1,71	3,05	1,66	1,93	0,98	1,87
Acre	5,03	5,69	7,76	4,22	4,65	6,95	11,22	6,20	8,55	13,57	12,65	6,06	7,76
Amazonas	2,14	4,44	2,50	1,54	1,73	2,06	2,28	2,06	2,70	2,95	2,58	1,88	2,41
Roraima	9,45	7,08	3,16	2,36	1,10	3,19	3,69	3,37	4,20	-	-	5,00	3,56
Pará	1,98	2,13	2,19	1,32	1,52	1,76	2,14	0,99	1,57	1,42	1,71	0,67	1,63
Amapá	3,76	4,83	4,64	2,71	3,90	3,19	3,15	2,55	3,54	2,86	1,89	1,85	3,24
Tocantins	12,12	9,32	13,58	9,65	8,28	7,70	6,48	6,21	7,69	5,04	4,89	2,76	7,85
Nordeste	1,86	2,24	2,17	1,29	1,15	1,24	1,72	0,96	1,41	1,54	2,04	1,53	1,60
Maranhão	2,15	3,48	3,39	1,74	0,50	0,75	1,99	1,30	2,22	1,92	2,00	1,03	1,87
Piauí	0,56	1,76	1,25	0,60	1,11	1,66	2,27	1,53	2,58	3,63	3,19	1,89	1,86
Ceará	2,17	2,58	2,61	1,93	1,80	1,30	3,56	1,28	1,79	2,43	3,85	2,96	2,38
Rio Grande do Norte	2,44	2,23	1,27	0,68	1,26	1,60	2,02	1,05	1,17	1,63	1,47	0,55	1,45
Paraíba	0,89	2,68	3,22	0,88	1,23	1,38	1,35	1,05	1,51	1,27	1,42	1,12	1,50
Pernambuco	1,96	2,26	2,56	1,07	0,93	0,93	1,15	0,77	1,05	1,42	1,87	1,93	1,51
Alagoas	1,65	2,37	2,34	1,87	1,59	2,72	1,39	0,91	1,90	0,92	2,22	1,38	1,77
Sergipe	2,73	1,82	1,71	0,78	0,91	1,41	1,80	0,80	1,24	1,30	2,09	1,55	1,51
Bahia	1,74	1,76	1,55	1,27	1,09	1,11	1,08	0,74	0,99	0,94	1,28	1,01	1,21
Sudeste	0,54	0,50	0,52	0,38	0,46	0,62	0,64	0,58	0,78	0,92	1,07	0,79	0,65
Minas Gerais	0,40	0,53	0,61	0,40	0,63	1,05	1,26	1,17	1,32	0,96	0,96	0,75	0,84
Espírito Santo	0,58	0,73	0,65	0,35	0,48	0,89	1,34	1,18	1,13	1,21	1,58	1,08	0,93
Rio de Janeiro	1,10	1,10	0,92	0,41	0,54	0,56	0,62	0,48	0,51	0,73	1,23	1,02	0,76
São Paulo	0,39	0,29	0,36	0,37	0,38	0,52	0,43	0,42	0,70	0,95	1,01	0,70	0,54
Sul	0,61	0,69	0,65	0,61	0,55	0,64	0,67	0,37	0,45	0,37	0,56	0,27	0,54
Paraná	0,76	0,91	0,95	0,70	0,64	0,82	0,97	0,43	0,48	0,28	0,40	0,15	0,62
Santa Catarina	0,49	0,56	0,82	0,77	0,65	0,82	0,68	0,57	0,64	0,76	0,67	0,51	0,66
Rio Grande do Sul	0,56	0,57	0,32	0,46	0,41	0,38	0,39	0,21	0,30	0,20	0,63	0,24	0,39
Centro-Oeste	1,03	1,27	1,03	0,94	1,15	1,17	0,94	0,81	1,22	0,77	0,94	0,68	1,00
Mato Grosso do Sul	2,33	1,77	1,51	1,68	1,82	1,55	1,26	0,61	2,26	1,18	1,87	2,14	1,69
Mato Grosso	0,87	1,22	1,19	1,12	1,31	1,62	1,55	1,33	1,57	0,61	1,04	0,92	1,19
Goiás	0,84	1,89	0,91	1,03	1,31	1,26	0,68	0,68	1,01	0,53	0,98	0,28	0,95
Distrito Federal	0,87	0,79	0,92	0,57	0,76	0,81	0,79	0,73	0,89	0,89	0,60	0,43	0,76
Brasil	0,87	0,97	0,95	0,68	0,72	0,85	0,93	0,70	0,97	0,99	1,19	0,84	0,89

Fonte: Brasil (s.d.).

Elaboração dos autores.

Algumas características do investimento público estadual no Brasil da década de 2000-2010 podem ser nuançadas aqui com base nos dados apresentados, de maneira a compor um quadro geral para orientação de política pública.

Em primeiro lugar, cite-se a ainda pouca expressividade da capacidade pública estadual para levantar recursos de investimento, a qual é condicionada pela relativamente baixa fração destes nos PIBs estaduais. Tomado o país como um todo, este indicador permaneceu, com a única exceção do ano de 2010, abaixo do 1% do PIB nacional durante toda a década. A média aritmética simples geral do período 2000-2011 foi de 0,89% do PIB.

Em segundo lugar, os estados das regiões mais desenvolvidas – Sul e Sudeste – têm apresentado fração do investimento *vis-à-vis* seus PIBs estaduais muito mais baixa que a média nacional. Nas regiões Norte e Nordeste, o esforço de investimento dos governos estaduais tendeu na década a ser grande. Os estados investiram em média acima de 2% de seus respectivos PIBs. O Ceará chegou em 2010 ao elevado patamar de 4,0% de seu PIB. Neste mesmo ano, o Piauí investiu 3,4% de seu PIB estadual; Pernambuco, 2,0%; Alagoas, 2,2%; e Sergipe, 2,1%.

Na tabela 11 estão representados dados de um exercício com base nas informações da relação investimento/PIB estadual, com o objetivo de avaliar o desempenho geral obtido pelo esforço do investimento dos governos estaduais no período. Esta preocupação justifica-se em função da necessidade de acompanhar mais detidamente a trajetória de melhorias alcançadas pelas finanças estaduais no período imediatamente subsequente ao processo de renegociação das dívidas, buscando entender sua duração no tempo e sua magnitude (ou nível).

É perceptível alguma melhoria no nível de investimento, o qual tem se expandido em todas as regiões e estados. Porém, é desejável ainda explorar mais atentamente os aspectos da direção e frequência com que os investimentos estaduais se expandiram. Por meio de médias móveis trienais das relações anuais entre investimento e PIB dos estados, podem-se observar mais de perto as trajetórias de possíveis *acelerações do investimento* conquistadas pelos governos estaduais ao longo da década.

TABELA 11

Relação entre investimentos públicos dos estados e PIB estadual (2000-2011)

(Medida de acelerações do crescimento: médias móveis trienais)

	MM1 (2000-2002)	MM2 (2001-2003)	MM3 (2002-2004)	MM4 (2003-2005)	MM5 (2004-2006)	MM6 (2005-2007)	MM7 (2006-2008)	MM8 (2007-2009)	MM9 (2008-2010)	MM10 (2009-2011)
Norte	3,6	3,3	2,8	2,4	2,7	2,6	2,7	2,7	2,9	2,5
Rondônia	2,4	2,2	2,0	1,4	1,5	1,6	2,2	2,1	2,3	1,6
Acre	6,2	5,9	5,5	5,3	7,6	8,1	8,7	9,4	11,7	11,0
Amazonas	3,0	2,8	1,9	1,8	2,0	2,1	2,3	2,6	2,8	2,5
Roraima	6,6	4,2	2,2	2,2	2,7	3,4	3,8	2,5	1,4	1,7
Pará	2,1	1,9	1,7	1,5	1,8	1,6	1,6	1,3	1,6	1,3
Amapá	4,4	4,1	3,7	3,3	3,4	3,0	3,1	3,0	2,8	2,2
Tocantins	11,7	10,9	10,5	8,5	7,5	6,8	6,8	6,3	6,0	4,4
Nordeste	2,1	1,9	1,5	1,2	1,4	1,3	1,4	1,3	1,7	1,7
Maranhão	3,0	2,9	1,9	1,0	1,1	1,3	1,8	1,8	2,0	1,6
Piauí	1,2	1,2	1,0	1,1	1,7	1,8	2,1	2,6	3,2	3,0
Ceará	2,5	2,4	2,1	1,7	2,2	2,0	2,2	1,8	2,8	3,2
Rio Grande do Norte	2,0	1,4	1,1	1,2	1,6	1,6	1,4	1,3	1,4	1,2
Paraíba	2,3	2,3	1,8	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	1,3
Pernambuco	2,3	2,0	1,5	1,0	1,0	0,9	1,0	1,1	1,5	1,8
Alagoas	2,1	2,2	1,9	2,1	1,9	1,7	1,4	1,2	1,7	1,5
Sergipe	2,1	1,4	1,1	1,0	1,4	1,3	1,3	1,1	1,5	1,7
Bahia	1,7	1,5	1,3	1,2	1,1	1,0	0,9	0,9	1,1	1,1
Sudeste	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7	0,8	0,9	0,9
Minas Gerais	0,5	0,5	0,5	0,7	1,0	1,2	1,3	1,2	1,1	0,9
Espírito Santo	0,7	0,6	0,5	0,6	0,9	1,1	1,2	1,2	1,3	1,3
Rio de Janeiro	1,0	0,8	0,6	0,5	0,6	0,6	0,5	0,6	0,8	1,0
São Paulo	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,7	0,9	0,9
Sul	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,4	0,5	0,4
Paraná	0,9	0,9	0,8	0,7	0,8	0,7	0,6	0,4	0,4	0,3
Santa Catarina	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,7	0,7	0,7
Rio Grande do Sul	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,2	0,4	0,4
Centro-Oeste	1,1	1,1	1,0	1,1	1,1	1,0	1,0	0,9	1,0	0,8
Mato Grosso do Sul	1,9	1,7	1,7	1,7	1,5	1,1	1,4	1,4	1,8	1,8
Mato Grosso	1,1	1,2	1,2	1,3	1,5	1,5	1,5	1,2	1,1	0,8
Goiás	1,2	1,3	1,1	1,2	1,1	0,9	0,8	0,7	0,9	0,6
Distrito Federal	0,9	0,8	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7
Brasil	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0

Fonte: Brasil (s.d.).

Elaboração dos autores.

Espera-se encontrar, para que se verifique um período de aceleração do investimento, que, pelo menos, duas médias trienais subsequentes apontem para valores crescentes do investimento público estadual relativamente ao PIB estadual.⁸ Os resultados obtidos apontam para duas situações ao longo da década. Num primeiro momento, a partir do ano 2000, aparentemente sob o impacto inicial da renegociação das dívidas, os níveis de investimento/PIB tendem a cair, isto é, são notadas desacelerações de investimento, as quais se mantêm durante a primeira metade da década. São dezoito desacelerações entre 2000 e 2003 – média móvel do primeiro triênio (MM1) e do segundo triênio (MM2) –, seguidas de vinte desacelerações entre 2001 e 2004 (MM2 e MM3) (tabela 11). Este comportamento foi mais forte e generalizado em estados das regiões Norte e Nordeste, mas no restante do país também se verificou queda do investimento público estadual. De modo geral, na primeira metade da década de 2000 houve uma diminuição da parcela do investimento estadual na composição dos respectivos PIBs estaduais.

Num segundo momento, a partir de meados da década os investimentos estaduais iniciam uma trajetória de recuperação, saindo de uma situação de desacelerações nos anos iniciais da década, entre 2000 e 2004, e partindo para outra, de acelerações, a partir de 2005 até 2010. Foram constatadas catorze acelerações entre 2006 e 2008 (MM6 e MM7) e dezessete acelerações entre 2007 e 2010 (MM8 e MM9).⁹

Em vários dos estados, as acelerações do investimento foram muito robustas, apresentando, portanto, indicativos de esforços sobre bases próprias para expandir rotas de desenvolvimento. Constatou-se que os números de médias móveis trienais são

8. Alerte-se para a diferença entre o objetivo proposto de obter o que se chamou aqui de *acelerações no investimento* de unidades subnacionais (estados) e aquele frequentemente buscado em literatura de crescimento econômico referente a acelerações do crescimento do PIB de países. Hausmann, Pritchett e Rodrik (2005) definiram acelerações de crescimento do PIB como aquelas fases em que uma dada economia nacional apresentou expansão do PIB maior ou igual a 2% a.a. durante oito anos. Nesse trabalho, os autores encontraram para um conjunto de 83 países entre 1950 e 2000 que as acelerações de crescimento estão altamente correlacionadas com expansões no investimento e no comércio e com depreciações na taxa de câmbio. A este Texto para Discussão serve reter o caráter teórico mais amplo, comprovado pela literatura, da importância do investimento para o crescimento econômico.

9. Deve estar claro que, para uma economia estadual dada, o seu nível de investimento total (I_T) é definido pelo investimento privado (I_p) e pelo público (I_g), isto é, $I_T = I_p + I_g$. O gasto governamental em investimento é dado, por sua vez, pelo investimento público do governo federal no estado i e pelos investimentos estaduais e municipais neste mesmo estado i ; portanto, o investimento estadual é apenas uma parcela do investimento total a alterar o PIB estadual em cada período de tempo. Entretanto, esta parcela é aquela diretamente manejável pelas administrações estaduais para exercer atribuições cabíveis dentro do federalismo brasileiro. Para o propósito particular deste texto, o interesse está na percepção de melhorias que podem ter ocorrido nas finanças estaduais e nos seus recursos para investimento a partir do esperado benefício que a renegociação das dívidas estaduais junto ao governo federal traria a cada uma das UFs.

crescentes em no mínimo quatro vezes, em um período de cinco anos subsequentes, nos seguintes estados: Acre, Amazonas e Roraima, no Norte; Maranhão, Piauí, Ceará e Pernambuco, no Nordeste; Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo, no Sudeste; e Mato Grosso do Sul, no Centro-Oeste.

No período mais recente, de 2009 a 2011, os valores absolutos das médias móveis em número maior de estados da federação já se mostraram inferiores ou iguais aos do período anterior, sinalizando para a exaustão do processo de aceleração do investimento em curso no país. É claro que os governos estaduais podem contar com fontes alternativas de recursos para além dos investimentos próprios para manter suas trajetórias de investimento de longo prazo, sendo os investimentos públicos federais um grande exemplo. Por isso, não se pode afirmar que um ciclo geral de desaceleração está em curso, porque outras fontes de recursos podem estar contribuindo para o crescimento nos estados. Entretanto, deve-se refletir que numa conjuntura favorável (2005-2010) da economia nacional, quando o governo federal acelerou seus projetos de investimentos, seria esperado que os ganhos de receitas obtidos por maior arrecadação de impostos viessem a ter um efeito multiplicador mais duradouro sobre os investimentos públicos estaduais que o efetivamente apresentado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A avaliação de aspectos do endividamento público estadual na última década tende a ser concluída com uma alusão à popular metáfora do *copo meio cheio ou meio vazio*: avanços nas finanças estaduais são evidentes, mas a sensação geral é que o endividamento ainda é uma poderosa barreira à adoção e à implementação, por parte dos estados, de estratégias de desenvolvimento.

A redução do peso da dívida, em conjugação com a recomposição das receitas estaduais, está em pleno curso, contribuindo para o persistente declínio da relação DCL/RCL. Os subsídios implícitos dados pela União aos estados no montante acumulado até 2011 chegaram a R\$ 249,6 bilhões, com impactos fortemente positivos sobre a redução do endividamento. Conforme mostrado no texto, na situação hipotética de não haver subsídios, a relação DCL/RCL pouco teria se reduzido.

A apropriação dos subsídios implícitos é tema que merece atenção, apontando para fortes disparidades entre os governos estaduais beneficiários. O estado de São Paulo se destaca neste aspecto. Com sua DCL correspondendo a 37,4% do total nacional, em 2011, o estado tem uma participação de 57,4% no total dos subsídios implícitos recebidos da União. Este comportamento foi típico das economias mais desenvolvidas do país, localizadas sobretudo na região Sudeste. Nesta região, a participação da DCL no total nacional era de 67,4% em 2011. Os subsídios que lhes corresponderam foi de 76,8% do total nacional no mesmo ano.

No outro extremo, o estado de Alagoas está, por força das regras da renegociação, transferindo subsídios à União: segundo os cálculos apresentados neste trabalho, o montante acumulado chega a R\$ 1 bilhão em 2011. É a situação clássica em que uma UF de baixo nível de desenvolvimento e renda *per capita* está sendo punida pelo seu nível de endividamento inicial.

O desenho e os parâmetros da renegociação das dívidas estaduais foram bem mais favoráveis aos estados da federação mais endividados, sendo estes as economias mais industrializadas e com melhor dotação de infraestrutura física e social – financiada, no passado, pelo próprio endividamento. A atuação do Tesouro Nacional por meio dos subsídios, a partir de 1997, contribuiu para solucionar o crescente e desenfreado endividamento dos estados verificado no país até então. Entretanto, a trajetória assumida ao longo do tempo pelos níveis de subsídios aos estados vem contribuindo para a manutenção das desigualdades regionais.

A questão de se o equacionamento e a melhoria das finanças públicas já poderiam ter contribuído para que os governos estaduais fossem capazes de montar estratégias de investimento com significativo impacto sobre o crescimento econômico ainda está em aberto. O investimento público estadual – que havia se contraído nos anos iniciais da década de 2000, logo após o ajuste do reequacionamento das dívidas estaduais – retomou uma trajetória de expansão na segunda metade da década. Estados das regiões de menor desenvolvimento no Norte e Nordeste, os quais têm pouco peso no conjunto do endividamento estadual brasileiro – 10,5% do total em 2011 –, ainda não recuperaram, com poucas exceções, em 2011, seus níveis de investimento estadual/PIB prevalentes em 2000.

Ademais, visto no agregado para o Brasil, o investimento público como fração do PIB não tem ultrapassado a parcela de 1%, embora regionalmente o quadro seja mais nuançado, com Norte e Nordeste atingindo 2% ou mais dos seus respectivos PIBs. Estados da região Sudeste expandiram seu nível absoluto de investimento, mas continuam com uma relação investimento público/PIB muito baixa, situando-se na média abaixo de 1%.

A aceleração do investimento observada em várias intensidades nas UFs entre 2005 e 2010 parece estar sinalizando que o crescimento da economia nacional neste período, com gastos federais elevados, teve papel relevante para a expansão de receitas dos estados, reduzindo seu endividamento e estimulando seu investimento público. A duração de tais efeitos, entretanto, deu sinais de pouco fôlego; já em 2011 o investimento estadual passou a se retrair.

A sustentação de um ciclo de crescimento econômico de mais longo prazo no país¹⁰ tende a exigir maior participação dos governos estaduais, os quais poderão magnificar sobremaneira os efeitos dos investimentos federais em curso. Aos estados, porém, parece não ser razoável apenas a alternativa de obtenção de permissão para endividamento adicional – estratégia perseguida recentemente.¹¹ Uma reformulação no arranjo atual de repartição de receitas entre entes federativos está se tornando necessária. Tal reformulação deve recompor em níveis mais altos a capacidade de investimento dos governos estaduais e atender ao requisito de não exacerbar as graves disparidades regionais de desenvolvimento da federação brasileira.

A elevada participação dos estados mais ricos da federação – São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul – na composição da dívida pública estadual é conhecida desde o momento inicial do ajustamento (1997-1998), não causando, portanto, estranheza. O que surpreende, entretanto, é que o engessamento das regras

10. Tal sustentação tem enfrentado dificuldades no plano federal devido a problemas de natureza institucional – relacionados com marcos regulatórios e mecanismos de controle, entre outros – e à falta de efetividade de sua burocracia.

11. Nos últimos anos, têm sido recorrentes as aprovações do Senado Federal para que as UFs ampliem suas capacidades de endividamento. Em 2008 o Senado aprovou operação de crédito de R\$ 1 bilhão para o estado do Rio Grande do Sul. Em 2012, foram aprovadas operações de crédito externas para Tocantins (US\$ 143 milhões), Minas Gerais (US\$ 1,3 bilhão) e Rio de Janeiro (US\$ 120 milhões). Em março de 2013, estava em curso naquela Casa processo de avaliação sobre a possibilidade de permissão para que os estados de Santa Catarina, Paraná, Rio Grande do Sul e Ceará realizassem operações de crédito de US\$ 1,5 bilhão junto a fontes internacionais.

que balizam o ajustamento passou a tornar muito mais lenta que o necessário a melhoria da capacidade de investimento das UFs menos endividadas.

Ao fazer isso, o federalismo fiscal brasileiro tem retardado a possibilidade de engendrar no país uma trajetória robusta de redução das disparidades regionais, na medida em que está impedindo, de maneira geral, a ampliação da capacidade de investimento nos estados menos desenvolvidos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Finanças do Brasil (FINBRA)**. Brasília: STN, [s.d.]. Disponível em: <www.tesouro.fazenda.gov.br>.

HAUSMANN, Ricardo; PRITCHETT, Lant; RODRIK, Dani. **Growth accelerations**. Cambridge, United States: NBER, 2005. (Working Papers, n. 10.566). Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w10566>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Contas regionais do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, [s.d.]. Disponível em: <<http://tinyurl.com/contasregionais>>.

PIANCASTELLI, Marcelo; MIRANDA, Rogério. **Dívida dos estados 10 anos depois**. Rio de Janeiro: Ipea, 2008. (Texto para Discussão, n. 1.366). Disponível em: <<http://tinyurl.com/td1366ipea>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2008.

REZENDE, Fernando. **Finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 2001.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Cristina Celia Alcantara Possidente
Edylene Daniel Severiano (estagiária)
Elaine Oliveira Couto
Elisabete de Carvalho Soares
Lucia Duarte Moreira
Luciana Bastos Dias
Luciana Nogueira Duarte
Míriam Nunes da Fonseca

Editoração eletrônica

Roberto das Chagas Campos
Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Hayra Cardozo Manhães (estagiária)

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Adobe Garamond Pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

