TEXTO PARA DISCUSSÃO

2185

Rio de Janeiro, março de 2016

SUMÁRIO EXECUTIVO

EVOLUÇÃO RECENTE DA DÍVIDA ESTADUAL

Mônica Mora
Técnica de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea.

A dívida dos governos subnacionais em Estados federativos sempre foi uma questão complexa. Nela, digladiam-se a busca por autonomia e a necessidade de centralização. Os governantes devem compatibilizar demandas por gastos superiores à disponibilidade de recursos. Portanto, governar implica alocar da melhor forma possível recursos escassos. O endividamento surge como uma oportunidade de relativizar a restrição orçamentária com a qual os governantes se defrontam.

A dívida estadual assumiu um papel central no debate sobre as finanças públicas subnacionais desde meados da década de 1990, quando desequilíbrios fiscal-financeiros levaram à necessidade de uma solução patrocinada pela União. Este processo desembocou no Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (PAF), que foi parametrizado pela Lei nº 9.496/1997.

As finanças estaduais foram pautadas, desde a assinatura dos acordos de adesão ao PAF, pela necessidade de adequação às demandas do programa. Os estados realizaram um esforço fiscal significativo, que resultou no pagamento das prestações previstas no refinanciamento e levou os estados a gerarem *superavit* primários significativos.

Assim, novas operações de crédito entre 1998 e 2008 foram marginais, e a evolução do endividamento estadual nesse período foi marcada pela trajetória do refinanciamento patrocinado pela Lei nº 9.496/1997. A dívida em porcentagem do produto interno bruto (PIB) reduziu-se expressivamente. Não obstante a importância do pagamento das prestações para estabilizar a trajetória da dívida, fatores macroeconômicos foram decisivos para explicar o movimento de queda.

A acentuada redução da dívida observada em termos agregados, seja em porcentagem do PIB, seja em porcentagem da receita corrente líquida (RCL), não foi uniforme. Ainda assim, pode-se dizer que, em termos agregados, foi criado o espaço para a realização de novas operações de crédito.

Esse processo, iniciado em 2008, ocorreu fundamentalmente por meio de operações de crédito externas, contraídas com bancos federais. O novo ciclo de endividamento não implicou uma deterioração da relação entre a dívida consolidada líquida (DCL) e a RCL na média do Brasil. Esta relação, após queda acentuada, manteve-se estável desde 2011. É interessante observar que, caso os estados não tivessem realizado operações de crédito entre 2008 e 2013, a relação entre DCL e RCL seria mais baixa, com uma relação da dívida contratual/RCL em 2013 da ordem de 0,92, contra o 1,12 efetivamente observado.

Argumenta-se que fatores macroeconômicos exógenos aos governos estaduais foram determinantes para a trajetória descendente da dívida, criando as condições necessárias, mas não suficientes, para o novo ciclo. Sustenta-se que o novo ciclo de endividamento foi possível por ser endossado pelo governo federal.

Este texto visa tratar uma lacuna na literatura ao apresentar a evolução recente do endividamento das Unidades da Federação (UFs) e, para tanto, está estruturado em seis seções. Após a introdução, a seção 2 descreve o arcabouço institucional, subdividida em legislação pertinente e base de dados disponível. Na seção subsequente, os três principais programas de refinanciamento da dívida estadual patrocinados pela União serão abordados, pois, em decorrência da própria natureza da dívida, as renegociações realizadas repercutem sobre a evolução recente da dívida, pontuando a trajetória do estoque de dívida dos governos estaduais. Na seção 4, apresenta-se a evolução recente do endividamento, com ênfase nos mecanismos

utilizados pelos governos estaduais para se financiar; os principais credores; e o papel desempenhado pela legislação sobre o tema. Nessa seção, são expostas hipóteses sobre os determinantes do processo de queda e de novo ciclo de endividamento. A seção 5 trata do endividamento por UF. As considerações finais, na seção 6, sintetizam o ciclo recente de endividamento, extraindo os denominadores comuns aos estados e integrando-os com o crescimento do endividamento estadual em termos agregados.

SUMÁRIO EXECUTIVO