



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA, CONTABILIDADE,
SECRETARIADO EXECUTIVO E FINANÇAS
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

BRUNA LORENA LIRA MOREIRA

ANÁLISE DO COMPORTAMENTO FISCAL DOS ESTADOS BRASILEIROS NO
PERÍODO 2000 A 2013

FORTALEZA

2014

BRUNA LORENA LIRA MOREIRA

ANÁLISE DO COMPORTAMENTO FISCAL DOS ESTADOS BRASILEIROS NO
PERÍODO 2000 A 2013

Monografia apresentada à Faculdade de Economia, Administração, Atuária, Contabilidade, Secretariado Executivo e Finanças, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Jair do Amaral Filho

FORTALEZA

2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca da Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade

-
- M837a Moreira, Bruna Lorena Lira.
 Análise do comportamento fiscal dos estados brasileiros no período 2000 a 2013 / Bruna Lorena Lira Moreira. – 2014.
 37 f. : il. color., enc. ; 30 cm.
- Monografia (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Curso de Ciências Econômicas, Fortaleza, 2014.
 Orientação: Prof. Dr. Jair do Amaral Filho.
1. Finanças públicas. 2. Dívida pública. 3. Déficit financeiro. I. Título.

BRUNA LORENA LIRA MOREIRA

ANÁLISE DO COMPORTAMENTO FISCAL DOS ESTADOS BRASILEIROS NO
PERÍODO 2000 A 2013

Esta monografia foi submetida à Coordenação do Curso de Ciências Econômicas, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas, outorgado pela Universidade Federal do Ceará – UFC e encontra-se à disposição dos interessados na Biblioteca da referida Universidade.

A citação de qualquer trecho desta monografia é permitida, desde que feita de acordo com as normas da ética científica.

Data da aprovação ___/___/____

	Nota
<hr/> <p>Prof. Dr. Jair do Amaral Filho (Orientador)</p>	<hr/>
	Nota
<hr/> <p>Prof. Dr. Marcelo de Castro Callado (Membro da Banca Examinadora)</p>	<hr/>
	Nota
<hr/> <p>Prof. Dr. Francisco de Assis Oliveira Campos (Membro da Banca Examinadora)</p>	<hr/>

AGRADECIMENTOS

Eu não poderia começar esta seção por outra pessoa senão minha mãe, Márcia Lira. Quem investiu na minha educação e sempre me proporcionou tudo que estava ao seu alcance. Uma mulher que eu tenho toda a admiração pela sua determinação, seu empenho no trabalho e todo seu esforço dedicado a mim e aos meus irmãos.

Agradeço também a Dadá, minha segunda mãe, por toda a dedicação que ela teve a mim durante toda minha vida, sempre se preocupando e fazendo tudo para me ver bem. Agradeço à Dóris, por estar sempre ao meu lado durante as horas de estudo.

Devo um agradecimento especial também ao meu orientador, professor Jair do Amaral Filho, por todas as lições e conselhos. O começo da minha carreira profissional não seria o mesmo sem o seu importante auxílio. Agradeço também ao professor Marcelo Callado, por sempre ter me ajudado desde o início da faculdade e ao professor Francisco Oliveira Campos, membro da banca examinadora.

Agradeço aos melhores amigos que a faculdade poderia me dar, José Wilson e Isabela Saboya. Sem eles os quatro anos de faculdade teriam sido muito mais difíceis. Obrigada pela companhia e apoio em todos os trabalhos, provas e momentos de dificuldade. Não menos importante foram as risadas, as festas e os carnavais! Não vou falar em saudade porque tenho certeza que essa amizade é pra vida toda.

Sou grata também ao Guilherme Paiva por toda a ajuda no nosso trabalho como bolsistas do Prof. Jair e à Letícia Bezerra por ter me ajudado nas horas de estudos difíceis. Agradeço também aos contemporâneos da Faculdade de Economia, Isabelle Maria, Iara Amaral, Mirza Fazias, Lucas Diógenes, Rodrigo Ito, Vanessa Nascimento, David Guimarães e Jadson Alves pelos anos convivência e apoio mútuo. Tenho orgulho de tê-los como colegas de profissão.

Agradeço ao meu irmão, Paulo Vitor, pelo apoio nas cadeiras de cálculo no começo da faculdade e a minha irmã, Denielle, pelo incentivo ao crescimento na minha carreira profissional. Estarei sempre do lado de vocês!

Por fim, não poderia deixar de agradecer aos amigos de infância, Natalia de Rosalmeida, Cecília Pinheiro, Carlos Macêdo, Andressa Carvalho, Bruna Magalhães, Manu Macêdo, Laís Lima, Thamyres Thé, Lucas Cavalcante, Diego Gonçalo e João Paulo, que, apesar de não terem contribuído diretamente na minha formação acadêmica, fizeram-me rir em momentos difíceis. Nossa amizade é extremamente importante para mim!

RESUMO

O estudo verificou se as metas estabelecidas para o resultado primário e para a relação entre receita líquida real e dívida financeira foram cumpridas. Para isso, foram utilizados dados referentes a esses indicadores entre os anos 2000 e 2013 fornecidos pelo Tesouro Nacional. Observou-se que a maioria dos estados cumpriu as metas de superávit primário, com exceção do Paraná, Minas Gerais, Goiás e Piauí entre os anos de 2000 e 2003 e Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul durante os anos 2012 e 2013. A relação entre dívida pública e receita é mais elevada nos estados de Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul. Essa relação tem diminuído em todos os estados brasileiros, com exceção apenas do Rio Grande do Sul. Isso pode causar a perda da capacidade de investir desse estado e um desequilíbrio federativo.

ABSTRACT

The study found that the targets set for the primary balance and the relationship between actual net income and financial debt were fulfilled. For this, we used data related to these indicators between 2000 and 2013 provided by the National Treasury. It was observed that most states fulfill its primary surplus targets, with the exception of Paraná, Minas Gerais, Goiás and Piauí between 2000 and 2003 and Rio de Janeiro, Sao Paulo and Rio Grande do Sul during the years 2012 and 2013. The ratio between debt and income is higher in the states of Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul and Rio Grande do Sul. This ratio has declined in all Brazilian states, with the exception only of Rio Grande do Sul. This can cause the loss of the ability to invest this state and a federal imbalance.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Dívida Consolidada Líquida (R\$ Mil) – Norte.....	25
Tabela 2 - Dívida Consolidada Líquida / Receita Correte Líquida – Norte.....	26
Tabela 3 – Despesas Correntes / Receitas Correntes – Norte.....	26
Tabela 4 - Dívida Consolidada Líquida (R\$ Mil) – Centro-Oeste.....	28
Tabela 5 - Dívida Consolidada Líquida / Receita Correte Líquida – Centro-Oeste.....	28
Tabela 6 – Despesas Correntes / Receitas Correntes – Centro-Oeste.....	28
Tabela 7 - Dívida Consolidada Líquida (R\$ Mil) – Sudeste.....	29
Tabela 8 - Dívida Consolidada Líquida / Receita Correte Líquida – Sudeste.....	30
Tabela 9 – Despesas Correntes / Receitas Correntes – Sudeste.....	30
Tabela 10 - Dívida Consolidada Líquida (R\$ Mil) – Sul.....	31
Tabela 11 - Dívida Consolidada Líquida / Receita Correte Líquida – Sul.....	32
Tabela 12 – Despesas Correntes / Receitas Correntes – Sul.....	32
Tabela 13 - Dívida Consolidada Líquida (R\$ Mil) – Nordeste.....	33
Tabela 14 - Dívida Consolidada Líquida / Receita Correte Líquida – Nordeste.....	34
Tabela 15 – Despesas Correntes / Receitas Correntes – Nordeste.....	34

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	10
2. CONCEITOS FINANÇAS PÚBLICAS.....	13
2.1. Composição da Dívida dos Estados.....	13
2.1.1. A Dívida Mobiliária.....	13
2.1.2. A Dívida Contratual.....	14
2.1.3. Antecipação de Receita Orçamentária (ARO).....	14
2.2. Conceitos de Déficit Público.....	15
2.2.1 Resultado Nominal.....	15
2.2.2. Resultado Operacional.....	15
2.2.3. Resultado Primário.....	16
2.3. Conceitos de Dívida Pública.....	16
2.3.1. Dívida Fundada.....	16
2.3.2. Dívida Flutuante.....	16
3. A CRISE DA DÍVIDA DOS ESTADOS.....	17
3.1. Histórico.....	17
3.2. O Programa de Ajuste Fiscal e Reestruturação Financeira dos Estados.....	21
3.3. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).....	23
3.4. Lei Complementar 99/2013.....	24
4. RESULTADOS.....	25
4.1 Região Norte.....	25
4.2. Região Centro-Oeste.....	28
4.3. Região Sudeste.....	29
4.4. Região Sul.....	31
4.5. Região Nordeste.....	32
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	36
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	37

1. INTRODUÇÃO

Desde a década de 1960, os governos subnacionais vinham adquirindo, por diversos motivos, dívidas elevadas. Com a promulgação da Constituição de 1988 e o processo de reestruturação da democracia, os estados passaram a ter mais autonomia e um maior poder para aumentar o endividamento. O governo federal passou então a estabelecer diversas regras para conter esse endividamento e alcançar uma estabilidade macroeconômica. No entanto, nenhuma dessas instituições obteve êxito.

Após a estabilização macroeconômica proporcionada pelo Plano Real, o problema tornou-se impossível de ser negligenciado pelo governo federal. Os estados perderam a receita do imposto inflacionário e suas dívidas adquiriram caráter explosivo. O enfrentamento dessa crise era difícil, pois interferia na divisão dos poderes entre a União e os estados subnacionais. Os estados precisavam de auxílio para sair da crise, mas não poderiam perder a capacidade de conduzir suas políticas próprias.

Segundo Mora (2002), essa crise foi causada pela inadequação das formas de financiamento, pela natureza pouco transparente das relações em torno do endividamento e pela inocuidade dos mecanismos de controle ao endividamento. Os estados emitiam títulos da dívida mobiliária para serem adquiridos por seus bancos e, em muitas ocasiões, obtinham livremente empréstimos externos. A União renegociava essas dívidas e os estados que tinha mais poder de barganha desfrutavam de maiores vantagens.

Para Almeida (1996), as instituições criadas pelo governo federal, antes de 1996, para interromper o endividamento não funcionaram. Seria necessário que a União encontrasse uma solução que não criasse incompatibilidade entre estabilidade e autonomia dos estados.

De acordo com Fiani (2011), as instituições são fundamentais para promover a cooperação e reduzir o conflito num ambiente econômico. No caso analisado, a União não possuía conhecimento para criar instituições eficientes. Os estados, mais independentes depois da descentralização e autonomia conferida a eles pela constituição de 1988, não cooperavam e queriam aumentar seus benefícios, gerando conflito.

Piancastelli e Boueri (2008) afirmam que, após a posse dos novos governadores em 1995, os estados estavam com insolvência financeira e alguns serviços básicos corriam o risco de serem interrompidos. “A renegociação da dívida financeira tornou-se assim uma imperiosa necessidade imposta não só pelas circunstâncias políticas, mas também pelo risco de contaminar e comprometer o funcionamento da economia como um todo” (p. 7). A renegociação teve início com medidas adotadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN)

para concessão de empréstimos aos governos estaduais, tornando possível a realização de um programa de demissão voluntária e a extinção dos sistemas estaduais de habitação. As ações tomadas pelo governo federal aprofundaram-se, transformando-se no Programa de Apoio à Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados, que refinanciou as dívidas estaduais e exigiu compromisso por parte das unidades federadas em manter as finanças controladas.

Assim, o principal objetivo desse trabalho consiste numa verificação, por meio da análise dos indicadores fiscais-financeiros do período de 2000 a 2013, se os estados brasileiros cumpriram as metas e respeitaram os limites estabelecidos pela União a partir do acordo da dívida de ajuste fiscal e reestruturação patrimonial.

Como objetivos específicos, esse trabalho pretende descrever os limites e possibilidades fiscais da União e dos estados na federação brasileira e investigar se o programa alterou o pacto federativo, estabelecido em 1988.

Verificar se os governos estaduais cumpriram o acordo estabelecido com a União por meio do Programa de Apoio a Reestruturação e ao de Ajuste Fiscal é importante para conferir se essa instituição funcionou adequadamente. Caso os estados continuem com elevado endividamento, eles ficam com dificuldade para investir. Na hipótese de alguns estados cumprirem e outros infringirem o acordo, a federação pode perder o equilíbrio.

Como hipótese, o trabalho supõe que a maioria dos estados brasileiros cumpriu o acordo realizado com o governo federal, com exceção daqueles que já se encontravam em grandes dificuldades financeiras antes de sua realização.

O estudo irá verificar se as metas estabelecidas para o resultado primário e para a relação entre receita líquida real e dívida financeira foram cumpridas. Para isso, serão utilizados dados referentes a esses indicadores fornecidos pelo Tesouro Nacional.

O cálculo do resultado primário “corresponde ao déficit nominal (NFSP) menos os juros nominais apropriados por competência, incidentes sobre a dívida pública.” (Banco Central do Brasil, 2008, p. 113). Esse indicador mostra a diferença entre receita e despesa primárias, excluindo-se a despesa com juros. Ele informa se o governo obteve superávit ou déficit primário.

Assim, esse trabalho é composto, além desta introdução, de três capítulos. O primeiro apresentará alguns conceitos de finanças públicas e a organização das contas públicas no Brasil. No segundo será realizada uma investigação de como ocorreu a crise fiscal dos estados brasileiros e do que constitui o acordo feito com o governo federal. O terceiro é constituído de uma análise da relação entre dívida consolidada líquida e receita corrente líquida e do

resultado primário, que representa a relação entre receita corrente e despesa corrente, de todos os estados da federação brasileira. Por fim, apresentam-se as considerações finais.

2. CONCEITOS FINANÇAS PÚBLICAS

Nessa seção dar-se-á alguns conceitos de finanças públicas relacionados às dívidas dos estados com o governo federal, foco principal desse trabalho.

2.1. Composição da Dívida dos Estados

2.1.1. Dívida mobiliária

A dívida mobiliária estadual representa o total de títulos emitidos pelo tesouro estadual menos os títulos que estão em sua posse. Contabilizam-se também nesta conta, os títulos emitidos para pagamento de precatórios (Banco Central do Brasil, 2008, p. 135). Em abril de 1997, essa parte da dívida representava 46% do total da dívida fundada dos estados brasileiros.

Segundo Santos (1998), a dívida mobiliária cresceu bastante entre as décadas de 80 e 90, devido, principalmente, a mudança da indexação dos títulos e ao aumento da taxa de juros real. No início de 1989, os títulos da dívida mobiliária, que eram indexados pelo índice de preços, passaram a ser indexados pela taxa *overnight*. Como a *over* tendia a ser maior que a correção monetária, o valor dos títulos cresceram a uma taxa maior. No final de 1991, empregou-se uma política de taxas de juros reais positivas, contribuindo para a elevação do rendimento do *over* e por conseguinte do saldo dos títulos públicos. A taxa *selic/over* real (usando-se o IGP-DI) foi a seguinte: 1991: 9,78%; 1992: 31,13%; 1993: 12,53%; 1994: 24,17%; 1995: 33,37%; 1996: 16,53% e abril/97: 2,96%.

Os estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul eram os mais endividados e detinham quase 90% dos títulos estaduais de todo o país. O valor da dívida mobiliária desses quatro estados era de US\$ 40,1 bilhões em abril de 1997. Outros estados, como Santa Catarina, Sergipe, Alagoas, Paraná e Pernambuco tinham um percentual elevado do endividamento composto por dívida mobiliária, embora o tamanho do débito desses últimos entes fosse bem menor.

Em certos momentos da década de 1980 e início dos anos 1990, o mercado passou a rejeitar os títulos estaduais, desconfiando que eles não fossem pagos. Dessa forma, a União atuava como compradora desses títulos, adquirindo-os e emitindo os títulos do tesouro federal. Isso elevava a dívida federal, podendo forçar o aumento da taxa de juros e agravar o problema das finanças estaduais.

2.1.2. Dívida Contratual

A dívida contratual é composta por “contratos de empréstimo ou financiamentos com organismos multilaterais, agências governamentais ou credores privados. A dívida contratual pode ser externa e interna, em moeda nacional e estrangeira“. (Tesouro Nacional).

Segundo Lopreato (2000), essa parte da dívida é bastante heterogênea, já que pode ter sido contraída através de diversos órgãos de crédito nacionais ou internacionais. Por conseguinte, “não há disponibilidade de dados para a análise das condições de rolagem e dos determinantes de seu crescimento, de modo a se estabelecer o custo efetivo e o impacto da dívida em termos de fluxo de caixa e de desequilíbrio patrimonial.“ (p. 23) Em abril de 1997, ela representava 51% do total da dívida fundada.

Parte das dívidas contratuais foram renegociadas entre 1989 e 1993, de maneira independente da política monetária e da taxa de juros. Essa fração do débito ficou, portanto, previsível e estável, não apresentando inclinação para um crescimento explosivo. Os estados de menor poder econômico possuíam uma parcela maior desse componente da dívida e beneficiaram-se dessas renegociações.

2.1.3. Antecipação de Receita Orçamentária (ARO)

Essa componente da dívida compreende as operações de crédito contraída pelo tesouro estadual nos bancos comerciais por antecipação de receita prevista. O débito deveria ser liquidado quando a referida receita entrasse no caixa até o prazo de 10 de dezembro do ano em exercício. Na prática, esse débito raramente era quitado porque a elevada inflação desequilibrava a receita prevista e a efetivada.

Santos (1998) considera a ARO como dívida flutuante. Se não quitada, ela transforma-se em dívida fundada. Em março de 1997, o valor das operações ARO chegou a R\$ 604 milhões.

Os estados utilizavam esse tipo de financiamento quando o governo federal restringia a contratação de novos empréstimos e quando eles deixavam de se beneficiar pela desorganização das contas públicas, em fases de instabilidades passageira dos preços.

Essa era uma operação de curto prazo e elevado custo. O ideal era que fosse utilizada apenas em situações limítrofes. Os entes federados, entretanto, utilizaram-na frequentemente,

entre o fim dos anos 80 e início da década de 90, para pagar os servidores públicos e cobrir seus deficits primários, demonstrando um elevado grau de desequilíbrio financeiro.

2.2. Conceitos de Deficit Público

2.2.1. Resultado Nominal

Esse conceito representa a diferença entre o total das despesas e as receitas do governo, considerando os gastos com juros nominais.

$$RN = G - T + iB$$

Onde:

RN: Resultado Nominal

G: Gastos totais do governo

T: Arrecadação de tributos total do governo

i: Taxa nominal de juros com correção monetária

B: Estoque da dívida

O problema desse conceito consiste no fato da taxa de juros com correção monetária ser uma função direta da inflação. O resultado nominal, portanto, varia quase à taxa de inflação. Em períodos de instabilidade econômica, o valor expresso por esse conceito é bastante volátil.

2.2.2. Resultado Operacional

O resultado operacional busca eliminar a imperfeição do conceito anterior. Seu conceito é o mesmo do resultado nominal, mas utiliza a taxa de juros real ao invés da nominal, limpando, assim, a correção monetária de seu valor. É utilizado em períodos de estabilidade macroeconômica. Esse resultado mede o real impacto da situação fiscal sobre a demanda agregada, pois a população não considera o impacto da correção monetária para decidir sobre o consumo.

$$RO = G - T + rB$$

Onde:

RO: Resultado Operacional

r: taxa real de juros, sem correção monetária

2.2.3. Resultado Primário

Esse resultado equivale ao resultado operacional descontado das despesas com juros reais. O resultado primário representa a diferença entre as receitas e despesas não financeiras.

$$RP = G - T$$

Onde:

RP: Resultado primário

2.3. Conceitos de Dívida Pública

2.3.1. Dívida Fundada

Como consta no artigo 98 da Lei n. 4320 (Brasil, 1964), que esclarece as normas de Direito Financeiro, “a dívida fundada compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financeiro de obras e serviços públicos.” O endividamento pode ser contraída interna ou externamente, possui um longo prazo para ser resgatada e depende de autorização orçamentária legislativa.

2.3.2. Dívida Flutuante

O artigo 92 da Lei n. 4320 (Brasil, 1964) menciona que a dívida flutuante compreende os restos a pagar, excluídos os serviços da dívida, os serviços da dívida a pagar, os depósitos e os débitos de tesouraria. A dívida é contraída para atender a necessidades momentâneas de caixa ou para administrar bens de terceiros. A operação tem curto prazo para ser resgatada e não precisa de autorização orçamentária.

3. A CRISE DA DÍVIDA DOS ESTADOS

3.1. Histórico

De acordo com Amaral Filho (2014), a crise da dívida tem origem tanto financeira como institucional. Ela foi causada pelo forte endividamento externo e pelo crescimento do déficit público. O endividamento também surgiu como consequência da reforma institucional que centralizou a arrecadação tributária e as competências para a União, removendo, assim, parte da autonomia dos estados e estimulando-os a aproveitar oportunidades de endividar-se externamente.

Segundo Lopreato (2000), a origem da dívida dos estados subnacionais encontra-se na década de 60. A reforma tributária de 1966, realizada pelo governo militar, centralizou a arrecadação estatal no poder da União, diminuindo a receita tributária dos estados. Dessa forma, eles passaram a pedir empréstimos aos bancos nacionais para adquirir recursos financeiros. O governo federal passou a impor limites a esses empréstimos, mas permitia, sob autorização prévia, os governos estaduais realizarem operações extralimites e empréstimos externos. Essas formas alternativas de financiamento eram aprovadas se o governo central concordasse com a política em que o dinheiro seria utilizado. Nessa situação, a União era capaz de decidir quais projetos os estados iriam realizar, controlando todas as políticas ocorridas no país, mas não estabeleceu um limite quantitativo para esses empréstimos.

Em 1974, implantou-se o II Plano Nacional de Desenvolvimento, que tinha como uma das principais fontes de crescimento o gasto do governo, realizado através da obtenção de empréstimos obtidos por empresas públicas no exterior e da receita tributária da União. O governo federal, portanto, permitia que os estados contraísse muitas dívidas, já que o custo do serviço do endividamento era baixo, havia muita oferta de dólares para financiamento e o gasto público representava sua principal maneira de financiar o desenvolvimento nacional. Assim, as dívidas dos Estados começa a crescer. No início dos anos 80, quase 90% do débito dos estados pertencia a instituições públicas, principalmente Banco do Brasil, Banco Nacional de Habitação e bancos comerciais estaduais.

Somado a outros fatores, o excesso de empréstimos internacionais tomados pelo governo levou o país a enfrentar a “crise da dívida externa“ no final de 1982. Para adquirir divisas, o Brasil teve que realizar um acordo com o FMI, que exigia o controle do déficit público. A União foi, então, obrigada a regular os limites das operações de crédito ao setor público. Para estabelecer esse controle, foram criados os avisos MF30, que refinanciavam a

dívida externa dos estados, e realizadas algumas operações de *relending*¹, mas as condições para conquistar esses auxílios não eram bem definidas. Dessa forma, estados passaram a ter dificuldades para realizar investimentos, já que, segundo Lopreato (2000), “a gestão financeira tornou-se atrelada às decisões de rolagem da dívida e de acesso a novos financiamentos, sujeitas ao sabor da conjuntura econômica e do poder de barganha dos governadores. (p. 8)” Nesse contexto, revela-se um problema na forma de financiamento estadual, que se tornara dependente de situações eventuais.

Em 1983, foi outorgada a emenda constitucional Passos Porto, que elevava as transferências de renda da União para os governos subnacionais. A Lei Maior também aumentava o montante de transferências para os estados. Com o processo de restauração da democracia e a promulgação da constituição de 1988, o poder deixou de ser concentrado na União e os governadores puderam exigir melhores condições para gerir os estados. Esse aumento da receita estadual, porém, não era suficiente para arcar com os custos da dívida, os gastos de manutenção e os investimentos.

Para manter as finanças públicas sustentáveis, os governadores continuavam dependentes da União, que ora tentava controlar os gastos estaduais ora cedia às necessidades de financiamento desses entes. Os estados, através dos bancos e das empresas estaduais, apresentavam uma grande liberdade para adquirir novos empréstimos. Quando a situação dos estados ficava insustentável, a União refinanciava suas dívidas para evitar a quebra dos entes federados, mas não conseguia controlar o endividamento de forma definitiva.

A lei n. 7.614, sancionada em 1987, refinanciava as dívidas internas estaduais total ou parcialmente e permitia, desde que autorizada pelo Ministério da Fazenda, a emissão de novos títulos da dívida mobiliária para cobrir os débitos que não fossem refinanciados pela União.

Em 1988, o Banco Central editou a resolução n. 1.469, bastante rígida em relação ao acesso ao crédito pelos estados. Como eles necessitavam de recursos financeiros, realizaram operações de Antecipação de Receita Orçamentária (ARO), que eram pouco limitadas e não condicionadas a nenhum tipo de gasto na referida resolução. Esse tipo de operação tem um prazo muito curto, o que, juntamente com as altas taxas de juros, levou os estados a elevarem suas dívidas e enfrentarem problemas de gestão.

Em 1989, o governo federal aprovou a lei n. 7.976, que refinanciava as operações de crédito internas realizadas com base na lei n. 7.614 e os empréstimos das administrações direta e indireta estaduais obtidos com o Tesouro Nacional para quitar compromissos

¹ Operações de refinanciamento de dívidas.

referentes às dívidas contraídas no exterior pelos avisos MF30. Essa lei, porém, não refinanciava a dívida mobiliária estadual.

Nessa fase, o acesso a crédito pelo governo federal estava bastante restrito. O débito dos estados, então, mudou progressivamente do setor público para o privado. Em 1989, 50% das dívidas dos estados pertenciam ao setor privado, principalmente aos bancos comerciais. Isso fez com que a dívida aumentasse mais porque o custo de manutenção da dívida das instituições privadas são maiores. (Lopreato, 2002)

A União não encontrava um modelo de reestruturação em que o total das dívidas dos estados fossem refinanciadas de uma forma que eles conseguissem honrar o acordo e não necessitassem de novos empréstimos. Esse problema estava bastante consolidado.

Cabe lembrar nesse ponto a exceção do estado do Ceará. Segundo Amaral Filho (2003), a maioria dos governos estaduais buscaram externalizar a crise, exportando-a para outros estados ou para o governo federal. Já o Ceará, em 1987, entrou num “circulo virtuoso” quando passou a ser governado pelo grupo de “jovens empresários” do Centro Industrial do Ceará (CIC). O projeto de governo estadual tinha como eixos a modernização do estado, a diversificação da economia e a repartição do produto. O governo buscou o equilíbrio das contas públicas do estado, através de um aumento das receitas do estado e uma diminuição das despesas. Para isso, os políticos utilizaram-se principalmente de uma reforma administrativa do estado, de uma diminuição dos gastos com pessoal e de um melhoramento do sistema de arrecadação tributária, alcançando sucesso no controle do endividamento estadual.

O Banco Central, em 1990, edita a resolução n. 1.718, que limitava concessão de crédito de instituições financeiras a qualquer ente da administrações direta e indireta estaduais. Por pressão dos governadores, porém, a resolução não limitava, dentre outras operações vinculadas a algum tipo de gasto, as operações ARO.

No ano 1991, visando uma política de austeridade fiscal, o governo federal aprova a lei 8.388/91, que garante acordos para federalizar as dívidas mobiliárias estaduais e refinanciar as dívidas contraídas com instituições financeiras federais, sob limites de comprometimento das receitas com os custos da dívida. No entanto, nenhum contrato foi assinado.

A Emenda Constitucional n. 3, promulgada em 1993, aumenta a receita tributária própria dos estados. No final do mesmo ano, a União publica a lei n. 8.727, com as mesmas diretrizes da lei editada em 1991, mas com um prazo de 240 meses para os estados quitarem

as dívidas com a União. Nem todas as dívidas, porém, são refinanciadas com a vigência dessa lei e o problema do endividamento estadual continua.

Segundo Giambiagi e Rigolon (1999, p. 117), a dívida líquida dos Estados e Municípios cresceu continuamente de 5,8% do PIB, em 1989, para 14,4% do PIB, em 1998. A participação desse débito na dívida líquida do setor público passou de 15%, em 1989, para 39%, na média, do período 1995 a 1998.

Os governos estaduais possuíam sempre, através de acordos com o governo federal ou brechas legislativas, a possibilidade de elevar suas dívidas e, em seguida, a União assumia o encargo. Os entes subnacionais da federação apresentavam, portanto, um incentivo ao descontrole excessivo de gastos. Eles não tem o dever, imposto ao governo federal, de manter a estabilidade macroeconômica, não sendo seu prioritário interesse manter as finanças equilibradas. As dívidas estaduais tornaram-se, então, insustentáveis.

A inflação acumulada no ano de 1993, calculada pelo índice INPC/IBGE, foi 2489,11%, a maior taxa contemporânea. Essa alta taxa mascarava o real déficit público e beneficiava o governo com o imposto inflacionário². O Plano Real começou, então, a ser articulado pela equipe econômica do recém empossado presidente Itamar Franco, logo após o *Impeachment* de Collor. Em 1994, a conjuntura macroeconômica de estabilidade alcançada pelo plano obrigou a União a procurar uma solução definitiva para o endividamento estadual. O governo federal lança, então, o Programa de Apoio a Reestruturação e ao de Ajuste Fiscal, que se inicia em 1995 com o Voto 162 do Conselho Monetário Nacional.

De acordo com Nascimento (2002), O Voto 162 permitia o refinanciamento das dívidas acordadas com o Ministério da Fazenda, um novo financiamento de programas para o ajuste do quadro de pessoal e a transformação das dívidas ARO em dívida fundada. Para obter esses benefícios os estados tinham que assumir compromissos de desenvolvimento autossustentado.

Para aumentar a sustentabilidade econômica, em 2000, foi editada a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, que, dentre outras regras, estabelece limites para o gasto público em todas as esferas governamentais. A lei também impede o refinanciamento de dívidas estaduais pela União.

² O imposto inflacionário ocorria porque não havia o efeito Oliveira Tanzi. Esse efeito acontece quando, em fases de elevada inflação, as despesas estão mais indexadas do que as receitas. Há um intervalo de tempo entre a geração do tributo e seu recebimento pelo estado, fazendo com que o valor torne-se defasado. Nas despesas não há esse intervalo. Dessa forma, o Estado passa a adquirir um deficit.

3.2. O Programa de Ajuste Fiscal e Reestruturação Financeira dos Estados

Entre os anos de 1997 e 1998, todos os Estados brasileiros, com exceção do Amapá e Tocantins, assinaram, com o Governo Federal, um acordo de ajuste fiscal, que resultou da Lei n 9496/97. Esse acordo visava equilibrar as finanças estaduais permanentemente. Para isso, a União refinanciou as dívidas estaduais e exigiu diversas contrapartidas dos governos subnacionais.

O total da dívida assumida por todos os estados, em 1997, foi aproximadamente R\$ 82 trilhões. O total do débito refinanciado foi em torno de R\$ 74 trilhões. A maior dívida assumida ficou com o estado de São Paulo com cerca de R\$ 50 trilhões, seguido pelo estado de Minas Gerais com uma dívida por volta de R\$ 11 trilhões.

O refinanciamento ocorreu, de acordo com cada Estado, com um prazo de 15 a 30 anos e com taxas de juros que variam de 6 a 7,5% ao ano. As contrapartidas consistiram, segundo Giambiagi e Rigolon (1999), na reestruturação do sistema de bancos estaduais e na fixação de metas para o desempenho fiscal. O pagamento dos empréstimos é vinculado às receitas próprias e ao Fundo de Participação dos Estados, esse repasse pode ser bloqueado, caso o estado não cumpra os termos do acordo. Além disso, o não cumprimento das metas fiscais estabelecidas poderia levar ao aumento dos juros pagos pelos governos estaduais e do percentual de comprometimento das receitas correntes com amortizações.

As metas estabelecidas pela União, regulamentadas pela lei n 9496/97, referiram-se a dívida financeira em relação à receita líquida real (RLR), resultado primário, despesas com funcionalismo público, arrecadação de receitas próprias, privatização, permissão ou concessão de serviços públicos, reforma administrativa e patrimonial e despesas de investimento em relação à RLR.

É desejável que a relação entre dívida financeira e receita líquida real seja menor que dois e que o estado obtenha superávit primário. A meta relacionada às despesas com pessoal exige que essa não ultrapasse 60% da receita corrente líquida. Foi estabelecido um valor para cada estado em relação à arrecadação de receitas próprias e às despesas com investimentos.

A mudança no sistema de bancos estaduais foi necessária porque esses representavam um meio para o aumento contínuo da dívida mobiliária estadual. Os governos estaduais emitiam títulos públicos sempre que precisavam e pediam auxílio ao Banco Central quando a dívida tornava-se insustentável, gerando desequilíbrios na economia nacional. Por representarem instituições políticas, os bancos estaduais também complicavam a ação regulatória da autoridade monetária nacional. Assim, a maioria dos bancos públicos

pertencentes aos estados foi privatizada³, incluindo-se na reforma patrimonial ajustada com a União.

De acordo com Piancastelli e Boueri (2008), as características da Lei n 9.496/1997 diferenciaram-se das diversas leis anteriores que autorizaram a renegociação de dívidas dos estados. Os motivos dessa distinção foram a manutenção do financiamento inalterado por dez anos, o acordo realizado com cada estado separadamente e a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar (LC) no 101/2000. Essa lei “deu maior consistência à renegociação então efetivada e introduziu novos parâmetros de desempenho que foram incorporados pelo Programa de Ajuste Fiscal, tornando mais difícil qualquer tentativa de alteração“. (p. 8) Além disso, “a LRF introduziu também a proibição de renegociação de dívidas entre os entes federativos e impôs novos parâmetros para a efetivação de operações de crédito“. (p. 8)

Com a ocorrência desse acordo, o pacto federativo da Federação brasileira altera-se mais uma vez. Segundo Lopreato (2002),

A renegociação da dívida estadual, a reforma patrimonial do setor público e a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal definiram outras regras de financiamento e de correlação de forças entre as esferas de governo, criando novas bases para a análise dos rumos do federalismo brasileiro. (p. 13)

A União ganha mais força, já que os Estados não conseguiram manter uma política fiscal sustentável possuindo a liberdade maior adquirida logo após o fim do regime ditatorial. É fundamental que os Estados não tenham perdido sua capacidade de investir e gerar políticas públicas, pois essa autonomia representa um substancial poder para conduzir políticas específicas necessárias para o desenvolvimento de cada unidade da federação.

Além disso, Silva, Monteiro Neto e Gerardo (2013) argumentam que houve iniquidade entre os acordos realizados com cada estado. “Houve forte concentração na concessão de subsídios da União para os estados, gerando-se distorção, visto que a União não tratou os desiguais de maneira desigual, na medida em que se diferenciam socioeconomicamente“. (p. 8) Os estados que tinham um débito são, no geral, mais desenvolvidos, como São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, e receberam maiores vantagens no refinanciamento, comparados aos menos desenvolvidos.

³ Ainda permanecem públicos o Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo, o Banco de desenvolvimento de Minas Gerais, o Banco de Desenvolvimento do Paraná, o Banco de Brasília, o Banco do Estado de Sergipe, o Banco do Estado do Espírito Santo, o Banco do Estado do Pará e o Banco do Estado do Rio Grande do Sul.

3.3. A Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei Complementar n 101, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), foi aprovada no ano 2000 para regulamentar as condutas dos agentes públicos em relação ao orçamento. A lei normaliza os artigos da Constituição Federal relacionados às Finanças Públicas.

Luque e Silva (2004), apontam como uma “falha de governo“ que a LRF tenta corrigir “a tendência à existência de uma situação de desequilíbrio orçamentário crônico, principalmente em países menos desenvolvidos, onde as demandas de despesas públicas excedem largamente as receitas factíveis“. (p. 405)

A referida lei tem 5 grandes objetivos para controlar o orçamento público: o planejamento fiscal, o disciplinamento do uso dos recursos públicos no último ano de mandato, a definição de condições para o endividamento e gasto financeiro público, a definição de limites de gastos com pessoal, incluindo previdência, por nível de governo e pelos diversos poderes e a incorporação da transparência e participação popular na gestão fiscal.

A LRF impede que a administração pública gaste descontroladamente e repasse o custo para a sociedade, pois a lei impõe objetivos e metas, através de indicadores, a serem cumpridos pelos governantes e verificados pelos cidadãos.

Quanto à relação do gasto público com crescimento econômico, ainda segundo Luque e Silva (2004) a lei estabelece maior gasto em períodos de crescimento e menor gasto em períodos de recessão, indo contra os princípios keynesianos, que recomendam o oposto. A norma, portanto, limita a política anticíclica. A prática determinada pela legislação, porém, permite melhor controle da dinâmica da dívida pública, dado que, em períodos de crescimento, há maior arrecadação tributária. A LC 101 impede também que os políticos dilapidem o patrimônio fiscal no último ano de mandato, impondo uma tolerância mínima. No tocante à dívida pública, a LRF não cita um limite de endividamento, no entanto, veta as operações de crédito entre os entes federativos bastante realizadas nos anos que desencadearam a crise da dívida dos estados, impedindo, assim, que os governos estaduais peçam auxílio à União após gastarem excessivamente.

Essa Lei representa, dessa maneira, um avanço para o controle das contas públicas, instrumento bastante sujeito ao desequilíbrio e manipulação pelos representantes da população.

Em relação ao endividamento estadual na prática, Mello, Slomski e Corrar (2005) conclui que, até o ano de 2003, a LRF não foi bem sucedida por não conseguir reduzir o endividamento nem forçar o cumprimento dos limites de endividamento em mais de um terço dos estados brasileiros. O autor lembra que deficits fiscais persistentes podem levar a um crescimento elevado do endividamento, causando insustentabilidade da dívida.

3.4. Lei Complementar 148/2014

O Congresso Nacional aprovou, em novembro de 2014, o projeto de Lei Complementar 148/2014, que altera o indexador da dívida dos estados e dos municípios renegociadas nos termos da Lei n 9.496/1997 com a União. Atualmente, as dívidas são atualizadas através do Índice de Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) mais uma taxa de juros que varia entre 6% e 9% ao ano. Com a nova legislação, o indexador será o menor entre a taxa Selic e Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA) mais uma taxa de juros de 4% ao ano. O projeto prevê que seja abatido do saldo devedor dos estados o valor corrigido pelos termos iniciais do contrato que ultrapassar a correção da taxa Selic.

Os políticos a favor do projeto argumentam que o alto valor a ser pago pelos estados e municípios à União limita a realização de investimentos por esses entes, dificultando o crescimento econômico. Esse novo índice reduzirá a dívida dos estados e municípios a pouco mais de 10% do que ela soma hoje.

Já quem é contra o projeto afirma que essa nova regra pode aumentar o risco Brasil por diminuir o patrimônio fiscal da União em um momento de necessária austeridade econômica. No longo prazo, o Tesouro Nacional deixará de receber aproximadamente R\$ 59 bilhões dos entes subnacionais. A receita adquirida dos pagamentos dos estados é utilizada para amortizar a dívida do Governo Federal. A LC 148/2014 contribui, portanto, para o crescimento do endividamento do país. Como ponto negativo da nova instituição, há ainda a iniquidade no tratamento dos entes com relação ao tamanho de seu endividamento. Os estados menos endividados não terão quase nenhum alívio, enquanto os que possuem as maiores dívidas e são, geralmente, mais desenvolvidos, receberão um grande desconto para o pagamento de seus débitos.

4. RESULTADOS

Nessa seção será verificado se os Estados estão cumprindo o acordo realizado com a União referentes ao superavit primário e à relação da receita com a dívida. Primeiramente é analisado o tamanho absoluto da dívida consolidada líquida corrente de cada estado. Posteriormente considera-se a comparação entre a dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida. Espera-se que essa relação seja abaixo de 2. Por fim, observa-se a fração da receita corrente a despesa corrente, como uma proxy do resultado primário, esperando que seja abaixo de 1.

4.1. Região Norte

As dívidas consolidadas líquidas dos estados da região Norte aparecem na tabela 1. A soma das dívidas de todos os estados apresentou-se em torno de R\$ 5,5 bilhões nos anos de 2000 e 2001. No período seguinte, entre os anos de 2002 e 2006, esse indicador cresce um pouco e varia entre R\$ 6,8 e R\$ 7,5 bilhões. Em 2007 e 2008, a dívida diminui e volta à faixa dos R\$ 5,5 bilhões. De 2009 em diante, porém, o número volta a crescer, atingindo R\$ 12,4 bilhões de reais no ano de 2013.

Comparando a dívida consolidada líquida com a receita corrente líquida na tabela 2, percebe-se que a região Norte cumpriu a meta de manter esse indicador abaixo de 2. Os estados do Acre e do Amazonas no ano de 2000 e o estado de Rondônia nos anos de 2000 a 2004 entregaram uma relação da dívida com a receita maior ou igual a 1. Nos anos seguintes, porém, todos os estados vêm apresentando bom desempenho, apresentando a menor relação entre dívida e receita do país.

Como observa-se na tabela 3, todos os estados da região Norte possuem as receitas correntes maiores que as despesas correntes, apresentando superavit primário, conforme exige a União.

Tabela 1 - Dívida Consolidada Líquida (R\$ Mil) - Norte

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
AC	705834	653786	703747	694081	718119	655896	844825
AM	1925679	1568313	1850103	1696945	1681725	1602703	1556436
AP	31016	35232	226777	260458	273970	151826	172481
PA	1314362	1713754	2138123	2121048	2458420	2229659	2436549

Continuação tabela 1

RO	1002894	1076043	1745381	1781627	1807978	1774749	1640206
RR	160000	171309	257377	289172	32909	159669	123991
TO	323219	291442	515266	403239	607264	312979	308144
N	5465004	5509879	7436774	7246570	7580385	6887481	7082632

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
AC	794953	632092	896478	1423022	1498775	1917189	2535080
AM	1011766	819600	1459103	2006958	1648844	1479388	2270924
AP	184009	97330	246308	449436	347815	595232	927593
PA	2164718	2144103	1907584	2609966	2020245	1372729	1378888
RO	1666582	1642838	1716595	2010026	2222441	2155481	3021794
RR	-164810	-204269	506160	73668	-228747	466622	901315
TO	235459	340850	374955	634993	939303	1028809	1365010
N	5892677	5472544	7107183	9208069	8450687	9017462	12402617

Fonte: Min. da Fazenda/STN.

Tabela 2 - Dívida Consolidada Líquida / Receita Corrente Líquida - Norte

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
AC	1,04	0,83	0,73	0,68	0,62	0,45	0,52
AM	1,00	0,69	0,67	0,56	0,45	0,37	0,33
AP	0,05	0,05	0,28	0,28	0,23	0,11	0,11
PA	0,57	0,63	0,67	0,61	0,60	0,46	0,44
RO	1,11	1,05	1,45	1,21	1,03	0,85	0,72
RR	0,31	0,28	0,35	0,43	0,04	0,15	0,10
TO	0,35	0,27	0,37	0,26	0,35	0,14	0,13
N	0,69	0,60	0,67	0,59	0,52	0,39	0,37

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
AC	0,41	0,28	0,37	0,54	0,50	0,58	0,69
AM	0,19	0,13	0,24	0,27	0,19	0,15	0,22
AP	0,10	0,04	0,11	0,18	0,12	0,18	0,26
PA	0,35	0,28	0,24	0,29	0,19	0,11	0,10
RO	0,64	0,50	0,53	0,54	0,50	0,45	0,62
RR	-0,13	-0,13	0,31	0,04	-0,10	0,20	0,37
TO	0,08	0,10	0,11	0,16	0,21	0,21	0,26
N	0,27	0,20	0,26	0,30	0,23	0,22	0,29

Fonte: Min. da Fazenda/STN.

Tabela 3 - Despesas Correntes / Receitas Correntes - Norte

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
AC	0,84	0,84	0,73	0,79	0,79	0,72	0,76
AM	0,80	0,85	0,80	0,80	0,78	0,79	0,76
AP	0,78	0,83	0,85	0,77	0,75	0,68	0,76
PA	0,84	0,85	0,77	0,80	0,78	0,75	0,78
RO	0,91	0,88	0,88	0,80	0,82	0,80	0,80
RR	0,78	0,80	0,65	0,82	0,63	0,67	0,69
TO	0,63	0,66	0,58	0,62	0,63	0,61	0,69
N	0,80	0,82	0,76	0,78	0,76	0,73	0,76

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
AC	0,77	0,74	0,78	0,81	0,81	0,86	0,85
AM	0,75	0,74	0,82	0,77	0,77	0,79	0,83
AP	0,73	0,70	0,78	0,78	0,70	0,74	0,78
PA	0,82	0,80	0,82	0,82	0,79	0,79	0,81
RO	0,76	0,72	0,80	0,80	0,77	0,82	0,85
RR	0,76	0,73	0,76	0,77	0,46	0,77	0,81
TO	0,71	0,66	0,73	0,76	0,76	0,79	0,83
N	0,77	0,74	0,80	0,79	0,74	0,79	0,82

Fonte: Elaboração própria com dados do Min. da Fazenda/STN.

4.2. Região Centro-Oeste

Na tabela 4, observa-se as dívidas dos estados da região Centro-oeste. O somatório do endividamento dos estados dessa região cresce gradualmente de R\$ 18 bilhões a R\$ 27 bilhões de 2000 a 2013.

A relação entre dívida consolidada líquida e receita corrente líquida do estados do Centro-oeste é mostrada na tabela 5. O Distrito Federal mantém um excelente resultado desde o ano 2000. Ainda assim, essa unidade federativa conseguiu diminuir a relação entre dívida e receita de 36% a 16% entre os anos de 2000 e 2013. A maior queda ocorreu entre 2006 e 2007. Os estados de Goiás e Mato Grosso do Sul possuíam um elevado endividamento de mais de 300% da receita, porém, os estados conseguiram reduzir gradativamente suas dívidas, chegando a uma relação de aproximadamente 100% entre dívida e receita em 2013. O estado de Mato Grosso tinha uma dívida que representava mais de 200% da receita, mas também logrou reduzi-la para menos de 100% da receita em 2007 e em 2013 atingiu um bom número de 35%.

Todos os estados da região cumpriram a meta de superavit primário, com exceção apenas do estado de Goiás no ano de 2001, mostrado na tabela 6.

Tabela 4 - Dívida Consolidada Líquida (R\$ Mil) - Centro-Oeste

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
DF	1153478	1200158	1587309	1599518	1467462	2128696	2278953
GO	8369621	9029903	10611539	10948751	11744077	11386819	11334808
MS	4133669	4507029	5450997	5662201	6001254	6117359	6207989
MT	4379490	4107381	3995655	5506364	5037846	4781493	4959587
CO	18036258	18844471	21645500	23716834	24250639	24414367	24781337

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
DF	1551449	1543196	1777578	2081761	2046859	1432931	2543967
GO	12231562	12553278	11697404	13680116	12770815	14378869	14104042
MS	5829442	5567198	5602766	6213168	6781344	6955693	7350753
MT	4592566	4324155	3497758	3928181	3121225	2712172	3358825
CO	24205019	23987827	22575506	25903226	24720243	25479665	27357587

Fonte: Min. da Fazenda/STN.

Tabela 5 - Dívida Consolidada Líquida / Receita Corrente Líquida - Centro-Oeste

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
DF	0,36	0,35	0,40	0,36	0,28	0,35	0,33
GO	3,13	2,81	2,77	2,40	2,21	1,85	1,82
MS	3,10	2,94	3,10	2,67	2,33	2,01	1,81
MT	2,50	1,97	1,59	1,76	1,30	1,11	1,10
CO	2,01	1,84	1,79	1,66	1,42	1,24	1,17

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
DF	0,19	0,16	0,17	0,18	0,16	0,10	0,16
GO	1,61	1,40	1,28	1,30	1,01	1,02	0,92
MS	1,48	1,15	1,15	1,20	1,13	1,05	1,02
MT	0,94	0,70	0,54	0,55	0,40	0,30	0,35
CO	0,99	0,81	0,73	0,76	0,63	0,58	0,57

Fonte: Min. da Fazenda/STN.

Tabela 6 - Despesas Correntes / Receitas Correntes - Centro-Oeste

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
DF	0,93	0,91	0,93	0,92	0,83	0,82	0,83

Continuação tabela 6

GO	0,93	1,05	0,91	0,83	0,85	0,83	0,86
MS	0,97	0,92	0,86	0,90	0,87	0,87	0,86
MT	0,94	0,89	0,88	0,87	0,76	0,76	0,80
CO	0,94	0,94	0,90	0,87	0,83	0,82	0,84
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
DF	0,77	0,79	0,85	0,83	0,85	0,85	0,87
GO	0,85	0,81	0,83	0,87	0,67	0,71	0,70
MS	0,84	0,81	0,88	0,91	0,90	0,91	0,93
MT	0,81	0,81	0,88	0,89	0,88	0,77	0,64
CO	0,82	0,80	0,86	0,87	0,80	0,79	0,77

Fonte: Elaboração própria com dados do Min. da Fazenda/STN.

4.3. Região Sudeste

A soma das dívidas consolidadas líquidas dos estados da região é a maior das 5 regiões do país. Como verifica-se na tabela 7, o valor das dívidas passa de R\$ 101 bilhões em 2000 para R\$ 337 bilhões em 2013.

A tabela 8 mostra que a relação entre dívida e receita da região sudeste também é a maior do país, apesar dessa região ser mais forte economicamente, possuindo uma elevada receita de arrecadação própria. Com exceção do estado do Espírito Santo, que está com as finanças bastante equilibradas, todos os outros estados da região possuem uma dívida que representa mais de 100% da receita. Apesar dessa relação ter diminuído, já que até o ano de 2005 ela chegou muitas vezes a mais 200%, hoje o número ainda é elevado.

Observa-se na tabela 9 que o superavit dos estados da região sudeste constitui-se no menor do país. O estado do Espírito Santo apresenta o melhor superavit da região. Os outros estados entregam, quase sempre, uma relação entre despesa corrente e receita corrente maior que 0,80. No ano de 2012, São Paulo e Rio de Janeiro obtiveram deficits. Em 2013, São Paulo manteve o deficit e Rio de Janeiro e Minas Gerais ficaram bem próximos desse resultado. Esse resultado é preocupante, já que, segundo Mora (2002), “A sustentabilidade da trajetória descendente da dívida depende da capacidade de manter resultados primários condizentes com os estipulados no contrato”. (p. 80)

Tabela 7 - Dívida Consolidada Líquida (R\$ Mil) - Sudeste

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ES	2129037	2123028	2963875	3385641	3011009	2247686	1872059
MG	13614394	26757537	32941741	34735247	37464487	39706846	41767078
RJ	23870049	25840552	35449514	38571989	42929196	43901530	45072844
SP	62347593	70308906	90210046	97876864	110330939	111916498	118355919
SE	101961073	125030023	161565176	174569741	193735631	197772560	207067900

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ES	1210426	800397	636022	1415501	1335776	1633945	2190888
MG	44692747	51560659	52264415	60499483	67779833	70461771	79111025
RJ	46575258	51041607	47204513	53952732	57269426	67063121	72375122
SP	120461936	133920658	130298983	152727942	157420440	177517847	183764775
SE	212940367	237323321	230403933	268595658	283805475	316676684	337441810

Fonte: Min. da Fazenda/STN.

Tabela 8 - Dívida Consolidada Líquida / Receita Corrente Líquida - Sudeste

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ES	0,98	0,83	1,16	1,02	0,73	0,44	0,34
MG	1,41	2,34	2,63	2,43	2,24	2,03	1,89
RJ	2,07	1,90	2,35	2,01	2,04	1,90	1,72
SP	1,93	1,97	2,27	2,24	2,23	1,97	1,89
SE	1,83	1,98	2,31	2,17	2,12	1,89	1,78

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ES	0,19	0,10	0,08	0,17	0,14	0,15	0,21
MG	1,88	1,76	1,79	1,82	1,82	1,75	1,83
RJ	1,73	1,60	1,63	1,56	1,46	1,65	1,54
SP	1,71	1,63	1,50	1,53	1,46	1,54	1,42
SE	1,67	1,57	1,51	1,53	1,46	1,53	1,47

Fonte: Min. da Fazenda/STN.

Tabela 9 - Despesas Correntes / Receitas Correntes - Sudeste

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ES	0,88	0,81	0,76	0,72	0,73	0,70	0,71
MG	0,99	1,02	1,04	0,98	0,86	0,82	0,83
RJ	0,94	0,90	0,92	0,95	0,93	0,95	0,94
SP	0,92	0,92	0,92	0,94	0,93	0,92	0,93
SE	0,94	0,93	0,93	0,94	0,90	0,90	0,90

Continuação tabela 9

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ES	0,70	0,71	0,79	0,83	0,79	0,63	0,72
MG	0,82	0,79	0,84	0,84	0,92	0,96	0,98
RJ	0,96	0,93	1,00	0,96	0,95	1,01	0,97
SP	0,93	0,99	0,99	0,96	0,99	1,02	1,03
SE	0,90	0,92	0,95	0,93	0,96	0,99	0,99

Fonte: Elaboração própria com dados do Min. da Fazenda/STN.

4.4. Região Sul

A tabela 10 apresenta as dívidas consolidadas líquidas dos estados da região Sul. Esse endividamento somava R\$ 31 bilhões dos três estados no ano 2000 e chegou a R\$ 77 bilhões no ano de 2013.

Os estados do Paraná e Santa Catarina possuíam uma relação entre dívida e receita maior que 1. Na tabela 11, observamos que o estado de Santa Catarina vem reduzindo essa relação, no ano de 2007, ela alcançou um valor abaixo de 1, hoje, ela é 0,48. O estado do Paraná também vem diminuindo essa relação, apesar disso ocorrer numa velocidade mais lenta que a observada em Santa Catarina. O estado do Rio Grande do Sul é o mais endividado do país. O estado conseguiu reduzir um pouco sua relação entre dívida e receita, já que essa chegou a 2,80 em 2003, mas, em 2013, a dívida ainda é 209% da receita corrente líquida do estado.

O superavit primário dos estados da região Sul são expostos na tabela 12. Os estados do Paraná e Santa Catarina entregaram deficits apenas em 2000. Já o estado do Rio Grande do Sul teve um baixo superavit durante toda a década e apresentou deficit em 2012 e 2013.

Tabela 10 - Dívida Consolidada Líquida (R\$ Mil) - Sul

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PR	7353797	8395766	9269301	8755690	9951077	13490215	14346486
RS	17740010	18535183	23496895	27606812	30353246	31835491	33743927
SC	6018289	5680842	8511284	8555064	9324484	8019912	8030930
S	31112096	32611791	41277480	44917566	49628807	53345618	56121343

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PR	14506000	17192100	16937485	15130153	14950807	13067786	15215768
RS	35514404	39058534	38170677	43437027	46874223	51718917	55040941

Continuação tabela 10

SC	7677817	8065824	6312345	7464223	6298321	5898678	7615242
S	57698221	64316458	61420507	66031403	68123351	70685381	77871951

Fonte: Min. da Fazenda/STN.

Tabela 11 - Dívida Consolidada Líquida / Receita Corrente Líquida - Sul

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PR	1,29	1,34	1,24	1,05	1,08	1,29	1,26
RS	2,66	2,51	2,79	2,80	2,83	2,58	2,53
SC	1,83	1,45	1,95	1,67	1,64	1,19	1,09
S	1,99	1,86	2,04	1,92	1,93	1,81	1,75

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PR	1,16	1,19	1,12	0,89	0,76	0,60	0,60
RS	2,54	2,34	2,20	2,14	2,14	2,18	2,09
SC	0,90	0,77	0,61	0,63	0,46	0,41	0,48
S	1,65	1,55	1,43	1,34	1,23	1,18	1,15

Fonte: Min. da Fazenda/STN.

Tabela 12 - Despesas Correntes / Receitas Correntes - Sul

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PR	1,12	0,93	0,84	0,83	0,82	0,82	0,84
RS	1,00	0,98	0,95	0,82	0,87	0,87	0,87
SC	0,91	0,89	0,87	0,93	0,85	0,83	0,90
S	1,02	0,95	0,89	0,85	0,85	0,84	0,87

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PR	0,84	0,82	0,83	0,82	0,83	0,85	0,84
RS	0,89	0,83	0,99	0,98	1,00	1,07	1,08
SC	0,81	0,76	0,68	0,67	0,66	0,72	0,67
S	0,85	0,81	0,86	0,85	0,85	0,91	0,90

Fonte: Elaboração própria com dados do Min. da Fazenda/STN.

4.5. Região Nordeste

Verifica-se na tabela 13 que a soma das dívidas consolidadas líquidas dos estados do Nordeste era R\$ 27 bilhões no ano 2000 e chegou a R\$ 40 bilhões em 2004. Esse número

passou a encolher e, em 2009, totalizou R\$ 31 bilhões, voltando a crescer e atingir R\$ 44 bilhões em 2013.

No início da década de 2000, maioria dos estados da região Nordeste possuíam uma dívida de mais 100%, exibida na tabela 14. A partir de 2007, porém, apenas o estados de Alagoas apresenta uma relação entre dívida e receita maior que 1. O estado do Maranhão mostrou uma significativa melhora ao reduzir essa relação de 2,58 em 2000 para 0,38 em 2013.

Os estados dessa região entregam, desde o ano 2000, superavit, com exceção do estado do Piauí, que obteve um pequeno deficit no ano de 2003, como observa-se na tabela 15.

Tabela 13 - Dívida Consolidada Líquida (R\$ Mil) - Nordeste

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
AL	2670510	2451353	3491788	4482250	5072920	5487783	5927277
BA	8362057	9758867	12156457	12246048	12878412	12048374	11616488
CE	2711864	3402000	4543190	4448874	4276527	3876734	3641566
MA	4624286	4452327	5784811	5448982	5141515	4908145	5054291
PB	2438937	1977968	2769785	2618406	2513817	2584626	2463929
PE	2961347	4253625	5495023	5429048	5495263	5230444	4920433
PI	2002176	2241789	2602589	2561526	2751157	2580295	2262084
RN	1148656	964036	1291902	1157033	992857	1001351	970171
SE	1064373	1086809	1215477	1236566	1322030	1149727	1636893
NE	27984206	30588774	39351022	39628733	40444498	38867479	38493132

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
AL	6218123	6955422	6509556	6798649	7099747	7599503	7998416
BA	10370837	10238352	9234647	9057007	8917888	10617350	10877168
CE	2512029	1857038	1446623	2680112	3221715	3360363	3940902
MA	4479838	4316480	4073167	4339646	3805114	3659267	3494341
PB	2201350	2115180	1585380	1809843	1492822	1651102	1888630
PE	4404193	4249424	4589102	4760385	5676720	7143209	9061039
PI	2380281	2308190	2434575	2443126	2867500	2815560	3390108
RN	870373	879003	841601	1104556	775654	713792	1073263
SE	1312718	829760	1048669	1541388	2133519	2755403	3042166
NE	34749742	33748849	31763320	34534712	35990679	40315549	44766033

Fonte: Min. da Fazenda/STN.

Tabela 14 - Dívida Consolidada Líquida / Receita Corrente Líquida - Nordeste

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
AL	2,23	1,78	2,36	2,77	2,64	2,25	2,22
BA	1,64	1,71	1,82	1,63	1,42	1,17	1,02
CE	0,87	0,94	1,18	1,06	0,92	0,73	0,6
MA	2,58	2,1	2,73	2,22	1,74	1,33	1,15
PB	1,53	1,1	1,42	1,17	1,08	0,89	0,76
PE	0,86	1,12	1,25	1,17	1,04	0,83	0,67
PI	1,73	1,74	1,64	1,52	1,42	1,09	0,85
RN	0,71	0,54	0,65	0,53	0,38	0,32	0,26
SE	0,88	0,78	0,73	0,68	0,65	0,45	0,57
NE	1,38	1,33	1,53	1,4	1,23	1	0,87

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
AL	2	1,97	1,81	1,62	1,48	1,5	1,46
BA	0,82	0,72	0,63	0,52	0,46	0,49	0,47
CE	0,38	0,24	0,17	0,28	0,29	0,28	0,29
MA	0,91	0,74	0,68	0,64	0,47	0,41	0,38
PB	0,6	0,48	0,34	0,36	0,25	0,26	0,27
PE	0,53	0,42	0,43	0,38	0,39	0,46	0,53
PI	0,78	0,6	0,6	0,54	0,57	0,5	0,59
RN	0,22	0,19	0,17	0,2	0,13	0,11	0,15
SE	0,42	0,22	0,27	0,33	0,43	0,53	0,55
NE	0,71	0,58	0,52	0,49	0,45	0,46	0,48

Fonte: Min. da Fazenda/STN.

Tabela 15 - Despesas Correntes / Receitas Correntes - Nordeste

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
AL	0,93	0,79	0,96	0,96	0,92	0,81	0,8
BA	0,82	0,87	0,79	0,82	0,82	0,82	0,81
CE	0,85	0,89	0,88	0,89	0,91	0,88	0,87
MA	0,77	0,84	0,83	0,93	0,76	0,68	0,73
PB	0,84	0,84	0,77	0,87	0,88	0,79	0,81
PE	0,99	0,97	0,88	0,88	0,86	0,84	0,82
PI	0,87	0,9	0,88	1,03	0,92	0,76	0,83
RN	0,87	0,86	0,82	0,83	0,82	0,78	0,79
SE	0,83	0,9	0,79	0,82	0,84	0,77	0,84
NE	0,87	0,89	0,84	0,87	0,85	0,81	0,81

Continuação tabela 15

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
AL	0,77	0,76	0,81	0,79	0,75	0,79	0,80
BA	0,84	0,84	0,89	0,87	0,88	0,89	0,90
CE	0,85	0,83	0,87	0,89	0,86	0,82	0,82
MA	0,69	0,72	0,77	0,8	0,78	0,78	0,84
PB	0,79	0,81	0,75	0,8	0,72	0,77	0,41
PE	0,92	0,91	0,95	0,94	0,92	0,96	0,95
PI	0,91	0,8	0,75	0,71	0,78	0,7	0,75
RN	0,88	0,84	0,87	0,83	0,85	0,86	0,87
SE	0,78	0,77	0,86	0,87	0,84	0,79	0,83
NE	0,84	0,82	0,86	0,86	0,84	0,85	0,84

Fonte: Elaboração própria com dados do Min. da Fazenda/STN.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observa-se, portanto, que a maioria dos estados cumpriu as metas de superávit primário, com exceção do Paraná, Minas Gerais, Goiás e Piauí entre os anos de 2000 e 2003 e Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul durante os anos 2012 e 2013.

A relação entre dívida pública e receita é mais elevada nos estados de Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul, Alagoas e Rio Grande do Sul. Essa relação tem diminuído em todos os estados brasileiros, com exceção apenas do Rio Grande do Sul, o único estado que ainda possui essa fração maior que 2. Isso pode causar a perda da capacidade de investir desse estado e um desequilíbrio federativo.

O acordo dos estados realizado com a União funcionou para quase todos esses entes, com exceção do Rio Grande do Sul. Como a maioria das instituições públicas, o Programa de Ajuste Fiscal e Reestruturação Financeira dos Estados funcionou porque exigiu uma contrapartida dos entes beneficiados com o refinanciamento de suas dívidas. Os estados realizaram reformas patrimoniais e administrativas e deixaram de gastar e transferir o déficit para outros setores da sociedade.

Ocorreu, no entanto, uma concentração de poder no Governo Federal. Os estados assumiram uma dívida muito alta, permanecendo com uma elevada fração de sua receita comprometida e os investimentos em políticas públicas prejudicados.

Recentemente foi aprovada a Lei Complementar 148/2014 que diminuiu o débito de alguns estados. A nova regra, no entanto, diminuiu as dívidas apenas dos entes mais endividados, tratando os estados da federação de forma desigual. Além disso, a União renunciou uma receita muito grande e os estados que tiveram descontos no endividamento podem adquirir mais débitos. A LC 148/2014 representa, assim, um risco para o controle do endividamento do Estado e para o equilíbrio da federação brasileira.

É difícil encontrar um modelo de pacto federativo satisfatório para todos os entes federados. Seria ideal, portanto, que os estados realizassem reformas voluntárias, como fez o Ceará no final da década de 80, implantando um estado com características weberianas e beneficiando toda a sociedade. O estado possui as finanças equilibradas e não perdeu a capacidade de investir.

Há ainda o problema da iniquidade dos benefícios concedidos pela União. Estados onde há uma maior produção recebem mais subsídio que estados pouco desenvolvidos. Esse tratamento desigual ocorre desde o acordo realizado na década de 90 e foi reiterado pela

legislação aprovada em 2014. É necessário que o estados brasileiro encontre um meio institucional para equilibrar todos impasses federativos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALMEIDA, A. O. de. **Evolução e crise da dívida pública estadual**. Texto para Discussão n. 448. IPEA, nov. 1996.

AMARAL FILHO, J. **Tendências, desafios e perspectivas do federalismo brasileiro e suas implicações no desenvolvimento regional**. Estudo Nordeste 2022 – Perspectivas de Desenvolvimento – BNB/IICA/CEPLAN, jan. 2014.

AMARAL FILHO, J. **Ajustes estruturais, novas formas de intervenção pública e novo regime de crescimento econômico no Ceará**. Capítulo 16, Regiões e cidades, cidades das regiões (Pág. 367-385). Editora UNESP/ANPUR. São Paulo, 2003.

BACEN. **Finanças Públicas: Dívida Líquida e Necessidades de Financiamento do Setor Público**. 2008.

FIANI, R. **Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico**. Ed. Campus, 2011. 256 p.

GIAMBIAGI, F. e ALÉM, A. C. **Finanças Públicas: Teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2001.

GIAMBIAGI, F. e RIGOLON, F. **A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos estados**. Texto para discussão. BNDES n. 69, jul. 1999.

LOPREATO, F. L. C. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: Editora da UNESP, 2002. 264 p. (Coleção economia contemporânea)

LOPREATO, F. L. C. **O endividamento dos governos estaduais nos anos 90**. Texto para Discussão. IE/UNICAMP n. 94, mar. 2000.

LUQUE, C. A. e SILVA, V. M. **A Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal: Combatendo Falhas de Governo à Brasileira**. Revista de Economia Política, vol. 24, n. 3 (95), julho - setembro/2004.

MELLO, G. R., SLOMSKI V. e CORRAR, L. J. **Estudo dos Reflexos da Lei de Responsabilidade Fiscal no Endividamento dos Estados Brasileiros**. UnB Contábil, janeiro - junho/2005.

MORA, M. **Federalismo e dívida estadual no Brasil**. Texto para Discussão n. 866. IPEA, mar. 2002.

NASCIMENTO, E. R. Lula sofre pressão para rever refinanciamento de dívidas estaduais. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, dez. 2002. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2002-dez-29/riscos_refinanciamento_dividas_estaduais>

PIANCASTELLI, M. e BOUERI, R., **Dívidas dos Estados, 10 anos depois**. Texto para Discussão n. 1366. IPEA, Rio de Janeiro, dez. 2008.

SANTOS, G. C. dos. **A dívida dos estados: composição, evolução e concentração**. Brasília: ESAF, 1998. 29 p.

SILVA, A. M. da; MONTEIRO NETO, A. e GERARDO, J.C., **Dívidas estaduais, federalismo fiscal e desigualdades regionais no Brasil: percalços no limiar do século XXI**. Texto de Discussão n. 1889, IPEA, Rio de Janeiro, out. 2013.

<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/> Site do Tesouro Nacional. Vários acessos em 2014.

<http://www.valor.com.br/politica/3768686/senado-aprova-alteracao-do-indexador-da-divida-de-estados-e-municipios> Jornal Valor Econômico. Acesso em: 15/11/2014.

<http://www.contabeis.com.br/noticias/21060/responsabilidade-fiscal-esta-em-risco-com-nova-lei/> Acesso em: 15/11/2014.

<http://www.valor.com.br/brasil/3772720/maioria-dos-estados-devedores-nao-tera-alivio-no-curto-prazo> Acesso em: 01/12/2014.

<http://www.valor.com.br/politica/3793986/dilma-sanciona-projeto-que-alivia-dividas-estaduais-e-municipais> Acesso em 01/12/2014.