

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

MARCO ANTONIO ROCHA LIMA GUILHERME

**PROGRAMA DE REESTRUTURAÇÃO E AJUSTE FISCAL (PAF): O CASO
DO ESPÍRITO SANTO NO PERÍODO 1998-2011**

VITÓRIA
2013

MARCO ANTONIO ROCHA LIMA GUILHERME

**PROGRAMA DE REESTRUTURAÇÃO E AJUSTE FISCAL (PAF): O CASO
DO ESPÍRITO SANTO NO PERÍODO 1998-2011**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Robson Antonio Grassi

VITÓRIA

2013

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

G956p Guilherme, Marco Antonio Rocha Lima, 1984-
Programa de reestruturação e ajuste fiscal (PAF) : o caso do
Espírito Santo no período 1998-2011 / Marco Antonio Rocha
Lima Guilherme. – 2013.

82 f. : il.

Orientador: Robson Grassi.

Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade
Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e
Econômicas.

1. Dívida pública - Espírito Santo (Estado). 2.
Sustentabilidade. 3. Finanças públicas. I. Grassi, Robson
Antonio. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de
Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 330

“Programa de reestruturação e ajuste fiscal (PAF): o caso do Espírito Santo no período 1998-2011”

Marco Antonio Rocha Lima Guilherme

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Economia.

Aprovada em 11 de junho de 2013 por:

Prof. Dr. Robson Antonio Grassi – Orientador - UFES

Prof. Dr. Ana Carolina Giuberti - UFES

Prof. José Teófilo Oliveira – Dr. pela USP

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, por ter me proporcionado tudo o que foi necessário para concluir o Mestrado em Economia.

Agradeço também à minha família, especialmente meu pai, minha mãe, minha irmã, minha avó e minha tia Inês, pelo suporte, carinho e amor incondicional.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Robson Antonio Grassi, e à Prof. Dra. Ana Carolina Giuberti, pelo apoio, críticas e sugestões feitos ao trabalho, que muito o enriqueceram.

Ao Governo do Estado do Espírito Santo, especialmente ao Tesouro Estadual, por oferecer condições bastante favoráveis para o meu desenvolvimento profissional e empenho acadêmico ao longo do curso.

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a conclusão desta importante etapa, meus sinceros agradecimentos.

RESUMO

A presente dissertação apresenta o conceito, as metas e os resultados efetivos do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados Brasileiros (PAF), assinado em 1998 após a instituição da Lei 9.496/97 e com previsão de duração até o ano de 2028, para os entes subnacionais e, em particular, para o Estado do Espírito Santo. Na primeira parte deste trabalho, relata-se breve histórico sobre a política fiscal no Brasil, evidenciando as causas que explicam a situação de endividamento dos entes subnacionais até a instituição da Lei 9.496/97, que promoveu a renegociação mais recente das dívidas estaduais. Na segunda parte, são efetivamente demonstradas às metas e os resultados obtidos pelos Estados brasileiros após o PAF entrar em vigor, no período de 1998 até 2011, objetivando avaliar quão eficaz é o PAF, sob o ponto de vista de promover o equilíbrio econômico-financeiro para os Estados e, principalmente, para o Espírito Santo, mais de treze anos após sua implementação. Finalmente, busca-se apontar importantes aspectos que necessitam de aperfeiçoamento e/ou modificação para que o Programa não se torne obsoleto e tenha resultados ainda mais eficientes.

Palavras chave: Dívidas Estaduais, Sustentabilidade, Finanças Públicas

ABSTRACT

This paper presents the concept, the goals and the actual results of the Program for Restructuring and Fiscal Adjustment of Brazilian States (PAF), signed in 1998 after the enactment of Law 9.496/97 and expected to last until the year 2028, to the subnational units and, in particular, for the State of Espírito Santo. In the first part of this paper, it is reported brief history of fiscal policy in Brazil, highlighting the causes that explain the situation of indebtedness of subnational units to the institution of Law 9.496/97, which promoted the most recent renegotiation of state debts. In the second part, show up effectively the goals and the results obtained by the Brazilian states after PAF enters into force from 1998 to 2011, to evaluate how effective the PAF, from the point of view of promoting the economic-funding for states and especially to the Espírito Santo, more than thirteen years after its implementation. Finally, we try to point out important aspects that need improvement and/or modification to the program does not become obsolete and get results more efficient.

Keywords: State Debt, Sustainability, Public Finance

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Médias dos Resultados Primários do Setor Público e das respectivas composições entre os anos de 1999 e 2011	41
Tabela 2 Relação Dívida Consolidada Líquida sobre a Receita Corrente Líquida dos Estados nos anos de 2000, 2001, 2002, 2009, 2010 e 2011	47
Tabela 3 Metas e Resultados do PAF consolidados de 2007 a 2011 (Preços Correntes em R\$ Milhões)	48
Tabela 4 Simulação comparando o Refinanciamento da Dívida por dois indexadores de 1998 a 2011: IGP-DI e IPCA (em R\$ Mil)	60
Tabela 5 Análise Estatística IGP-DI e IPCA de 1997 a 2011(% a.m.)	62
Tabela 6 Índice da variação acumulada anual do IGP-DI e IPCA de 1997 a 2011	63
Tabela 7 Composição da Dívida Pública Federal (DPF) em Dezembro de 2011	65
Tabela 8 Demonstrativo de cálculo dos Resultados Primários do Espírito Santo de 2008 a 2011	71
Tabela 9 Resultados Primários do Espírito Santo de 2003 a 2010 (Preços Correntes em R\$ Milhão)	73

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Resultado Primário do Setor Público no Brasil em relação ao PIB (Preços Correntes em %)	40
Gráfico 2 Dívida Líquida do Setor Público no Brasil em relação ao PIB (Preços correntes em %)	42
Gráfico 3 Resultados Primários dos Estados da Região Norte (Preços Correntes em R\$ Mil)	43
Gráfico 4 Resultados Primários dos Estados da Região Nordeste (Preços Correntes em R\$ Mil)	44
Gráfico 5 Resultados Primários dos Estados da Região Centro-Oeste (Preços Correntes em R\$ Mil)	44
Gráfico 6 Resultados Primários dos Estados da Região Sul (Preços Correntes em R\$ Mil)	44
Gráfico 7 Resultados Primários dos Estados da Região Sudeste (Preços Correntes em R\$ Mil)	45
Gráfico 8 Evolução da Dívida Estadual Consolidada e por Região	46
Gráfico 9 Resultados Primários do Espírito Santo desde 1996 (Preços correntes em R\$ Mil)	49
Gráfico 10 Relação Dívida Financeira sobre a Receita Líquida Real do Espírito Santo desde 2000 (Preços Correntes)	51
Gráfico 11 Relação Dívida Consolidada Líquida sobre a Receita Corrente Líquida do Espírito Santo desde 2000 (Preços Correntes)	53
Gráfico 12 % Despesa de Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida do Espírito Santo desde 1996 (Preços Correntes)	54
Gráfico 13 Índices anuais do IGP-DI e do IPCA de 1998 a 2011	61
Gráfico 14 Taxa Real de Juros de 1996 a 2011 (% ao ano)	64

Gráfico 15 Títulos ofertados pelo Governo Federal em 2011	67
Gráfico 16 Preços e taxas dos títulos públicos federais disponíveis para compra	68
Gráfico 17 Investimentos do Espírito Santo de 1999 a 2011 em Preços Correntes (R\$ Milhão) e em % da RLR	72

SUMÁRIO

Introdução	11
Capítulo 1 – Breve histórico sobre a política fiscal no Brasil	14
1.1 Contexto histórico a partir da década de 1960	18
1.2 A gestão fiscal no setor público brasileiro durante as décadas de 1980 e 1990	21
Capítulo 2 – A instituição da Lei 9.496/97	33
2.1 A implantação do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados (PAF) e os seus resultados	37
2.1.1 Resultado consolidado do setor público	39
2.1.2 Resultados fiscais dos Estados brasileiros após o PAF	43
2.2 Os resultados do Estado do Espírito Santo	48
Capítulo 3 – A necessidade de reavaliação do PAF: uma análise a partir do caso do Espírito Santo	58
3.1 Condições do contrato de refinanciamento da dívida da Lei 9.496/97 do Espírito Santo	58
3.1.1 IGP-DI x IPCA	60
3.1.2 Necessidade de revisão nos juros do contrato	63
3.2 Os critérios para o cumprimento do PAF	69
Conclusão	76
Referências Bibliográficas	80

INTRODUÇÃO

De um modo geral, a situação financeira dos Estados brasileiros agravou-se de forma continuada nas décadas de 1980 e 1990. Em meados da década de 90, após implantação do Plano Real, alguns Estados enfrentavam situação de insolvência financeira com interrupção dos fluxos de pagamentos e ameaças de paralisação do suprimento de serviços básicos para a população. A renegociação da dívida financeira tornou-se assim uma necessidade imposta não só pelas circunstâncias políticas, mas também pelo risco de contaminar e comprometer o funcionamento da economia como um todo.

A falta de limites — a despeito de um notável aparato regulador — caracterizou a evolução do endividamento subnacional até o final da década de 1990. A dificuldade de estabelecer um arcabouço compatível com certa flexibilidade, de modo a combinar a rigidez necessária ao cumprimento da lei e a maleabilidade requerida em processos caracterizados por sua natureza de longo prazo, sempre foi uma questão-chave na discussão federativa (Mora & Giambiagi, 2005).

Assim, a União propôs o refinanciamento de praticamente todo estoque de dívida estadual parametrizado pela Lei 9.496/97 e condicionado a uma abrangente reestruturação patrimonial e à realização de um ajuste fiscal. Os Estados, além de terem suas dívidas alongadas, comprometeram-se, em contrapartida, a observar o adimplemento no pagamento das prestações da dívida refinanciada e a estabelecer e cumprir os Programas de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF), que visavam à implementação de medidas que permitissem aos entes subnacionais alcançarem o equilíbrio orçamentário sustentável, constituindo um marco nas relações financeiras entre a União e os governos estaduais.

O Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, assinado pelos governadores dos Estados que refinanciaram suas dívidas (exceção de Amapá e Tocantins), apresenta metas anuais para um triênio, cujo cumprimento é avaliado anualmente. As metas e compromissos são atualizados também anualmente, levando em consideração a evolução das finanças estaduais, os

indicadores macroeconômicos para o novo período e a política fiscal adotada pelos governos estaduais.

Desta forma, o objetivo geral desta dissertação é apresentar o conceito, as metas e os respectivos resultados do PAF obtidos pelos entes subnacionais, em particular, pelo Estado do Espírito Santo, no período de 1998 a 2011.

Como objetivos específicos temos:

- Discutir conceitos e questões metodológicas pertinentes ao Programa;
- Avaliar a evolução da situação financeira dos Estados brasileiros após a assinatura do programa;
- Avaliar as tendências e desafios que se apresentam para a dívida pública do Estado do Espírito Santo;
- Apresentar argumentos e discutir os resultados do Programa para o Estado do Espírito Santo, tanto no âmbito da política fiscal quanto no da dívida pública.

É importante destacar que, no ambiente histórico, é um fato marcante um refinanciamento de dívidas se manter inalterado por mais de uma década no Brasil. Além disso, é igualmente marcante a existência de um Programa de Ajuste Fiscal de longo prazo para cada um dos Estados em um processo de renegociação das dívidas.

Diante do exposto, este estudo justifica-se pela necessidade de uma avaliação sobre os erros e acertos da renegociação financeira e sobre os resultados efetivos do PAF nos Estados, buscando identificar novas tendências e desafios futuros para a gestão fiscal e financeira dos entes subnacionais. O trabalho procurará examinar ainda outras evidências, já que há pleitos por parte dos governadores no sentido de rever os contratos de refinanciamento.

Assim, um estudo mais aprimorado da realidade fiscal dos Estados Brasileiros, principalmente do Espírito Santo, mais de uma década após a renegociação financeira da dívida, com a finalidade de se demonstrar quão

eficaz é o PAF, sob o ponto de vista de promover o equilíbrio econômico-financeiro para os entes subnacionais, inclusive para apontar também suas limitações, torna-se relevante.

A presente dissertação é estruturada da seguinte forma: o primeiro capítulo traz uma apresentação do contexto histórico sobre a política fiscal no Brasil, com ênfase no endividamento dos Estados brasileiros desde a década de 1960 até o ano de 1997, quando foi instituída a Lei 9.496 e o PAF.

O segundo capítulo demonstra os conceitos e os resultados efetivos do PAF para os Estados brasileiros desde a sua implantação até o ano de 2011, principalmente em relação às duas metas sínteses do programa (obtenção de resultados primários positivos e redução da dívida fundada em relação à receita líquida real). Faz também uma análise específica da gestão fiscal do Estado do Espírito Santo antes e após o PAF entrar em vigor, até o ano de 2011. São retratados os indicadores e as metas Fiscais do PAF, os resultados efetivos e em que medida o programa foi importante para o Estado.

Por fim, o terceiro capítulo aponta possíveis aperfeiçoamentos e necessidades de revisão de determinados conceitos para que o PAF tenha resultados mais eficazes de forma a contribuir para a sustentabilidade das dívidas públicas estaduais e, conseqüentemente, para a evolução da gestão fiscal e financeira dos entes subnacionais.

1 - BREVE HISTÓRICO SOBRE A POLÍTICA FISCAL NO BRASIL

A discussão acerca do papel e da eficiência da política fiscal dos entes da federação é um assunto bastante debatido há algumas décadas. Para Carvalho (2008), Keynes apresentava uma posição interessante, pois acreditava na possibilidade do Estado cumprir um papel construtivo na promoção da prosperidade de economias de mercado. Keynes tratava de gastos públicos, ao invés de déficits públicos, como instrumento de política macroeconômica, e também se preocupava, por um lado, com o estado da economia quando gastos fossem realizados (se em pleno emprego ou com desemprego e capacidade ociosa), e com a capacidade dos mercados financeiros de financiar esses mesmos gastos públicos.

A preocupação com a combinação de políticas econômicas sempre esteve presente no pensamento Keynesiano. Richard Kahn, por exemplo, temia que o uso de políticas fiscais expansivas contra recessões e de políticas monetárias contracionistas contra a inflação criaria um viés anti-investimento. Keynes, entretanto, escreveu memorandos ao Tesouro britânico durante a guerra demonstrando a necessidade de se planejar cuidadosamente a política fiscal como um processo, de modo precisamente a evitar a emergência de desequilíbrios que prejudicassem a operação da economia. (Carvalho, 2008)

Já sob a hipótese da teoria da equivalência ricardiana, os déficits fiscais são irrelevantes para afetar a alocação de recursos e o bem-estar. Dada a restrição orçamentária intertemporal do governo, a redução de impostos e o déficit público maior hoje exigem aumentos de impostos no futuro. Na restrição orçamentária das famílias, a redução corrente e o aumento futuro dos impostos são percebidos como iguais em valor presente. As famílias, conseqüentemente, não mudam os seus padrões de consumo. Elas poupam o aumento na renda disponível, compensando exatamente a despoupança do governo (Blanchard e Fischer, 1989).

Segundo Rigolon & Giambiagi (1999), um modelo que considera a hipótese de equivalência ricardiana e a importância da dívida pública é o de Cukierman e Meltzer (1989):

[...] se há indivíduos com dotações diferentes (pobres e ricos), a dívida pública é importante para realocar a renda entre as gerações. No seu modelo, a geração corrente é composta por agentes ricos e pobres. Os primeiros planejam legar heranças positivas para seus descendentes e para eles vale a equivalência ricardiana: são indiferentes à política fiscal, porque podem compensar qualquer variação nos impostos e nos déficits correntes ajustando o nível das heranças. Os pobres, por sua vez, gostariam de transferir heranças negativas, ou seja, de financiar-se junto às gerações futuras. Como isso não é permitido, os pobres preferem déficits públicos, já que assim podem se financiar indiretamente junto às gerações futuras e aumentar o seu consumo corrente. Como um grupo de agentes (os ricos) é indiferente à política fiscal (da dívida, em particular) e o outro grupo (os pobres) prefere dívida pública positiva, a escolha da sociedade recairá sobre a acumulação de dívida (RIGOLON & GIAMBIAGI, 1999, p.119).

Considerando-se este modelo para tentar explicar o comportamento das finanças estaduais no Brasil, os resultados são curiosos. Como os governos subnacionais acumulam dívida pública para aumentar o bem-estar da geração corrente, mas há custos associados com a acumulação excessiva de dívida, com o deslocamento do capital produtivo e com a eventual deterioração das expectativas inflacionárias, idealmente os policy-makers deveriam escolher o estoque de dívida pública suficiente para igualar custos e benefícios marginais e maximizar o bem-estar social. Entretanto, as trajetórias históricas de crescimento explosivo das dívidas estaduais são justamente o contrário do comportamento desejado. (Rigolon & Giambiagi, 1999)

Segundo Carvalho (2008), a experiência das décadas de 1940 e 1950, até pelo menos a década de 1960, principalmente nos Estados Unidos, foi interpretada como indicando os malefícios criados pela irresponsabilidade fiscal:

A geração de déficits fiscais foi responsabilizada pela emergência de intensas pressões inflacionárias cujo controle, através de políticas monetárias contracionistas,

impôs pesados custos às sociedades que sofreram o problema. Em grande parte, as expectativas a respeito da política fiscal passaram a ser regidas pela convenção de que governos eram intrinsecamente irresponsáveis, incapazes de controlar seus gastos e evitar déficits fiscais geradores de pressões inflacionárias. As expectativas formadas nesse ambiente seriam as de que o desequilíbrio fiscal do presente fatalmente implicaria a austeridade monetária de amanhã, com elevação de juros e desaquecimento da economia. Nessas circunstâncias, com padrões de expectativas tão adversos, a política fiscal perde eficácia. O gasto público, ao invés de induzir a expansão dos gastos privados, pode acabar induzindo a formação de uma poupança precaucionária por parte dos agentes privados, temerosos da recessão que a autoridade monetária fatalmente teria que gerar em seguida. (CARVALHO, 2008, p. 20 e 21)

Segundo Rocha & Silva (2004), este debate levou ao desenvolvimento da Teoria Fiscal do Nível de Preços (TFNP):

[...] um Banco Central forte e independente não é suficiente para garantir a estabilidade de preços, pois o efeito da política fiscal sobre o nível de preços vai além do uso da senhoriagem como uma fonte de receita do governo. A distinção-chave entre a TFNP e a abordagem tradicional está na forma de interpretar a restrição orçamentária intertemporal do governo, de acordo com a qual o valor do estoque da dívida deve ser igual ao valor presente descontado dos superávits futuros, ou seja: $B/P = S$ = valor presente esperado dos superávits futuros, onde B é o estoque de dívida nominal e P é o nível de preços. O superávit S inclui receitas de senhoriagem e impostos sobre o retorno da dívida pública (isto é, default).

A abordagem tradicional encara a expressão anterior como uma restrição ao comportamento do governo, que deve adotar uma política de tributação e gastos tal que os dois lados da expressão se igualem para qualquer nível de preços. Essa situação é denominada regime ricardiano. Na TFNP a mesma equação é vista não como uma restrição e sim como uma condição de equilíbrio. Nesse caso, como o estoque de dívida nominal é dado, e permitindo que S seja constante, tem-se que o ajustamento deve ocorrer através do nível de preços. A “restrição” orçamentária intertemporal do governo não é satisfeita para todos os valores de P, sendo o nível de preços de equilíbrio aquele que iguala o valor real das obrigações (nominais) do governo ao valor presente dos superávits futuros. Essa situação é denominada regime não-ricardiano.

[...] A determinação do nível de preços depende, então, de um efeito riqueza de variações no nível de preços e, em grande parte, é independente de mudanças na trajetória da oferta monetária. (ROCHA & SILVA, 2004, p. 419 e 420)

Em casos de regimes ricardianos, esse efeito riqueza não existe, o que significa que tais considerações não desempenham um papel na determinação do nível de preços, ou seja, nesse caso vale a chamada “equivalência ricardiana” (Rocha & Silva, 2004).

No contexto do desenvolvimento da TFNP, o fato é que, em diversos países da América Latina, por exemplo, as políticas fiscais populistas conduziram a crises do balanço de pagamentos, à inflação e à recessão [Dornbusch e Edwards (1990)]. Em vários países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) também houve rápido crescimento das dívidas públicas ao longo das décadas de 1970 e 1980 [Alesina e Perotti (1996)]. Em resumo, os governos com frequência escolhem políticas fiscais reconhecidamente insustentáveis no longo prazo, que geram déficits fiscais elevados e dívidas públicas crescentes que tendem a comprometer a estabilidade macroeconômica e as perspectivas de crescimento econômico.

No Brasil, os esforços de ajuste fiscal foram recorrentemente perturbados no passado recente pelos desequilíbrios financeiros do governo federal e dos governos subnacionais. Após o lançamento do Plano Real, em julho de 1994, essa situação se agravou, devido à combinação de aumentos autônomos de gastos, redução significativa da inflação e elevação da taxa de juros real, fatores esses que aumentaram as despesas reais desses governos. Os déficits elevados e o crescimento explosivo das dívidas estaduais introduziram sérios riscos para a manutenção da estabilidade macroeconômica e das perspectivas de retomada do crescimento econômico. (Rigolon & Giambiagi, 1999)

Desde o final de 1995, o governo federal adotou um conjunto de medidas destinadas a melhorar os resultados fiscais dos governos subnacionais. Elas incluem a ampla renegociação das dívidas, a reestruturação do sistema de bancos estaduais e a fixação de metas para o desempenho fiscal dos Estados, principalmente a geração de resultados primários como forma de manter o endividamento em nível prudente.

Lopreato (2002) reforça a ideia de que, na visão do Governo Fernando Henrique Cardoso, o anúncio e o atingimento de metas fiscais expressivas é que proporcionariam ao Brasil o desenvolvimento econômico sustentável, com redução da dívida pública, da taxa de juros e com maior crescimento do PIB. Segundo Moreira (2007), esta política passou a ser implementada de forma mais relevante a partir do Plano Real:

A partir dos anos 90, e mais precisamente a partir do Plano Real, o Governo brasileiro vem demonstrando acreditar na política fiscal como sendo o núcleo da política econômica. Os problemas relacionados à inflação e à elevada taxa de juros no país são considerados consequência do déficit público. Logo, concebe-se o combate persistente desse déficit como elemento central da política econômica. Esta, portanto, centra-se na recomendação de um crescente esforço fiscal, via cortes adicionais de gastos primários e aumentos tributários. (MOREIRA, 2007, p. 51)

No entanto, Giambiagi (2002) alerta para uma das características da gestão fiscal no Brasil antes do Plano Real:

O problema fiscal do Brasil nas décadas de 1980 e 1990, em parte, parece refletir a existência do que a literatura denomina uma situação típica de *soft budget constraint*, ou 'restrição orçamentária fraca'. Essa situação se caracteriza pela atribuição ao Estado de um papel paternalista que o leva a assumir responsabilidades por uma série de tarefas, sem ter o devido lastro de receita para isso. (GIAMBIAGI, 2002, p. 30)

Para entender melhor como se iniciou este processo, retornaremos à década de 1960.

1.1 - Contexto histórico a partir da década de 1960

As consequências da Reforma Tributária de 1966 foram a concentração tributária na esfera federal e a perda de autonomia dos governos subnacionais em matéria fiscal e tributária. Isso pode ser exemplificado por algumas medidas implementadas que reduziram o potencial de arrecadação dos governos estaduais, destacando-se a transferência do Imposto Único sobre

Combustíveis e Lubrificantes para competência da esfera federal, a queda das alíquotas do ICM e a concessão de isenções e incentivos fiscais na cobrança desse imposto (Lopreato, 2000).

Silva & Souza (2002) ratifica esta posição:

As relações intergovernamentais no Brasil são marcadas por períodos de centralização e descentralização fiscal, tributária, financeira e política. O período militar, marcado por um forte centralismo fiscal e tributário, caracterizou-se pelo fato de que os Estados e Municípios perderam autonomia no manejo da política tributária e se tornaram mais dependentes da União em suas decisões de investimentos. Com a vinculação dos recursos dos Fundos de Participação e demais formas de transferências às despesas de capital, a União controlava parcela relevante dos gastos desses governos. (SILVA & SOUZA, 2002, p.2)

Segundo Lopreato (2000), como a União foi beneficiada sob o ponto de vista fiscal, através da centralização tributária, restou aos Estados buscar alternativas, além dos recursos próprios, de forma a manter ou expandir os gastos existentes. A perspectiva de alavancagem dos gastos passou a depender da contratação de operações de crédito e das transferências de recursos negociados da União, que passaram a substituir os recursos próprios no atendimento aos gastos não cobertos com a poupança fiscal. O acesso ao mercado de crédito permitiu que os Estados se livrassem das perdas decorrentes da concentração de poder tributário na esfera federal.

Desta forma, a busca por outras fontes de financiamento se intensificou ao longo da segunda metade da década de 1970, tornando as relações entre os governos estaduais e seus agentes financeiros, em função do papel que essas instituições desempenhavam na intermediação dos repasses federais e de empréstimos externos, cada vez mais íntima. (Silva & Souza, 2002)

Lopreato (2000) detalha opinião semelhante:

A menor capacidade tributária aliada à facilidade de acesso ao mercado financeiro internacional e às operações internas provocou mudanças na lógica de

financiamento dos governos estaduais, com a ampliação do endividamento em detrimento da poupança fiscal e com alterações na forma de articulação financeira no interior do setor público estadual e entre os seus órgãos e a União. As relações dos Estados com os seus bancos se intensificaram no momento em que as instituições se tornaram grandes ofertantes de crédito às empresas públicas e aos tesouros, além de atuarem na rolagem das dívidas mobiliárias estaduais. A lógica de financiamento dos governos estaduais ganhou nova dinâmica quando cresceu a participação relativa das operações de crédito e assumiu relevância a rede de relações financeiras dos estados com a União e com os bancos estaduais. A possibilidade de contratação de dívida para fugir às restrições da base fiscal passou a determinar o valor e o ritmo dos investimentos. (LOPREATO, 2000, p.119)

Com o advento do II PND, a decisão de elevar o volume de investimentos, com condições de financiamento que não eram as ideais, resultou na ampliação do endividamento. Adicionalmente, a centralização dos recursos fiscais e o direcionamento dos gastos públicos ganharam força na estratégia de desenvolvimento. Apesar das Resoluções do Senado Federal n. 62 e n. 93 fixarem limites máximos da dívida consolidada interna e do dispêndio anual com a dívida, as mesmas deixaram brechas à contratação de operações além dos limites legais, desde que aprovadas nos órgãos federais e no Senado Federal.¹ (Lopreato, 2000)

Os limites de endividamento estabelecidos não foram tão eficazes e deixaram margens que demonstram que havia intenção de influenciar o uso dos recursos, além do objetivo de controle da dívida. Assim, a contratação de novas operações de crédito era semelhante às transferências negociadas, isto é, passou a ser utilizada com viés político com objetivo de influenciar nas ações dos governos estaduais. (Lopreato, 2000)

¹ A Resolução n. 62 assinalava que os Estados e Municípios poderiam pleitear que os limites sejam temporariamente elevados, a fim de realizarem operações de crédito especificamente vinculadas a empreendimentos financeiramente viáveis e compatíveis com os objetivos e planos nacionais de desenvolvimento, ou, ainda, em casos excepcionais e de urgência. Além disso, a Resolução n. 93 determinou que as operações de crédito contratadas com recursos do Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (FNDU), Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS) e do Banco Nacional da Habitação (BNH) estariam fora dos limites estabelecidos anteriormente – as chamadas operações extralimites – e dependeriam de deliberação do Senado Federal, instruído por parecer do CMN. Também é importante ressaltar que as operações de crédito externo não estavam sujeitas a qualquer limite e dependiam da autorização do Senado Federal que deveria consultar, previamente, a Seplan, para manifestar-se a respeito da capacidade de endividamento e quanto ao mérito, viabilidade e compatibilidade do empreendimento com os objetivos dos planos nacionais de desenvolvimento. (Lopreato, 2000, p. 121).

1.2 - A gestão fiscal no setor público brasileiro durante as décadas de 1980 e 1990

Tavares (2005) sintetiza bem as importantes perturbações econômicas que o mundo experimentava no início dos anos 1980:

Além dos efeitos da segunda crise do petróleo, com todos os reflexos negativos sobre as contas externas dos países importadores dessa commodity, iniciava-se uma longa fase de escassez de crédito externo para o Brasil e a América Latina, advinda, principalmente, da suspensão dos pagamentos dos serviços de dívida externa dos países mais endividados, como foi também o caso do Brasil. Adicionalmente, tornava-se cada vez mais comum a atenção dos acionistas e investidores para a contabilidade, os riscos e os resultados dos bancos privados que mantinham posições nos países em desenvolvimento, tornando ainda maiores as restrições a novos empréstimos externos para os países em desenvolvimento, em particular para a América Latina. (TAVARES, 2005, p. 81 e 82)

Segundo Silva e Sousa (2002, p. 3), a crise externa do início dos anos 80, após a moratória da dívida externa mexicana em 1982, marcada pela redução do fluxo de capital externo para o país, levou a um grande endividamento dos Estados brasileiros, que deixaram de honrar seus compromissos externos, obrigando o Governo Federal a pagar as dívidas estaduais, visto que o Tesouro Nacional era garantidor dessas operações.

Para Tavares (2005), o arranjo institucional-legal de finanças públicas instituído em 1964/65, com a criação do Banco Central, e ainda vigente no início dos anos 1980 no Brasil, era absolutamente insatisfatório, onde se prejudicava a boa condução da política macroeconômica e havia pouca transparência, dificultando a ação fiscalizadora do Congresso e da sociedade:

A principal característica desse arranjo institucional-legal era a completa confusão de competências entre as autoridades fiscal e monetária. A autoridade fiscal, representada pelo ministro da Fazenda, tomava decisões à revelia da autoridade monetária, representada pelo presidente do Banco Central (BC). E esta, por sua vez, administrava e representava interesses da primeira sem qualquer tipo de prestação de contas. [...] (TAVARES, 2005, p. 80 e 81)

Tavares (2005) deixa evidente que a ineficácia na gestão fiscal e financeira da União tinha como um dos principais motivos a inexistência de um órgão que representasse todos os interesses e obrigações do Tesouro Nacional (TN):

Os haveres e os passivos da Fazenda Pública Nacional eram administrados por diferentes órgãos ligados ao Ministério da Fazenda (MF), como o Banco do Brasil S.A. (BB) e o próprio Banco Central. Até 1984, o BB funcionava como agente do TN, concedendo empréstimos para agricultura e para as exportações, fundeados com recursos do Tesouro. O BB também realizava gastos tipicamente fiscais por meio de uma simples autorização do ministro da Fazenda, cuja origem dos recursos utilizados eram financiamentos com emissão primária de moeda. Em síntese, por meio de uma simples autorização, o ministro da Fazenda determinava a execução de gastos fiscais sem a aprovação do Congresso Nacional, que eram financiados com emissão de moeda, sem o conhecimento prévio da autoridade monetária, que era subordinada ao próprio ministro da Fazenda. (TAVARES, 2005, p. 82)

Desta forma, com a mudança no cenário internacional, que tornou o crédito externo escasso e trouxe preocupações quanto à inflação, determinadas medidas foram implementadas, de forma a fortalecer a gestão da União:

O encerramento da “conta movimento” no BB, de forma a impedir o financiamento inflacionário de gastos fiscais não autorizados pelo Congresso Nacional; em 1986, foi criada a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), com a missão de administrar todos os haveres e todos os passivos da Fazenda Pública Nacional, de acompanhar as finanças dos Estados e Municípios, e de desenvolver e gerenciar um sistema único de contas e de administração financeira para o governo central (Siafi); a partir de 1987, tornou-se obrigatório o registro on line no Siafi da execução orçamentária, financeira e contábil²; foi instituída a “conta única” do Tesouro Nacional, mantida no Banco Central, na qual deveriam ser depositados todos os recursos financeiros disponíveis de todas as entidades do governo central, cujo objetivo principal era trazer para um único caixa todos os recursos financeiros disponíveis, otimizando o uso dos recursos do Tesouro, sem prejudicar eventuais predestinações legais e sem contrariar a propriedade dos recursos arrecadados por órgãos da administração

² Cabe destacar a importância do Siafi, que se transformou na base tecnológica sobre a qual se desenvolveram todos os sistemas de acompanhamento e controle das finanças do governo central. Por meio do sistema, se tornou possível, já no ano de 1987, o acompanhamento e controle *on line* da execução orçamentária por parte dos membros do Congresso Nacional. (TAVARES, 2005, p. 82)

indireta; em 1987, foi transferida a administração da dívida pública do BC para a STN, sendo que partir desse ano o BC passou a atuar apenas como operador nos leilões de títulos do TN junto aos “dealers” autorizados, mantida a faculdade de comprar e vender títulos da dívida pública para fins de política monetária; e avançando naquele processo, a Constituição Federal de 1988 proibiu o BC de conceder, direta ou indiretamente, empréstimos ao TN e a qualquer órgão ou entidade que não fosse instituição financeira. Posteriormente, só a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), sancionada em maio de 2000, eliminou em definitivo a possibilidade de o BC emitir ou adquirir diretamente títulos da dívida pública para qualquer finalidade, e proibiu o TN de adquirir títulos da dívida pública existentes na carteira do BC, salvo para reduzir a dívida mobiliária (TAVARES, 2005, p.82 e 83).

Lopreato (2000) acrescenta que o colapso da estratégia de financiamento do setor público baseada em recursos externos e as bruscas mudanças nos rumos da política econômica no início dos anos 80 alteraram a discussão sobre o endividamento:

O governo, ao eleger o déficit público como elemento nuclear da política econômica, mudou a forma de enfrentar a questão e passou a dar ênfase ao controle do endividamento e não apenas ao uso dos recursos pelos entes subnacionais. O contingenciamento à expansão da dívida pública, que até então havia se colocado como posição mais retórica do que efetiva, foi revisto para se adaptar ao novo quadro macroeconômico.

A obrigação de conter as necessidades de financiamento do setor público, definida nos acordos com o FMI, fez o governo buscar formas de controle da dívida mais restritivas do que as resoluções do Senado Federal. O Banco Central, com a Resolução n. 831 de 9 de março de 1983, passou a atuar sobre a política creditícia, controlando os empréstimos dos sistemas financeiros público e privado ao setor público (LOPREATO, 2000, p. 122).

No entanto, Lopreato (2000) alerta:

As normas de controle de endividamento, apesar de aceitáveis tecnicamente, tiveram um alcance limitado. O quadro de deterioração financeira do setor público e a dificuldade de gestão das contas públicas forçaram a revisão constante das regras vigentes. [...] No plano político,[...] o restabelecimento da democracia deu maior peso aos governadores como interlocutores do pacto político e ampliou o poder de eles lutarem contra a deterioração financeira dos estados. Assim, a resistência de governadores e prefeitos, aliada à ausência de uma reforma do setor público capaz de

colocá-lo em condições de responder aos encargos da dívida, obrigou o governo a afrouxar as regras de endividamento ao sabor do momento econômico e político, com o objetivo de viabilizar a gestão das finanças públicas e garantir a sua base de sustentação política. (LOPREATO, 2000, p. 124)

Mello & Slomski & Corrar (2005) destacam uma explicação para a dificuldade de controlar o endividamento dos Estados brasileiros:

[...] Uma delas é citada por Lopreato (2000) como sendo decorrente da liberdade dos governadores usarem a articulação financeira entre o Tesouro, os bancos estaduais e as empresas na alavancagem de recursos, onde os bancos estaduais concentraram elevada parcela dos empréstimos nos próprios Estados, compensando a redução do crédito dos agentes federais, além de comprometerem parte de seus ativos no carregamento dos títulos da dívida mobiliária, sobretudo nos principais Estados responsáveis pela expansão das dívidas mobiliárias como fonte de captação de recursos.

Lopreato (2000) explicita este processo:

As empresas públicas, por outro lado, usaram a liberdade administrativa para captarem novos recursos. As operações triangulares e a não-inclusão das suas operações de crédito nos limites do endividamento, bem como os recorrentes atrasos nos pagamentos das obrigações, criaram brechas por onde foi possível atender parte dos problemas de caixa dos Estados. Os governos estaduais, no momento de contratação das fontes de financiamento internas e externas, valeram-se dessa peculiar organização institucional para obter recursos adicionais e frear a queda dos investimentos ou cobrir os gastos correntes, apesar das várias tentativas da União de regulamentar os empréstimos dos bancos estaduais aos órgãos do próprio Estado. A possibilidade de contar com canais de financiamento viabilizou a resistência à política oficial de controle dos gastos públicos e à sustentação dos interesses dos governos estaduais no controle da administração pública, sobretudo os mais desenvolvidos, donos das principais instituições financeiras e das empresas de grande porte. (LOPREATO, 2000, p. 125)

Segundo Silva & Souza (2002), mesmo diante de um cenário de crise externa, os Estados continuaram ampliando gastos, inclusive influenciados pela

Constituição de 1988, que promoveu maior autonomia financeira aos entes subnacionais:

[...] No início da década de 80, a despeito da crise no mercado financeiro internacional, que clamava por regras de contenção ao crédito, os estados, com o apoio do governo federal, continuaram a ampliar gastos por meio do aumento de transferências de recursos não regulares e da contratação de novos empréstimos com instituições financeiras federais e com seus próprios bancos.

A transição para a democracia legitimou os governos estaduais antes dos outros níveis de governo. A Constituição de 1988 foi acompanhada por uma tendência à descentralização, devolvendo autonomia financeira para estados e municípios e principalmente aumentando suas receitas. A nova Constituição ampliou as transferências de recursos da União para estados e municípios, que passaram ter total autonomia na aplicação dos recursos recebidos. Por outro lado, o mecanismo de transferências de recursos, instituído na carta magna, acarretou elevado grau de dependência orçamentária da maioria dos estados e municípios. Principalmente daqueles das regiões Norte e Nordeste. Adicionalmente, a concessão ao funcionalismo público de uma série de benefícios nominais e garantia de estabilidade de emprego aos servidores da administração indireta, autárquica e fundacional representou uma restrição a cortes de pessoal em todos os níveis de governo. (SILVA & SOUZA, p. 3, 2002).

Os resultados desta política fiscal expansionista foram os aumentos nos gastos com pessoal e a elevação do custeio. Em paralelo, diante de relevante volume recebido de transferências, os Estados deixaram de priorizar esforços para elevar seus respectivos potenciais de arrecadação, exemplo típico de moral *hazard*. (Piancastelli & Vasconcelos & Miranda, 2006)

Para Silva & Souza (2002), nesse contexto, abriu-se espaço para o endividamento crescente dos Estados visto que a imposição de limites mostrou-se ineficaz no controle da dívida por serem, na prática, bastantes flexíveis caso estivessem em jogo as prioridades e procedimentos estabelecidos pela União. A expansão do endividamento condicionava-se, pois, às perspectivas de expansão das receitas, inclusive daquelas provenientes de transferências intergovernamentais. Outro fator de expansão do endividamento foi a inexistência de controle das garantias oferecidas para a contratação das operações de crédito (Afonso, 1989). A deterioração da capacidade de

solvência dos Estados acabou por exigir do governo federal socorro financeiro, resultando nos processos de renegociação da dívida estadual.

Já Abrucio (1998) aborda outra questão, que contribui para insolvência financeira dos Estados: o caráter predatório do federalismo brasileiro, que resulta do padrão de competição não cooperativa que existe nas relações dos Estados com a União e deles entre si:

Desde o final do regime militar as relações intergovernamentais verticais são marcadas pela capacidade dos Estados repassarem seus custos e dívidas ao Governo Federal e, ainda por cima, não se responsabilizarem por este processo, mesmo quando assinam contratos federativos. Caso clássico disso foram os Bancos Estaduais. A partir de 1982, as instituições financeiras estaduais brasileiras foram utilizadas pelos governadores como instrumento de atuação política. Foram criadas verdadeiras máquinas de produzir moedas, com efeitos deletérios para a inflação e para o endividamento global. O principal efeito desta relação predatória era que, como aponta Sérgio Werlang, todos os bancos estaduais [tinham] potencial de transferência do déficit fiscal do Estado para a União, não de direito mas de fato. Dessa forma, a política macroeconômica do Governo Federal passava a depender dos Governos Estaduais. (ABRUCIO, 1998, p. 17)

Assim, em relação ao endividamento dos entes subnacionais, o mesmo autor destaca:

Não por acaso as dívidas vinculadas aos Bancos estaduais quadruplicaram no período que vai de 1983 a 1995 (ABRUCIO, 1998: 197). Pior: além de não controlar o uso dos Bancos estaduais, o Governo Federal regularmente cobria seus déficits, socorrendo os estados com bilhões de dólares que não seriam recuperados.

A soma das dívidas globais dos estados também elevou-se sobremaneira ao longo da redemocratização. De 1983 a 1995, o montante passou de R\$ 18 bilhões para R\$ 97 bilhões (ABRUCIO, 1998: 197). Diversas negociações foram feitas e, com raras exceções (basicamente, Ceará e Santa Catarina), a grande maioria dos estados não cumpriu sua parte nos acordos. À primeira vista, o “pato” foi pago integralmente pela União; contudo, um dos efeitos destes calotes era o aumento da taxa de juros, processo que afetava a todos os estados. Assim, o que parecia racional para cada um dos governos estaduais, era irracional para o conjunto deles, notando que os mais desfavorecidos seriam exatamente os que cumprissem sua parte no pagamento da

dívida. A lógica predatória, portanto, prejudica a todos, porém faz dos estados *rent-seeking*, relativamente, os menos prejudicados. (ABRUCIO, 1998, p.17)

Lopreato (2000) sintetiza:

O governo federal teve de ceder às pressões e aceitar a negociação. Não foi capaz de impor disciplina no controle do déficit e se viu forçado a sair em socorro dos Estados. Os governos estaduais, por sua vez, conseguiram fugir às restrições financeiras e sustentar os gastos, preservando os seus espaços de atuação e garantindo a sobrevivência de órgãos, empresas e bancos estaduais. (LOPREATO, 2000, p.125)

Entretanto, Afonso (1996) ressalta as importantes mudanças que a implantação do Plano Real promoveu nas finanças públicas estaduais:

As fontes alternativas de crédito dos governos estaduais terminaram por se exaurir com o Plano Real: nos Tesouros Estaduais e Municipais das capitais, a razão entre dívida flutuante/dívida fundada caiu de 44% ao final de 1988 para 27% em fins de 1994, devendo o índice cair ainda mais ao final de 1995. Do lado dos fornecedores, a inadimplência dos governos tornou-se crescente e muito elevada, sendo que os juros reais altos e a crise bancária dificultaram a espécie de “redesconto” desses créditos podres junto às instituições financeiras. Do lado dos governos, com o Plano Real, ao contrário do passado, perdiam o fator depreciado dessas dívidas, que, por força da lei, não sofriam correção monetária. Além disso, o Banco Central acabou por intervir diretamente nos bancos dos dois maiores estados (e das maiores instituições do sistema financeiro nacional) e aumentou o controle sobre as demais instituições estaduais. (AFONSO, p. 9, 1996)

Para Lopreato (2000, p.126), este processo já é reflexo da retomada da política de rigoroso controle de novas operações de crédito determinada pela Resolução n. 1.469, de 21 de março de 1988, que, em síntese, limitava o empréstimo das instituições financeiras ao setor público não financeiro ao valor do saldo existente em dezembro de 1987, corrigido monetariamente pela variação das Obrigações do Tesouro Nacional. Aliada às altas taxas de juros e à dificuldade de sustentar as relações financeiras no interior dos próprios Estados, estes fatores provocaram a fragilização das finanças estaduais:

O rigor no controle das operações de crédito, sem que houvesse qualquer medida para fazer frente ao quadro de deterioração financeira já existente, forçou o uso de fontes precárias de financiamento, acentuando a instabilidade das finanças estaduais. Os bancos estaduais foram responsáveis em 1988 e 1989, respectivamente, por 28,2% e 46% do total dos empréstimos e financiamentos concedidos aos estados e municípios, mantendo em 1988, 77,8% do valor total de suas operações de crédito concentradas no setor público. Além disso, a proibição dos contratos mais longos e o menor volume de crédito das agências oficiais fizeram com que os Estados buscassem como alternativas de financiamento as operações de ARO que responderam, em 1988 e 1989, por, respectivamente, 57,2 e 97% dos empréstimos e financiamentos concedidos aos estados e municípios. Os estados, principalmente os de maior poder econômico (SP, MG, RS e RJ), lançaram títulos da dívida mobiliária e usaram os bancos estaduais no carregamento daqueles com dificuldades de colocação no mercado. O saldo da dívida por títulos em circulação de prazo superior a um ano teve um acréscimo nominal, ao final de 1989, da ordem de 3.028% sobre a posição de 31 de dezembro de 1988, bem superior às taxas de juros do overnight. As condições de rolagem da dívida mobiliária determinadas pelo Plano Verão e o lançamento de novos títulos para o pagamento de precatórios judiciais permitidos pela Constituição de 1988, num momento de expansão das taxas de juros reais praticadas pelo governo [...], elevaram o custo de rolagem e o estoque da dívida, incorporando elementos adicionais à instabilidade das finanças estaduais. (LOPREATO, 2000, p. 126)

Lopreato (2000) destaca os refinanciamentos que ocorreram no final da década de 1980 e início da década de 1990, ainda antes da instituição da Lei 9.496/97, de forma a tentar socorrer os entes subnacionais:

A incapacidade de gestão da crise financeira no âmbito dos próprios estados forçou a federalização de parte da dívida estadual. O Banco do Brasil, com base na Lei n. 7.976, de 27 de dezembro de 1989, foi autorizado a refinarciar, pelo prazo de 20 anos, a dívida junto ao Tesouro Nacional relativa aos pagamentos da dívida externa realizados através dos Avisos MF e as operações internas feitas ao amparo da Lei n. 7.614/87, para socorrer as finanças estaduais. (LOPREATO, 2000, p. 128)

[...] A aprovação da Lei n. 8.727, de 5 de novembro de 1993, seguindo os termos da Lei n. 8.388/91, permitiu o refinanciamento, por 20 anos, pelo Tesouro Nacional, dos saldos devedores existentes em 30 de junho de 1993, inclusive das parcelas vencidas, de todas as operações de crédito interno contratadas, até 30 de setembro de 1991, junto a instituições financeiras federais e estabeleceu limites de comprometimento das receitas com o pagamento das prestações mensais do refinanciamento.

O acordo de renegociação significou o alongamento do perfil do endividamento e a possibilidade de retomada dos pagamentos das obrigações estaduais suspensas desde o governo Collor. (LOPREATO, 2000, p. 130)

Segundo Abrucio (1998), os Estados entraram numa grave crise financeira com a implantação do Plano Real, já que a consequência imediata do novo Plano foi o fim do *floating*, que permitia o adiamento dos pagamentos e, em paralelo, o investimento do dinheiro “arrecadado” no mercado financeiro, possibilitando assim uma elevação artificial dos recursos e uma diminuição artificial relativa das despesas dos governadores. Com o fim do *floating*, as despesas se elevaram em regime inflacionário e as receitas passaram a se comportar em regime de estabilidade, proporcionando graves perdas financeiras aos Estados.

Silva & Souza (2002) ratifica a contribuição do Plano Real para o enfraquecimento das finanças estaduais:

A redução das taxas de inflação, observada após a implantação do Plano Real, afetou diretamente o resultado primário dos Estados. Isto porque como a arrecadação já era indexada, o fim da corrosão inflacionária das despesas nominais aumentou os gastos reais, ampliando, assim, a deterioração das finanças estaduais. Essa deterioração, aliada às taxas de juros elevadas, levou os Estados a buscar mecanismos precários de financiamento de suas despesas correntes. Esses mecanismos incluíam o aumento de dívidas de curto prazo, como operações de antecipação de receitas orçamentárias (ARO) e a criação de dívidas forçadas, como atraso de pagamentos. Dado o desequilíbrio financeiro da maioria dos Estados, o Conselho Monetário Nacional autorizou a Caixa Econômica Federal conceder crédito para os Estados como forma de viabilizar o ajuste fiscal. Esse refinanciamento não foi suficiente para a obtenção dos resultados esperados pois a questão da dívida mobiliária não foi equacionada. Além disso, o fim do período de altas taxas de inflação também acarretou uma série de dificuldades financeiras para os bancos estaduais, pois além da redução dos ganhos de *floating*, essas instituições possuíam em seus ativos créditos de baixa qualidade concedidos ao setor privado, bem como empréstimos diretos aos seus controladores.” (SILVA & SOUZA, 2002, p.4)

Outro grande impacto nas finanças estaduais promovido pelo Plano Real foi a elevação das taxas de juros, que atingiu os títulos e as dívidas dos bancos estaduais impactando, conseqüentemente, as próprias dívidas estaduais

(SOLA, GARMAN & MARQUES, 1997). Depois de terem sido o grande instrumento financeiro dos governadores, os Bancos estaduais entraram em verdadeiro declínio, cabendo ressaltar os casos mais graves do Banerj e do Banespa. A crise dos Bancos estaduais também foi influenciada pelo fim da inflação, pois estas instituições tinham ganhos com a oscilação inflacionária. Com a elevação de suas dívidas e do passivo dos Estados que estavam em suas carteiras, o fim da inflação e a reestruturação do sistema financeiro, aumentando a competitividade, o sistema bancário dos Estados praticamente se inviabilizou.

Abrucio (1998) também destaca a adoção de medidas tributárias centralizadoras como fundamentais para acentuar a crise financeira dos entes subnacionais:

[...] Primeiro, aumentando-se a participação das contribuições sociais no bolo de recursos do Governo Federal. Ora, essas contribuições sociais não entram na partilha constitucional de recursos, ficando somente nos cofres do Tesouro Nacional. Neste sentido, a criação do IPMF – depois CPMF – foi a medida mais relevante, mas não a única, uma vez que desde 1988 as contribuições sociais foram, proporcionalmente, a parte que mais aumentou na receita da União.

A centralização tributária esteve presente em outra medida importante, o Fundo Social de Emergência (FSE), o qual reteve 20% dos recursos dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios nos cofres da União. O FSE teria validade provisória, mas foi posteriormente prorrogado e alterado o seu nome para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), mostrando que o Executivo Federal não precisava mais esconder o verdadeiro propósito desta medida. Mais do que a alocação em si dos recursos, a aprovação do Fundo Social de Emergência teve uma importância simbólica reveladora: foi a primeira vez que a União teve uma vitória tributária contra os Estados desde o início da redemocratização. (ABRUCIO, 1998, p.23)

Segundo Abrucio (1998), apesar do fortalecimento do Governo Federal em detrimento aos entes subnacionais, sob o aspecto tributário, e outros fatores como os juros, o fim da inflação e a intervenção nos Bancos estaduais, a parcela de culpa das próprias gestões estaduais para a crise financeira dos Estados não pode ser desprezada.

Piancastelli & Vasconcelos & Miranda (2006) ratificam esta posição:

A queda abrupta dos níveis de inflação doméstica, após a introdução do Plano Real, em 1994, provocou uma inédita transformação nas finanças públicas do país, e em particular dos Estados e dos Municípios. Todos os níveis de governo passaram a conviver com a perda de receitas inflacionárias e a enfrentar uma situação fiscal até então jamais verificada. A prática de concessão de reajustes para despesas de pessoal e de custeio com base na inflação passada não foi imediatamente abandonada, o que ocasionou um desencontro entre os fluxos financeiros oriundos de receitas fiscais e as obrigações de pagamentos. Tal situação provocou profunda crise em alguns Estados, com ruptura da ordem financeira e interrupção na oferta de serviços públicos essenciais à população e, de modo geral, para todos os Estados, houve inusitada restrição financeira nunca vivenciada pelo setor público brasileiro. (PIANCASTELLI & VASCONCELOS & MIRANDA, 2006, p. 9)

Para Lopreato (2000), a crise deu espaço político ao governo federal e o Plano Real viabilizou mudanças na política de controle do endividamento de anos anteriores:

A nova orientação surgiu quando a equipe econômica defendeu a venda de empresas estaduais para viabilizar a revisão dos acordos de rolagem das dívidas firmados com base na Lei n. 8.727/93 e o saneamento dos bancos estaduais. Ganhou corpo com a promulgação do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados, consubstanciado no Voto CMN n. 162, de 1995, voltado ao refinanciamento das dívidas estaduais. O programa, pela primeira vez, associou o auxílio financeiro federal à reforma do setor público estadual e ao ajuste patrimonial. Os Estados participantes teriam a obrigação de fixar, de forma organizada e monitorada, compromissos com metas de ajuste fiscal e saneamento financeiro, sendo forçados a adotar medidas de controle salarial e corte de pessoal, privatização, concessão de serviços públicos e a obter a aprovação da Assembleia Legislativa à implementação do programa. (LOPREATO, 2000, p. 131)

Por fim, Lopreato (2000) destaca que o governo ainda ampliou, com base na MP 1.560/96, o âmbito das negociações e defendeu o refinanciamento total das dívidas:

A União, desde que haja a prévia aprovação do Senado Federal e das Assembleias Legislativas, seria responsável por refinarciar a dívida mobiliária e a dos Estados com os respectivos bancos, além dos empréstimos da CEF, concedidos ao amparo do Voto CMN n. 162/95. As negociações seriam caso a caso, e o refinanciamento dependeria das medidas de reestruturação fiscal definidas no âmbito do Programa de Ajuste e Reestruturação Fiscal dos Estados, cuja meta básica era a redução da dívida financeira total dos Estados a valor não superior ao da receita líquida real. O programa, como será detalhado à frente, também introduz um mecanismo de controle global do endividamento, não permitindo a emissão de nova dívida mobiliária até que a meta fiscal seja alcançada e só autoriza a contratação de novos empréstimos caso a relação dívida/receita se mantenha sempre decrescente. (LOPREATO, 2000, p. 132)

2 - A INSTITUIÇÃO DA LEI 9.496/97

As renegociações das dívidas estaduais ocorridas nas décadas de 1980 e 1990 evidenciaram o relaxamento dos Estados na condução fiscal responsável de suas finanças resultando no comportamento explosivo de suas dívidas e na deterioração patrimonial e de liquidez dos bancos estaduais. As sucessivas renegociações dessas dívidas criaram, por um lado, um problema de risco moral, na medida em que incentivou um endividamento excessivo dos Estados no presente, apoiado na crença de um socorro financeiro no futuro. Por outro, elas contribuíram para o progressivo aperfeiçoamento dos mecanismos de controle das finanças estaduais. (Silva & Souza, 2002)

No que tange ao controle do endividamento dos Estados, a regulação criada antes da instituição da Lei 9.496, em 1997, foi pouco eficiente, e os controles eram voltados para cercear o endividamento geral e controlar o acesso à dívida. Lopreato (2000) ainda destaca outro fator preponderante para o aumento do endividamento:

A não-definição de condições sustentáveis para o total das dívidas estaduais e a rolagem da dívida não negociada com base nas altas taxas de juros em vigor no Plano Real alimentaram o componente financeiro do endividamento e contribuíram para a deterioração patrimonial das empresas e bancos estaduais. Na verdade, a renegociação parcial da dívida e as medidas de controle do acesso a novos financiamentos pouco serviram para frear o endividamento [...] (LOPREATO, 2000, p. 130 e 131).

Nesse contexto, cabe destacar que o governo central pode influenciar a ação dos governos estaduais, por meio de instrumentos legais ou regulatórios, políticas regionais e transferências, com vistas à equalização da capacidade de atingir objetivos de política econômica. Como o principal problema fiscal dos Estados era a dificuldade de se gerar superávits primários (diferença entre as receitas e despesas não-financeiras), ou seja, não se geravam receitas necessárias para honrar os compromissos de curto prazo, e nem mesmo para pagar os juros da dívida, e com isso o endividamento crescente assumia caráter não estacionário ou explosivo, acarretando a chamada “insustentabilidade” da dívida pública, a União delineou a instituição da Lei

9.496, em 1997, onde o governo federal estipulou um Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados³. (Rigolon & Giambiagi, 1999)

Rigolon & Giambiagi (1999) ressaltam os resultados primários negativos dos Estados, além do crescimento das respectivas dívidas, no período anterior a instituição da Lei 9.496/97, durante a década de 1990:

Pelo menos até 1997 não havia sinais de reversão dessa tendência. Entre 1992 e 1997, o resultado primário de estados e municípios foi pior do que os do governo central e das empresas estatais. Entre 1995 e 1997 houve uma elevação persistente do déficit primário dos governos subnacionais, que passou de 0,2% em 1995 para 0,8% em 1997. O déficit operacional só diminuiu de 2,4% do PIB em 1995 para 1,8% em 1996 devido à redução das despesas com juros reais, mas voltou a aumentar para 2,3% em 1997. Nesse mesmo ano, as despesas com juros reais dos governos subnacionais alcançaram 1,5% do PIB, nível idêntico ao das despesas com juros reais do governo central.

Uma consequência visível dos déficits fiscais elevados de estados e municípios foi o crescimento explosivo de suas dívidas. De fato, a dívida líquida de estados e municípios aumentou ininterruptamente, de 5,8% do PIB em 1989 para 14,4% em 1998. A participação dessa dívida na dívida líquida do setor público (exceto base monetária), que era de apenas 15% em 1989, passou para 39%, na média, entre 1995 e 1998 [...] (RIGOLON & GIAMBIAGI, 1999, p.10).

Os déficits fiscais elevados dos Estados refletiam a grave situação financeira que os entes subnacionais enfrentavam, cuja consequência natural seria, no médio e longo prazo, a insustentabilidade fiscal (Rigolon & Giambiagi, 1999):

O estoque da dívida mobiliária estadual aumentou de R\$ 16,7 bilhões em dezembro de 1990 para R\$ 55,9 bilhões em novembro de 1997 (a preços constantes de dezembro de 1998), com uma taxa de crescimento real média igual a 20% a.a. A partir de dezembro de 1997, com a progressiva assunção das dívidas estaduais pela União, a dívida mobiliária estadual começou a cair, em contrapartida à elevação da dívida renegociada. (RIGOLON & GIAMBIAGI, 1999, p.10)

³ Pela primeira vez no país foram acordados e efetivados empréstimos entre governos estaduais e entidades federais vinculados à antecipação de receita de privatização futura de empresas estaduais, à transferências de imóveis e participações acionárias e ao apoio para demissão de funcionários públicos.

Os mesmos autores destacam que o governo central foi então forçado a negociar novo programa de ajuste fiscal para os governos subnacionais, só que desta vez revisando alguns conceitos:

Uma das características mais importantes do federalismo fiscal brasileiro tem sido, historicamente, a multiplicidade de fontes de financiamento à disposição dos governos estaduais. Estas incluem os bancos estaduais, os bancos oficiais federais, os bancos privados, o Banco Central, as instituições multilaterais de crédito, o Tesouro Nacional, as empresas estatais estaduais, fornecedores, empreiteiras e empregados.

Nos últimos anos, houve diversas tentativas de solução, por parte do governo federal, para os desequilíbrios financeiros dos Estados e de seus bancos [Inter-American Development Bank (1997), World Bank (1995), Almeida (1996) e Giambiagi (1995)]. Essas iniciativas produziram o seguinte conjunto de aperfeiçoamentos institucionais: a) a redução da capacidade de os bancos estaduais financiarem seus acionistas controladores; b) a renegociação da dívida externa dos estados (Lei 7.976/89); c) a renegociação das dívidas dos estados com as instituições financeiras federais, com a colateralização das receitas tributárias próprias (Lei 8.727/93); d) a imposição de limites à expansão da dívida bancária dos estados; e e) a privatização de empresas estatais estaduais. (RIGOLON & GIAMBIAGI, 1999, p. 17)

Segundo Rigolon & Giambiagi (1999), é importante ressaltar que alguns bancos estaduais também dificultaram as ações de regulação da autoridade monetária:

[...] Desde 1987 o Banco Central interveio na maioria dos bancos estaduais e chegou, em alguns poucos casos, a liquidar instituições insolventes. Contudo, nos episódios que envolveram os bancos estaduais de Estados mais fortes política e economicamente, a autoridade monetária em geral não pôde decidir por uma ação saneadora. Só mais recentemente foi encaminhada uma solução mais estrutural para o problema dos bancos estaduais - a privatização. A Medida Provisória 1.612/98 estabeleceu mecanismos para “a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária”, por meio da privatização, extinção ou transformação de instituições financeiras estaduais em agência de fomento (RIGOLON & GIAMBIAGI, 1999, p. 18)⁴.

⁴ A privatização de grandes bancos estaduais reduz a probabilidade do financiamento excessivo aos estados no futuro. Em primeiro lugar, porque os bancos privados tendem a não realizar operações de crédito com risco elevado. Em segundo, porque a ação reguladora do Banco Central é facilitada, na medida em que o risco sistêmico de eventuais intervenções ou liquidações de bancos estaduais problemáticos diminui. Nesse particular, é desejável aumentar a independência de instrumentos do Banco Central, para minimizar a probabilidade de interferência política na regulação dos bancos estaduais remanescentes. (RIGOLON & GIAMBIAGI, 1999, p. 18)

Cabe destacar também que as diversas renegociações de dívidas contribuíram para o progressivo aperfeiçoamento dos mecanismos de controle das finanças estaduais:

[...] A Lei 7.976/89, por exemplo, autorizou o Banco do Brasil a refinanciar a dívida externa dos Estados por um prazo de 20 anos, com carência de cinco anos e condições similares às então obtidas pela União com os credores externos. O bloqueio dos repasses dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) foi permitido em caso de inadimplência.

A dívida dos estados com as instituições financeiras federais foi refinanciada pelo Tesouro Nacional com critérios definidos pela Lei 8.727/93. O prazo de amortização é de 20 anos e o limite de comprometimento da receita líquida real com encargos da dívida foi fixado em 9% para 1994 e em 11% para os anos subseqüentes. Essa lei representou um marco no relacionamento institucional entre o governo federal e os estados, ao criar um mecanismo de enforcement que diminui o risco de inadimplência. Ele consiste na possibilidade de bloquear as receitas tribu-tárias próprias dos estados – tipicamente, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) – para assegurar o pagamento das prestações. Dessa forma, o credor tem uma garantia de pagamento que não existia em renegociações anteriores.

A expansão da dívida bancária dos estados foi limitada pela Resolução 2.008/93, do Conselho Monetário Nacional (CMN), que proíbe o aumento da participação dos bancos privados na dívida estadual, com exceção da dívida mobiliária; pela federalização das Antecipações de Receitas Orçamentárias (AROs) em 1995, com refinanciamento da Caixa Econômica Federal; e pelas Resoluções 2.443/97 e 2.461/97, do CMN, e 78/98, do Senado, que na prática inviabilizaram a expansão da dívida bancária através de AROs ou de empréstimos de médio e longo prazos. (RIGOLON & GIAMBIAGI, 1999, p. 18 e 19)

Para Rigolon & Giambiagi (1999), com o avanço da privatização das empresas estatais estaduais, que também foi importante para eliminar fontes potenciais de déficits⁵, e após intensas negociações, uma série de medidas foi anunciada a partir do final de 1995:

⁵ Por um lado, a transferência dos ativos para o setor privado reduz o déficit das empresas estatais estaduais na contabilidade das necessidades de financiamento do setor público (NFSP). Por outro, na prática, cessa a possibilidade de as concessionárias estaduais de energia elétrica financiarem déficits estaduais acumulando dívidas contra a Eletrobrás e as geradoras federais; no entanto, se as receitas das privatizações estaduais forem alocadas em gastos correntes ou de investimento, há uma elevação temporária dos déficits estaduais pelo critério das necessidades de financiamento do setor público. (RIGOLON & GIAMBIAGI, 1999, p. 19)

[...] Em 29 de dezembro desse ano, o Conselho Monetário Nacional aprovou o Programa de Saneamento Financeiro e de Ajuste Fiscal dos Estados. Ele previa o refinanciamento das AROs, além de criar linhas de financiamento para despesas de pessoal e outras obrigações de curto prazo. Em troca, os Estados eram obrigados a adotar um conjunto de medidas de austeridade e a privatizar empresas estatais estaduais.

A persistência das dificuldades conduziu ao anúncio de novas e importantes medidas no final de 1996. Em 19 de dezembro desse ano, foi aprovada a Medida Provisória 1.560, que criou o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados. A iniciativa assegurou ao governo federal amplos poderes para renegociar as dívidas mobiliárias e contratuais dos estados. (RIGOLON & GIAMBIAGI, 1999, p. 19 e 20)

Por fim, Rigolon & Giambiagi (1999) detalham e analisam os valores que foram efetivados renegociados junto aos Estados pela União:

A União assumiu R\$ 101,9 bilhões de dívidas estaduais, sendo R\$ 77,5 bilhões refinanciados pelo prazo máximo de 30 anos, a uma taxa de juros real mínima de 6% a.a., R\$ 11,4 bilhões a amortizar com receitas de privatizações estaduais e R\$ 13 bilhões referentes à diferença de encargos pela rolagem das dívidas entre a data de corte e a data de assinatura dos contratos (valores expressos em reais constantes de 1998). O montante assumido pela União (R\$ 101,9 bilhões) equivalia a 11,3% do PIB e a 77,9% da dívida líquida de Estados e Municípios em dezembro de 1998. (RIGOLON & GIAMBIAGI, 1999, p. 20)

[...] Em contrapartida, se os termos da renegociação forem respeitados, os resultados fiscais dos governos subnacionais tenderão a melhorar nos próximos anos. Exercícios usando um modelo simples de consistência macroeconômica mostraram que o déficit operacional de 2,1% do PIB no período 1995-1998 seria substituído por um equilíbrio operacional no longo prazo. Esse resultado, por sua vez, é consistente com uma redução da dívida líquida de 14,4% do PIB em 1998 para 6,8% do PIB, 30 anos depois. (RIGOLON & GIAMBIAGI, 1999, p. 29)

2.1 – A implantação do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados (PAF) e os seus resultados

Conforme já mencionado, após a aprovação de medidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) autorizando a abertura de linhas de crédito para o suporte de medidas de saneamento das finanças estaduais, tais como redução da folha de pagamentos por meio de Programas de Demissão Voluntárias

(PDVs), extinção e incorporação, pela Caixa Econômica Federal, dos sistemas estaduais de habitação, dentre outras medidas, simultaneamente foi implantado vigoroso esforço de privatização dos bancos estaduais, que constituíam na época uma das mais importantes causas das dificuldades financeiras dos Estados.

Em apoio às medidas iniciais adotadas pelo CMN foi publicada a Medida Provisória (MP) nº. 1.560-8/1997, convertida na Lei nº 9.496/1997 pelo Congresso Nacional, que disciplinou e aprofundou os fundamentos legais do processo de renegociação das dívidas financeiras e instituiu o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados. O Banco do Brasil foi designado como agente financeiro do Tesouro Nacional para operacionalizar o processo de renegociação⁶.

Desta forma, a União propôs o refinanciamento de praticamente todo estoque de dívida estadual parametrizado pela Lei 9.496/97 e condicionado a uma abrangente reestruturação patrimonial e à realização de um ajuste fiscal. O Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, assinado pelos governadores dos Estados que refinanciaram suas dívidas (exceção de Amapá e Tocantins), apresenta metas anuais para um triênio, cujo cumprimento é avaliado anualmente, para cada Estado. As metas e compromissos são atualizados também anualmente, levando em consideração a evolução das respectivas finanças estaduais, os indicadores macroeconômicos para o novo período e a política fiscal adotada pelos respectivos governos estaduais. No Programa, constam metas relacionadas aos seguintes tópicos para cada Estado:

- a) Dívida financeira em relação à receita líquida real - RLR;
- b) Resultado primário, entendido como a diferença entre as receitas e despesas não financeiras;
- c) Despesas com funcionalismo público;

⁶ É importante ressaltar que, partir deste novo arcabouço legal, aliado posteriormente à aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, mudanças importantes na condução das finanças estaduais foram implementadas, como a adoção de limites de despesas e de gastos com pessoal, imposição de novas regras para a efetivação de operações de crédito e a proibição de renegociação de dívidas entre os entes federativos, dentre outras.

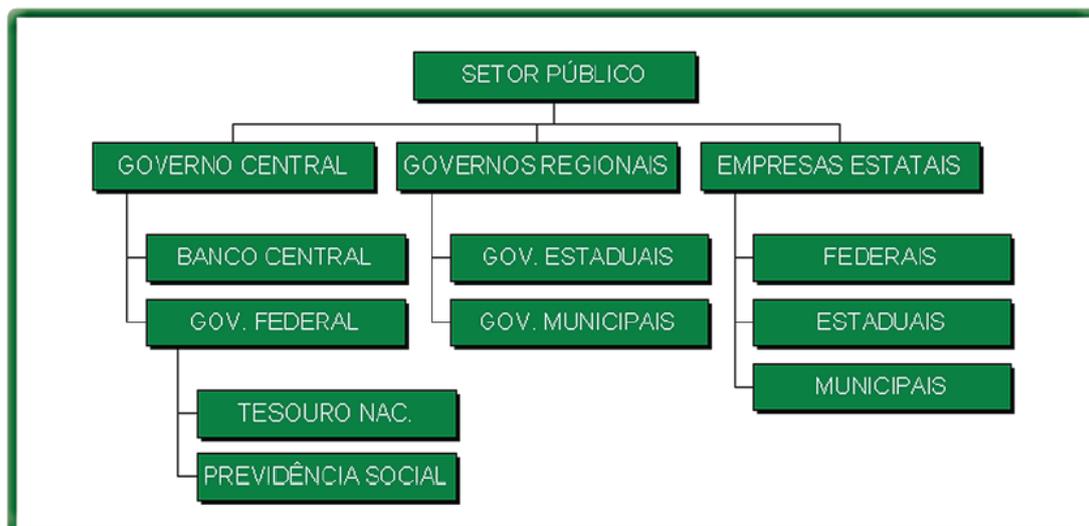
- d) Arrecadação de receitas próprias;
- e) Privatização, permissão ou concessão de serviços públicos, reforma administrativa e patrimonial;
- f) Despesas de investimento em relação à RLR.

2.1.1 - Resultado consolidado do setor público

Antes de se mencionar os resultados fiscais dos entes subnacionais após a implementação do PAF, principalmente do Estado do Espírito Santo, que será detalhado nesta dissertação, acredita-se ser de suma importância entender, primeiramente, a abrangência do Setor Público no Brasil, como forma de dimensionar os impactos e a relevância da gestão fiscal e financeira dos entes subnacionais para o setor público consolidado.

É importante frisar que as estatísticas fiscais são os instrumentos usados para monitorar a saúde das finanças públicas. No entanto, há necessidade de se definir o escopo do que se pretende monitorar. Desta forma, as estatísticas fiscais brasileiras consideram a estrutura de setor público apresentada na tabela a seguir:

Figura 1 – Estrutura do Setor Público

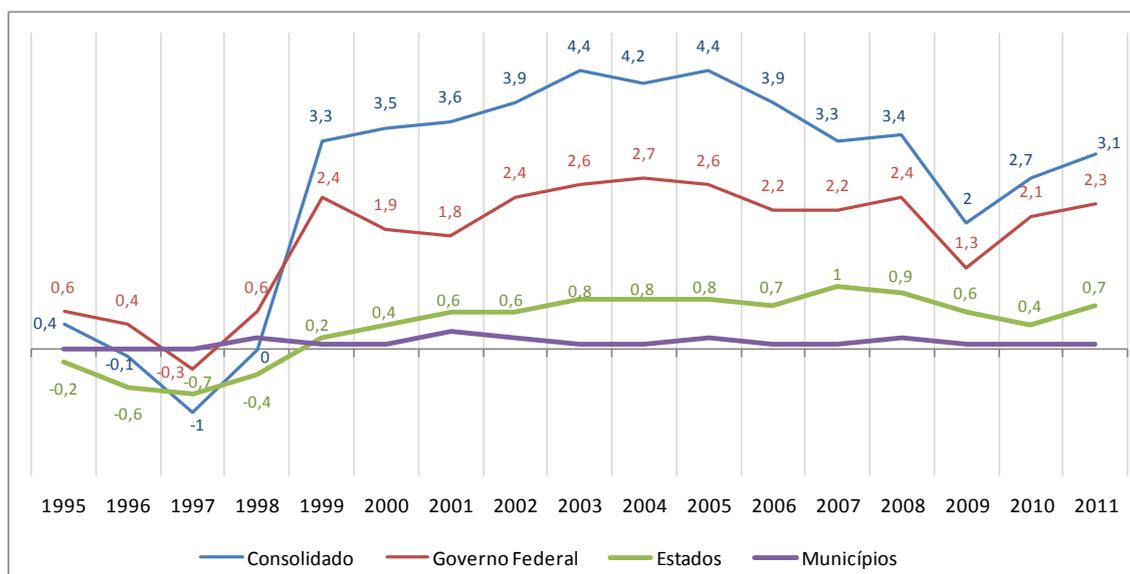


Fonte: www.tesouro.fazenda.gov.br

Observa-se que essa estrutura considera as três esferas de governo no Brasil: Governo Central, Governos Estaduais (incluindo o Distrito Federal) e Governos Municipais. Também são considerados os órgãos da administração direta, indireta, e as empresas estatais federais, estaduais e municipais.

No gráfico abaixo, apresentam-se os resultados primários consolidados do setor público e as respectivas composições, em % do PIB, de 1995 até 2011. Observa-se, de forma nítida, a evolução fiscal do Brasil durante o período observado, além da importância relativa dos entes subnacionais na composição dos resultados primários consolidados positivos.

Gráfico 1 – Resultado Primário do Setor Público no Brasil em relação ao PIB (Preços Correntes em %)



Fonte: www.bcb.gov.br

Cabe destacar que, antes do PAF, no período entre 1995 e 1998, os Estados brasileiros não contribuíam para obtenção de superávits primários consolidados do setor público, em virtude de resultados primários negativos. A partir de 1999, são treze anos consecutivos que os Estados colaboram, com importante relevância, para que o setor público obtenha resultados primários positivos.

Conforme a tabela abaixo, no ano seguinte após o PAF entrar em vigor, em 1999, os Estados apresentaram, em média, resultado primário positivo de 0,65% do PIB, e o resultado consolidado teve média de 3,52% do PIB, isto é, os superávits primários obtidos pelos Estados entre os anos de 1999 e 2011 representaram, em média, 18,6% dos superávits primários consolidados do setor público. Ressalta-se que, ao se analisar os últimos cinco anos, a importância dos entes subnacionais na geração de resultados primários positivos elevou-se ainda mais, chegando a compor em média 24,8% do resultado primário total do setor público.

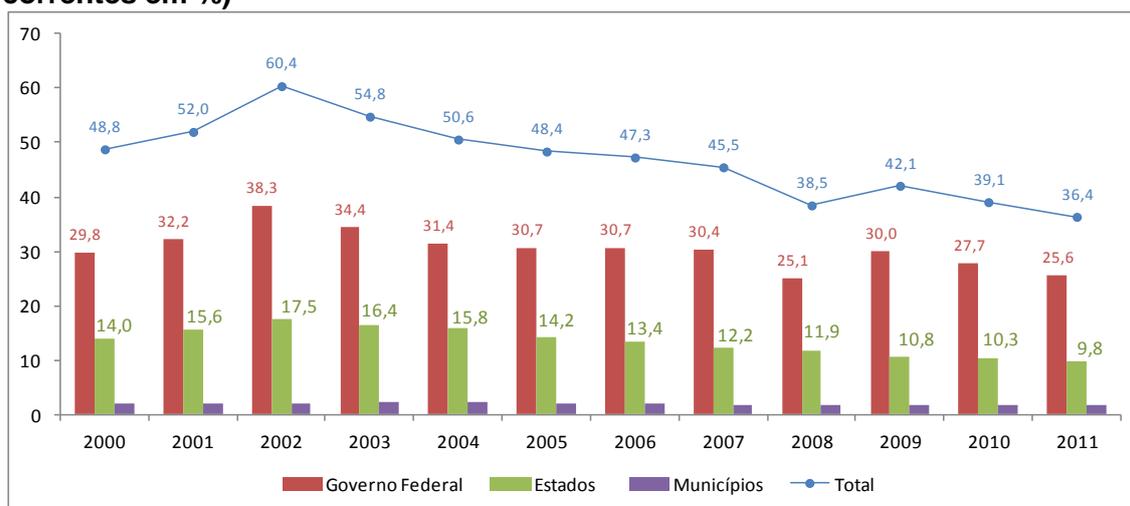
Tabela 1 – Médias dos Resultados Primários do Setor Público e das respectivas composições entre os anos de 1999 e 2011

	Média Resultados Primários em % PIB (1999 - 2011)	% Composição média (1999 - 2011)
Consolidado	3,52	100%
Governo Federal	2,22	63,2%
Estados	0,65	18,6%
Municípios	0,14	3,9%

Fonte: www.bcb.gov.br

O gráfico a seguir demonstra a evolução da dívida líquida do setor público no Brasil, consolidada e pelos entes federativos, também em % do PIB, desde 2000 até o ano de 2011.

Gráfico 2 – Dívida Líquida do Setor Público no Brasil em relação ao PIB (Preços correntes em %)



Fonte: www.bcb.gov.br

Conforme pode ser verificado, há dois movimentos com sentidos distintos no período demonstrado. Primeiramente, de 2000 a 2002 há um aumento do endividamento público no Brasil em proporção do PIB, saltando de um percentual de 48,8% em 2000 para 60,6% em 2002. Tanto o Governo Federal, elevando seu endividamento de 29,8% para 38,3% do PIB, quanto os Estados, que saíram de 14,0% para 17,5%, contribuíram para este resultado.

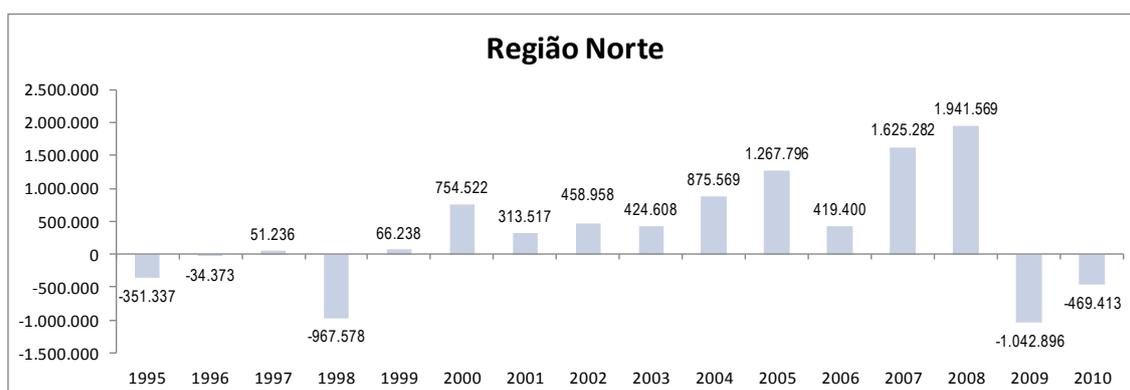
Após este ano, desde então, iniciou-se um novo movimento, desta vez com trajetória decrescente, isto é, de redução do endividamento do setor público no Brasil em relação ao PIB, chegando em 2011 a 36,4%. De forma semelhante ao primeiro movimento, agora em sentidos opostos, tanto o Governo Federal quanto os entes subnacionais também contribuíram para tal redução. Os Estados chegaram em 2011 a uma relação de dívida em relação ao PIB de 9,8%, ou seja, uma redução de 44% em relação ao ano de 2002, enquanto o Governo Federal chegou a 25,6%, uma redução de 33% em relação a 2002, permitindo uma redução total de 40% na relação dívida/PIB do setor público consolidado no período mencionado.

2.1.2 - Resultados fiscais dos Estados brasileiros após o PAF

Após se ratificar que a gestão fiscal do setor público do Brasil tem grande importância para atração de investidores, tanto internos como externos, além de contribuir para a evolução do desenvolvimento socioeconômico do país, e que os resultados desta gestão são influenciados também pelos resultados fiscais dos entes regionais, demonstram-se nesta seção indicadores importantes de gestão fiscal dos Estados brasileiros durante e após a implementação do PAF, como forma de avaliar a real influência do programa sobre a condução das políticas financeiras adotadas neste período pelos entes subnacionais.

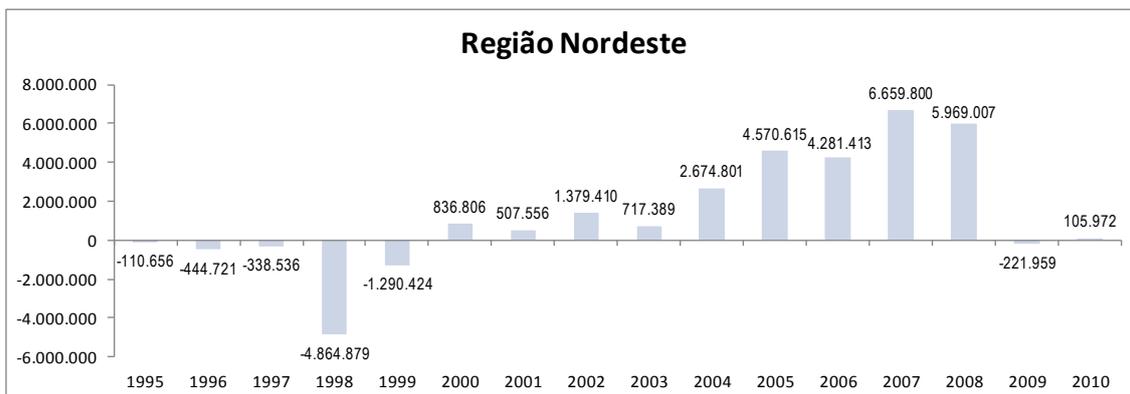
Nos gráficos a seguir, são apresentados os dados de resultado primário de todos os Estados brasileiros por região, contemplando um curto período anterior à implementação do PAF (entre os anos de 1995 e 1998) e o período de 1999 a 2010, que demonstra os resultados obtidos ao longo do programa em vigor.

Gráfico 3 – Resultados Primários dos Estados da Região Norte (Preços Correntes em R\$ Mil)



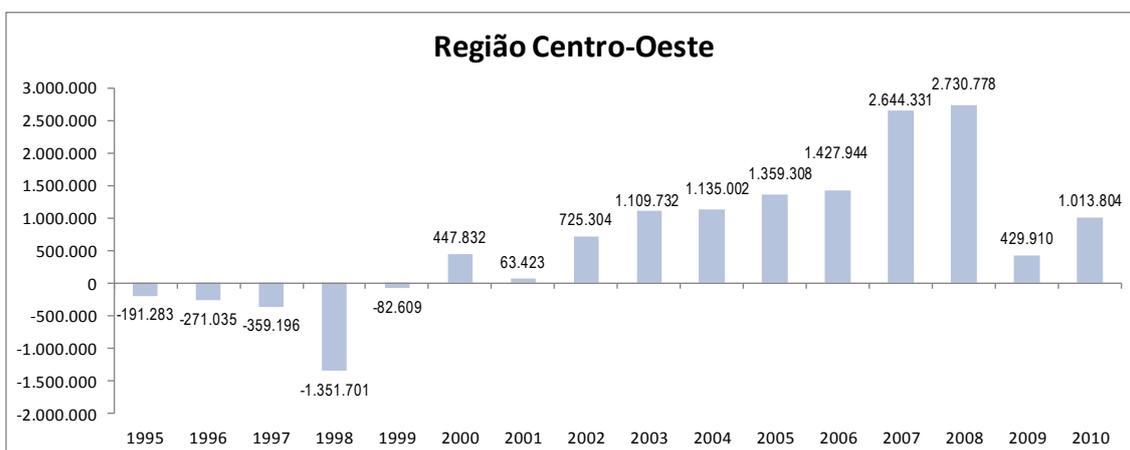
Fonte: www.tesouro.fazenda.gov.br

Gráfico 4 – Resultados Primários dos Estados da Região Nordeste (Preços Correntes em R\$ Mil)



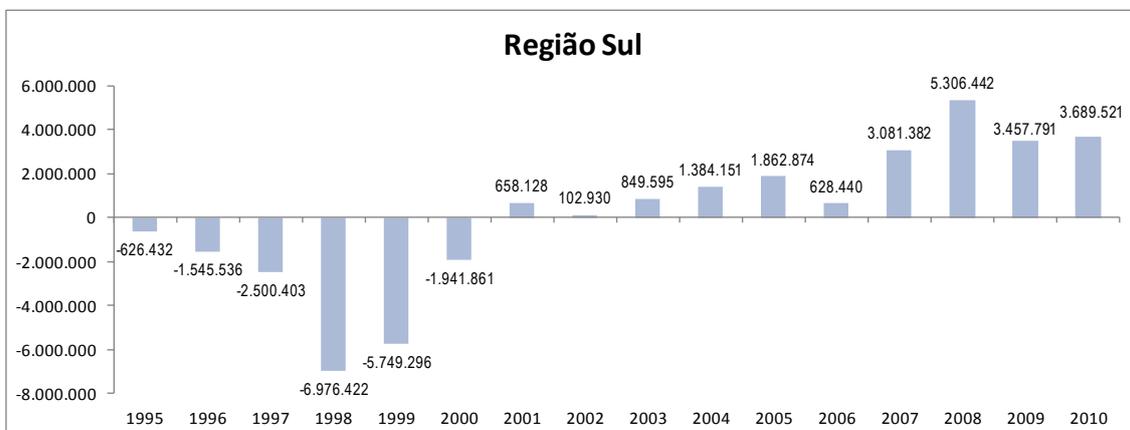
Fonte: www.tesouro.fazenda.gov.br

Gráfico 5 – Resultados Primários dos Estados da Região Centro-Oeste (Preços Correntes em R\$ Mil)



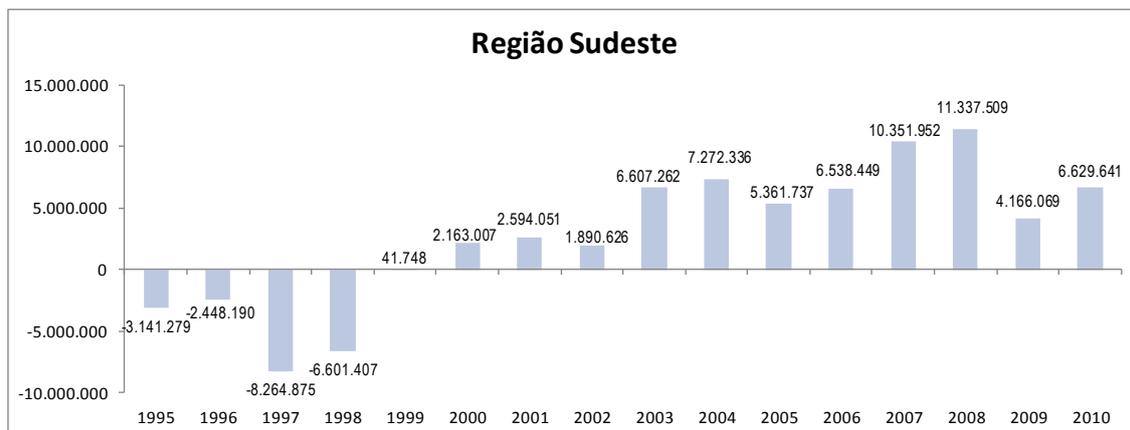
Fonte: www.tesouro.fazenda.gov.br

Gráfico 6 – Resultados Primários dos Estados da Região Sul (Preços Correntes em R\$ Mil)



Fonte: www.tesouro.fazenda.gov.br

Gráfico 7 – Resultados Primários dos Estados da Região Sudeste (Preços Correntes em R\$ Mil)



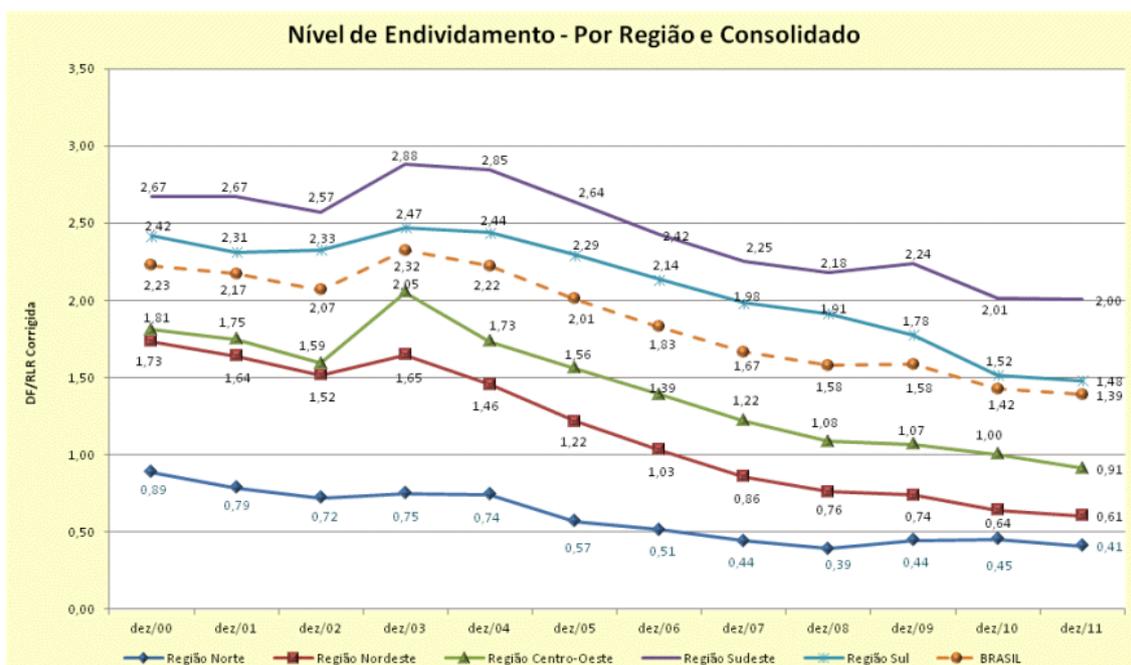
Fonte: www.tesouro.fazenda.gov.br

Observa-se nitidamente que, durante o período anterior ao PAF, a grande maioria dos Estados brasileiros apresentavam déficits primários ou resultados muito próximos à zero, visto que todas as regiões do Brasil, exceção à Região Norte, em 1997, tiveram resultados primários negativos. O ano de 1998, que foi o de implantação do PAF, mas ainda considerado um período de transição, demonstra que todas as regiões tiveram déficits primários.

Entretanto, já no ano de 1999, após a implementação do programa, onde uma das metas principais é a geração de resultados primários positivos, verifica-se de forma clara a reversão dos déficits primários, surgindo nova tendência de geração de superávits primários por todas as regiões durante toda a execução do programa até o ano de 2010, com algumas poucas exceções, o que por si só induz a raciocinar que a implantação do PAF contribuiu para que fosse criada nos entes a cultura da importância de uma gestão fiscal e financeira sólida, que buscasse superávits primários de forma a manter o endividamento público em níveis prudentes.

O controle do endividamento público dos Estados, influenciado positivamente pela geração de resultados primários positivos, é retratado no gráfico abaixo, onde se verifica a relação de dívida fundada financeira sobre a receita líquida real corrigida dos Estados, por região, desde o ano 2000 até o ano de 2011. Cabe ressaltar que em todas as regiões do Brasil houve redução neste indicador ao longo dos últimos onze anos.

Gráfico 8 – Evolução da Dívida Estadual Consolidada e por Região



Fonte: www.tesouro.fazenda.gov.br

Outro parâmetro para se mensurar o nível de endividamento dos entes subnacionais foi estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000, qual seja, a relação entre a dívida consolidada líquida (DCL) e a respectiva receita corrente líquida (RCL). A tabela abaixo retrata este indicador logo após o PAF e, posteriormente, a LRF entrar em vigor, entre os anos de 2000 e 2002, e nos últimos três anos, entre 2009 e 2011, ratificando também uma redução em todos os Estados ao se comparar este índice nos períodos citados.

Tabela 2 – Relação Dívida Consolidada Líquida sobre a Receita Corrente Líquida dos Estados nos anos de 2000, 2001, 2002, 2009, 2010 e 2011.

	2000	2001	2002	2009	2010	2011
AC	1,04	0,83	0,73	0,37	0,54	0,5
AL	2,23	1,78	2,36	1,81	1,62	1,48
AM	1	0,69	0,67	0,24	0,27	0,19
AP	0,05	0,05	0,28	0,11	0,18	0,12
BA	1,64	1,71	1,82	0,63	0,52	0,46
CE	0,87	0,94	1,18	0,17	0,28	0,29
DF	0,36	0,35	0,4	0,17	0,18	0,16
ES	0,98	0,83	1,16	0,08	0,17	0,14
GO	3,13	2,81	2,77	1,28	1,3	1,01
MA	2,58	2,1	2,73	0,68	0,64	0,47
MG	1,41	2,34	2,63	1,79	1,82	1,82
MS	3,1	2,94	3,1	1,15	1,2	1,13
MT	2,5	1,97	1,59	0,54	0,55	0,4
PA	0,57	0,63	0,67	0,24	0,29	0,19
PB	1,53	1,1	1,42	0,34	0,36	0,25
PE	0,86	1,12	1,25	0,43	0,38	0,39
PI	1,73	1,74	1,64	0,6	0,54	0,57
PR	1,29	1,34	1,24	1,12	0,89	0,76
RJ	2,07	1,9	2,35	1,63	1,56	1,46
RN	0,71	0,54	0,65	0,17	0,2	0,13
RO	1,11	1,05	1,45	0,53	0,54	0,5
RR	0,31	0,28	0,35	0,31	0,04	-0,1
RS	2,66	2,51	2,79	2,2	2,14	2,14
SC	1,83	1,45	1,95	0,61	0,63	0,46
SE	0,88	0,78	0,73	0,27	0,33	0,43
SP	1,93	1,97	2,27	1,5	1,53	1,46
TO	0,35	0,27	0,37	0,11	0,16	0,21

Fonte: www.tesouro.fazenda.gov.br

Por fim, na tabela a seguir demonstram-se comparativos entre os fluxos planejados, isto é, as metas fiscais definidas para todos os Estados, e os efetivos resultados obtidos, nos últimos cinco anos. Mais uma vez, fica evidente que em todos os anos analisados os resultados primários obtidos superaram as metas propostas.

Tabela 3 – Metas e Resultados do PAF consolidados de 2007 a 2011 (Preços Correntes em R\$ Milhões)

PROGRAMA DE REESTRUTURAÇÃO E AJUSTE FISCAL PLANILHA DE AVALIAÇÃO I - COMPARATIVO ENTRE FLUXOS PROJETADOS E REALIZADOS										
DISCRIMINAÇÃO	2007		2008		2009		2010		2011	
	METAS	REALIZADO								
I - RECEITA BRUTA	282.952	295.204	334.788	351.651	362.546	361.078	396.051	421.486	462.999	463.578
Receitas de Transferências	70.242	72.245	85.632	90.393	90.784	89.964	99.469	103.938	115.240	115.290
Receitas de Arrecadação Própria	210.960	221.054	247.144	259.050	270.051	269.369	294.864	315.809	345.493	345.899
II - DESPESA COM TRANSF A MUNICIPIOS	52.622	54.210	61.256	64.113	66.830	66.551	73.118	77.742	86.044	85.892
III - RECEITA LÍQUIDA (I - II)	230.330	240.994	273.532	287.537	295.715	294.527	322.934	343.744	376.955	377.686
IV - DESPESA NÃO FINANCEIRA	213.329	216.587	253.949	261.660	283.969	283.863	318.103	332.021	364.359	350.625
Pessoal	127.703	130.065	145.967	148.507	159.762	158.502	175.267	181.174	204.183	199.441
OCC	85.625	86.522	107.982	113.153	124.207	125.361	142.836	150.847	160.176	151.184
V - RESULTADO PRIMÁRIO (III - IV)	17.001	24.407	19.582	25.877	11.746	10.664	4.831	11.723	12.596	27.061
VI- Juros da dívida (líquido devido)	14.019	12.774	15.400	12.626	15.915	12.614	17.043	13.343	19.501	11.932
VII- Necessidade de Financiamento Líquida (-V + VI)	(2.982)	(11.633)	(4.182)	(13.251)	4.169	1.950	12.212	1.621	6.905	(15.129)
VIII- Amortizações de Dívida	9.152	10.084	11.054	13.108	12.599	14.595	12.991	14.414	14.317	19.146
IX- Capitalização de Fundos Previdenciários	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
X- Nec Financ Bruta (VII + VIII + IX)	6.170	(1.549)	6.871	(144)	16.769	16.546	25.204	16.035	21.222	4.016
XI- Fontes de Financiamento	6.561	3.083	9.434	4.857	20.777	14.597	28.142	15.388	20.365	8.683
Alienação de Ativos	2.379	1.448	1.402	410	3.795	3.822	4.655	2.952	1.895	160
Operações de Crédito	4.182	1.635	8.033	4.447	16.982	10.774	23.487	12.436	18.470	8.523
XII - Atrasos/Deficiência (X - XI)	(392)	(4.632)	(2.563)	(5.001)	(4.009)	1.949	(2.938)	648	857	(4.667)

CONSOLIDAÇÃO DE TODAS AS UFs, exceto AP e TO.
Ano de 2011 tem dados preliminares

Fonte: www.tesouro.fazenda.gov.br

2.2 - OS RESULTADOS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Nesta seção, demonstrar-se-ão os principais indicadores de gestão fiscal do Estado do Espírito Santo, coletados a partir dos Programas de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Espírito Santo dos anos de 1999 a 2011 e dos Relatórios de Avaliação da Secretaria do Tesouro Nacional sobre a Situação Financeira do Espírito Santo entre os anos de 1996 e 2011, de forma a verificar a evolução financeira do ente após a implantação do PAF e em que medida o programa influenciou o panorama fiscal do Estado.

As duas principais metas do programa são a geração de superávits primários e a redução do endividamento do ente, de forma que a relação de dívida sobre a receita líquida real (RLR) seja menor que 1 e possua trajetória descendente.

No gráfico a seguir, apresentam-se os resultados primários anuais do Estado nos últimos quinze anos, ou seja, desde o ano de 1996.

Gráfico 9 – Resultados Primários do Espírito Santo desde 1996 (Preços correntes em R\$ Mil)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da SEFAZ/ES

Entre os anos de 1996 e 1998, quando começa a vigorar o PAF, os resultados primários negativos refletem a situação financeira complicada que o Espírito Santo enfrentava. Este quadro de grave desequilíbrio financeiro também é refletido na sua deficiência financeira (necessidade líquida de financiamento), que saltou de R\$ 81 milhões para R\$ 352 milhões ao longo destes três anos, chegando a 19% da receita líquida real no ano de 1998. Durante este período houve atrasos de pagamentos (dívida flutuante).

Entretanto, após a implementação do PAF, também é perceptível a tendência de melhora nos resultados primários, mesmo ainda ocorrendo déficits primários nos anos de 1999 e 2000, mas em magnitudes bem inferiores aos anos anteriores. No ano 2000, o déficit primário foi de apenas R\$ 30 milhões.

A partir daí, o Estado apresentou sucessivos superávits primários, desde 2001⁷ até 2008, chegando ao patamar de R\$ 780 milhões neste ano. Apenas

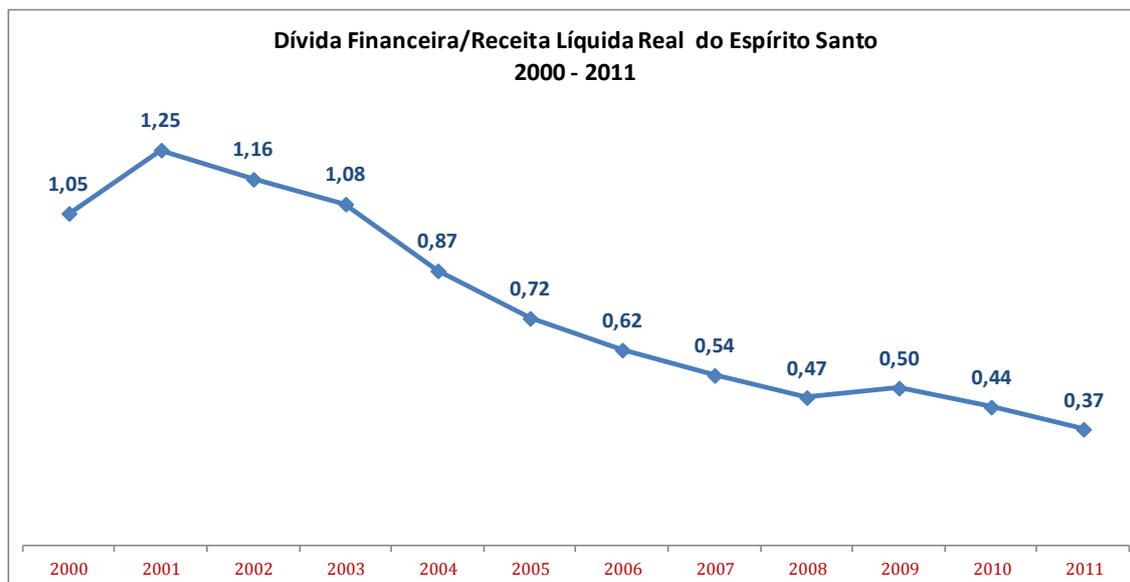
⁷ Apesar da realização de resultados primários superavitários, em 2001 e 2002, e do ingresso de receitas de operações de crédito e de alienação de ativos, o Estado, neste período, deixou de honrar compromissos com fornecedores, funcionalismo e serviço da dívida, evidenciando ainda desequilíbrio na gestão financeira. Ao final de 2002, duas folhas de pessoal do Poder Executivo não foram pagas, ficando registradas como restos a pagar.

no ano de 2009 o Espírito Santo incorreu novamente num déficit primário, de R\$ 435 milhões, que se repetiu em 2010, na magnitude de R\$ 771 milhões. No entanto, o contexto financeiro em que estes resultados aconteceram era totalmente diferente do final da década de 1990.

Primeiramente, cabe ressaltar que o mundo enfrentava a crise macroeconômica global de 2008. Apesar de se ter projetado algumas perdas devido à crise financeira, é importante salientar que os déficits primários nestes anos foram em decorrência da abertura de créditos adicionais ao orçamento anual com recursos oriundos de superávits financeiros apurados em exercícios anteriores, decorrentes de superávits primários de R\$ 257 milhões em 2006, R\$ 336 milhões em 2007 e R\$ 780 milhões em 2008, de forma a manter os investimentos em patamares elevados para promover o desenvolvimento econômico e social do Estado, na ordem de R\$ 1,15 bilhão e R\$ 1,40 bilhão nos anos de 2009 e 2010, respectivamente. Em 2011, o Espírito Santo promoveu novamente um maior controle fiscal, mantendo os investimentos em torno de R\$ 1,09 bilhão de reais, e novamente obteve um superávit primário, na ordem de R\$ 31 milhões.

Em relação à outra meta-síntese do PAF, qual seja, o controle do endividamento através da manutenção da relação dívida financeira total sobre a receita líquida real menor que um, o gráfico abaixo apresenta os seguintes resultados:

Gráfico 10 – Relação Dívida Financeira sobre a Receita Líquida Real do Espírito Santo desde 2000 (Preços Correntes)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da SEFAZ/ES

Apenas após a Lei de Responsabilidade Fiscal entrar em vigor, em 2000, é que os números sobre dívida passaram a ser divulgados de forma oficial sob um conceito unificado para todos os entes subnacionais, em virtude das novas obrigações como a divulgação de dados contábeis e financeiros em relatórios e limites a cumprir.

Desta forma, a análise sobre o endividamento do Estado parte deste ano, onde se percebe que a relação dívida financeira sobre a receita líquida real encontrava-se acima da meta nos três primeiros anos após a LRF. Cabe lembrar que, durante o refinanciamento do estoque de dívida de quase todos os Estados, ocorrido em 1998, com a assinatura do PAF, aqueles que tinham esta relação acima de um teriam como meta reduzir esta relação para menos que um, além de demonstrar uma dívida mais sustentável no longo-prazo através de uma relação decrescente ao longo dos anos.

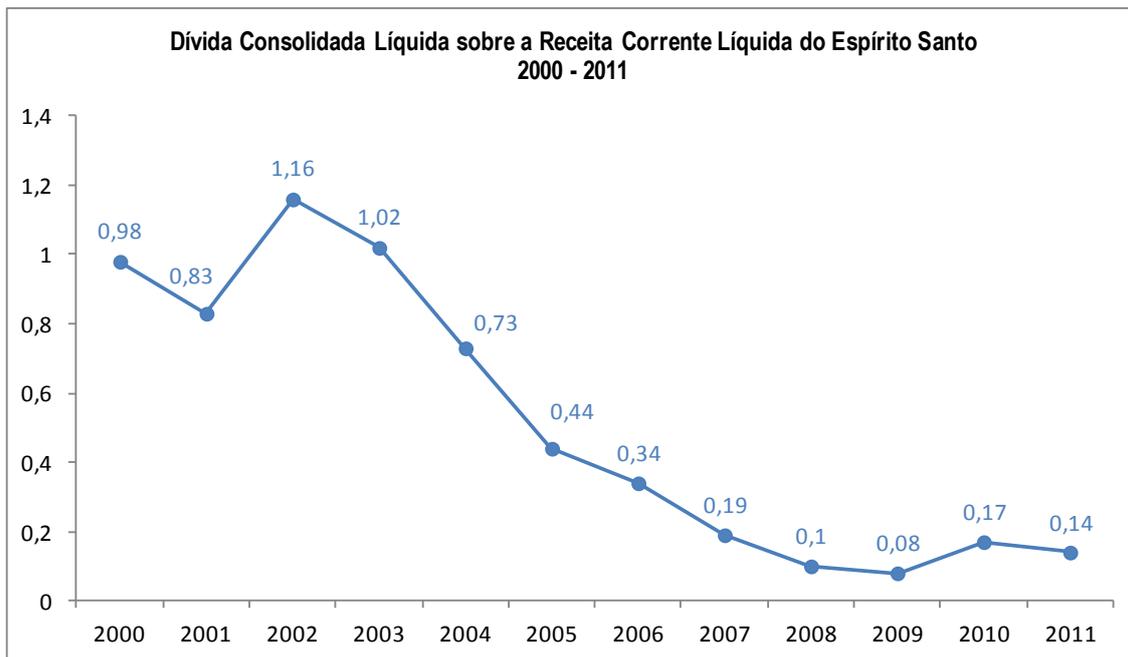
Primeiramente, ao se analisar a variação do estoque da dívida do Espírito Santo de 2001 em relação a 2000, nota-se um crescimento de 19,63% da dívida interna, o que significa aumento real de 8,36%, considerando a inflação acumulada de 2001 medida pelo IGP-DI de 10,40%. A inclusão de novos débitos relativos a parcelamento de dívidas junto ao INSS foi o principal

responsável pela variação no estoque de um ano para o outro. Nem mesmo a ocorrência de amortizações extraordinárias no saldo de refinanciamento da dívida interna, amparada pela Lei nº 9.496/97, ocorridas durante o ano de 2001, provenientes das receitas com a Federalização dos Portos Estaduais, em 15 de fevereiro de 2001, e recursos destinados ao PDV, conforme Portaria 88/01 do MINIFAZ, em 1º de novembro de 2001, totalizando o valor de R\$ 180 milhões em amortizações, foram suficientes para controlar o crescimento da dívida, que teve como consequência a elevação na relação da dívida financeira sobre a receita líquida real para 1,25.

Após o ano de 2001, o Estado apresenta grande tendência de queda no endividamento até o ano de 2011, saindo de uma relação de 1,25 em 2001, que continuou acima da meta de 1 ainda em 2003, para 0,37 em 2011.

Fugindo um pouco do escopo do PAF, cabe destacar que o índice criado pela LRF para medir o endividamento dos Estados, qual seja, a relação dívida consolidada líquida (DCL) sobre a receita corrente líquida (RCL), ratifica a melhora no perfil da dívida pública capixaba já evidenciado no gráfico anterior. Conforme demonstrado no gráfico abaixo, esta relação parte de 0,98 em 2000, chegando a 1,16, em 2002, mas reduzindo para 0,14 em 2011, bem abaixo do limite máximo de endividamento de 200% sobre a RCL estabelecido pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal.

Gráfico 11 – Relação Dívida Consolidada Líquida sobre a Receita Corrente Líquida do Espírito Santo desde 2000 (Preços Correntes)



Fonte: www.tesouro.fazenda.gov.br

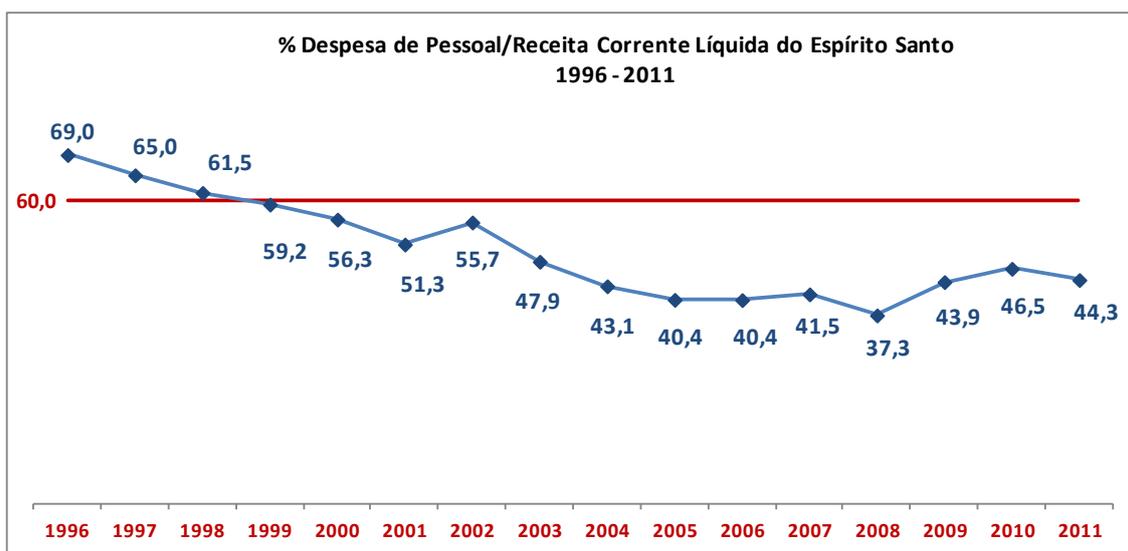
Além de exigir a realização de resultados primários positivos e o respectivo controle da dívida pública, o PAF também tem metas que devem ser cumpridas de reformas patrimoniais, controle no custeio e em despesas de pessoal, limites de investimentos e melhorias na gestão fiscal e financeira do Estado, pois pretende viabilizar a sustentação fiscal e financeira do Espírito Santo em bases permanentes.

Em relação ao controle sobre os limites de gastos com pessoal, o Estado descumpriu o limite máximo estabelecido pela Lei Complementar nº 82⁸, de 1995, de 60% da RCL, nos três anos anteriores a assinatura do PAF (1996 a 1998), aonde as despesas partiram de um patamar de 69,0% da RCL em 1996. Desde 2000, com a aprovação da LRF, revogando a lei anterior e estabelecendo novas regras, mas mantendo o limite de máximo de 60% de despesa de pessoal sobre a Receita Corrente Líquida para todos os poderes, com exceção no ano de 2002, houve queda nos gastos em relação à receita até o ano de 2008, aonde houve uma retomada no crescimento, chegando a

⁸ Lei Complementar nº 82, de 27/03/1995, conhecida como Lei Camata: primeira Lei Complementar que disciplinou os limites de pessoal em atendimento ao art. 169 da CF/88, definindo limites para os três entes federativos, sem separá-los por Poder: 60% das respectivas receitas correntes líquidas (RCL).

44,31% em 2011, mas ainda com certa folga em relação ao limite prudencial estabelecido na Lei Complementar Federal (LCF) de 46,55% da RCL. O gráfico a seguir demonstra estes resultados:

Gráfico 12 – % Despesa de Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida do Espírito Santo desde 1996 (Preços Correntes)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da SEFAZ/ES

O controle efetivo do custeio, ou outras despesas correntes, também é revisado anualmente nas missões que a STN realiza, aonde se estabelecem novas metas para o próximo triênio e verificam-se os percentual destes gastos em relação a receita líquida real.

Em 1999, por exemplo, o comprometimento da receita líquida real do Estado com estas rubricas foi de 20,60%, se mantendo praticamente inalterado no ano seguinte, em 20,36%, e tendo uma redução em 2001, para 18,59%, ou seja, em gastos correntes, passou de R\$ 331 milhões em 1999 para R\$ 443 milhões em 2001.

Já no triênio 2006-2008, os gastos com custeio aumentaram, chegando ao patamar de 26,53% da RLR em 2006, se mantendo inalterado até 2008, aonde chegou a 26,98%. No triênio seguinte, as despesas continuaram aumentando, chegando a 31,73%, 33,36% e 30,28% nos anos de 2009, 2010 e

2011 respectivamente. No último ano, o Espírito Santo não cumpriu a meta estabelecida no programa para esta rubrica, de 29,78%, mas como cumpriu as metas de resultado primário e de controle da dívida pública, o PAF é considerado cumprido.

Em relação às obrigações impostas pelo PAF sob o aspecto patrimonial e de gestão, cabem destacar algumas ações solicitadas desde o início do programa, que foram retiradas dos próprios Programas assinados entre o Governo do Espírito Santo e a União ao longo do período de 1998 a 2011.

No PAF 2002-2004, por exemplo, a meta número 5 letra a já estipulava que o Estado deveria implantar o Sistema Integrado de Recursos Humanos – SIARHES, cujo objetivo era dotar o governo do Estado de instrumento para gerenciamento e controle da atividade de Administração de Recursos Humanos, integrando as unidades setoriais de pessoal da Administração Direta e Indireta por uma rede corporativa de computadores. E a meta foi cumprida ao longo do exercício de 2002.

Já no Programa do exercício de 2003, a meta número 5 letra b previa a continuação da implantação do SIARHES, de forma a integrar, em 2004, a folha de pessoal militar e, em 2005, a folha da Administração Indireta (autarquias, fundações e fundos). A meta foi alcançada conforme o determinado.

Neste mesmo PAF havia também como meta o Estado adotar o procedimento de não pagar despesas em um exercício sem empenhá-las, ou seja, não fazer lançamentos de despesas a regularizar no fim do exercício. Esta meta foi inserida em virtude de, nos últimos 2 anos, ter se constatado o procedimento contábil de pagar despesas em um exercício e empenhar no exercício seguinte devido à falta de dotação orçamentária. No exercício em que as despesas foram pagas, o Estado registrou-as como despesas a regularizar. Como o regime utilizado para a despesa é o de competência, foi feita a reclassificação de tais despesas no ano correto, o que resultou na alteração do histórico.

No exercício de 2004, ressalta-se que o Estado cumpriu o compromisso de encaminhar à STN, até o dia 31 de maio, relatório da execução do Programa relativo ao exercício anterior, contendo análise detalhada do cumprimento ou descumprimento de cada meta ou compromisso, bem como as ações executadas. Este compromisso é cobrado todo ano desde então.

Cabe destacar também a meta inserida no programa referente ao exercício de 2007, qual seja, elaborar relatório anual de acompanhamento dos investimentos oriundos das operações de crédito, cujos objetivos visam dar complementaridade aos investimentos infraestruturais a serem realizados no Estado, pelo Governo Federal, dentro do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC. Este relatório deverá discriminar, por operação de crédito, no mínimo as seguintes informações: dados gerais do projeto (custo, objetivo, produto, indicador de resultado), relação custo-benefício com memória de cálculo; custos futuros de manutenção e atualização do investimento; impacto sobre renda e emprego ao longo da vida útil do projeto e retorno fiscal esperado, dentre outros.

No exercício de 2008, o Espírito Santo não cumpriu duas metas inseridas no PAF. Uma delas era constituir estrutura técnico-institucional de acompanhamento de empresas estatais dependentes. A outra, que já foi explicada anteriormente, era limitar as outras despesas correntes ao percentual de 26,46% da RLR. Esta última meta não foi cumprida por muito pouco, pois o percentual efetivo foi de 26,98%. Além disso, como Estado obteve um grande superávit primário neste ano e redução no endividamento, o PAF foi considerado cumprido.

No PAF 2010-2012, a Secretaria do Tesouro Nacional exigiu, através de meta no programa, a divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, dos dados e informações relativos ao PAF a partir de 2010. O Estado cumpriu esta meta e todos os dados referentes ao programa, desde então, podem ser encontrados no site da Secretaria de Estado da Fazenda do Espírito Santo.

O programa referente ao exercício de 2011 exigiu também a instituição, no âmbito do Poder Executivo Estadual, sob a coordenação da Secretaria de

Estado da Fazenda, de setor responsável pelo acompanhamento, controle e execução das metas e compromissos do Programa, além da manutenção do Grupo de Trabalho denominado Grupo de Procedimentos Contábeis do Estado do Espírito Santo – GTCON/ES, com o fim de elaborar planejamento estratégico e implementar medidas que possibilitem a adaptação da contabilidade pública estadual aos requerimentos do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP e a adoção do novo Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP. A meta foi cumprida integralmente pelo Estado.

3 – A NECESSIDADE DE REAVALIAÇÃO DO PAF: UMA ANÁLISE A PARTIR DO CASO DO ESPÍRITO SANTO

Neste capítulo, abordam-se dois importantes aspectos que caracterizam o Programa de Ajuste Fiscal dos Estados brasileiros: o primeiro se refere às condições financeiras e os respectivos encargos das dívidas estaduais refinanciadas a partir da Lei 9.496/97; e o segundo se refere ao critério pouco flexível de avaliação do cumprimento do PAF a partir dos resultados primários, onde será demonstrado que outros fatores também poderiam ter um peso maior na avaliação por parte do Tesouro Nacional do cumprimento das metas pelos Estados, além de questões relacionadas ao conceito do resultado primário.

A abordagem é baseada nos dados empíricos do Estado do Espírito Santo, com o intuito de demonstrar que o PAF deve ser modificado em alguns aspectos de modo a contribuir de forma mais eficaz para a evolução fiscal e financeira dos Estados.

3.1 – Condições do contrato de refinanciamento da dívida da Lei 9.496/97 do Espírito Santo

Em 24 de março de 1998, o Estado do Espírito Santo e a União firmaram o Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas (Contrato nº 006/98/STN/COAFI), sob o amparo da Lei 9.496, de 11 de setembro de 1997.

Segundo relatório anual da dívida pública da Sefaz/ES de 2011, pelo contrato assinado e demais arranjos legais, a União assumiu 100% da dívida mobiliária estadual e os contratos do Estado perante a Caixa Econômica Federal, cujo montante total foi de R\$ 430 milhões. A União ofereceu ainda um subsídio de R\$ 43 milhões na assinatura do Contrato, cabendo ao Estado, portanto, como parcela refinanciável, o valor total de R\$ 387 milhões, dos quais R\$ 27 milhões corresponderam à parcela amortizada com bens e direitos, registrada em conta gráfica.

Pode-se destacar, do mesmo relatório, que ainda houve a adesão por parte do Estado ao Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária – PROES, que promoveu o saneamento do sistema financeiro estadual, injetando R\$ 260 milhões no Banestes.

Pelas condições contratuais, o refinanciamento foi realizado no prazo de 360 prestações mensais e consecutivas, calculadas a partir da Tabela Price. Cabe destacar o limite de dispêndio mensal de 1/12 de 13% da Receita Líquida Real do Estado. Desta forma, caso o valor da prestação exceda ao limite de dispêndio, o mesmo deverá ser acumulado como resíduo para pagamento nos meses subsequentes em que o serviço da dívida refinanciada for inferior ao referido limite.

Os encargos financeiros estipulados no contrato estabelecem atualização monetária pela variação do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna – IGP-DI, da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e juros nominais de 6% ao ano, ambos calculados sobre o saldo devedor existente.

Devido aos encargos contratuais acima, considera-se a dívida baseada na Lei 9.496/97 uma das mais onerosas ao Estado. Pelo fato da sua correção obedecer à variação do IGP-DI (FGV), que por anos se comportou acima do índice oficial de preços utilizado nas metas da União, que é o IPCA (índice de preços ao consumidor amplo - IBGE), o saldo devedor cresceu vertiginosamente desde sua vigência, um problema não só das finanças do Espírito Santo, mas de todos os Estados que refinanciaram suas respectivas dívidas pelas regras da referida Lei.

A tabela abaixo apresenta um cálculo retroativo simulando a utilização do IPCA (IBGE) como indexador de correção do saldo devedor, de forma a comparar o impacto nas finanças estaduais em relação à situação em vigor, ou seja, indexação por IGP-DI (FGV).

Tabela 4 – Simulação comparando o Refinanciamento da Dívida por dois indexadores de 1998 a 2011: IGP-DI e IPCA (em R\$ Mil)

	Valores Contratados	Valores Pagos até Dez/2011	Saldo Devedor em Dez/2011
IGP-DI + 6%	606.379	1.059.593	1.136.636
IPCA + 6%	606.379	943.103	1.025.107

Fonte: www.sefaz.es.gov.br

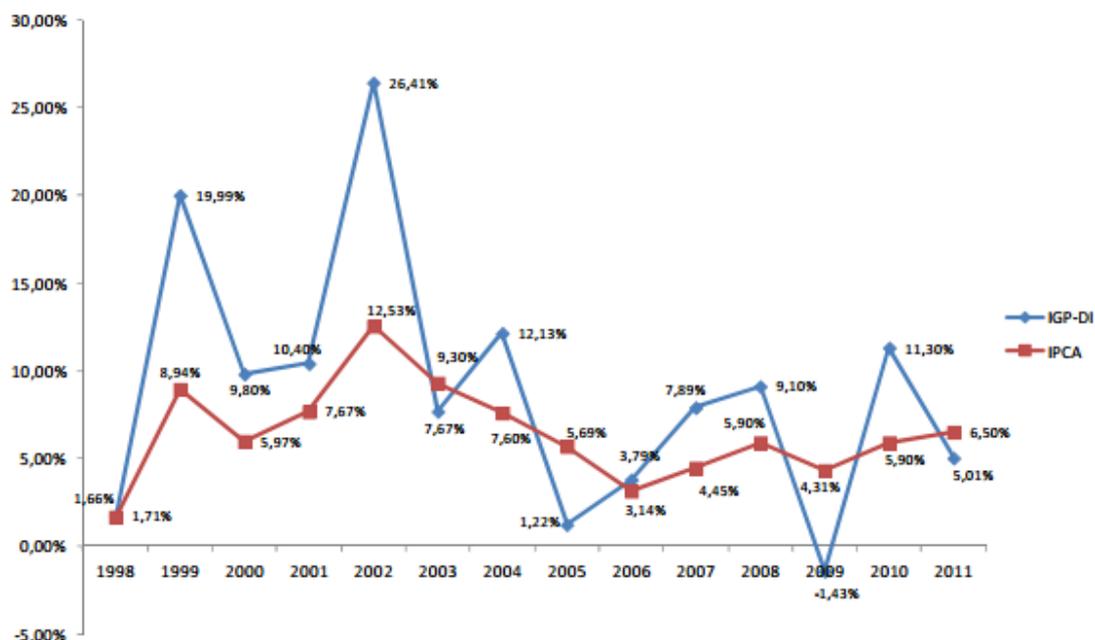
Fica evidenciada a discrepância entre os valores já realizados ao se comparar o comportamento do contrato pelos dois indexadores, caracterizando os termos em que foram firmados os contratos da Lei 9.496/97 como demasiado onerosos para os padrões atuais. De um total refinanciado em torno de R\$ 607 milhões⁹, teriam sido pagos em torno de R\$ 116 milhões a menos, isto é, 11% a menos do que foi pago até hoje, caso o contrato fosse indexado por IPCA. Além disso, o saldo devedor em dezembro de 2011 também seria R\$ 112 milhões menor, que representa 10% a menos de dívida, caso o IPCA fosse o parâmetro utilizado.

3.1.1 – IGP-DI x IPCA

O gráfico abaixo traz uma demonstração da evolução histórica do IGP-DI e IPCA desde 1998 até o ano de 2011, demonstrando a grande volatilidade do índice adotado na correção da dívida do contrato. A indicação do IPCA como alternativa para um novo indexador do contrato em questão se dá pelo fato de que o mesmo sujeita-se a menos choques externos e variações cambiais, o que o tornou historicamente menos volátil e, por consequência, mais estável, além de ser o índice utilizado como referência para o cumprimento das metas de inflação do BACEN.

⁹ A dívida total refinanciada pelo Estado era composta de R\$ 360 milhões, referente a diversos credores, mais R\$ 260 milhões referente ao PROES, totalizando R\$ 620 milhões. No entanto, em função de recálculos e postergação de prazos, o total refinanciado foi de R\$ 606,4 milhões (Relatório Anual da Dívida Pública/SEFAZ-ES, 2011).

Gráfico 13 – Índices anuais do IGP-DI e do IPCA de 1998 a 2011



Fonte: www.sefaz.es.gov.br

O IPCA é calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), desde 1979, e mede a variação dos preços ao consumidor em 11 regiões metropolitanas (Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre, Brasília e Goiânia), refletindo variações de preço em uma cesta típica de bens que as famílias com faixa de renda entre 1-40 salários mínimos consomem. (Ipeadata, 2012)

Já o IGP foi concebido em 1944 para ser uma medida ampla do movimento dos preços, com o objetivo de compreender não só as diferentes atividades econômicas, mas as distintas fases do processo produtivo. Este índice é a média aritmética ponderada de três outros índices de preços: o Índice de Preços por Atacado (IPA), o Índice de Preços ao Consumidor (IPC) e o Índice Nacional de Preços da Construção Civil (INCC). O peso de cada índice tem a seguinte distribuição: 60% para o IPA; 30% para o IPC; e 10% para o INCC. Além disso, o IGP apresenta três versões com coleta de preços encadeadas, cada uma dependendo do período de coleta: o IGP-DI, o IGP-M e o IGP-10. O IGP-DI (Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna)

compreende o período entre o primeiro e o último dia do mês de referência. (Ipeadata, 2012)

A Tabela 5 mostra uma análise do comportamento do IGP-DI e do IPCA desde 1997 até o final de 2011, revelando o comportamento diferente tomado por estes dois índices. O IPCA, com média de 0,51% ao mês e variância de 0,17, apresenta um comportamento muito mais estável do que o IGP-DI, com média de 0,7% a.m. e variância de 0,77.

Tabela 5 – Análise Estatística IGP-DI e IPCA de 1997 a 2011(% a.m.)

	IPCA	IGP-DI
Média	0,51	0,70
DP	0,42	0,88
Variância	0,17	0,77
Máximo	3,02	5,84
Mínimo	- 0,51	- 0,84

Fonte: www.ipeadata.gov.br

A variação acumulada muito maior no IGP-DI em relação ao IPCA ao longo do período analisado também é relevante, conforme demonstrado na tabela a seguir. Enquanto o IPCA aumentou 2,5 vezes de 1997 a 2011, o IGP-DI aumentou 3,46 vezes no período.

Tabela 6 – Índice da variação acumulada anual do IGP-DI e IPCA de 1997 a 2011

	IGP-DI	IPCA
1997	1,07	1,05
1998	1,09	1,07
1999	1,31	1,17
2000	1,44	1,23
2001	1,59	1,33
2002	2,01	1,50
2003	2,16	1,64
2004	2,43	1,76
2005	2,46	1,86
2006	2,55	1,92
2007	2,75	2,00
2008	3,00	2,12
2009	2,96	2,21
2010	3,29	2,34
2011	3,46	2,50

Fonte: www.ipeadata.gov.br

A adoção do IPCA como a meta de inflação pelo governo foi um marco para a economia, já que o índice passou a ser aceito como o índice oficial de referência para variações de preços, em detrimento do IGP-M e do IGP-DI. Esta mudança não é simples, já que há importante diferença na metodologia de cálculo dos indicadores. Enquanto o IGP-DI é fortemente influenciado pelo setor de preços no atacado, e sofre influência maior em relação ao IPCA quando há aumento nos preços das commodities de exportação, o IPCA só incide sobre os preços ao consumidor.

3.1.2 – Necessidade de revisão nos juros do contrato

O quadro de estabilidade macroeconômica no Brasil nos últimos anos, influenciado pela política de metas de inflação através de controle do Banco Central, que utiliza a Selic como instrumento, tem impactado o nível de taxas de juros reais domésticas.

O presidente do Banco Central, Alexandre Tombini, apresentou o slide abaixo (Gráfico 13) à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado (CAE), em 22 de março de 2011, de forma a demonstrar a evolução da taxa de juros real (taxa de juros nominal – Selic – menos a inflação) no Brasil. Observa-se que a taxa de juros real foi diminuindo gradualmente desde os choques que ocorreram em 1998 e 1999, refletindo claramente uma tendência de queda.

Gráfico 14 – Taxa Real de Juros de 1996 a 2011 (% ao ano)



Fonte: Banco Central do Brasil

Tal fato é ratificado ao se analisar os custos da dívida pública federal no Brasil. Em dezembro de 2011, conforme a tabela abaixo, a dívida pública federal (DPF) total era de R\$ 1.866 bilhão, sendo que a dívida pública federal interna (DPMFi) representa 96% da dívida total, restando apenas 4% para a dívida externa DPFe. Da dívida doméstica (DPMFi), 31% é composta pelas LFT, 25% pelas NTN-B, 23% pelas LTN, 16% pelas NTN-F e apenas 4% pela NTN-C.

Tabela 7 – Composição da Dívida Pública Federal (DPF) em Dezembro de 2011

Dez/11	
DPF	1.866,35
<hr/>	
DPMFi	1.783,06
LFT	548,66
LTN	402,38
NTN-B	453,53
NTN-C	62,44
NTN-F	280,25
Dívida Securitizada	9,72
TDA	4,01
Demais	22,07
<hr/>	
DPFe ¹	83,29
Dívida Mobiliária	71,72
Global USD	55,36
Euro	4,21
Global BRL	12,03
Reestruturada ²	0,12
Dívida Contratual	11,57
Organismos Multilaterais	6,91
Credores Privados/ Ag. Gov.	4,66

Fonte: www.tesouro.fazenda.gov.br

Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional, as características dos títulos que compõem a DPF são as seguintes:

- a) Títulos indexados ao IPCA - títulos com rentabilidade vinculada à variação do IPCA, acrescida dos juros definidos no momento da compra. São as NTN-B Principais (Notas do Tesouro Nacional – Série B – Principal) e as NTN-B (Notas do Tesouro Nacional – Série B);
- b) Títulos prefixados - títulos públicos cuja rentabilidade é definida no momento da compra. São as LTN (Letras do Tesouro Nacional) e as NTN-F (Notas do Tesouro Nacional – Série F);
- c) Títulos indexados à taxa Selic - títulos pós-fixados cuja rentabilidade segue a variação da taxa SELIC, a taxa de juros básica da economia. Sua remuneração é dada pela variação da taxa SELIC diária registrada entre a data de liquidação

da compra e a data de vencimento do título, acrescida, se houver, de ágio ou deságio no momento da compra. São as LFT (Letras Financeiras do Tesouro).

d) Títulos indexados ao IGP-M - títulos públicos com rentabilidade vinculada à variação do IGP-M, acrescida de juros definidos no momento da compra. São as NTN-C (Nota do Tesouro Nacional - Série C).

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN), órgão responsável pela gestão da dívida pública federal, detalhou no Plano Anual de Financiamento de 2011 os principais pontos da estratégia relacionada à dívida pública federal a serem executados durante o exercício de 2011, quais sejam, a manutenção das ofertas de NTN-B com vencimentos em 2030, 2040 e 2050, possibilitando o aumento de sua liquidez em mercado; a oferta de instrumentos prefixados ao longo de toda a curva de juros desses títulos, destacando-se a manutenção da NTN-F 2021, título de referência para o prazo de 10 anos, a qual foi muito bem recebida pelos investidores ao longo de 2010; a substituição da NTN-F de 3 anos pela LTN de mesmo prazo; e a continuidade da oferta de títulos indexados a taxas flutuantes, mantendo-se a política de emití-los com prazo médio superior ao do estoque da DPF.

Na tabela a seguir, listam-se os títulos de referência (benchmarks) que foram ofertados pelo Tesouro Nacional em 2011:

Gráfico 15 – Títulos ofertados pelo Governo Federal em 2011

<i>Benchmarks e Vencimentos</i>			
Rentabilidade	Título	Benchmark	Vencimentos dos Títulos
Prefixados	LTN	6 meses	Abril, Outubro
		12 meses	Abril, Outubro
		24 meses	Janeiro, Abril, Julho e Outubro
		36 meses	Janeiro
	NTN-F	5 anos	Janeiro
		10 anos	Janeiro
Taxa Flutuante	LFT	Prazo superior ao do prazo médio da DPF	Março e Setembro
Índice de Preços	NTN-B	3, 5, 10, 20, 30 e 40 anos	Maio - para vencimento em ano ímpar
			Agosto - para vencimento em ano par

Fonte: Plano Anual de Financiamento 2011. Disponível em www.stn.gov.br

Ao se analisar os custos da dívida federal para o Tesouro Nacional, destaca-se a diminuição da rentabilidade até o vencimento das obrigações dos títulos para os investidores, justamente devido à redução nos juros pagos pelo Tesouro, proporcionando redução nos custos da dívida.

Na tabela abaixo, extraída em 06/05/2013 diretamente do site do "Tesouro Direto", local de negociação direta do público de obrigações do Tesouro com a STN, verifica-se o rendimento até o vencimento das obrigações. De acordo com esta tabela, os rendimentos até o vencimento de NTN-B, títulos indexados ao IPCA, são, em geral, entre 3,6% e 4,38%, de acordo com o prazo de pagamento do título, que varia entre 2019 e 2050.

Como as dívidas pagas no refinanciamento da Lei 9.496/97 têm vencimento em 2028, pode-se compará-las tanto com o título NTNB Principal 150824, que vence em 2024, quanto com o NTNB 150535, imaginando um limite mínimo e máximo de juros que remunerariam o contrato. Neste caso, deveria se cobrar uma taxa de juros dentro de um intervalo de 4,10% e 4,38%, o que demonstra que os juros pagos pelo Estado do Espírito Santo, de 6% ao

ano, são elevados para os padrões atuais, tornando esta dívida com custos mais onerosos que os próprios custos da dívida federal.

Gráfico 16 – Preços e taxas dos títulos públicos federais disponíveis para compra

Título	Vencimento	Taxa(a.a.)		Preço Unitário Dia	
		Compra	Venda	Compra	Venda
Indexados ao IPCA					
NTNB Principal 150519	15/05/2019	3,60%	-	R\$ 1.846,07	-
NTNB 150820	15/08/2020	3,66%	-	R\$ 2.644,42	-
NTNB Principal 150824	15/08/2024	4,10%	-	R\$ 1.452,86	-
NTNB 150535	15/05/2035	4,24%	-	R\$ 2.910,90	-
NTNB Principal 150535	15/05/2035	4,38%	-	R\$ 890,66	-
NTNB 150850	15/08/2050	4,38%	-	R\$ 2.982,40	-
Prefixados					
LTN 010116	01/01/2016	8,76%	-	R\$ 799,63	-
LTN 010117	01/01/2017	8,98%	-	R\$ 730,05	-
NTNF 010123	01/01/2023	9,49%	-	R\$ 1.065,37	-
Indexados à Taxa Selic					
LFT 070317	07/03/2017	-0,04%	-	R\$ 5.586,45	-

Atualizado em: 06-05-2013 9:03:03

Fonte: www.tesouro.fazenda.gov.br

Em torno de 4% da dívida federal interna no mercado, que representa R\$ 62,44 bilhões, ainda é representada por NTN-C, título indexado ao IGP-M. Cabe destacar, no entanto, que as NTN-C não estão sendo mais ofertadas para compra no Tesouro Direto desde 2006, sendo que o Tesouro Nacional atua apenas na recompra deste título às quartas-feiras. Estes títulos são os únicos referenciados por um índice de preços do tipo IGP, mas, desde 2004, novas emissões de NTN-C foram gradualmente substituídas por novas emissões de NTN-B até o ano de 2006, quando a STN decidiu não emitir mais NTN-C.

É evidente que esta decisão retrata a opção do governo federal de, depois de introduzir o IPCA como referência do sistema de metas de inflação e da política monetária, substituir o IGP pelo IPCA como o índice usual para ajustar contratos e ativos financeiros.

Em resumo, é nítido que o custo de títulos federais do Tesouro está bem abaixo do que estava em 1997, quando se iniciou o processo de renegociação das dívidas estaduais. A necessidade de substituir o IGP-DI, como o índice de inflação aplicada sobre as dívidas contratuais dos Estados, é evidente, pois o próprio Governo Federal o fez com sua dívida, substituindo-o por títulos prefixados ou indexados ao IPCA e à SELIC, conforme demonstrado. O IPCA

seria um bom sucessor do IGP-DI, pois é um índice mais estável e é o índice oficial de referência para o regime de metas de inflação.

Além disso, a revisão dos juros do contrato, de 6% ao ano para o Espírito Santo, mas que chega a 9% para alguns Municípios, também se torna imperativa. O país está apresentando um cenário econômico de taxas reais de juros muito abaixo dos que prevaleceram nos últimos 15 anos e, além disso, o rendimento de obrigações do Tesouro ligado ao IPCA é atualmente de 4,38% para títulos com prazo até 2038, período muito acima dos contratos estaduais, que vão até 2028, ou seja, o custo de financiamento do Tesouro Nacional está claramente abaixo do custo da dívida refinanciada dos Estados. Portanto, estabelecer uma nova reestruturação da dívida para os governos subnacionais, até como forma de se reduzir dispêndios com encargos financeiros e possibilitar aos entes incrementar os respectivos investimentos, torna-se necessário.

3.2 – Os critérios para o cumprimento do PAF

A Lei 9.496/97¹⁰, que autorizava a União, no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, a assumir as dívidas

¹⁰ Art. 1º Fica a União, no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, autorizada, até 31 de maio de 2000, a: [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 2192-70, de 2001\)](#)

I - assumir a dívida pública mobiliária dos estados e do Distrito Federal, bem como, ao exclusivo critério do Poder Executivo Federal, outras obrigações decorrentes de operações de crédito interno e externo, ou de natureza contratual, relativas a despesas de investimentos, líquidas e certas, exigíveis até 31 de dezembro de 1994;

II - assumir os empréstimos tomados pelos Estados e pelo Distrito Federal junto à Caixa Econômica Federal, com amparo na Resolução nº 70, de 5 de dezembro de 1995, do Senado Federal, bem como, ao exclusivo critério do Poder Executivo Federal, outras dívidas cujo refinanciamento pela União, nos termos desta Lei, tenha sido autorizado pelo Senado Federal até 30 de junho de 1999

III - compensar, ao exclusivo critério do Ministério da Fazenda, os créditos então assumidos com eventuais créditos de natureza contratual, líquidos, certos e exigíveis, detidos pelas unidades da Federação contra a União;

IV - assumir a dívida pública mobiliária emitida por Estados e pelo Distrito Federal, após 13 de dezembro de 1995, para pagamento de precatórios judiciais, nos termos do art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 2192-70, de 2001\)](#)

V - refinar os créditos decorrentes da assunção a que se referem os incisos I e IV, juntamente com créditos titulados pela União contra as Unidades da Federação, estes a exclusivo critério do Ministério da Fazenda; [\(Incluído pela Medida Provisória nº 2192-70, de 2001\)](#)

dos Estados e refinanciá-las, prevê penalidades caso o Estado fique inadimplente com o PAF, conforme o § 6º do artigo 3º:

§ 6º O não-estabelecimento do Programa no prazo fixado nos contratos de refinanciamento, ou o descumprimento das metas e compromissos nele definidos, implicarão, enquanto não estabelecido o Programa ou durante o período em que durar o descumprimento, conforme o caso, sem prejuízo das demais cominações pactuadas nos contratos de refinanciamento, a substituição dos encargos financeiros mencionados neste artigo pelo custo médio de captação da dívida mobiliária federal, acrescido de um por cento, e a elevação em quatro pontos percentuais do comprometimento estabelecido com base no art. 5º.

No Programa de Ajuste Fiscal, independente do cumprimento das metas relacionadas às 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, caso o Estado não cumpra as metas relacionadas à dívida financeira em relação à receita líquida real – RLR e ao resultado primário, o mesmo é considerado inadimplente. Assim, a tabela a seguir explicita como é calculado o resultado primário, tomando como exemplo o Espírito Santo nos anos de 2008 a 2011:

Tabela 8 – Demonstrativo de cálculo dos Resultados Primários do Espírito Santo de 2008 a 2011

DISCRIMINAÇÃO	R\$ MILHÕES			
	2008	2009	2010	2011
I- RECEITA BRUTA	9.824	9.366	10.359	12.373
II- DESPESA COM TRANSF A MUNICÍPIOS	1.959	1.869	2.066	2.463
III- RECEITA LÍQUIDA (I - II)	7.865	7.496	8.292	9.911
IV- DESPESA NÃO FINANCEIRA	7.085	7.931	9.063	9.880
Pessoal	2.939	3.330	3.901	4.410
OCC	4.146	4.601	5.163	5.471
Investimentos	871	1.148	1.401	1.086
Inversões	1.420	1.370	1.242	1.614
Outras Despesas Correntes	1.845	2.045	2.380	2.586
Sentenças Judiciais	9	38	139	184
V - RESULTADO PRIMÁRIO (III - IV)	780	-435	-771	31
VI- Juros da dívida (líquido devido)	-84	-99	-60	-50
VII- Necessidade Financiamento Líquida (-V + VI)	-864	336	711	-80
VIII- Amortizações de Dívida	228	245	214	248
X- Nec Financ Bruta (VII + VIII + IX)	-636	580	926	168
XI- Fontes de Financiamento	97	184	171	152
Operações de Crédito	95	184	171	149
XII - Atrasos/Deficiência (X - XI)	-733	396	754	16

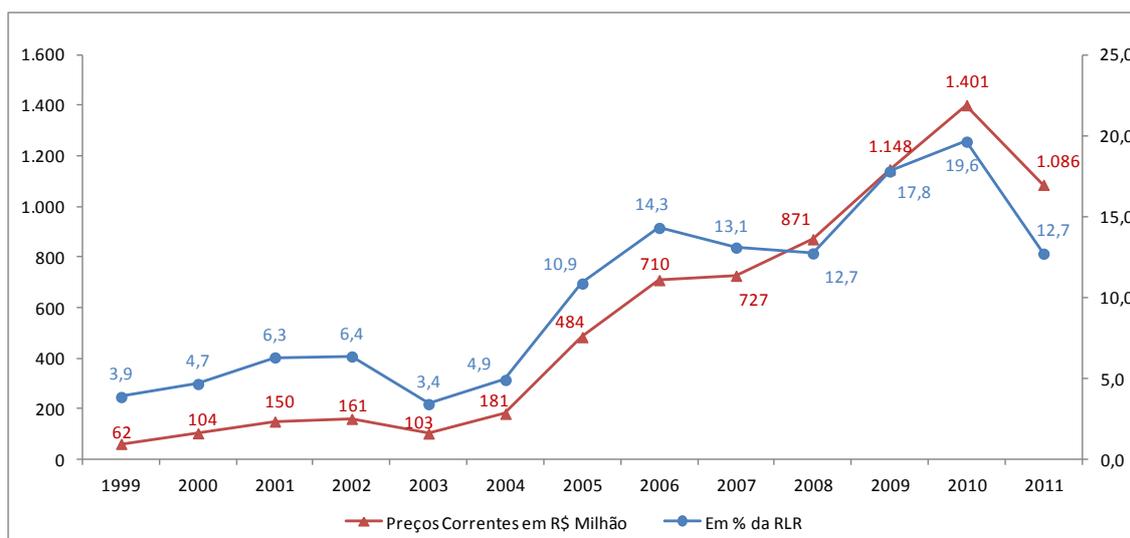
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da SEFAZ/ES

A regra que estabeleceu o não cumprimento da meta de resultado primário é até justificável se for considerado o contexto em que ela foi criada. Sabe-se que neste período (meados da década de 1990) os Estados não geravam superávits primários e, portanto, não contribuíam para um resultado positivo consolidado do setor público. No entanto, desde então este cenário se modificou e hoje os Estados contribuem com mais de 20% na geração dos superávits primários do setor público.

O Espírito Santo, no ano de 2010, acabou por descumprir a meta de resultado primário do PAF, pois obteve um déficit primário na ordem de R\$ 771

milhões. No entanto, o Estado tinha não só cumprido a outra meta-síntese do PAF, de manter a relação Dívida Financeira sobre a Receita Líquida Real menor que 1, como também apresentava tendência de queda, chegando o índice a 0,44 em 2010; apresentava uma relação dívida consolidada líquida sobre a receita corrente líquida de 0,17, bem abaixo do limite máximo de 200% estabelecido pela LRF; as despesas com pessoal sobre a RCL fecharam o ano em 46,53%, abaixo do limite prudencial e o custeio estava sob controle. Portanto, o que justificava esse déficit primário era o nível de investimentos, que chegou a R\$ 1.401 milhões (ou 19,6% da RLR), conforme detalhado na tabela abaixo:

Gráfico 17 – Investimentos do Espírito Santo de 1999 a 2011 em Preços Correntes (R\$ Milhão) e em % da RLR



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da SEFAZ/ES

O elevado investimento no ano de 2010, que chegou a R\$ 1,4 bilhão, só foi possível com a incorporação ao orçamento estadual dos excessos de superávits financeiros gerados nos anteriores, conforme detalhado na tabela a seguir. Mesmo assim, o Espírito Santo terminou o ano com uma disponibilidade financeira em caixa de R\$ 1,234 bilhão de reais para ser aplicada nos próximos exercícios.

Tabela 9 – Resultados Primários do Espírito Santo de 2003 a 2010 (Preços Correntes em R\$ Milhão)

Ano	Resultado Primário		Disponibilidade Financeira Apurada no Balanço de 2010
	Meta	Realizado	
2003	303	445	
2004	388	543	
2005	548	508	
2006	192	257	
2007	186	336	
2008	200	780	
Sub Total 1	1.817	2.869	
2009	-492	-435	
2010	-542	-771	1.235
Sub Total 2	-1.034	-1.206	1.235
Total 1+2	782	1.663	1.235

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da SEFAZ/ES

Entre os anos de 2003 e 2008, o Estado do Espírito Santo realizou superávits primários consecutivos, cujo somatório encontra-se na linha Sub Total 1, de R\$ 2,87 bilhões.

Em 2009, mesmo fragilizado pela crise macroeconômica global que, conseqüentemente, provocou queda na arrecadação, o Estado elevou os níveis de investimento, que chegaram a 17,8% da RLR. Para tanto, o Estado começou a utilizar as suas reservas financeiras acumuladas, incorporando-as aos orçamentos de 2009 e 2010, através da abertura de créditos adicionais por superávit financeiro apurados nos respectivos balanços patrimoniais. Em consequência disso, os resultados primários dos anos de 2009 e 2010 foram negativos em R\$ 435 milhões e R\$ 771 milhões respectivamente.

Mesmo assim, cabe ressaltar que, durante todo o período entre os anos de 2003 e 2010, o resultado primário acumulado apresenta ainda um superávit de R\$ 1,7 bilhão, o que é ratificado pela disponibilidade financeira de R\$ 1,2 bilhão ao final do ano de 2010.

Dessa forma, seria justo o Estado ser considerado inadimplente perante o PAF, justamente no ano em que atinge quase 20% da RLR em investimentos? A Lei 9.496/97, em seu §7º do artigo 3º, prevê uma ressalva nos casos em que os Estados não cumpram as metas do programa:

§7º A aplicação do disposto no § 6º, no que se refere ao descumprimento das metas e compromissos definidos no Programa, poderá ser revista pelo Ministro de Estado da Fazenda, à vista de justificativa fundamentada pelo Estado.

Diante de tal regra, o Ministro da Fazenda, Sr. Guido Mantega, reviu o caso, considerando o Estado adimplente, conforme abaixo:

Figura 2 – Despacho do Ministro da Fazenda em 21 de julho de 2011

DESPACHO DO MINISTRO Em 21 de julho de 2011

Processo Nº : 17944.000811/2011-14.

Interessado: Estado do Espírito Santo.

Assunto: Avaliação do cumprimento de metas e compromissos do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Estado do Espírito Santo relativos ao exercício de 2010. Apreciação dos argumentos apresentados pelo Governo do Estado do Espírito Santo para o não cumprimento das metas pertinentes ao resultado primário e à reforma do estado, previstas, respectivamente, nos incisos II e V do art. 2º da Lei Nº 9.496, de 11 de setembro de 1997.

Com fundamento no inciso IV do parágrafo único do art. 26 da Medida Provisória Nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, com a redação dada pelo art. 1º da Lei Nº 10.661, de 22 de abril de 2003, bem como no art. 2º da Medida Provisória Nº 487, de 23 de abril de 2010, e tendo em vista as manifestações da Secretaria do Tesouro Nacional e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, considero o Estado do Espírito Santo adimplente com relação ao cumprimento de metas e compromissos do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal relativos ao exercício de 2010, com efeitos de remissão da penalidade por meta não cumprida.

Publique-se e restitua-se o processo à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para a adoção das providências complementares.

GUIDO MANTEGA

Fonte: Diário Oficial da União

Portanto, torna-se necessário uma readequação nestes critérios, visto que poderia se evitar que um Estado que acumulou resultados primários positivos, reservas financeiras, manteve trajetória de queda no endividamento público, certo controle no custeio e nas despesas de pessoal e manteve relevante nível de investimentos, tenha necessidade de pedir uma revisão extraordinária ao Ministro da Fazenda por ser considerado inadimplente perante ao PAF.

Uma sugestão é incluir uma cláusula no contrato considerando, nestes casos específicos, não somente o resultado primário de um ano, mas de um período maior, entre três a cinco anos. Outra possibilidade seria considerar a disponibilidade em caixa do ente, que ratifica que o Estado, mesmo que em determinado ano não tenha realizado superávit primário, possui reserva financeira disponível para honrar seus comprometimentos futuros com a dívida pública.

CONCLUSÃO

Como mostrado no capítulo um, desde a década de 1980, em um contexto de crise no mercado financeiro internacional, que clamava por regras de contenção ao crédito, os Estados brasileiros, com a benevolência do governo federal, continuaram a ampliar gastos por meio do aumento de transferências de recursos não regulares e da contratação de novos empréstimos com instituições financeiras federais e com seus próprios bancos.

Em consequência, abriu-se espaço para o endividamento crescente dos Estados, visto que a imposição de limites mostrou-se ineficaz no controle das dívidas por serem, na prática, bastantes flexíveis. As dívidas vinculadas aos Bancos estaduais, por exemplo, quadruplicaram no período que vai de 1983 a 1995. Outro fator de expansão do endividamento foi a inexistência de controle das garantias oferecidas para a contratação das operações de crédito

Em meados da década de 1990, os Estados entraram numa grave crise financeira cujo estopim foi, sem dúvida alguma, a implantação do Plano Real. Com o fim da inflação, os governos estaduais deixaram de ganhar a receita provinda do *floating*, que permitia o adiamento dos pagamentos e o investimento do dinheiro arrecadado no mercado financeiro, possibilitando assim uma elevação artificial dos recursos e uma diminuição igualmente artificial de boa parte das despesas dos Estados.

Assim, a União refinanciou praticamente todo estoque de dívida estadual parametrizado pela Lei 9.496/97, mas condicionado a uma abrangente reestruturação fiscal e patrimonial, isto é, os Estados e o Distrito Federal seriam obrigados a cumprir as metas fiscais que seriam estabelecidas anualmente nos Programas de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF) de cada ente subnacional.

O PAF é, sem dúvida, um marco importante nas finanças públicas do país. A partir dele, os Estados realizaram esforços no sentido de sanear suas finanças, promovendo ações que estimulassem aumento nas receitas e, em paralelo, iniciava-se gradualmente a cultura de controle nas despesas. O

refinanciamento das dívidas, pela União, trouxe alívio imediato de fluxo de caixa para os entes, que apresentavam relevantes dificuldades na gestão financeira frente à nova realidade macroeconômica que se desenhava no país à época.

Em síntese, o PAF conseguiu promover a responsabilidade fiscal no âmbito subnacional, visando à estabilidade e à sustentabilidade das finanças estaduais. Dentro desse contexto, esse trabalho teve como principais objetivos:

- Apresentar os conceitos e a metodologia pertinente ao Programa;
- Demonstrar e avaliar os efetivos resultados referentes à gestão fiscal e financeira dos Estados brasileiros após a assinatura do Programa;
- Apresentar argumentos e discutir os resultados do PAF para o Estado do Espírito Santo, desde 1998 ao ano de 2011, tanto no âmbito da política fiscal quanto no da dívida pública.
- Apontar situações empíricas, tendo como base o Espírito Santo, que evidenciam a necessidade de modificações no PAF como forma de torná-lo ainda mais eficaz, após treze anos do Programa entrar em vigor.

No segundo capítulo foi destacado que, antes do PAF, no período entre 1995 e 1998, os Estados brasileiros não contribuía para obtenção de superávits primários consolidados do setor público, em virtude de resultados primários negativos. A partir de 1999, são treze anos consecutivos que os Estados colaboram, com importante relevância, para que o setor público obtenha resultados primários positivos. Em média, nos últimos cinco anos, em torno de 25% do resultado primário total do setor público em relação ao PIB foi obtido pelos entes subnacionais.

O controle do endividamento público dos Estados, influenciado positivamente pela geração de resultados primários positivos, é retratado por meio da relação de dívida fundada financeira sobre a receita líquida real dos respectivos Estados. Em todas as regiões do Brasil houve redução neste indicador ao longo dos últimos onze anos.

Em relação ao Estado do Espírito Santo, ressalta-se que, entre os anos de 1996 e 1998, quando começa a vigorar o PAF, os resultados primários

negativos refletem a situação financeira complicada que o Estado enfrentava. Este quadro de grave desequilíbrio financeiro perdurou até o início dos anos 2000, onde ainda havia atraso nos pagamentos.

Entretanto, a partir daí é perceptível a tendência de melhora nos resultados primários, ratificados por sucessivos superávits primários até 2008. Apenas nos anos de 2009 e 2010 o Espírito Santo incorreu novamente em déficits primários. No entanto, o contexto financeiro em que estes resultados aconteceram era totalmente diferente do final da década de 90, já que os déficits primários nestes anos foram em decorrência da abertura de créditos adicionais ao orçamento anual com recursos oriundos de superávits financeiros apurados em exercícios anteriores, de forma a manter os investimentos em patamares elevados para promover o desenvolvimento econômico e social do Estado, na ordem de R\$ 1,15 bilhão e R\$ 1,40 bilhão nos anos de 2009 e 2010, respectivamente. Em 2011, o Espírito Santo obteve novamente um superávit primário, na ordem de R\$ 31 milhões.

Em relação ao controle sobre os limites de gastos com pessoal, o Estado descumpriu o limite máximo estabelecido pela lei vigente nos três anos anteriores à assinatura do PAF (1996 a 1998). Desde então, houve tendência de queda nos gastos com pessoal sobre a RCL e, a partir de 2003, o Estado encontra-se abaixo em relação ao limite máximo estabelecido na Lei Complementar Federal de 2000 (LRF).

A dívida pública do Estado apresenta grande tendência de queda a partir de 2001, saindo de uma relação de dívida fundada sobre a receita líquida real de 1,25, que ainda estava acima da meta de 1 estabelecida no PAF, para 0,37 em 2011.

Em síntese, ratificou-se que o Espírito Santo, mais precisamente a partir de 2003, obteve relevantes superávits primários e redução em sua relação de dívida sobre a receita, além de demonstrar controle nos gastos com pessoal e no custeio e aumentar seus investimentos públicos, cumprindo as metas do PAF em quase todos os anos.

Por fim, no capítulo três, buscou-se demonstrar que o índice de atualização monetária IGP-DI, da Fundação Getúlio Vargas, que atualiza monetariamente o estoque da dívida refinanciada no âmbito da Lei 9.496/97, não é o indexador mais adequado para ser utilizado em tal tipo de contrato. Além disso, também se evidenciou que os juros de 6% ao ano cobrados ao Espírito Santo são maiores que o próprio custo de rolagem da dívida federal, tornando nítido que os encargos financeiros deste contrato estão demasiadamente onerosos aos cofres estaduais.

Também foi retratada uma situação empírica, ocorrida no ano de 2010 com o Estado do Espírito Santo, que ressalta que classificar um Estado como inadimplente perante o PAF utilizando-se como critério que o ente subnacional não cumpriu sua meta de superávit primário não é o mais adequado, em função da situação fiscal que o Estado se encontrava. Desta forma, foi sugerida uma flexibilidade neste critério, onde poderia se considerar a meta de resultado primário aliada à disponibilidade de caixa do Estado, ou considerar mais de um ano como período para serem obtidas as metas de resultados primários positivos.

Em resumo, demonstrou-se que o PAF deve ser aperfeiçoado com o intuito de continuar colaborando de forma eficaz para a evolução da gestão fiscal e financeira dos Estados, fato que ocorre desde 1998 e que foi ratificado nesta dissertação por meio das evidências empíricas mostradas.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, F. Reforma do estado e federalismo: o caso dos governos estaduais brasileiros. Fundação Joaquim Nabuco, Pernambuco, 1998.

ABRUCIO, F., COUTO, C. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. *São Paulo em Perspectiva*, 10(3), São Paulo, 1996.

AFONSO, J. Descentralizar e depois estabilizar: a complexa experiência brasileira. *Revista do BNDES*, junho de 1996.

AFONSO, J. Endividamento Público Estadual e Municipal: evolução recente perspectivas da nova ordem constitucional. Dezembro, 1989.

ALESINA, A. e PEROTTI, R. (1996). Budget deficits and budget institutions. IMF Working Paper, 96/52, May, 32.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br>.

BLANCHARD, O. e FISCHER, S. Lectures on macroeconomics. MIT Press, 1989.

CARVALHO, F. Equilíbrio fiscal e política econômica keynesiana. *Revista Análise Econômica*, Porto Alegre, ano 26, n. 50, p. 7-25, setembro de 2008.

CUKIERMAN, A. e MELTZER, A. H. A political theory of government debt and deficits in a neo-Ricardian framework. *The American Economic Review*, v. 79, n. 4, September, p. 713-32, 1989.

DATHEIN, Ricardo. Os primeiros sete meses do Governo Lula e o debate com seus críticos. *Análise Econômica*, ano 21, n. 40, set. 2003.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. Disponível em: <http://www.diariooficial.com.br>

DORNBUSCH, R. e EDWARDS, S. (1990). Macroeconomic Populism. *Journal of Development Economics*, n. 32, p. 247-77.

GIAMBIAGI, F. (2002). "Superando as metas fiscais". *Conjuntura Econômica*. Rio de Janeiro, FGV, p. 22-25, Janeiro, 2002.

GIAMBIAGI, F. A política fiscal do governo Lula em perspectiva histórica: qual é o limite para o aumento do gasto público? Ipea, 2006 (Texto para Discussão, 1.169).

IPEADATA. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>

KEYNES, J.M. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. New York: Harcourt, Brace, Jovanovitch, 1964.

- LOPREATO, F. O colapso das finanças estaduais e a crise da federação. São Paulo: Editora UNESP. IE – Unicamp, 2002.
- LOPREATO, F. O endividamento dos governos estaduais nos anos 90. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 15, 117-158, dez. 2000.
- MELLO, G., SLOMSKI, V., CORRAR, L. Estudo dos reflexos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos estados brasileiros. *UnB Contábil*, Jan/ Jun – 2005.
- MORA, M., GIAMBIAGI, F. Federalismo e endividamento subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual e municipal. Rio de Janeiro, IPEA, dez. 2005 (Texto para Discussão 1142)
- MOREIRA, R. Superávit primário, dívida pública e taxa de juros no Brasil recente (2000-2005): uma perspectiva crítica. *Pesquisa & Debate*, São Paulo, volume 18, número 1, pp. 49-65, 2007.
- PLANO ANUAL DE FINANCIAMENTO 2011. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br>
- PROGRAMAS DE REESTRUTURAÇÃO E AJUSTE FISCAL DO ESPÍRITO SANTO DOS ANOS DE 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011. Disponível na Secretaria de Estado da Fazenda do Espírito Santo.
- RELATÓRIO ANUAL DA DÍVIDA PÚBLICA E DO PROGRAMA DE AJUSTE FISCAL 2011. Disponível em: <http://www.sefaz.es.gov.br>
- RELATÓRIOS DE AVALIAÇÃO DA SECRETÁRIA DO TESOUREIRO NACIONAL SOBRE A SITUAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO DOS ANOS DE 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011. Disponível na Secretaria de Estado da Fazenda do Espírito Santo.
- RIGOLON, F., GIAMBIAGI, F. A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos estados. Rio de Janeiro, BNDES, julho - 1999 (Texto para Discussão 69)
- ROCHA, F., SILVA, E. Teoria fiscal do nível de preços: um teste para a economia brasileira no período 1966-2000. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 34, n. 3, Dez. 2004.
- SILVA, I., SOUSA, M. Determinantes do endividamento dos Estados Brasileiros: uma análise de dados de painel. Universidade de Brasília/departamento de Economia. Texto 259, 2002.
- SOLA, L.; GARMAN, C. & MARQUES, M. Central Banking, Democratic Governance and Political Authority: The Case of Brazil in a Regional Perspective. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 106-131, abr.-jun. 1997.

TAVARES, M. Vinte anos de política fiscal no Brasil: dos fundamentos do novo regime à Lei de Responsabilidade Fiscal. *Revista de Economia & Relações Internacionais*, vol. 4, n. 7, julho de 2005.

VASCONCELOS, J., PIANCASTELLI, M., MIRANDA, R. Esforço fiscal dos estados brasileiros. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 37, nº 1, jan-mar. 2006.