ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Piancastelli, Marcelo; Boueri, Rogério

Working Paper

Dívida dos estados 10 anos depois

Texto para Discussão, No. 1366

Provided in Cooperation with:
Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Piancastelli, Marcelo; Boueri, Rogério (2008) : Dívida dos estados 10 anos depois, Texto para Discussão, No. 1366, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/91322

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 1366

DÍVIDA DOS ESTADOS
10 ANOS DEPOIS

Marcelo Piancastelli
Rogério Boueri

Rio de Janeiro, dezembro de 2008

TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 1366

DIVÍDA DOS ESTADOS 10 ANOS DEPOIS

Marcelo Piancastelli*
Rogério Boueri*

Rio de Janeiro, dezembro de 2008

* Da Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos do Ipea.

Governo Federal

Ministro de Estado Extraordinário de Assuntos Estratégicos – Roberto Mangabeira Unger

Secretaria de Assuntos Estratégicos

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais, possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro, e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcio Pochmann

Diretor de Administração e Finanças
Fernando Ferreira

Diretor de Estudos Macroeconômicos
João Sicsú

Diretor de Estudos Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Diretora de Estudos Regionais e Urbanos
Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos Setoriais
Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento
Mário Lisboa Theodoro

Chefe de Gabinete
Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Comunicação
Estanislau Maria de Freitas Júnior

URL: http:/www.ipea.gov.br

Ouvidoria: http:/www.ipea.gov.br/ouvidoria

ISSN 1415-4765

JEL: H74, H75

TEXTO PARA DISCUSSÃO

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

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

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

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 FINANÇAS ESTADUAIS E CENÁRIO MACROECONÔMICO 9

3 ESTOQUE DA DÍVIDA E RELAÇÃO DÍVIDA/RECEITA LÍQUIDA REAL 10

4 EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS PRIMÁRIOS DOS ESTADOS 16

5 DETERMINANTES DOS RESULTADOS PRIMÁRIOS DOS ESTADOS 22

6 DESPESAS DE PESSOAL DOS ESTADOS 25

7 RECEITA TRIBUTÁRIA DOS ESTADOS 28

8 INVESTIMENTOS DOS ESTADOS 33

9 AUTONOMIA/DEPENDÊNCIA FISCAL DOS ESTADOS 36

10 RESULTADOS NOMINAIS E A NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DOS ESTADOS 38

11 CONSIDERAÇÕES FINAIS 40

REFERÊNCIAS 41

SINOPSE

O objetivo deste trabalho é avaliar a evolução da situação financeira dos estados brasileiros dez anos após a renegociação da dívida com o governo federal. A renegociação da dívida foi efetivada mediante a aprovação de um Programa de Ajuste Fiscal com metas periodicamente reavaliadas. Esta inovação representou um grande esforço na direção do aperfeiçoamento da administração financeira do setor público brasileiro. Inicialmente, é analisada a evolução dos parâmetros do Programa de Ajuste Fiscal. Em seguida, o trabalho procura explorar os impactos da renegociação da dívida para a consolidação de relações federativas mais claras e transparentes entre o governo federal e os governos estaduais. Por fim, são examinadas tendências e desafios que se apresentam para as finanças dos estados em futuro próximo.

ABSTRACT

This paper attempts to examine the evolution of the financial conditions of Brazilian States ten years after the re-structuring of their financial debt. Re-structuring the financial debt was implemented according to a fiscal adjustment program which established targets to be periodically re-assessed. It is considered as a major effort to improve the financial management of the Brazilian public sector. Major attempt is to assess the extent to which the financial debt renegotiation contributed to the consolidation of clearer and more transparent federalist relations among the Central and the States Governments in Brazil. Such analysis is initially conducted through the parameters of the fiscal adjustment program. Then, tendencies and new challenges for the States financial management in the forthcoming future will be examined.

1 INTRODUÇÃO

No dia 28 de junho de 1998, as autoridades do Estado de Alagoas e do Ministério da Fazenda assinaram e concluíram, no último dia do prazo legal estabelecido, o longo e trabalhoso processo de renegociação da dívida financeira dos estados brasileiros.[1]

A situação financeira dos estados brasileiros, que já era delicada, havia algum tempo, agravou-se de maneira acentuada com a implantação do Plano Real em julho de 1994. Quando da posse dos novos governadores, em 1995, 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 imperiosa necessidade imposta não só pelas circunstâncias políticas, mas também pelo risco de contaminar e comprometer o funcionamento da economia como um todo. O processo de renegociação teve seu início com 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 Voluntária (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 renegociação.

As características da Lei nº 9.496/1997 são por demais conhecidas, mas se diferenciaram das diversas leis anteriores[2] que autorizaram a renegociação de dívidas dos estados. Primeiro, foi um refinanciamento de dívidas que se manteve inalterado por dez anos. Isto constitui, por si só, fato inusitado na história das finanças públicas brasileiras e, sobretudo, das finanças dos estados brasileiros. Segundo, fez parte do processo de renegociação das dívidas um acordo sobre um Programa de Ajuste Fiscal de longo prazo para cada um dos estados. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) teve destacado papel na implantação do Programa de Ajuste Fiscal dos Estados e na sua manutenção ao longo dos dez primeiros anos de vigência. Espera-se que este padrão de qualidade de trabalho seja mantido, pois foi, e continua sendo, importante contribuição para o melhor funcionamento e aperfeiçoamento das finanças públicas do país. Terceiro, a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei

1. Após o encerramento deste prazo legal, os estados de Tocantins, Amapá e o Distrito Federal conseguiram renegociar suas dívidas, uma vez que novo dispositivo legal assim o permitiu (MP nº 2.192-70/2001).

2. Refinanciamentos de dívidas anteriores dos estados tiveram base nas seguintes leis: Lei nº 7.976, de 20 de dezembro de 1989; Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; Lei nº 8.620, de 5 de janeiro de 1993; Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993.

Complementar (LC) nº 101/2000, quase dois anos após a conclusão da renegociação da dívida dos estados, deu maior consistência à renegociação então efetivada e introduziu novos parâmetros de desempenho que foram incorporados pelo Programa de Ajuste Fiscal, tornando mais difícil qualquer tentativa de alteração. A LRF introduziu também a proibição de renegociação de dívidas entre os entes federativos e impôs novos parâmetros para a efetivação de operações de crédito.

O objetivo deste trabalho é examinar os resultados obtidos pela renegociação da dívida dos estados dez anos após a sua conclusão.[3] O período em análise está compreendido entre 1995 e 2006. A disponibilidade de algumas informações poderá alterar este período de análise. Em alguns casos se restringirá ao período compreendido de 2000 a 2006. Em outros, poderá se estender até o final do ano 2007. A análise será concentrada, inicialmente, na evolução dos parâmetros de desempenho do Programa de Ajuste Fiscal dos estados. São parâmetros objetivos concernentes à relação dívida financeira/receita líquida real (RLR): resultado primário, despesas com funcionalismo público, receita tributária, despesas de investimento. O desempenho do processo de privatização, permissão ou concessão de serviços públicos, reforma administrativa e patrimonial não serão abordados por uma questão de limitação de tempo e recursos, dado que se trata de uma extensa e complexa área de investigação. Dez anos são um prazo suficientemente longo para se examinarem erros e acertos da renegociação e se identificarem novas tendências e desafios futuros. O trabalho procurará examinar outras evidências resultantes do Programa de Ajuste Fiscal dos Estados que possam refletir novas tendências e desafios para o futuro próximo.[4] É importante ter claro que o desfecho das discussões em torno do Projeto de Reforma Tributária, ora em andamento no Congresso Nacional, poderá alterar substancialmente o panorama futuro das finanças estaduais. De maneira análoga, e como de costume nas finanças públicas brasileiras, não só o futuro tem a peculiaridade de apresentar surpresas, mas também o passado. Nesse sentido, o desfecho das discussões no Congresso Nacional a respeito dos precatórios acumulados em passado recente pelos diversos níveis de governo, também poderá afetar o panorama das finanças públicas estaduais. Os estados brasileiros são os maiores detentores de débitos acumulados com os precatórios. Esta é mais uma razão pela qual é importante e se justifica o esforço de análise dos resultados do Programa de Ajuste Fiscal dos Estados e da renegociação de sua dívida financeira transcorridos dez anos de sua implantação.

Após esta introdução, a primeira seção examina a relação de algumas magnitudes mais expressivas das finanças públicas dos estados e o Produto Interno Bruto (PIB) nacional. A segunda seção trata da evolução da dívida financeira e da relação dívida/RLR; a terceira seção aborda a evolução dos resultados primários e considera algumas características regionais dos mesmos; a quarta seção trata dos determinantes dos resultados primários dos estados; a quinta analisa as despesas de pessoal dos estados; a sexta seção aborda a evolução da receita tributária dos estados; a sétima seção analisa os investimentos dos estados no período em estudo; a oitava estima parâmetros de autonomia fiscal dos estados e faz inferências sobre o significado de tais parâmetros num eventual processo de descentralização dos estados brasileiros; a nona seção procura

3. A bibliografia sobre a renegociação da dívida dos estados é escassa. Trabalho recente foi apresentado por Mora (2002).

4. Não é objetivo deste trabalho examinar o impacto da renegociação da dívida sobre o crescimento da dívida dos estados, uma vez que são muitos os fatores intervenientes. Ver Oliveira e Medina (1999).

estimar a necessidade de recursos dos estados para que seja atingido o equilíbrio nominal e avalia a necessidade de recursos adicionais para manter o equilíbrio das finanças estaduais diante de uma eventual aprovação, pelo Congresso Nacional, de sistemática para pagamentos dos precatórios. A última seção faz algumas considerações e conclui.

2 FINANÇAS ESTADUAIS E CENÁRIO MACROECONÔMICO

As finanças públicas estaduais passaram a ter maior expressão macroeconômica nos dez anos após a renegociação da dívida dos estados. Os consistentes resultados primários obtidos pelos estados são uma importante contribuição para o resultado consolidado do setor público como um todo. A tabela 1 fornece uma visão da importância de alguns agregados financeiros dos estados em relação ao PIB. A receita total dos estados passou de 11,2% para 13,1% do PIB, no período 1995-2006. Em 1997 houve uma súbita elevação nesta participação por conta da própria renegociação da dívida e absorção de passivos pelos tesouros estaduais. A receita tributária dos estados, como percentual do PIB, elevou-se de 7,0% para 8,2% do PIB. A arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), por sua vez, elevou-se, no período, em cerca de 1 ponto percentual (p.p.).[5,6]

TABELA 1
Relações dos estados
(Em % PIB)

Ano	Receita total	Receita tributária	ICMS	Despesa pessoal	Custeio[a]	Investimento
1995	11, 223	7, 092			1, 164	2, 202
1996	11, 843	7, 052			1, 277	2, 166
1997	18, 486	6, 715	6, 342		1, 365	7, 691
1998	13, 850	6, 686	6, 221		1, 630	4, 042
1999	12, 839	6, 787	6, 374		1, 486	2, 552
2000	12, 920	7, 403	6, 979	4, 415	2, 013	1, 978
2001	12, 884	7, 821	7, 241	4, 348	1, 395	1, 733
2002	12, 840	7, 963	7, 131	4, 289	5, 298	0, 952
2003	12, 311	7, 929	7, 018	3, 740	5, 349	1, 330
2004	12, 334	8, 073	7, 121	3, 916	5, 412	1, 387
2005	12, 841	8, 191	7, 226	3, 941	5, 923	0, 854
2006	13, 092	8, 283	7, 374	4, 075	6, 097	0, 943

Fonte: STN.

Elaboração do autor.

[a] Custeio dos estados incorpora as seguintes contas: diárias (civil e militar), auxílio financeiro a estudantes, auxílio a pesquisadores, obrigações decorrentes da política monetária, encargos, avais, garantias, autárquicos, material de consumo, material de distribuição gratuita, passagens e despesa de locomoção, outros serviços de terceiros, pessoa física, locação de mão-de-obra, arrendamento mercantil, equalização de preços e taxas, auxílio-alimentação, obrigações tributárias e contributivas, auxílios financeiros a pessoa física, auxílio-transporte, auxílio-fardamento, seguros e similares, remuneração de cotas de fundos, serviços de consultoria, outros serviços de terceiros, pessoa jurídica.

5. O projeto de reforma tributária em tramitação no Congresso não tem ainda uma forma definitiva, o que torna difícil qualquer previsão sobre a evolução da receita dos estados em futuro previsível.

6. Naturalmente, o crescimento da arrecadação do ICMS é tema de elevada complexidade dadas as características da federação brasileira. A existência de guerra fiscal entre os estados é um fator de afeta diretamente a arrecadação. Ver Piancastelli e Perobelli (1996) e Varsano (2002).

Com relação às despesas dos estados, apenas as de pessoal não apresentaram variação expressiva em relação ao PIB. No período 2000-2006 houve uma leve redução na relação desta categoria de despesa. Por outro lado, enquanto os investimentos estaduais apresentaram uma redução de cerca de 1% do PIB, as despesas de custeio apresentaram acentuado crescimento como proporção do PIB. Passaram de 1,1%, em 1995, para 6,0% do PIB em 2006. A elevação das despesas de custeio se acelerou a partir do ano 2000, quando foi promulgada a LRF. As despesas de custeio dos estados não foram objeto de imposição de nenhum limite por parte da LRF, tal como ocorreu com as despesas de pessoal. Assim, as despesas de custeio se tornaram o canal do qual os estados passaram a se utilizar para elevar os gastos correntes. Práticas de elevação dos gastos por meio da contratação de serviços de pessoa jurídica e/ou pessoa física foram amplamente utilizadas. As despesas de custeio passaram a ser importante componente da estrutura de gastos dos estados no advento da LRF, com forte tendência de crescimento. Com os investimentos dos estados, deu-se o contrário: houve sensível redução. Passaram de 2,2% em 1995, para 0,94% do PIB em 2006. Existe a possibilidade de que gastos de investimentos dos estados sejam executados por empresas estatais e, assim, não contabilizados pela administração direta. Este é certamente o caso do Estado de São Paulo. As expectativas, no entanto, são no sentido de que operações de crédito em negociação e a implantação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), ao longo de 2007 e 2008, contribuam para elevar os investimentos dos estados. A redução dos investimentos, contudo, até o ano de 2006, configura a prática de se utilizar esta componente do gasto como variável de ajuste para o cumprimento de metas fiscais, tal como será visto na oitava seção.

3 ESTOQUE DA DÍVIDA E RELAÇÃO DÍVIDA/RECEITA LÍQUIDA REAL

O estoque da dívida refinanciada até junho de 1998 foi de cerca de R$ 100,4 bilhões. Em dezembro de 2006 o saldo remanescente era de cerca de R$ 336,8 bilhões, conforme mostra a tabela 2. Os saldos da dívida remanescente são reajustados de acordo com o Índice Geral de Preços (IGP) mais 6% ao ano (a.a.). O crescimento do saldo devedor dos estados é devido também ao acúmulo de resíduos não pagos em decorrência do limite imposto aos pagamentos mensais como proporção da RLR e, naturalmente, pelo fato de o fluxo de pagamentos não estar vinculado ao estoque da dívida. Alguns estados, no entanto, já estão abatendo seu saldo devedor com os próprios pagamentos derivados da RLR. É o caso de estados com estoques de dívidas mais baixos.

Os pagamentos de amortização da dívida são efetivados com base em um percentual da RLR dos estados,[7] acordado em contrato. Esta foi uma condição de

7. O conceito de RLR utilizado pela STN difere do conceito de receita real, conforme estipulado nos livros-texto de economia. No conceito da STN, depois utilizado, equivocadamente, na própria Lei nº 9.496/1997, RLR é uma média de receitas nominais e não propriamente uma receita real, conforme as variações de algum índice de inflação. De acordo com o conceito em uso, RLR é a receita líquida realizada nos 12 meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e, no caso dos estados, as transferências aos municípios e as transferências constitucionais e legais. A Lei nº 10.195/2001 determinou que o cálculo da RLR exclua da receita realizada as deduções tratadas na Lei nº 9.424/1996 – que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

negociação visando assegurar que os estados não tivessem suas finanças sufocadas pelos comprometimentos de pagamentos de dívida. Por um lado, se tal sistemática viabilizou os pagamentos de amortizações mensais por parte dos estados, por outro, ao desvincular o fluxo de pagamentos do saldo remanescente da dívida, gerou um acréscimo ao saldo devedor que deverá ser refinanciado findo o prazo de 30 anos, conforme estabelece a Lei nº 9.496/1997, acima referida. O crescimento do saldo devedor tem dado origem a freqüentes tentativas de se alterarem as condições de renegociação da dívida.

TABELA 2
Dívida refinanciada dos estados: Lei nº 9.496
(Em milhões)

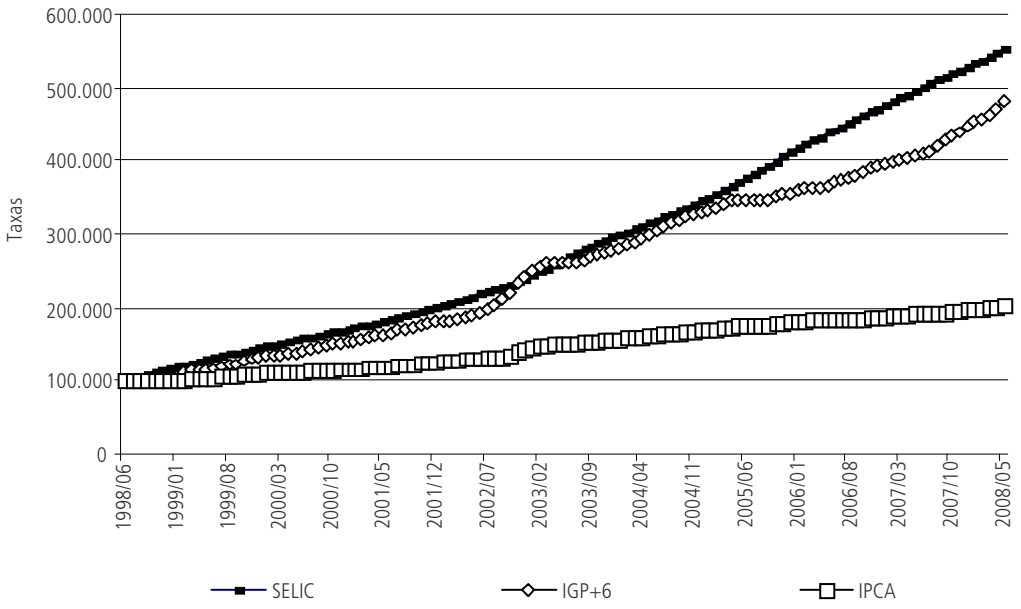
Estados	Junho de 1998	Dezembro de 2006
AC	19.252	906.912
AL	677.887	5.454.828
AM	120.000	1.580.202
AP		94.292
BA	959.662	9.375.501
CE	138.081	3.185.362
DF	642.272	1.464.894
ES	429.887	2.759.351
GO	1.340.356	12.284.388
MA	244.312	5.651.341
MG	11.827.540	44.645.794
MS	1.236.236	5.974.914
MT	805.682	5.590.457
PA	274.495	1.752.089
PB	266.313	2.473.918
PE	163.641	4.471.262
PI	250.654	2.478.208
PR	519.944	10.970.256
RJ	18.536.808	45.191.957
RN	73.272	1.245.139
RO	146.950	1.902.191
RR	7.247	504.461
RS	9.427.324	30.976.212
SC	1.552.400	9.356.688
SE	389.065	1.537.232
SP	50.388.778	124.882.887
TO		144.253
BRASIL	100.438.058	336.854.990

Fonte: STN.

O gráfico 1 mostra uma aproximação do subsídio implícito embutido na renegociação da dívida dos estados. Os dados atuais não são publicados pela STN. O valor do subsídio inicial embutido na renegociação foi estimado, na época, em cerca de

R$ 11 bilhões. Estimativas atuais ajustam este valor para cifras em torno de R$ 106 bilhões. Fosse o estoque da dívida reajustado de acordo com a taxa Selic, o saldo remanescente, em maio de 2008, seria de cerca de R$ 552 bilhões, não descontadas as amortizações até então efetivadas. O reajuste efetivo, por meio do Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI) mais 6% a.a., gerou um estoque de cerca de R$ 486 bilhões, da mesma forma, não descontadas as amortizações realizadas. A hipótese de reajuste por meio do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) teria produzido um estoque de dívida de cerca de R$ 204 bilhões. A discrepância de tais valores com os da tabela 2 é devida à dedução de pagamentos de amortização já efetivados ao longo dos dez anos passados, cujas informações não são publicadas pela STN.

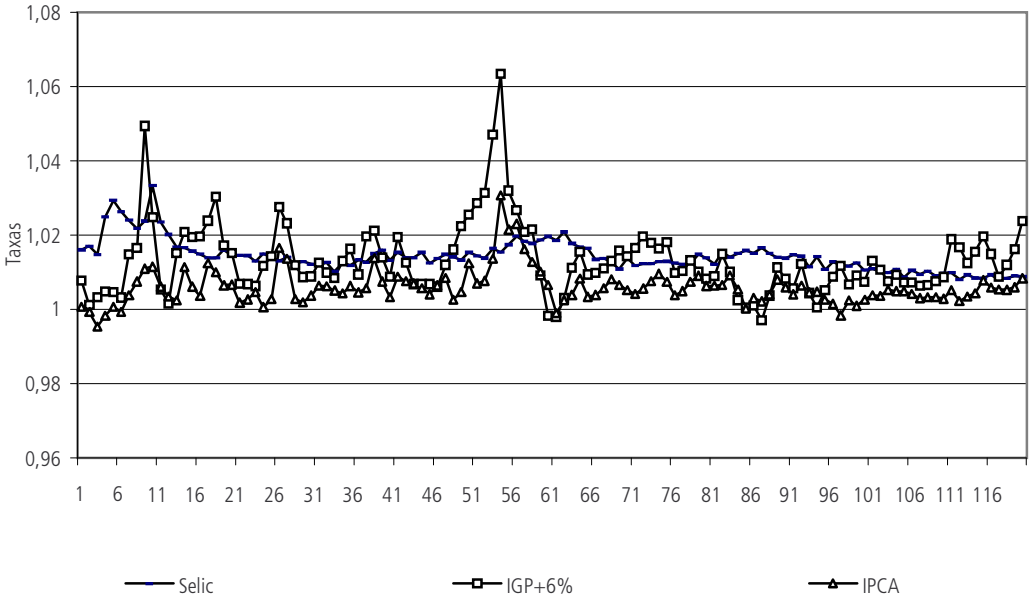
GRÁFICO 1
Estoque da dívida dos estados conforme taxas de reajuste



Fonte: IPEADATA.

O gráfico 2 mostra o diferencial entre a taxa Selic, o fator IGP mais 6% e o IPCA mais 6%, medidos pelas suas variações mensais de junho de 1998 até maio de 2008. A volatilidade da taxa de reajuste derivada do IGP é flagrante. Coincidentemente com os períodos de alta ocorrem as pressões para que se alterem as condições de renegociação e do fator de reajuste. As flutuações da taxa Selic, por outro lado, são menos acentuadas, tal como as variações do IPCA. A possível inadequação do IPCA, como referência de reajuste para tal tipo de ativo/passivo, é o limitado escopo do índice como referência de inflação, ao se restringirem a faixas de consumo de renda até salários mínimos. A utilização de qualquer outro índice, com variações menores que a taxa Selic atrai subsídio implícito do Tesouro Nacional aos estados, pois o custo de captação do Tesouro para a rolagem da dívida seria maior que a taxa paga pelos estados.

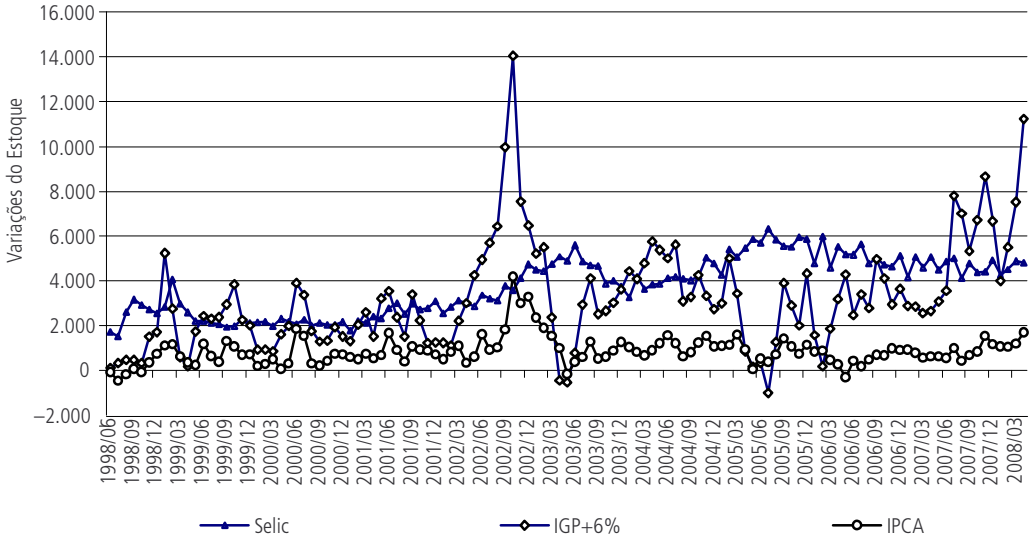
GRÁFICO 2
Taxas de juros



Fonte: STN/Ipeadata.

No gráfico 3, são mostrados os acréscimos ao estoque da dívida de acordo com as taxas praticadas, Selic, IGP mais 6% a.a., IPCA mais 6% a.a. Novamente, é visível que os acréscimos por conta das variações do IGP são mais acentuadas tanto positiva quanto negativamente. As variações de acréscimo ao estoque da dívida devido ao IPCA são menos acentuadas que as derivadas do IGP, porém ainda são mais acentuadas que as variações oriundas da taxa Selic.

GRÁFICO 3
Variação do estoque da dívida conforme índices de reajuste



Fonte: STN/Ipeadata.

A priori, não existem argumentos teóricos irrefutáveis a favor do uso da taxa Selic ou do IGP mais 6% a.a. Até maio de 2008, o estoque estimado de acordo com a taxa Selic é superior em cerca de R$ 66 bilhões (R$ 552 menos R$ 486) àquele estimado com o IGP. No caso do IPCA, é ainda mais baixo. Tal discrepância, no entanto, pouco tem a ver com o fluxo de caixa presente dos estados. O efeito principal do critério de reajuste, mas não menos importante, resulta nas restrições para contratação de novas operações de crédito. A relação dívida/RLR seria, certamente, mais elevada fosse o fator de reajuste a taxa Selic. A capacidade de contratação de operações de crédito por parte dos estados estaria, portanto, diretamente afetada.

Por outro lado, a adoção do IGP atrai sempre o risco cambial, além do risco oriundo das pressões inflacionárias internas. Ao se acrescentar o custo de uma proteção ao risco cambial (*hedge* cambial) diante da taxa Selic, não é possível, *a priori*, estabelecer a diferença entre os dois critérios de reajuste. Alguns estados têm apresentado propostas concretas de troca de dívida junto ao Tesouro Nacional por dívida junto à instituição financeira nacional ou estrangeira, com a troca de indexador. Tal dispositivo é facultado pela LRF, desde que as condições do novo endividamento sejam mais favoráveis que as atuais junto ao Tesouro.

A opção de se alterarem os critérios da renegociação para a adoção do IPCA é de caráter essencialmente político, tal como a adoção do IGP + 6% também o foi. Entretanto, tal alteração terá o efeito de provocar uma redução mais acelerada na relação dívida/RLR e, desta forma, permitir uma onda de operações de crédito por parte dos estados. Nem sempre isto é desejável e a experiência do passado o demonstra. Bancos oficiais – Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – e bancos internacionais – Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – tendem a induzir os estados a assumirem compromissos financeiros para cobrir despesas de custeio. Tais iniciativas distorcem a LRF e desorganizam as finanças públicas estaduais, como também demonstra o passado recente.

Investimentos em grandes projetos de infra-estrutura necessitam, de fato, de maiores aportes de recursos, pois são empreendimentos indivisíveis e precisam ser executados num curto período de tempo. Para que se habilitem a realizar novas operações de crédito, os estados devem controlar suas despesas correntes para abrir espaço para geração de capacidade de pagamento futura. A tradição mostra, no entanto, que governadores tendem a pressionar o governo federal no sentido de flexibilizar as regras do Programa de Ajuste para que eles possam elevar os investimentos. Os governantes, na sua maioria, são exímios investidores, quando os encargos ficarem para ser pagos pelos sucessores e pelas gerações futuras. Vários estados, no entanto, têm demonstrado condições para executar investimentos criando capacidade de pagamento para o futuro sem desorganizar suas finanças públicas.

A tabela 3 mostra a evolução da dívida consolidada dos estados em relação à RLR e em relação à receita corrente líquida (RCL). Ambos os coeficientes apresentaram reduções em termos médios. A relação dívida/RLR passou de 1,78 para 1,20 e a relação dívida/RCL passou de 1,70 para 1,43. O exame de tais parâmetros atesta um inequívoco êxito da renegociação da dívida dos estados. A relação dívida/RLR, em 31 de dezembro de 2000, era superior a 2,0 em 11 estados. Em 31 de dezembro de 2006,

sete estados apenas permaneciam com relação acima de 2,00. Apenas os estados de São Paulo e de Minas Gerais apresentaram elevações de tais coeficientes no período em análise. Já no advento da LRF, a relação relevante passou a ser dívida consolidada e RCL. Em 31 de dezembro de 2000, sete estados tinham relação superior a 2,00 e, em 31 de dezembro de 2006, apenas dois permaneciam com relação superior a 2,00, o parâmetro limite para que os estados se habilitem a contratar operações de crédito.

TABELA 3
Relação dívida/RLR e dívida/ RCL dos estados*

Estados	Dívida/RLR		Dívida/RCL	
	2000	2006	2000	2006
AC	1,21	0,59	1,04	0,52
AL	2,95	2,49	2,23	2,22
AM	1,10	0,39	1.,00	0,33
AP	0,06	0,12	0,05	0,11
BA	2,10	1,21	1,64	1,02
CE	1,08	0,69	0,87	0,60
DF	0,23	0,35	0,36	0,33
ES	0,98	0,40	0,98	0,34
GO	4,08	2,38	3,13	1,82
MA	2,83	1,33	2,58	1,15
MG	1,79	2,51	1,41	1,89
MS	4,35	2,29	3,10	1,81
MT	2,52	1,29	2,50	1,10
PA	0,64	0,48	0,57	0,44
PB	1,93	0,90	1,53	0,76
PE	1,04	0,82	0,86	0,67
PI	2,20	1,01	1,73	0,85
PR	1,50	1,61	1,29	1,26
RJ	3,28	2,45	2,07	1,72
RN	0,77	0,31	0,71	0,26
RO	1,39	0,84	1,11	0,72
RR	0,40	0,13	0,31	0,10
RS	3,35	3,19	2,66	2,53
SC	2,51	1,39	1,83	1,09
SE	1,00	0,60	0,88	0,57
SP	2,46	2,51	1,93	1,89
TO	0,39	0,14	0,35	0,13
Média	1,78	1,20	1,70	1,43

Fontes: Relatórios fiscais homologados no Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação (SISTN) em cumprimento à Portaria STN nº 109/2002. Relatórios fiscais disponibilizados na internet ou encaminhados pelos estados.

*RLR anual, posição de 31 de dezembro, conforme publicações da STN, Lei nº 9.496/1997.

** Em conformidade com a LRF, LC nº-101/2000.

4 EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS PRIMÁRIOS DOS ESTADOS

A evolução dos resultados primários dos estados, no período 1995-2006, mostra uma importante evolução no quadro geral das finanças públicas dos estados brasileiros. A situação financeira dos estados, em 1995, era difícil por várias razões. Primeiro, porque o Plano Real extinguiu as receitas inflacionárias que fluíam a favor do setor público, em particular, a favor dos estados. Segundo, porque vários estados mantiveram os hábitos adquiridos em períodos de inflação elevada e continuaram a expandir despesas, especialmente com pessoal, segundo índices de reajustes incompatíveis com períodos de baixa inflação. O ajuste do setor público estadual, sob as novas condições de baixa inflação, geradas pelo Plano Real, foi mais lento que o ajuste do governo federal e, naturalmente, muito mais lento que o ajuste do setor privado.

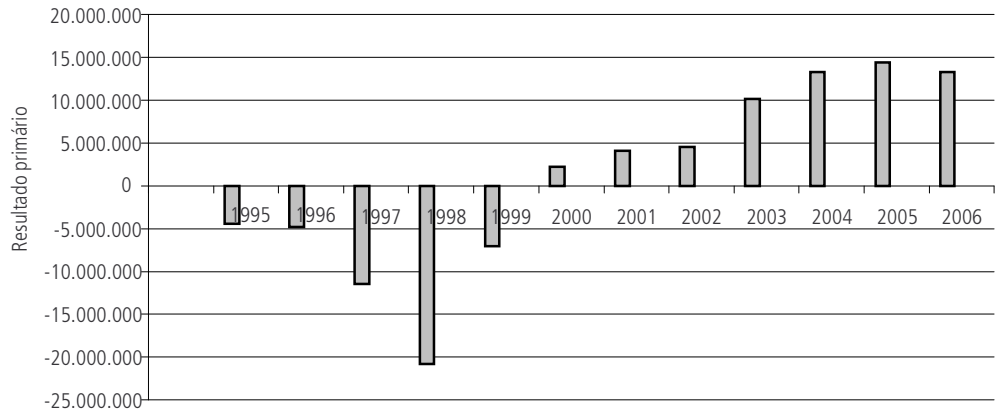
Entretanto, em que pesem as dificuldades operacionais e a complexidade política, o processo de renegociação das dívidas evoluiu e, com ele, a implantação do programa de ajuste fiscal. A tabela 4 e o gráfico 4 mostram que os estados brasileiros se recuperaram da crise financeira da década de 1990 e evoluíram para uma situação financeira mais sólida. Após cinco anos (1995-1999) de resultados primários negativos e extremamente elevados (1997 e 1998), o resultado primário consolidado para os 27 estados passou a ser consistentemente positivo após o ano 2000. Em 1995, primeiro ano de implantação do Plano Real, 21 estados apresentaram resultados primários negativos e apenas seis tiveram resultados positivos. O processo de ajuste e melhora nas finanças estaduais apresentou importantes avanços de maneira gradativa. Em 2006, 22 estados apresentaram resultados primários positivos e apenas cinco resultados negativos. Nos anos 2004 e 2005 todos os estados apresentaram resultados primários positivos.

TABELA 4
Evolução do resultado primário dos estados

Ano	Resultado		
	Primário (RP) R$ mil	RP positivo	RP negativo
1995	(4.420.987)	6	21
1996	(4.743.856)	9	18
1997	(11.411.774)	10	17
1998	(20.761.986)	7	20
1999	(7.014.343)	13	14
2000	2.260.306	21	6
2001	4.136.676	18	9
2002	4.557.228	22	5
2003	10.174.388	23	4
2004	13.341.859	27	0
2005	14.422.330	27	0
2006	13.295.645	22	5

Fonte: STN/Execução orçamentária dos estados.
Elaboração do autor.

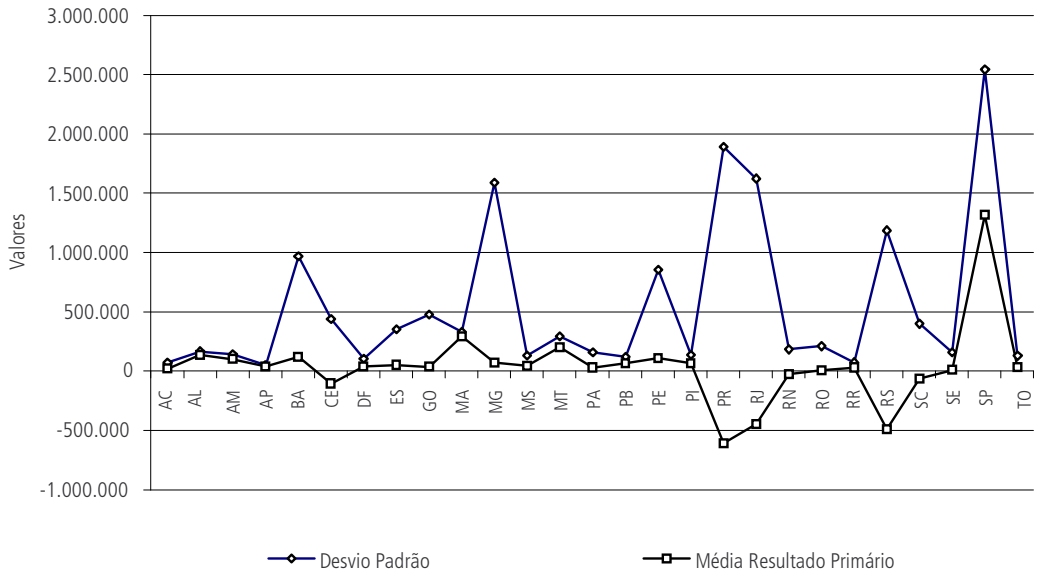
GRÁFICO 4
Evolução do resultado primário dos estados



Fonte: STN.
Elaboração do autor.

A evolução dos resultados primários, no período 1995-2006, apresenta ainda duas nuances importantes: a primeira diz respeito à volatilidade dos resultados primários, e a segunda, aos aspectos regionais. O gráfico 5 destaca a volatilidade dos resultados primários medida pelo desvio-padrão das médias estaduais. A grande maioria dos estados apresenta resultados primários médios inferiores a R$ 500 milhões, com desvios-padrão relativamente mais elevados, o que denota certa fragilidade fiscal ao deixar pouco espaço para eventuais desvios ou equívocos na condução das finanças estaduais. Entretanto, a despeito da existência de tal volatilidade, as finanças públicas dos estados brasileiros estão mais transparentes que há dez anos. Vários estados realizaram avanços substanciais progredindo na direção de melhor gestão pública de suas finanças públicas.

GRÁFICO 5
Evolução do resultado primário dos estados



Fonte: STN.

Com relação aos aspectos regionais,[8] a região Sudeste se mantém como responsável por parte considerável do resultado primário consolidado para o conjunto dos estados seja ele positivo ou negativo, conforme a tabela 5. Os quatro estados da região Sudeste foram responsáveis por 50% do resultado primário positivo consolidado, no ano de 2006. Da mesma forma, até 1998 foram responsáveis por considerável parcela dos resultados negativos dos estados, porém em proporção ligeiramente inferior a 50%. Individualmente, os quatro estados da região Sudeste apresentaram uma total reversão de resultados primários, de altamente negativos (com a exceção do Estado de São Paulo) para consistentes resultados positivos. Os resultados favoráveis dos estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo foram alcançados após enfrentarem crise financeira sem precedentes. Entretanto o recente crescimento das atividades ligadas à exploração de petróleo, e uma melhor gestão, em ambos os estados, foi fator preponderante na geração de receitas e na respectiva recuperação financeira, como será visto na seção 4. O Estado de Minas Gerais, a partir de 2003, implantou uma rigorosa política de reordenamento administrativo e de ajuste fiscal que resultou na geração de resultados primários expressivos. O Estado de São Paulo manteve suas finanças em ordem, após um grande esforço de ajuste realizado em 1996/1997. Por outro lado, o Estado de São Paulo foi o que mais se beneficiou com o subsídio implícito na renegociação da dívida.

TABELA 5
Resultado primário: região Sudeste
(Em R$ mil)

Ano	MG	RJ	ES	SP	Total
1995	(1.324.097)	(1.271.298)	(295.120)	(250.763)	–3.141.278
1996	(238.696)	(2.411.813)	(168.026)	370.345	–2.448.190
1997	16.909	(2.444.248)	(312.239)	(5.525.297)	–8.264.875
1998	(3.841.291)	(2.671.459)	(587.799)	499.142	–6.601.407
1999	1.061.472	(1.401.485)	(195.757)	577.519	41.749
2000	253.610	91.255	110.689	1.707.453	2.163.007
2001	(42.960)	(569.614)	256.886	2.949.738	2.594.050
2002	(1.004.669)	246.091	158.878	2.490.325	1.890.625
2003	1.129.025	1.847.917	378.782	3.251.538	6.607.262
2004	1.598.250	2.113.295	431.144	3.129.647	7.272.336
2005	1.624.172	417.157	545.757	2.774.651	5.361.737
2006	1.658.048	706.274	310.084	3.864.043	6.538.449

Fonte: STN/Execução orçamentária dos estados.
Elaboração do autor.

Os estados da região Centro-Oeste também apresentaram uma reversão nos seus resultados primários. Houve sensível recuperação a partir de 1998. Em 2001 deu-se

8. É extensa a discussão sobre as características regionais do crescimento econômico dos Estados. Esta é uma área na qual o Ipea já realizou um grande número de trabalhos. Ver, por exemplo, Cruz. e Oliveira (1999); Gomes e Neto (2000); Vasconcelos e Castro (1999); Vasconcelos, Fraquelli e Bandeira (1999); Vasconcelos (1999, TD 626); Vasconcelos e Vergolino (1999); Vasconcellos (1999, TD 627).

uma brusca quebra de tendência com forte redução no resultado consolidado da região. Já no próximo ano, no entanto, houve uma recuperação que se consolidou nos anos seguintes até 2006. No conjunto, a contribuição da região Centro-Oeste para o resultado primário consolidado é de cerca de pouco mais de 10% do total. Entre os estados da região, o Distrito Federal apresenta um quadro atípico. Exibe resultados primários inexpressivos ao mesmo tempo em que é o destinatário de um elevado volume de transferências do Governo Central, inclusive com fundo constitucional próprio. O Estado de Goiás enfrenta ainda dificuldades decorrentes de um excessivo endividamento. Os estados de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso apresentam um quadro de finanças públicas em ordem, mas com baixa capacidade de investimentos, como será visto na sétima seção.

TABELA 6
Resultado primário: região Centro-Oeste
(Em R$ mil)

Ano	DF	GO	MS	MT	Total
1995	4.811	(20.592)	52.820	(228.322)	–191.283
1996	(144.635)	(61.449)	(159.808)	94.857	–271.035
1997	(103.171)	(211.067)	(58.688)	13.730	–359.196
1998	(58.052)	(752.791)	(216.259)	(324.598)	–1.351.700
1999	97.526	(511.301)	103.942	227.224	–82.609
2000	86.474	210.113	11.532	139.713	447.832
2001	193.864	(593.885)	129.497	333.947	63.423
2002	144.115	298.640	166.342	116.207	725.304
2003	101.787	552.195	43.677	412.074	1.109.733
2004	111.269	324.082	137.523	562.129	1.135.003
2005	103.717	512.145	147.589	595.857	1.359.308
2006	(43.404)	718.844	228.384	524.119	1.427.943

Fonte: STN/Execução orçamentária dos estados.
Elaboração do autor.

Os estados da região Sul apresentam uma relativa instabilidade na geração de resultados primários. O Estado do Paraná apresentou resultados expressivos em 2003 e 2004, seguidos por acentuada redução nos anos 2005 e 2006. A situação financeira do governo do Estado do Rio Grande do Sul permanece com os mesmos indícios de fragilidade existentes à época da renegociação da dívida, em 1998. As sucessivas administrações estaduais não encontraram ainda a solução para a remoção das dificuldades estruturais que dificultam a normalidade dos fluxos de pagamentos do governo do estado. Pagamentos da folha de pessoal do estado são esporadicamente reescalonados; funcionários com salários mais elevados têm seus pagamentos parcelados ao longo do mês. Os estados do Paraná e de Santa Catarina, embora sejam economicamente mais bem estruturados que a maioria dos estados brasileiros, apresentam ainda resultados primários instáveis, fortes oscilações e uma baixa execução de investimentos.

TABELA 7
Resultado primário: região Sul
(Em R$ mil)

Ano	PR	RS	SC	Total
1995	(168.094)	(309.471)	(148.867)	(626.432)
1996	(523.510)	(925.294)	(96.732)	(1.545.536)
1997	(1.260.382)	(1.328.781)	88.759	(2.500.403)
1998	(3.038.794)	(3.793.179)	(144.450)	(6.976.422)
1999	(5.384.103)	(384.812)	19.619	(5.749.296)
2000	(908.765)	(591.090)	(442.006)	(1.941.861)
2001	420.673	(224.425)	461.880	658.128
2002	559.339	378.324	(834.733)	102.930
2003	1.847.917	(407.956)	81.627	1.521.588
2004	2.113.295	438.617	26.469	2.578.381
2005	417.157	515.477	293.979	1.226.613
2006	706.274	(185.536)	14.088	534.826

Fonte: STN/Execução orçamentária dos estados.
Elaboração do autor.

Os estados da região Norte apresentam um resultado primário consolidado relativamente baixo quando comparado com as demais regiões.

TABELA 8
Resultados primários: região Norte
(Em R$ mil)

Ano	AC	AM	AP	PA	RO	RR	TO	Total
1995	76.858	(65.556)	(26.256)	19.588	(153.283)	(33.721)	(15.253)	(197.622)
1996	35.220	243.929	57.970	(73.225)	(43.054)	(11.299)	(243.915)	(34.373)
1997	(10.079)	157.583	5.943	(45.317)	(18.734)	(2.640)	(35.520)	51.236
1998	(29.796)	(90.441)	25.033	(305.853)	(587.197)	12.382	8.294	(967.578)
1999	(57.131)	118.651	34.085	(136.083)	25.391	17.248	64.077	66.238
2000	75.932	249.490	96.556	146.989	76.263	-25.838	135.129	754.522
2001	74.762	–197.253	50.911	156.766	97.970	–32.332	162.693	313.517
2002	63.404	132.685	5.157	131.560	37.220	139.301	(50.369)	458.958
2003	87.853	179.868	11.733	113.049	147.819	(46.961)	(68.751)	424.608
2004	73.323	213.752	22.830	165.303	145.835	175.467	79.058	875.569
2005	116.822	147.294	166.890	268.441	200.571	121.237	246.540	1.267.796
2006	(89.884)	149.264	30.363	(56.188)	154.919	84.379	146.549	419.400

Fonte: STN.
Elaboração do autor.

Apenas nos anos 1998 e 2005 tais resultados representaram, no conjunto do total de estados, contribuição de 5% a 10% do total consolidado, respectivamente. Acre, Rondônia, Roraima e Amapá apresentam resultados primários (positivos ou

negativos) de pequena monta. Por outro lado, em período recente, dispõem de reservas de recursos em caixa com os quais financiam despesas além de suas receitas, gerando assim resultados primários negativos.

Os estados da região Nordeste apresentaram, nos dez anos após a renegociação da dívida, uma consistente trajetória de recuperação e saneamento financeiro. O expressivo resultado primário negativo ocorrido em 1998 foi revertido, a partir do ano 2000, atingindo em 2005 e 2006 montantes superiores a R$ 4,0 bilhões. No conjunto, a região Nordeste apresenta um substancial resultado primário superior a R$ 4,2 bilhões, o equivalente a mais de 30% do resultado consolidado dos estados. Os resultados são, no entanto, voláteis, de valores médios relativamente baixos e com elevado desvio-padrão, tal como mostra o gráfico 5.

TABELA 9
Resultado primário: região Nordeste
(Em R$ mil)

Ano	AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	RN	SE	Total
1995	49.787	(41.479)	(27.688)	120.068	45.480	(88.373)	(60.996)	(55.123)	(52.331)	(110.656)
1996	(252.088)	(51.362)	25.906	50.766	60.029	(185.049)	18.831	(86.017)	(25.737)	(444.721)
1997	170.013	(455.444)	(168.585)	278.196	42.481	21.620	25.993	(136.889)	(115.921)	(338.536)
1998	178.667	(2.511.030)	(493.433)	268.856	(8.241)	(1.433.403)	43.576	(556.531)	(353.340)	(4.864.879)
1999	(4.723)	(161.828)	(898.297)	(180.405)	14.947	(58.409)	71.195	(3.998)	(68.907)	(1.290.424)
2000	35.681	366.829	–60.576	391.315	108.315	–338.187	174.773	65.615	93.040	836.806
2001	250.649	166.817	–65.575	78.494	–77.107	–174.710	152.588	59.254	117.147	507.556
2002	375.044	639.756	37.870	190.105	(39.016)	(76.948)	50.366	53.319	148.914	1.379.410
2003	140.652	477.533	221.537	42.058	61.378	308.437	(220.400)	70.368	81.627	1.183.190
2004	210.716	978.400	337.942	623.085	3.027	402.659	25.775	66.727	26.469	2.674.801
2005	212.153	900.578	649.499	1.044.530	319.382	646.965	344.839	158.690	293.979	4.570.615
2006	327.037	1.197.250	(772.150)	647.162	287.670	2.306.175	188.158	86.023	14.088	4.281.413

Fonte: STN/Execução orçamentária dos estados.
Elaboração do autor.

Bahia, Ceará e Pernambuco apresentam um padrão de mudanças resultado da combinação de maior dinamismo na gestão pública e administração financeira consistente. Nos estados da Bahia e do Ceará a continuidade administrativa desempenhou importante papel. Técnicas inovadoras de gestão pública foram introduzidas. A definição de uma estratégia de desenvolvimento pelas lideranças locais e a intensificação na busca de recursos para investimentos foram medidas importantes para a recuperação das finanças estaduais.

Tanto na Bahia quanto no Ceará o mesmo grupo partidário permaneceu no comando do governo estadual por mais de uma década. Isto contribuiu para que projetos de investimento fossem delineados e tivessem prazos de implementação e maturação sob controle. No Estado de Pernambuco este processo ocorreu um pouco mais tarde, com oito anos de uma mesma administração. A Bahia apresentou consistentes resultados primários a despeito de um elevado nível de investimentos públicos. O Ceará, por sua vez, executou também um elevado nível de investimentos públicos, mas apresentou resultados primários de menor expressão que os do Estado da Bahia. Pernambuco apresentou, em 2006, um resultado primário extremamente

elevado. É possível que tenha ocorrido alguma mudança de metodologia de cálculo ou alguma inconsistência contábil na apuração deste resultado. É recomendável uma revisão mais profunda das contas do governo estadual para o ano 2006. Entretanto, após oito anos de continuidade na administração pública estadual, as finanças foram recuperadas e o estado iniciou um ciclo mais consistente de crescimento econômico com finanças públicas melhor organizadas.

Com a exceção do Estado de Alagoas, os demais estados da região Nordeste apresentam finanças públicas ajustadas, resultados primários favoráveis, embora com valores baixos. Tal característica deixa uma exígua margem para acomodar eventuais equívocos na administração das finanças públicas. Em última instância, isto significa que os resultados favoráveis podem ser revertidos com relativa rapidez. No caso de Alagoas, da mesma forma que o Estado do Rio Grande do Sul, as condições desfavoráveis que prevaleciam à época da renegociação não foram superadas. Prevalecem desequilíbrios estruturais importantes nas finanças públicas sem indicações de solução em futuro previsível.

5 DETERMINANTES DOS RESULTADOS PRIMÁRIOS DOS ESTADOS

Resultados primários são os resultados "acima da linha", ou seja, receitas menos despesas, não incluindo em nenhum tipo de despesa financeira, seja ela amortização ou serviço de dívida. Esta seção analisa os determinantes dos resultados primários dos estados com base em um teste econométrico. Existem fortes razões para que sejam analisados em maior profundidade. As condições sob as quais as administrações funcionam diferem radicalmente de um estado para outro e de uma região para outra. A realidade de um estado, como o do Amazonas, pouco tem a ver com a realidade de um estado industrializado do Sul do país e, muito menos, com a realidade da economia dos grandes estados da região Sudeste. As condições históricas, culturais e geográficas diferem substancialmente entre os estados. Estes têm características que são imutáveis e que os diferenciam uns dos outros.

Para lidar com esta realidade tão discrepante, o painel de dados é o método que melhor se ajusta. A análise painel de dados combina uma série histórica com uma *cross-section*, onde cada grupo individual mantém suas características não-observáveis estatisticamente.

A análise assume a seguinte forma:

$$RPit = \alpha + X'it\beta + uit, \quad (1)$$

onde i = 1,..... N são os 27 estados; t = 1..... T é o tempo, no caso, 12 anos , de 1995 a 2006; X é um vetor de variáveis que determinam os resultados primários dos estados; e u_{it} são os resíduos,

onde:

$$u_{it} = u_i + v_{it} \quad (2)$$

ui são as características não estatisticamente observáveis de cada estado e *v* são os resíduos estatísticos remanescentes; *ui* não varia no tempo e se refere àquelas características não incluídas explicitamente na regressão. Representa, por exemplo, as condições etárias da população, seu padrão cultural, as características geográficas, composição étnica, dentre outras.

O vetor de variáveis *X*, que afetam positivamente os resultados primários, é a receita tributária, as transferências constitucionais, transferências legais e as transferências voluntárias. Aquelas incluídas, que afetam negativamente, são as despesas com pessoal, despesas de custeio, despesas com investimentos e uma variável *dummy* política representando os períodos em que os governos estaduais fazem parte da coalizão da base de apoio do governo federal no Congresso. O sinal teórico esperado desta variável é positivo para aqueles casos em que o governo estadual compõe a base de apoio e, negativo, nos casos em que o governo do estado se alinha com os partidos da oposição no Congresso.

Os resultados apresentados na tabela 10[9] são robustos e mostram que três variáveis são as determinantes principais e significativas dos resultados primários. O resultado global do teste foi representativo, com um R^2 de 99%. As transferências constitucionais são significativas e têm um efeito positivo claro: a cada 1% de aumento, o resultado primário se eleva em torno de 10%, com probabilidade de 97,6%. As despesas de pessoal afetam negativamente os resultados primários. A cada variação (aumento) de 1%, o resultado primário se reduz em 3,2%. Os gastos com investimentos são, provavelmente, o determinante mais importante e a variável de ajuste para obtenção dos resultados primários. Com probabilidade de 99%, 1% de aumento nos gastos de investimentos dos estados reduz o resultado primário em cerca de 7,8%. A receita tributária, a variável política e os gastos de custeio não se mostraram significativos, embora os gastos de custeio tenham se expandido de maneira considerável para o conjunto dos estados, como será visto. As transferências legais e as transferências voluntárias não apresentaram coeficientes significativos a um nível estatístico aceitável.

Os efeitos individuais de cada estado se mostraram consistentes, com interceptos variando entre 15,1 e 15,5. Tal resultado mostra que não há panacéia para a sustentabilidade do ajuste fiscal dos estados. Não há ainda substitutivo para uma política fiscal de rigoroso controle dos gastos. As transferências constitucionais são importantes, provavelmente, por conta de sua relevância para os estados das regiões Norte e Nordeste. As despesas de pessoal e os gastos de investimentos têm repercussões inequívocas. O controle das despesas de pessoal é essencial. Os gastos de investimentos são elementos de ajuste. Vários estados têm mostrado capacidade de investir e manter, ao mesmo tempo, resultados primários consistentes e expressivos, como é o caso de São Paulo, Minas Gerais, Bahia e Pernambuco. Isto demonstra que a capacidade local de gestão é fundamental. Política de ajustamento mais bem-sucedida tem ocorrido naqueles com continuidade política e administrativa, capacidade de gestão e rigor no controle das despesas.

9. Estimativas efetuadas com dados reais, em logaritmo, deflacionado pelo IPCA Geral, base 1993=100, IBGR/SNIPC, Preços 12. Variáveis *dummy* foram testadas com relação à composição das coligações políticas em cada estado e por conta da diversidade física e possíveis efeitos temporais. Resultados foram insignificantes e não descritos

TABELA 10
Determinantes do resultado primário dos estados/efeito fixo
Variável dependente: Ln. res. primário?
Método: GLS (pesos cruzados)
Amostra: 1995-2005
Observações: 10
Estados: 27

Variáveis independentes	Coeficiente	Erro-padrão	Estatística-t
Lnrectributário	0,028099	0,026314	1,067844
Lntransfconst	0,098079	0,042901	2,286158
Lndesppessoal	–0,03215	0,016459	–1,95329
Lndespcusteio	0,008581	0,009651	0,889178
Lninvestimentos	–0,07814	0,008757	–8,92335
*Dummy*política	–0,01039	0,00839	–1,2389

Efeito fixo

AC--C	15,266	PB--C	15,2346
AL--C	15,22467	PE--C	15,22304
AM--C	15,31865	PI--C	15,20167
AP--C	15,21115	PR--C	15,1192
BA--C	15,26365	RJ--C	15,31902
CE--C	15,25578	RN--C	15,2307
DF--C	15,46305	RO--C	15,22585
ES--C	15,39132	RR--C	15,23002
GO--C	15,32016	RS--C	15,27181
MA--C	15,24772	SC--C	15,39506
MG--C	15,29242	SE--C	15,24144
MS--C	15,35027	SP--C	15,53342
MT--C	15,33041	TO--C	15,28331
PA--C	15,24909		

Estatística ponderada

R^2	0,99	Variável dependenteMédia	41,625
R^2-ajustado	0,99	Desvio-padrão variável dependente	20,4999
Erro-padrão da regressão	0,1615	Resíduos da soma dos quadrados	6,1827
Durbin/Watson	1,7592	Estatística-F	135.419,9
		Prob. (estatística-F)	0

Fonte: Elaboração do autor

6 DESPESAS DE PESSOAL DOS ESTADOS

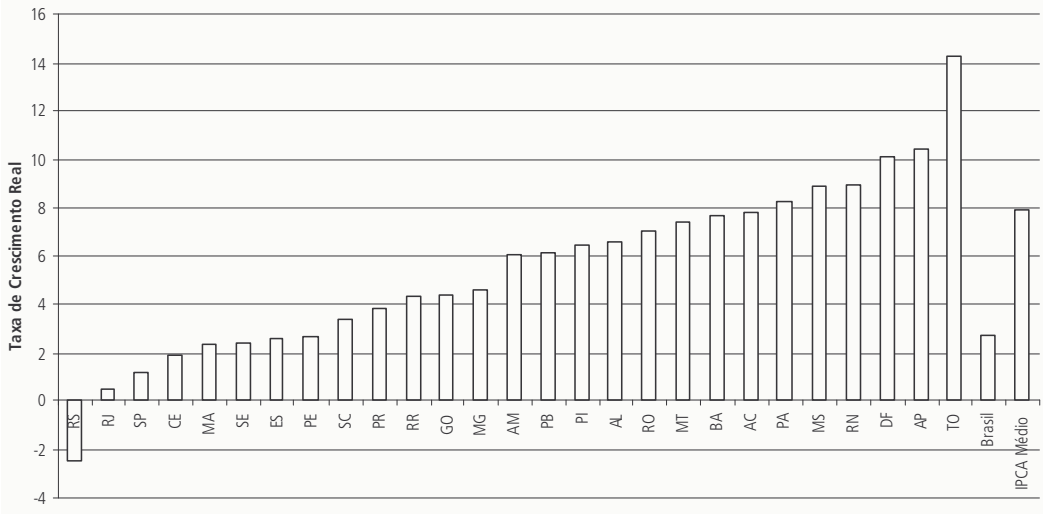
Após a renegociação da dívida e a implantação do Programa de Ajuste Fiscal as despesas de pessoal do Poder Executivo dos estados se mantiveram em conformidade com os parâmetros legais da LRF. O crescimento médio real das despesas de pessoal, no período 1995-2006 foi de 2,76%, contra um crescimento médio do IPCA de cerca de 7,94%. A tabela 11 e o gráfico 6 mostram que 21 estados concederam aumentos reais abaixo do IPCA. O Distrito Federal e os estados do Amapá e de Tocantins concederam aumentos reais médios acima de 10%.

TABELA 11
Despesa pessoal dos estados: taxa de crescimento real – 1995-2005

Estados	Crescimento médio (1995-2005)
RS	–2,50
RJ	0,42
SP	1,13
CE	1,90
MA	2,35
SE	2,40
ES	2,58
PE	2,67
SC	3,35
PR	3,81
RR	4,29
GO	4,40
MG	4,58
AM	6,05
PB	6,11
PI	6,41
AL	6,57
RO	6,97
MT	7,39
BA	7,64
AC	7,77
PA	8,27
MS	8,88
RN	8,96
DF	10,07
AP	10,43
TO	14,28
Total Brasil	2,76
IPCA médio no período	7,94

Fonte: STN.
Elaboração do autor.

GRÁFICO 6
Estados: crescimento médio da despesa real de pessoal – 2000-2006



Fonte: STN.

A LRF estabelece que a relação Despesa de pessoal/RCL do Poder Executivo dos estados não pode ultrapassar 49%. A tabela 12 mostra que a relação média anual para o conjunto dos estados que aumentaram despesas cresceu de 39,66% no ano 2000 para 44,55% no ano 2006. A relação média no período foi de 43,77%. Para a despesa de pessoal total dos estados, a LRF estabelece ainda a relação de 6% para o Poder Judiciário, 3% para o Poder Legislativo e Tribunal de Contas e 2% para o Ministério Público, perfazendo o total de 60%. A maior dificuldade para a aferição desses percentuais é que apenas o Poder Executivo tem fornecido informações consistentes sobre as despesas de pessoal. Esta tem sido uma restrição ao desempenho da LRF nos estados e objeto de projeto de lei, em andamento no Congresso para alteração destas normas. A aprovação de alteração das regras iniciais consubstanciará uma indesejável modificação na LRF com abertura de um precedente difícil de ser avaliado em futuro próximo. A maior parte dos estados não obteve êxito em ajustar as contas e o nível de dispêndio dos outros poderes – Legislativo e Judiciário.

As tabelas 12 e 13 mostram os estados que elevaram e aqueles que reduziram as despesas de pessoal em relação a sua RCL, respectivamente. Nove estados elevaram sua relação Despesa de pessoal/RCL, com uma média de 12% (44,55/39,66) de aumento na relação. Dezoito estados reduziram a mesma relação, com a média de redução da ordem de 17% (39,81/48,15).

TABELA 12
Variação da relação despesa de pessoal/RCL: estados com aumento de despesa

Estados	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
AC	47,32	47,22	45,06	48,99	48,58	44,35	48,11
AL	44,29	44,49	46,87	48,29	48,28	43,77	45
AP	36,86	37,91	31,14	37,17	39,39	34,16	41,7
BA	35,89	38,41	41,63	44,21	41,29	40,28	42,33
DF	32,89	34,09	32,41	33,59	30,51	34,94	41,19
PA	42,26	42,66	43,12	44,98	43,3	41,4	44,09
PB	42,1	39,36	48,17	52,63	50,98	44,26	45,61
RN	41,15	45,76	49,02	48,15	46,57	48,81	48,23
TO	34,15	35,93	35,7	36,67	39,64	34,53	44,7
Média	39,66	40,65	41,46	43,85	43,15	40,70	44,55

Fonte: STN.
Elaboração do autor.

TABELA 13
Variação da Relação despesa de pessoal/RCL: estados com redução de despesa

Estados	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
AM	44,76	40,73	39,87	40,74	40,89	40,95	41,07
CE	42,59	41,44	39,39	41,81	40,09	42,59	38,43
ES	44,9	40,11	41,52	36,7	33,09	32,5	32,02
GO	49,17	45,96	43,81	45,18	43,04	39,35	42,96
MA	48,54	46,84	40,75	46,96	42,13	40,32	35,58
MG	63,86	62,83	61,67	n.d.	48,33	43,49	44,58
MS	45,68	48,07	34,97	37,45	37,22	37,89	43,55
MT	42,66	39,28	36,65	37,4	35,26	37,89	40,72
PE	49,22	48,17	46,97	46,53	44,55	43,47	42,16
PI	45,22	47,11	48,55	52,49	48,73	46,78	43,6
PR	45,58	49,05	44,53	46,18	46,74	45,82	44,91
RJ	39,9	35,14	37,55	39,27	31,25	30,99	27,49
RO	45,03	39,33	31,18	38	37,9	36,99	39,84
RR	38,68	32,95	31,16	24,99	29,86	25,16	28,74
RS	61,68	51,84	48,77	48,69	43,28	40,03	41,3
SC	52,03	46,01	49,44	44,14	44,26	42,36	43,99
SE	57,88	47,39	46,07	47,5	42,95	37,34	42,88
SP	49,27	47,93	47,99	46,68	44,53	42,36	42,84
Média	48,15	45,01	42,82	42,39	40,78	39,24	39,81

Fonte: STN.
Elaboração do autor.
n.d.= não-disponível.

O exame detalhado das despesas de pessoal dos estados faz emergir algumas considerações: primeiro, para o correto cumprimento da LRF, os estados necessitam organizar de maneira adequada as informações sobre os gastos dos outros poderes (Legislativo/TCE e Judiciário/Ministério Público). Segundo, é possível que o teto

estabelecido pela LRF se torne meta em vez de limite, para gastos com pessoal. Embora os gastos do Poder Executivo tenham se mantido sob controle, o mesmo não ocorreu com os gastos dos outros poderes. Uma vez que tais despesas atingem o teto da LRF, a continuidade do ajuste fiscal se torna mais difícil e terá de ser exercida sobre as despesas de custeio e investimentos.

7 RECEITA TRIBUTÁRIA DOS ESTADOS

A receita tributária é um dos parâmetros de desempenho do Programa de Ajuste dos estados e tem evoluído favoravelmente. A tabela 14 mostra que em termos nominais a receita tributária média cresceu 16,34% no período 1995-2006 e, em termos reais, o crescimento médio foi de 8% no mesmo período. Tal nível de crescimento é substancial e atesta um relevante avanço.

TABELA 14
Taxa de crescimento: receita tributária dos estados – 1995-2006

Estados	Nominal	Real
AC	24,52	15,74
AL	16,22	7,87
AM	11,45	3,30
AP	20,91	12,31
BA	13,66	5,47
CE	14,11	5,95
DF	18,14	9,63
ES	14,46	6,27
GO	14,96	6,64
MA	17,98	9,52
MG	13,93	5,77
MS	17,23	8,89
MT	16,54	8,11
PA	17,82	9,38
PB	15,64	7,33
PE	14,81	6,57
PI	17,85	9,56
PR	17,58	9,17
RJ	13,20	5,14
RN	19,83	11,27
RO	20,51	11,76
RR	20,16	11,65
RS	12,85	4,72
SC	10,46	2,48
SE	15,86	7,54
SP	11,29	3,32
TO	19,29	10,68
Média Brasil	16,34	8,00

Fonte: STN.
Elaboração do autor.

Catorze estados tiveram crescimento real de receita tributária acima da média. Em geral, são estados com economia de menor porte das regiões Norte e Nordeste. A tabela 15 mostra as alterações na composição da receita total dos estados no período. A participação relativa da receita tributária permaneceu em 63% da receita total no início e no fim do período, com acentuada oscilação nos anos 1999 e 2000. As transferências constitucionais se mantiveram estáveis, bem como as transferências voluntárias. As transferências legais, por sua vez, apresentaram um crescimento mais acentuado na sua participação relativa.

TABELA 15
Brasil: composição da receita tributária dos estados
(Em valores percentuais)

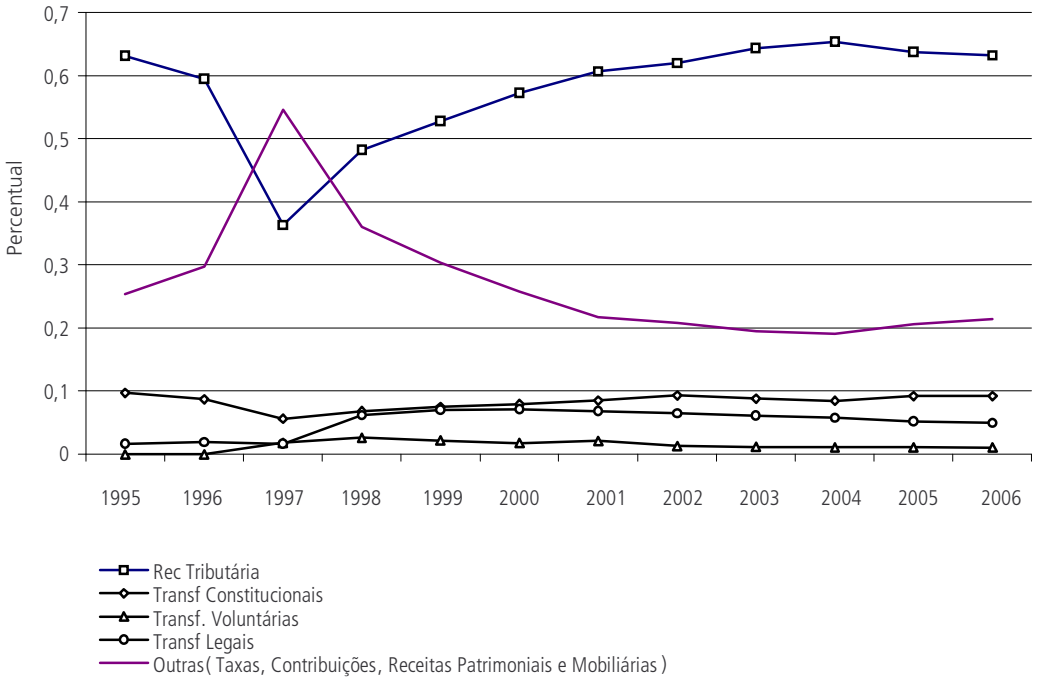
Ano	Rec. tributária	Transferências constitucionais	Transferências voluntárias	Transferências legais	Outras
1995	0,63	0,10	0,00	0,02	0,25
1996	0,60	0,09	0,00	0,02	0,30
1997	0,36	0,06	0,02	0,02	0,55
1998	0,48	0,07	0,03	0,06	0,36
1999	0,53	0,08	0,02	0,07	0,30
2000	0,57	0,08	0,02	0,07	0,26
2001	0,61	0,09	0,02	0,07	0,22
2002	0,62	0,09	0,01	0,06	0,21
2003	0,64	0,09	0,01	0,06	0,19
2004	0,65	0,08	0,01	0,06	0,19
2005	0,64	0,09	0,01	0,05	0,21
2006	0,63	0,09	0,01	0,05	0,21

Fonte: STN.
Elaboração do autor.

O gráfico 7 mostra a evolução na composição da receita dos estados de forma mais nítida.

As transferências se mantiveram relativamente estáveis e, no conjunto, perfazem cerca de 20% do total. Outras receitas, taxas e contribuições tiveram um máximo de participação relativa, mas recuaram para o patamar de 20%. A receita tributária como um todo mostrou uma acentuada recuperação a partir de 1997, mas com tendência de estabilização a partir do ano 2001. A receita tributária é concentrada em dois tributos específicos – ICMS e Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). No período em consideração o ICMS teve um aumento, em termos de participação no PIB, da ordem de 1,0%, a receita tributária dos estados teve um aumento de 1,2% do PIB e a receita total cerca de 1%, conforme visto na tabela 1.

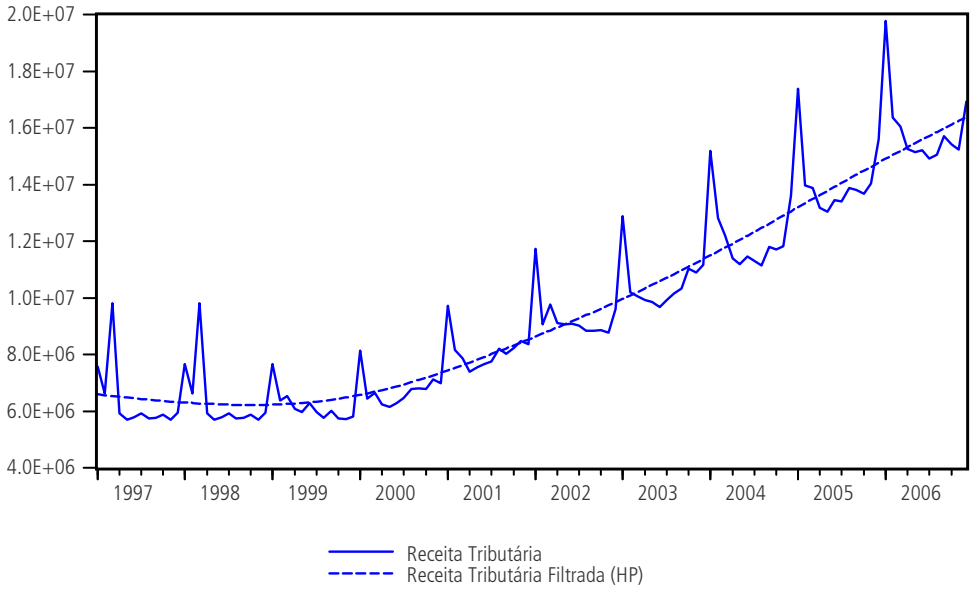
GRÁFICO 7
Composição da receita dos estados



Fonte: STN.

A evolução dos diversos componentes da receita dos estados foi analisada usando-se o filtro Hodrick-Prescott para definição de tendência. O gráfico 8 destaca a tendência ascendente da receita tributária, com algumas quedas atípicas nos anos 2002, 2003 e 2004.

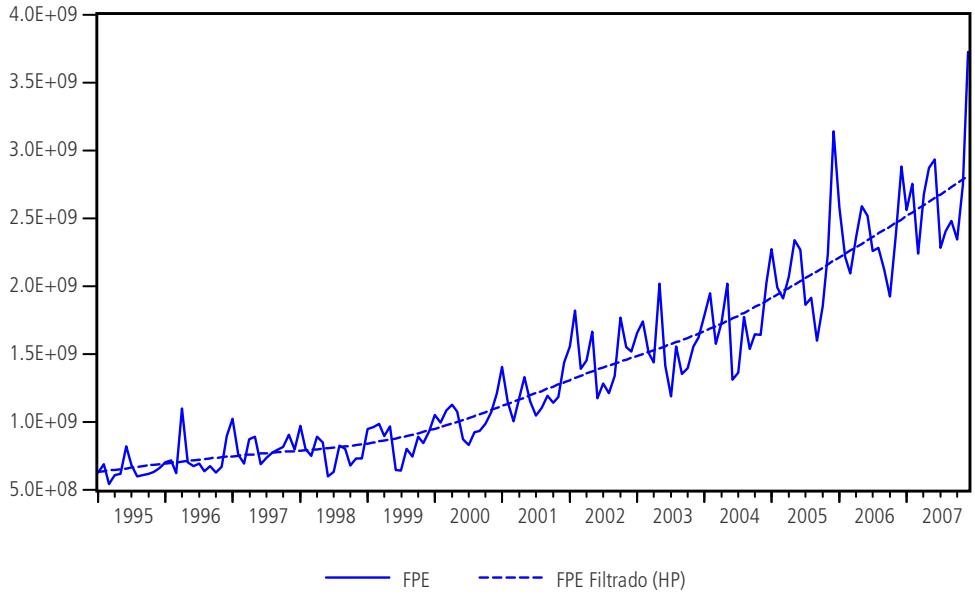
GRÁFICO 8
Série mensal da receita tributária – 1997 a 2006



Fonte: STN.

Embora apresente um comportamento mais errático, as transferências constitucionais/Fundo de Participação dos Estados (FPE) apresentam também forte tendência ascendente, conforme mostra o gráfico 9. A análise com painel de dados, na seção 4, mostrou que as transparências constitucionais são um importante componente na determinação dos resultados primários dos estados. A estabilidade dessas transferências e a sua importância relativa para os estados das regiões Norte e Nordeste são, provavelmente, as principais razões de sua elevada significância na determinação dos resultados primários.

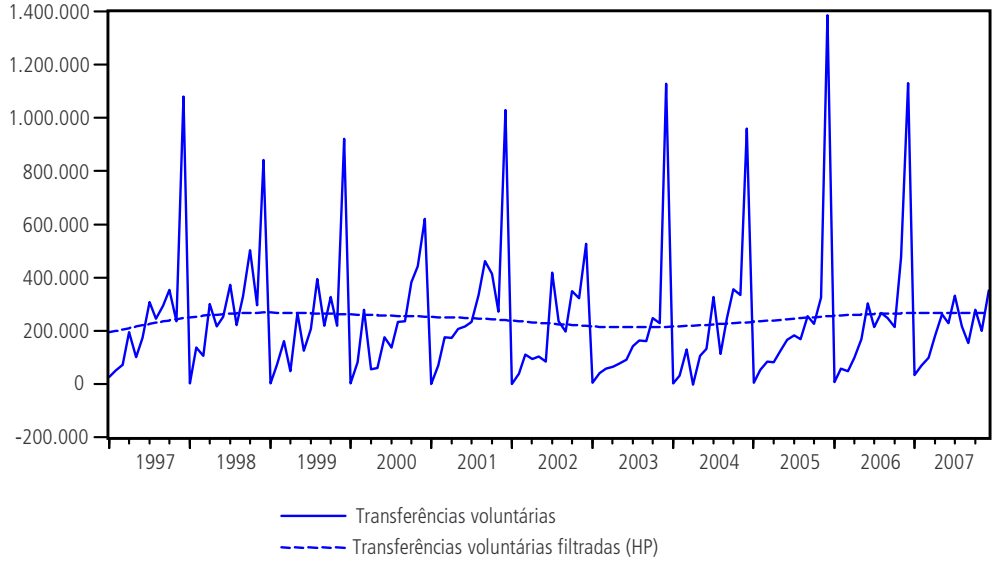
GRÁFICO 9
Série histórica mensal do FPE – 1995 a 2007



Fonte: STN.

O gráfico 10 mostra o interessante comportamento das transferências voluntárias. Os quatro primeiros anos apresentaram um comportamento consideravelmente mais instável que nos anos finais do período. A tendência, no entanto, é de achatamento da curva de crescimento. Os resultados obtidos pelo painel de dados mostram que as transferências voluntárias e a *dummy* política não são determinantes com nível estatístico significativo para a determinação dos resultados primários. As acentuadas oscilações de final de ano mostram que a demanda por recursos orçamentários se eleva consideravelmente. Este comportamento, típico dos períodos de inflação acelerada, continua em vigor e demonstra que a programação da utilização de recursos públicos é inadequada. O acúmulo de desembolsos no final do período orçamentário desorganiza a execução do gasto público, gera acúmulo de restos a pagar e implanta, na prática, um orçamento paralelo àquele que, de direito, estaria em vigência, ou seja, o orçamento do ano fiscal em curso.

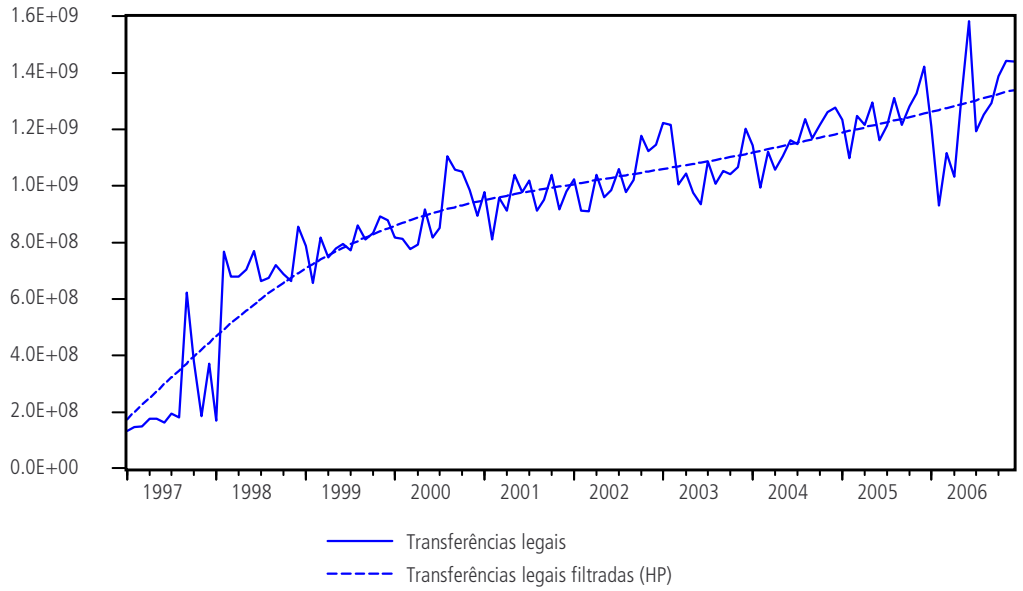
GRÁFICO 10
Série histórica mensal das transferências voluntárias – 1997 a 2007



Fonte: STN.

O gráfico 11 mostra o acentuado crescimento das transferências legais a partir de 1997. A entrada em vigor da Lei Kandir, do Fundef, transferências para o Sistema Único de Saúde (SUS) e Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) certamente contribuíram para o acentuado aumento deste tipo de transferência. A tendência é de crescimento ascendente para o futuro previsível. Subseqüentemente, ocorre uma redução no nível de crescimento, que, entretanto, é retomado no final do período, já com transferências sociais condicionadas.

GRÁFICO 11
Série histórica mensal das transferências legais – 1997 a 2006



Fonte: STN.

8 INVESTIMENTOS DOS ESTADOS

Os investimentos são uma variável estratégica para o Programa de Ajuste dos Estados. A análise com painel de dados, na seção 4, mostra que são significativos e altamente elásticos em relação aos resultados primários. Os gastos com investimentos despertam as ambições dos governantes estaduais e os induzem, freqüentemente, a tentar romper as regras do Programa de Ajuste, alterar ou remover os parâmetros da LRF.

São raros os casos em que governantes procuram criar capacidade de pagamento para os estados antes de implantar programas de investimento. É sempre mais fácil investir e deixar para os sucessores e para as gerações futuras as contas a pagar. Isto deu origem à crise financeira dos estados do período 1995-1998, que motivou a renegociação da dívida e, naturalmente, comprometeu as gerações futuras com 30 anos de compromissos da dívida a serem pagos. Alguns estados têm sido cautelosos com as finanças públicas e executado um comedido, mas sustentável, programa de investimentos, como é o caso de São Paulo, Minas Gerais, Bahia, Ceará. Mais recentemente, Rio de Janeiro e Espírito Santo passaram a dispor de recursos para investimentos provavelmente oriundos da exploração de petróleo.

A tabela 16 mostra que o nível de investimento real dos estados brasileiros é baixo. A relação média de investimentos por estado atingiu 22% apenas nos estados do Ceará e de Roraima. A média nacional, 17%, é baixa e consideravelmente inferior à média de países emergentes do Sudeste Asiático, alguns mais pobres que o Brasil. Treze estados mantiveram níveis de investimentos em relação ao gasto total inferiores a 15%.

TABELA 16
Relação média de investimento real e despesa total real nos estados – 1995-2006

Estados	Média	Estados	Média
AC	0,21	PB	0,15
AL	0,10	PE	0,13
AM	0,17	PI	0,10
AP	0,13	PR	0,21
BA	0,20	RJ	0,13
CE	0,22	RN	0,14
DF	0,09	RO	0,12
ES	0,19	RR	0,22
GO	0,16	RS	0,16
MA	0,16	SC	0,15
MG	0,15	SE	0,16
MS	0,15	SP	0,10
MT	0,13	TO	0,36
PA	0,17	Brasil	0,17

Fonte: STN.
Elaboração do autor.

Alega-se que a LRF limitou a capacidade de investir dos estados. Não deixa de ser verdade que a LRF limitou a capacidade de investir dos estados que não se ajustaram ou que se endividaram em excesso no passado. Outros não ajustaram sua estrutura de gastos com pessoal e aposentados, como é o caso mais visível do Rio Grande do Sul e de Alagoas. O normal na gestão das finanças públicas deveria ser a observância rigorosa da capacidade de pagamento futura.

A tabela 17 mostra que o nível médio do investimento real dos estados atingiu 9,75% do gasto total em 2006. De fato, os pagamentos com amortização da dívida consomem considerável parcela de recursos. Mas este é o custo de investimentos financiados por endividamento em excesso no passado. As pressões políticas atuais são no sentido de se flexibilizar a LRF ou adotar-se o IPCA como parâmetro de reajuste, com vistas a elevar a capacidade de investimentos dos estados.

Ambas as medidas são indesejáveis. Flexibilizar simplesmente a LRF ou alterar o fator de ajuste é medida paliativa que comprometerá o objetivo maior da LRF em longo prazo. A estabilidade econômica e financeira, duramente alcançada pelo país, não deve ser colocada em risco com medidas ocasionais. Outras sugestões estão relacionadas com a troca de ativos e aquisição da dívida dos estados com o Tesouro por dívida com instituições privadas. A premissa é a de que não se ofereceria nenhuma garantia futura para os governadores, nem para as instituições financeiras e que a suposta dívida renegociada teria tratado de mercado. Tal suposição pressupõe certa dose de ingenuidade. Dívida de entes federados nunca tem tratamento de mercado quando a crise política e financeira se instala. O governo federal sempre será instado a prestar socorro. Nada garante que os governadores do futuro serão mais bem comportados que os governadores da atualidade e deixarão de usar força política para obterem concessões do governo federal quando a crise financeira ocorrer e ameaçar a governabilidade.

TABELA 17
Evolução da relação investimento real/despesa total real dos estados

Ano	Relação investimento/despesa total
1995	16,62
1996	18,14
1997	19,90
1998	25,49
1999	19,49
2000	18,96
2001	17,32
2002	10,94
2003	16,62
2004	18,14
2005	8,96
2006	9,75

Fonte: STN.
Elaboração do autor.

O atual sistema de amortização da dívida renegociada é um mecanismo rigoroso e sólido, mas só é possível quando o credor é o Tesouro Nacional. Instituições

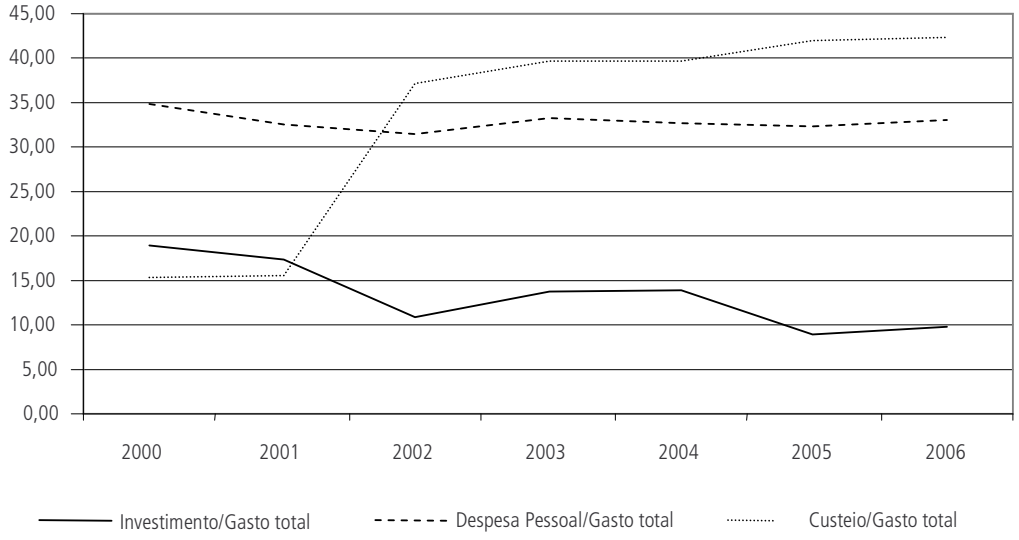
financeiras privadas não podem, por razões legais, ter as transferências do FPE como garantia. Tal garantia foi determinante para o êxito da renegociação nos seus dez primeiros anos de vigência.

Em finanças públicas, sobretudo as estaduais, não há soluções fáceis. Políticas corretas e saudáveis, para se manter o nível de investimentos sustentável para o futuro exigem rigor e comedimento nos gastos, criatividade e eficiência na gestão dos recursos e geração de capacidade de pagamento.

Uma possível maneira de contribuir para a elevação do nível de investimentos dos estados é a exigência de contrapartidas estaduais para fazer face a repasses de recursos federais para investimentos nos estados. É a prática corrente do governo dos Estados Unidos quando realiza investimentos nos estados – prática conhecida como *matching grants* (contrapartidas). A participação dos governos estaduais pode variar de acordo com a prioridade dos projetos, com o nível dos pagamentos, com a amortização de dívida e com o esforço fiscal local e de contenção de gastos. São todas regras trabalhosas, mas amplamente utilizadas em países que praticam a responsabilidade fiscal como rotina. O PAC, implantado recentemente pelo governo federal, tem usado este expediente.

O gráfico 12 compara a evolução dos gastos de pessoal, custeio e investimentos dos estados no período após a LRF. Tal como mencionado acima, despesas de pessoal (do Poder Executivo) se mantiveram dentro dos limites previstos, investimentos foram reduzidos e os gastos de custeio se expandiram de maneira acentuada. Gastos de custeio não são despesas abrangidas por nenhum parâmetro na LRF e se tornaram válvulas de escape para a elevação de gastos dos estados.

GRÁFICO 12
Estados: relação despesas de pessoal, custeio e investimentos/gasto total

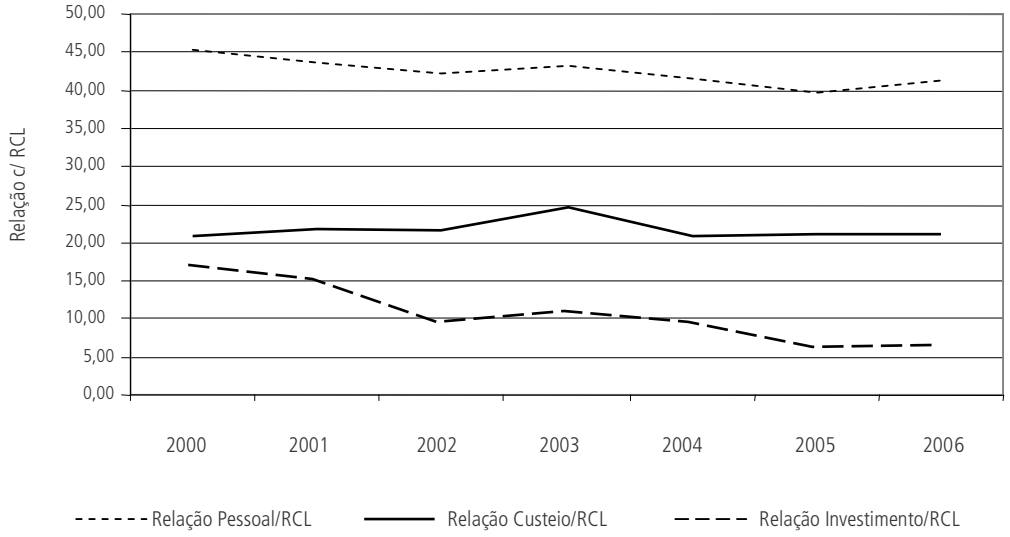


Fonte: STN.

Em relação à RCL, o gráfico 13 mostra a comparação das categorias de gastos. Os gastos com pessoal foram reduzidos 5 p.p. da RCL, gastos de investimentos foram reduzidos 10 p.p. da RCL e os gastos de custeio se mantiveram estáveis como

participação da RCL. Dada a expansão da receita total e da RCL dos estados, os gastos de custeio têm se expandido de maneira sistemática.

GRÁFICO 13
Despesas dos estados/RCL – 2000-2006



Fonte: STN.

9 AUTONOMIA/DEPENDÊNCIA FISCAL DOS ESTADOS

Dez anos após a renegociação da dívida dos estados e do Programa de Ajuste Fiscal, a dependência/autonomia fiscal dos estados não se alterou de maneira significativa, exceto em alguns casos isolados.

O índice de dependência fiscal é um padrão internacional que relaciona as transferências com as receitas próprias dos estados.[10] O índice recíproco é o grau de autonomia fiscal dos estados. Os resultados estão na tabela 18, que procura relacionar o índice médio do período com o seu valor inicial. Acre, Rio Grande do Norte, Amapá e Rondônia tiveram elevação no seu índice de autonomia fiscal. No caso do Distrito Federal, os critérios de contabilização das transferências recebidas do governo federal, que são expressivas, causam distorções no índice obtido.

O índice de autonomia fiscal, no entanto, pode não refletir exatamente a evolução do processo de descentralização. O elevado grau de autonomia política e administrativa de estados e municípios é inerente ao arcabouço constitucional implantado em 1988. Argumenta-se que a renegociação da dívida dos estados e o Programa de Ajuste dos estados reduziram o grau de descentralização dos estados e os atrelaram ao governo federal.

De fato, estados que não promoveram o ajuste fiscal mantiveram-se limitados pelas restrições da LRF. Um número razoável de estados implantou políticas corretas, promoveu ajuste de suas contas e se libertou das amarras do governo federal. A elevação

10. É extensa a discussão sobre descentralização, autonomia fiscal. Para o caso brasileiro ver Piancastelli (2005) e Varsano e Mora (2001).

do grau de descentralização pode ser, em certa medida, dependente da capacidade de os estados se autogerirem com maior eficiência. Não é exatamente o que acontece com alguns estados que têm mostrado incapacidade de implantar administrações efetivas e eficientes. O Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, possui um elevado índice de autonomia fiscal, mas se mantém preso às limitações fiscais impostas pela LRF. É um caso típico de estado que não implantou um Programa de Ajuste Fiscal bem-sucedido e que sobrevive nos últimos 12 anos em crise financeira latente. Tal condição levou o Senado Federal a aprovar, em 1º de julho de 2008, em condições excepcionais, operação de crédito da ordem de R$ 1 bilhão, mesmo que o estado não satisfizesse necessariamente todos os requisitos da LRF.

TABELA 18
Estados: índices de autonomia fiscal

Estados	Anos												
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Média
AC	0,15	0,15	0,22	0,29	0,21	0,24	0,23	0,24	0,27	0,36	0,33	0,27	0,25
AL	0,45	0,52	0,47	0,44	0,50	0,54	0,42	0,46	0,53	0,50	0,48	0,47	0,48
AM	0,81	0,81	0,76	0,68	0,71	0,73	0,67	0,72	0,74	0,74	0,73	0,69	0,73
AP	0,10	0,13	0,15	0,15	0,19	0,18	0,17	0,20	0,21	0,28	0,30	0,25	0,19
BA	0,68	0,69	0,63	0,61	0,62	0,70	0,71	0,70	0,73	0,74	0,67	0,67	0,68
CE	0,62	0,63	0,62	0,62	0,67	0,64	0,53	0,61	0,64	0,63	0,60	0,60	0,62
DF	0,40	0,43	0,44	0,45	0,36	0,50	0,43	0,51	0,84	0,84	0,83	0,80	0,57
ES	0,81	0,78	0,79	0,73	0,72	0,81	0,75	0,83	0,85	0,85	0,88	0,84	0,80
GO	0,80	0,81	0,82	0,82	0,81	0,79	0,77	0,75	0,79	0,79	0,74	0,75	0,79
MA	0,37	0,42	0,36	0,35	0,30	0,35	0,42	0,41	0,43	0,45	0,45	0,46	0,40
MG	0,77	0,79	0,79	0,79	0,80	0,80	0,77	0,84	0,85	0,82	0,82	0,81	0,80
MS	0,79	0,76	0,71	0,67	0,72	0,72	0,70	0,72	0,79	0,82	0,79	0,78	0,75
MT	0,73	0,73	0,70	0,60	0,65	0,72	0,64	0,76	0,80	0,77	0,75	0,73	0,72
PA	0,56	0,59	0,53	0,51	0,49	0,53	0,48	0,53	0,59	0,59	0,57	0,57	0,55
PB	0,47	0,48	0,48	0,42	0,42	0,42	0,45	0,48	0,53	0,54	0,53	0,50	0,48
PE	0,68	0,68	0,67	0,64	0,64	0,66	0,70	0,68	0,69	0,69	0,67	0,62	0,67
PI	0,36	0,38	0,44	0,42	0,41	0,38	0,36	0,42	0,38	0,44	0,41	0,42	0,40
PR	0,82	0,81	0,77	0,78	0,78	0,75	0,68	0,77	0,79	0,79	0,79	0,76	0,77
RJ	0,86	0,86	0,81	0,80	0,77	0,91	0,87	0,91	0,92	0,80	0,77	0,73	0,84
RN	0,46	0,48	0,50	0,48	0,47	0,50	0,46	0,55	0,59	0,58	0,55	0,54	0,51
RO	0,46	0,44	0,61	0,50	0,56	0,54	0,54	0,54	0,58	0,61	0,61	0,56	0,54
RR	0,19	0,20	0,20	0,24	0,19	0,22	0,20	0,20	0,21	0,30	0,32	0,23	0,22
RS	0,86	0,85	0,84	0,81	0,82	0,83	0,82	0,83	0,84	0,82	0,82	0,80	0,83
SC	0,83	0,80	0,80	0,82	0,83	0,80	0,78	0,79	0,80	0,81	0,82	0,73	0,80
SE	0,51	0,52	0,55	0,49	0,47	0,48	0,47	0,46	0,52	0,56	0,53	0,50	0,50
SP	0,93	0,92	0,92	0,91	0,88	0,90	0,87	0,90	0,90	0,89	0,89	0,89	0,90
TO	0,32	0,33	0,30	0,30	0,35	0,35	0,33	0,36	0,41	0,45	0,40	0,38	0,36

Fonte: STN.

10 RESULTADOS NOMINAIS E A NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DOS ESTADOS

Decorridos dez anos da renegociação da dívida e da execução do Programa de Ajuste, as finanças públicas estaduais estão mais transparentes e organizadas. Este foi um inequívoco avanço da federação brasileira. Permanecem, contudo, desafios consideráveis à frente. O primeiro deles é a perseverança e o rigor nas finanças públicas, não se alterando as regras a cada momento quando surgem dificuldades ocasionais. Em segundo lugar, existem passivos contingentes que necessitam ser equacionados. Este é o caso dos precatórios, que tanto desconforto causam à organicidade e à vitalidade das regras institucionais do país. Em terceiro lugar, o desafio de se atingir um resultado nominal positivo estável e duradouro.

A tabela 19 mostra que os estados evoluíram na direção de um resultado nominal positivo. Em 1995 apenas três estados tinham resultado nominal positivo. Em 2006 foram 17 estados. Em 2004 e 2005, o conjunto dos estados apresentou resultados nominais positivos, o que é um fato excepcional no contexto da federação brasileira. Assim, resultados positivos demonstram que o equilíbrio das finanças públicas está ao alcance e são importantes para a estabilidade macroeconômica do país.

TABELA 19
Estados: resultado nominal

Ano	Valor agregado 27 estados	Número de estados com resultado positivo	Número de estados com resultado negativo
1995	(11.285.199,55)	3	24
1996	(13.180.971,71)	4	23
1997	(58.709.340,21)	4	23
1998	(32.200.449,73)	4	23
1999	(16.065.809,25)	7	20
2000	(4.778.771,33)	17	10
2001	(1.212.220,08)	15	12
2002	(5.457.270,94)	15	12
2003	(1.337.323,24)	13	14
2004	1.510.558,35	19	8
2005	927.211,32	22	5
2006	(1.254.099,53)	17	10

Fonte: STN.
Elaboração do autor.

Tais resultados, no entanto, estão ainda um tanto afastados do alcance quando se considera o passivo contingente dos estados com os precatórios. Números preliminares indicam a necessidade de um esforço fiscal substancial para que sejam atendidas as exigências financeiras para quitação dos precatórios, em diferentes opções de prazos. A tabela 20 demonstra que o volume de recursos necessário para cumprir os compromissos do Programa de Ajuste é substancial. Os compromissos com os precatórios, de acordo com as opções de pagamentos em 12, 10 e 8 anos, variam de

R$ 6,6, R$ 7,6 e R$ 9,2 bilhões por ano, respectivamente. Trata-se de um esforço fiscal e financeiro adicional. O essencial é que, quaisquer que sejam as decisões de prazo e condições de pagamento definidas pelo Congresso, tais compromissos sejam formalmente incorporados como metas do Programa de Ajuste Fiscal em vigência.

TABELA 20
Estados: necessidade de financiamento – resultados nominais – previsão de amortização e precatórios
(Em R$ milhões de dezembro de 2006)

Estados	Com amortização	Com amortização e precatórios		
		12 anos	10 anos	8 anos
AC	(134.637)	(151.984)	(155.454)	(160.658)
AL	183.402	152.138	145.885	136.506
AM	39.988	35.365	34.441	33.054
AP	13.614	10.090	9.385	8.328
BA	602.787	458.267	429.363	386.007
CE	(1.001.394)	(1.021.850)	(1.025.941)	(1.032.078)
DF	(154.649)	(462.177)	(523.682)	(615.941)
ES	167.579	(715.456)	(892.063)	(1.156.973)
GO	288.300	173.499	150.539	116.099
MA	372.038	362.843	361.004	358.245
MG	(258.460)	(480.363)	(524.744)	(591.315)
MS	47.238	4.751	(3.747)	(16.493)
MT	156.131	(125.361)	(181.659)	(266.106)
PA	(169.355)	(170.467)	(170.689)	(171.023)
PB	102.230	84.535	80.995	75.687
PE	2.026.273	2.015.665	2.013.543	2.010.361
PI	17.965	272	(3.266)	(8.574)
PR	(108.370)	(1.287.456)	(1.523.273)	(1.876.999)
RJ	(1.461.065)	(1.623.723)	(1.656.254)	(1.705.052)
RN	21.937	4.842	1.423	(3.705)
RO	50.291	9.929	1.857	(10.252)
RR	71.684	71.426	71.374	71.296
RS	23.691	(256.185)	(312.160)	(396.122)
SC	(735.658)	(766.544)	(772.721)	(781.987)
SE	(79.796)	(88.890)	(90.709)	(93.437)
SP	(1.455.245)	(2.954.043)	(3.253.803)	(3.703.443)
TO	119.382	117.943	117.655	117.223
Total	(1.254.100)	(6.602.934)	(7.672.700)	(9.277.351)

Fontes: STN e Senado Federal.
Elaboração do autor.

11 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho examinou a dívida financeira dos estados brasileiros e o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal, dez anos após a sua implantação em junho de 1998.

O esforço empreendido pelo governo federal e o alto custo da renegociação foram compensadores: as relações financeiras do governo federal com os estados estão mais organizadas e mais transparentes. A maioria dos estados ajustou suas finanças públicas, promoveu reformas administrativas e atingiu um patamar mais elevado de administração financeira mais eficiente e com responsabilidade fiscal. A despeito das dificuldades e desafios que ainda persistem, a gestão das finanças públicas dos estados brasileiros evoluiu de maneira significativa. Foi um grande avanço.

O Programa de Apoio ao Ajuste Fiscal dos estados, acoplado à renegociação da dívida, foi mantido graças ao esforço e senso de responsabilidade do quadro técnico da STN. O conjunto de resultados positivos obtidos nas diferentes áreas do programa mostra que esforços não devem ser poupados para preservá-los. A manutenção intacta da LRF é imprescindível. Esforços devem ser empreendidos para que impulsos de momento, visando superar dificuldades de curto prazo e passageiras, para a conveniência e facilidade de governantes do momento, não comprometam os recursos do amanhã. Deve-se evitar hipotecar novamente o futuro criando-se novas modalidades de dívidas sem a devida capacidade de pagamento. O legado da Constituição de 1988 é o de entes federativos democráticos capazes de sobreviver a todas as gerações futuras não como fantasmas democráticos a caminho da insolvência ou já falidos.

A relevância macroeconômica das finanças dos estados brasileiros aumentou nos dez anos após a renegociação da dívida. As receitas tributárias se expandiram em torno de 1,2% do PIB. As despesas de pessoal do Poder Executivo dos estados apresentaram um aumento de 0,34% como porcentagem do PIB. As despesas de custeio passaram de 1,1% para 6,09% do PIB ao passo que as despesas de investimentos encolheram de 2,2% para 0,94% do PIB.

A análise das relações dívida/RLR e dívida/RCL mostra um inequívoco êxito. Ambas as relações foram reduzidas lenta e gradualmente ao longo do período de dez anos, mas de maneira consistente.

O subsídio implícito aos estados é substancial. Estimativas atuais mostram cifra em torno de R$ 106 bilhões, acumulados ao longo do período de dez anos. Ajustes do estoque da dívida remanescente de acordo com a taxa Selic, IGP mais 6% ou IPCA mais 6% mostram diferenças significativas. Tal estoque de dívida compõe a dívida consolidada do setor público brasileiro cuja rolagem atrai um custo de captação igual à taxa Selic. Qualquer tentativa, por parte dos estados, de alteração do índice de reajuste, com um fator menor que o utilizado atualmente, elevará diretamente o custo da dívida pública.

Existem nuances regionais nos resultados primários até então obtidas pelos estados. Aqueles das regiões Sudeste e Nordeste são os que apresentam maiores contribuições relativas em relação ao resultado consolidado.

Análise econométrica com painel de dados mostra que a obtenção de resultados primários positivos não é panacéia, que não há políticas mais fáceis disponíveis nem

substitutivos para políticas fiscais de ajustes sérias. Os resultados são estatisticamente robustos e mostram que as transferências constitucionais, as despesas de pessoal e os investimentos são os principais determinantes dos resultados primários nos estados.

As despesas de pessoal do Poder Executivo dos estados se mantiveram de acordo com os limites da LRF. A média de crescimento real, para o conjunto dos estados, foi de 2,76%, no período, contra um IPCA médio de 7,94%. Permanecem dificuldades com relação às despesas de pessoal do Legislativo e do Judiciário dos estados. As informações, quando fornecidas, não estão em padrão de transparência aceitável. Analogamente, a atuação dos Tribunais de Contas dos estados carece de maior uniformização metodológica de modo a permitir a comparabilidade. Isto, de certa forma, não favorece a implementação plena da LRF.

A evolução da receita tributária dos estados é uma das metas do programa que tem sido atingida com sucesso. O crescimento real médio anual, para o conjunto dos estados, foi de 8%. As receitas estaduais foram examinadas utilizando-se filtros de tendências. As transferências constitucionais têm uma tendência nitidamente crescente; as transferências legais têm uma tendência crescente, mas em desaceleração; as transferências voluntárias são mais voláteis, mas com uma tendência estática, próxima aos níveis atuais.

As despesas de investimentos dos estados são declinantes. A média do conjunto dos estados, como proporção dos gastos totais, é de 17%. O desempenho dos gastos de investimentos dos estados, ano a ano, passou de 16,6% em 1995, para 9,75% em 2006.

As despesas de custeio são a válvula de escape para a elevação dos gastos dos estados. Tal categoria de gastos passou de 15% da RCL, em 2001, para 40% em 2006.

Não há indícios de mudanças significativas no grau de autonomia fiscal dos estados, medido como proporção das transferências em relação à receita própria, exceto em alguns casos mais isolados. A descentralização em favor dos estados, no entanto, se mostrou mais efetiva e em maior grau naqueles estados que implantaram o ajuste fiscal e adotaram iniciativas próprias de gestão e maior dinamismo na administração pública.

Finalmente, os estados brasileiros atingiram, em dois anos consecutivos, 2004 e 2005, resultados nominais consolidados positivos. Não fosse a existência de passivos contingentes (precatórios) e as deliberações que hão de vir do Congresso Nacional a esse respeito, a obtenção de resultados nominais consolidados para o conjunto dos estados não se apresentaria como objetivo permanente inatingível.

REFERÊNCIAS

CRUZ, B. O.; OLIVEIRA, C. W. A. *Federalismo, repasses federais e crescimento econômico*: um estudo sobre Amapá e Roraima. Brasília: Ipea, 1999 (Texto para Discussão, n. 683).

MORA, M. *Federalismo e dívida estadual no Brasil*. Brasília: Ipea, 2002 (Texto para Discussão, n. 866).

MORA, M.; VARSANO, R. *Fiscal decentralization and subnational fiscal autonomy in Brazil*: some facts of the nineties. Brasília: Ipea, 2001 (Texto para Discussão, n. 854).

NETO, A. M.; GOMES, G. M. *Quatro décadas de crescimento econômico no Centro-Oeste brasileiro*: recursos públicos em ação. Brasília: Ipea, 2000 (Texto para Discussão, n. 712).

OLIVEIRA, A. B.; MEDINA, M. H. *Produto interno bruto por unidade da federação*. Brasília: Ipea, 1999 (Texto para Discussão, n. 677).

PIANCASTELLI, M. *Distribution of powers and responsibilities in Brazilian federation*. In: FORUM OF FEDERATIONS. Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries. Montreal: McGill University, 2005.

PIANCASTELLI, M.; PEROBELLI, F. *ICMS*: evolução recente e guerra fiscal. Brasília: Ipea, 1996 (Texto para Discussão, n. 402).

VASCONCELOS, J. R. *Ceará*: economia, finanças públicas e investimentos nos anos de 1986/1996. Brasília: Ipea, 1999 (Texto para Discussão, n. 627).

_____. *Ceará, Pernambuco, Paraná e Rio Grande do Sul*: economia, finanças públicas e investimentos nos anos de 1986/1996. Brasília: Ipea, 1999 (Texto para Discussão, n. 626).

VARSANO, R.; AFONSO, J. R. *Fiscal competition*: a birds's eye view. Brasília: Ipea, 2002 (Texto para Discussão, n. 887).

VASCONCELOS, J. R.; CASTRO, D. *Paraná*: economia, finanças públicas e investimentos nos anos 90. Brasília: Ipea, 1999 (Texto para Discussão, n. 624).

VASCONCELOS, J. R.; FRAQUELLI, C. A.; BANDEIRA, P. S. *Rio Grande do Sul*: economia, finanças públicas e investimentos nos anos de 1986/1996. Brasília: Ipea, 1999 (Texto para Discussão, n. 625).

VASCONCELOS, J. R.; VERGOLINO, J. R. *Pernambuco*: economia, finanças públicas e investimentos nos anos de 1986/1996. Brasília: Ipea, 1999 (Texto para Discussão, n. 628).

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **Ipea** 2008

EDITORIAL

Coordenação
Iranilde Rego

Supervisão
Andrea Bossle de Abreu

Revisão e Editoração
Equipe Editorial

Brasília
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,
Térreo – 70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Tiragem: 130 exemplares