

Universidade de Brasília  
Instituto de Ciências Humanas  
Departamento de Economia

**MESTRADO EM ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO**

**ENDIVIDAMENTO  
SUBNACIONAL EM UM  
CONTEXTO FEDERATIVO:  
O CASO BRASILEIRO**

Brasília, maio de 2001

*Isabella Fonte Boa Rosa Silva*

*Orientadora: Prof. Dra. Maria da Conceição Sampaio de Sousa*

Universidade de Brasília - UnB  
Instituto de Ciências Humanas  
Departamento de Economia  
Mestrado em Economia do Setor Público

## **ENDIVIDAMENTO SUBNACIONAL EM UM CONTEXTO FEDERATIVO: O CASO BRASILEIRO**

Dissertação apresentada ao  
Departamento de Economia da  
Universidade de Brasília como parte  
dos requisitos para obtenção do título  
de Mestre em Economia do Setor  
Público

Isabella Fonte Boa Rosa Silva


Orientadora: Prof. Dra. Maria da Conceição Sampaio de Sousa


Banca Examinadora: Prof. Dra. Maria Eduarda A. Tannuri  
Prof. Dr.(abd) Paulo Springer de Freitas  
Prof. Dr. Bernardo Pinheiro Machado Mueller (suplente)

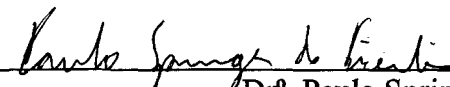
**ISABELLA FONTE BOA ROSA SILVA**

**ENDIVIDAMENTO SUBNACIONAL EM UM CONTEXTO  
FEDERATIVO: O CASO BRASILEIRO**

Dissertação aprovada como requisito para a obtenção do título de Mestre em Economia do Setor Público do Programa de Pós-Graduação em Economia – Departamento de Economia da Universidade de Brasília. Comissão Examinadora formada pelos professores:

  
\_\_\_\_\_  
Dr<sup>a</sup> Maria da Conceição S. de Sousa (orientadora)  
Departamento de Economia – UnB

  
\_\_\_\_\_  
Dr<sup>a</sup>. Maria Eduarda Abdalla Tannuri  
Departamento de Economia – UnB

  
\_\_\_\_\_  
Dr<sup>o</sup>. Paulo Springer Freitas  
Assessor Sênior do Banco Central

**A PRESENTE DISSERTAÇÃO FOI APROVADA**

FOR *Unanimidade*

EM *11 / 05 / 2001*

**COMISSÃO JULGADORA:**

Brasília, 11 de maio de 2001.

Brasília, *11 / 05 / 2001*

Aos meus pais, Alice e Paulino

Ao meu namorado, Gustavo

## SUMÁRIO

|  |    |
|--|----|
| AGRADECIMENTOS .....   | 5  |
| RESUMO .....   | 7  |
| ABSTRACT .....   | 8  |
| 1- INTRODUÇÃO .....  | 9  |
| 2- ENDIVIDAMENTO SUBNACIONAL EM UM CONTEXTO FEDERATIVO: ASPECTOS TEÓRICOS .....  | 12 |
| 2.1- Introdução .....  | 12 |
| 2.2- Aspectos Gerais do Federalismo Fiscal .....   | 12 |
| 2.3- Endividamento Subnacional no Contexto do Federalismo Fiscal .....   | 20 |
| 2.4- Transferências Intergovernamentais no Contexto do Federalismo Fiscal .....  | 24 |
| 2.5- Conclusão .....   | 29 |
| 3- ENDIVIDAMENTO ESTADUAL E TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO .....                              | 31 |
| 3.1- Introdução .....  | 31 |
| 3.2- Aspectos Históricos .....   | 31 |
| 3.3- Endividamento Estadual e Transferências Intergovernamentais no Federalismo Fiscal Brasileiro: Uma Revisão da Literatura ..... | 48 |
| 3.4 Conclusão .....  | 56 |
| 4- DETERMINANTES DO ENDIVIDAMENTO DOS ESTADOS BRASILEIROS .....  | 58 |
| 4.1 Introdução .....   | 58 |
| 4.2- Fontes de Financiamento dos Estados Brasileiros .....   | 58 |
| 4.3 Análise comparativa do Endividamento dos Estados Brasileiros e de seus determinantes .....                                     | 60 |
| 4.4- Análise Econométrica dos Determinantes do Endividamento dos Estados Brasileiros: Uma Análise de Dados de Painel .....         | 71 |
| 4.4.1- Fonte dos Dados Utilizados .....  | 73 |
| 4.4.2- Aspectos Metodológicos .....  | 73 |
| 4.4.3 Resultados .....   | 76 |
| 4.5 Conclusão .....  | 82 |
| 5. CONCLUSÃO .....   | 84 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....   | 88 |
| ANEXOS .....   | 93 |

## Lista de Gráficos e Tabelas

### Gráficos:

|  |    |
|--|----|
| 2.1. Situação inicial, antes das transferências intergovernamentais.....             | 27 |
| 4.1. Grau de endividamento dos estados.....  | 63 |
| 4.2. Grau de dependência de recursos transferidos pela União.....                    | 64 |
| 4.3. Gastos com pagamento de pessoal.....  | 66 |
| 4.4. Gastos com investimentos.....   | 68 |
| 4.5. Indicador fiscal dos estados (resultado primário/receita corrente líquida)..... | 70 |

### Tabelas:

|   |    |
|---|----|
| 2.1. Aspectos conceituais de atribuição de responsabilidade pelos gastos.....   | 16 |
| 3.1. Federalismo fiscal no Brasil: 1967 e 1988.....   | 38 |
| 3.2. Competência na provisão de bens e serviços públicos – Constituição de 1988.....  | 40 |
| 4.1. Grau de endividamento dos estados brasileiros.....   | 61 |
| 4.2. Determinantes do endividamento dos estados brasileiros – dados mensais de painel de dez/1997 a jun/2000.....                                 | 77 |
| 4.3. Determinantes do endividamento dos estados brasileiros, divididos por grupo de estados – dados mensais de painel de dez/1997 a jun/2000..... | 80 |

## **AGRADECIMENTOS**

Gostaria agradecer a todos que participaram e contribuíram para a conclusão deste trabalho, especialmente:

À professora Maria da Conceição Sampaio de Sousa, pela orientação, pela disponibilidade, pela dedicação e pela valiosa contribuição para minha formação econômica.

Aos professores Maria Eduarda A. Tannuri, pelo auxílio no desenvolvimento do modelo econométrico e comentários para melhoria do trabalho, Paulo Springer de Freitas, pelas orientações iniciais e sugestões para o trabalho e Bernardo Pinheiro Machado Mueller, pelo seu pronto auxílio nas dúvidas do software Limdep.

À minha orientadora técnica no Banco Central, Vera Maria Schneider, pelo seu apoio, comentários, críticas e dedicação na elaboração deste trabalho. Sua ajuda foi muito valiosa.

Aos meus colegas do Banco Central, Maria Elisa Picolli de Melo e Satossi Abe pelo apoio e comentários, a todos os colegas da DIACE, pelo apoio e compreensão durante o curso e principalmente no período de elaboração deste trabalho, aos colegas da COFIP, pela assessoria na obtenção dos dados utilizados neste trabalho e a todos os demais colegas do Departamento da Dívida Pública que contribuíram e torceram por mim.

Ao Gustavo, um agradecimento muito especial, pelos bons momentos que passamos juntos, pela superação dos momentos difíceis, pelo apoio e dedicação para concluirmos juntos esse curso.

Aos meus queridos pais, Alice e Paulino, pelo amor e pelo apoio incondicional, que muito me ajudaram neste trabalho, mesmo à distância.

A todos os meus amigos, colegas e professores do curso de Mestrado em Economia do Setor Público da Universidade de Brasília, pelos momentos de aprendizado e descontração durante o curso.

A todos os colegas e amigos que acompanharam, confiaram e acreditaram na vitória.

Ao Banco Central do Brasil pelo apoio institucional e financeiro ao amparo do programa de pós-graduação.

À Escola de Administração Fazendária pelo apoio financeiro.

Enfim, a todos que direta ou indiretamente contribuíram para a conclusão deste trabalho.

**A todos, muito obrigada de coração.**



## RESUMO

Esta dissertação apresenta uma análise do comportamento das finanças dos estados brasileiros, no período de 1997 a 2000, enfatizando o endividamento estadual, buscando identificar seus determinantes. Nessa análise, foram apontados, como fatores relevantes para explicar a evolução da dívida dos governos estaduais no período considerado, a dependência de recursos transferidos pelo governo federal e a estrutura de gastos desses governos, destacando-se os gastos com pessoal e investimentos. Os resultados encontrados, por meio da análise de dados de painel, permitiram concluir que as transferências intergovernamentais livres geram incentivos negativos para a condução fiscal responsável desses governos. Em relação aos aspectos relacionados com a política de gastos, conclui-se que o excessivo comprometimento de receitas com o pagamento de pessoal, principalmente dos estados mais pobres, com conseqüente redução dos investimentos sociais, contribui para o baixo desenvolvimento desses estados.

## **ABSTRACT**

This dissertation presents the analysis of the performance of Brazilian state government finances in the period from 1997 to 2000. The analysis emphasizes the process of state indebtedness, seeking to identify its major conditioning factors. In the period under analysis, two factors have been pointed as relevant in explaining state government indebtedness, namely, the dependence on funds granted by federal government and the state government's spending structure, principally as regards the outlays on personnel and investments. Econometric results obtained through panel data analysis show that free government transfers generate incentives that affect negatively the responsible state government's fiscal management. Insofar as the spending structure is concerned, one can conclude that excessive commitment of revenues with personnel outlays reduces the share targeted to social investments, thus contributing to the states' underdevelopment, especially in the case of the poorer ones.

## 1- INTRODUÇÃO

As finanças públicas subnacionais têm merecido destaque na literatura brasileira nos últimos anos, principalmente a partir da implementação do Plano Real, que promoveu o fim das altas taxas de inflação no Brasil. A partir de então, os governos subnacionais (estaduais e municipais) apresentaram uma significativa piora em sua situação financeira, principalmente o resultado primário. A redução do efeito Tanzi sobre a arrecadação provocou um aumento nas receitas, mas o fim da corrosão inflacionária de suas despesas nominais acarretou um aumento nas despesas reais. A combinação desses dois fatores contribuiu para os déficits primários desses governos, ocorridos a partir de 1994<sup>1</sup> e para a utilização de mecanismos precários de financiamento para cobrir esse acréscimo das despesas correntes. Nesse contexto, observa-se o relaxamento dos estados na condução fiscal responsável de suas finanças, resultando no comportamento explosivo de suas dívidas e na deterioração patrimonial de seus bancos.

A importância dos déficits dos governos subnacionais no resultado consolidado do setor público e a possibilidade da assunção desses déficits afetar a função de estabilização, desempenhada pelo governo central, podem ser apontadas como fatores para as renegociações de dívidas ocorridas nos últimos anos. Somente a partir de 1997, foi exigida dos governos estaduais uma proposta de ajuste fiscal.

Nesse contexto, esta dissertação pretende analisar o comportamento das finanças dos estados brasileiros, enfatizando o endividamento estadual, no período de 1997 a 2000, como forma de verificar o comportamento do endividamento estadual após essa proposta de ajuste firmada entre a União e os estados. Nesse sentido, buscou-se identificar os determinantes do endividamento, tendo merecido destaque os aspectos relacionados com as fontes de

---

<sup>1</sup> Os dados encontram-se no anexo 8.

financiamento disponíveis para esses governos, como os recursos recebidos por meio de transferências, e também a política de gastos adotada. Em suma, procurou-se estudar o comportamento fiscal dos governos estaduais tendo como principal indicador seu nível de endividamento.

Para tanto é importante abordar, inicialmente, a teoria do federalismo fiscal, na medida em que foi por meio do desenvolvimento desse sistema que ocorreu o aumento das receitas estaduais disponíveis, pelas transferências intergovernamentais recebidas. Procurou-se estabelecer relações entre este aumento na disponibilidade de recursos e incentivos para a expansão dos gastos públicos estaduais. Essa proposição traz implícita a idéia de que, em princípio, os estados excessivamente dependentes de recursos transferidos pela União, geralmente, não possuem um sistema tributário eficaz, sendo seus recursos quase que na totalidade provenientes dessas transferências. Sendo assim, há um menor esforço fiscal para suprir seus gastos e, como consequência, também menor esforço no sentido de buscar a eficiência pela melhor administração de suas finanças. Portanto, a dependência excessiva de recursos do governo central acaba por interferir nas decisões dos governos subnacionais, desestimulando a administração fiscal responsável. Assim, um dos objetivos deste trabalho consiste na investigação do relacionamento entre o endividamento dos estados e a dependência de recursos transferidos pelo governo central.

Entretanto, o comportamento das finanças estaduais, mensurada pelo endividamento dos estados, não é somente explicado pela dependência de recursos transferidos pela União. Por esse motivo, considerou-se, também, aspectos relacionados com a política de gastos adotada por esses governos, destacando-se os gastos com pessoal e com investimentos. A escolha dos gastos com pessoal foi determinada pelo fato de que estes representam parte significativa das despesas de custeio, enquanto os gastos com investimento correspondem a uma medida do empenho dos governos estaduais em dotar os respectivos estados de infra-estrutura essencial para o desenvolvimento econômico.

Este trabalho é estruturado de forma a apresentar, no capítulo 2, os aspectos teóricos do endividamento subnacional e das transferências intergovernamentais no contexto federativo, enfatizando as justificativas para a adoção de sistemas descentralizados e centralizados nesse contexto. Esse capítulo aborda, ainda, aspectos relacionados aos mecanismos de controles de endividamento subnacional e as razões para a existência de sistemas de transferências de recursos entre os diversos níveis de governo. O capítulo 3 contextualiza a questão do endividamento e dos mecanismos de transferências adotados no Brasil, abordando aspectos históricos e apresentando uma revisão da literatura brasileira relacionada com essas questões. O capítulo 4, por meio de análise de dados de painel, investiga os determinantes do endividamento dos estados brasileiros, como forma de mensurar o comportamento das finanças desses governos. Por fim, no capítulo 5 constam as conclusões deste trabalho.

## **2- ENDIVIDAMENTO SUBNACIONAL EM UM CONTEXTO FEDERATIVO: ASPECTOS TEÓRICOS**

### **2.1- Introdução**

O objetivo deste capítulo é apresentar os aspectos teóricos do endividamento subnacional e das transferências intergovernamentais no contexto federativo como forma de contextualizar o assunto a ser discutido por esta dissertação, que consiste na análise dos determinantes do endividamento estadual brasileiro. Nessa análise, levam-se em consideração aspectos relacionados com as fontes de financiamento disponíveis para esses governos, destacando-se os recursos recebidos por meio de transferências e com a política de gastos adotada. Resumidamente, procura-se estudar o comportamento fiscal dos governos estaduais tendo como principal indicador seu nível de endividamento.

Este capítulo apresenta na seção 2.2 os aspectos gerais do federalismo fiscal. A seção 2.3 discute o endividamento subnacional no contexto federativo, considerando os principais modelos de controle do endividamento na experiência internacional. Na seção 2.4, abordam-se aspectos das transferências intergovernamentais. As conclusões do capítulo constam da seção 2.5.

### **2.2- Aspectos Gerais do Federalismo Fiscal**

O federalismo possui um sentido bastante amplo, mas, em linhas gerais, pode ser definido como um sistema em que todos os níveis de governo (federal, estadual ou municipal) exercem concorrentemente o poder de autoridade, sendo suas responsabilidades definidas na Constituição. O estado federativo caracteriza-se por três princípios básicos: igualdade, autonomia e cooperação entre os níveis de governos. Assim, os diversos entes federados são iguais perante a

Constituição e autônomos em todos os aspectos (políticos, fiscais, legais, culturais, etc.), coexistindo cooperação vertical (entre os entes de diferentes níveis) e horizontal (entre os entes que estão no mesmo nível). O federalismo fiscal é identificado pela coexistência de dois ou mais níveis de governo responsáveis pelas decisões em relação aos gastos e à arrecadação dos recursos (Oates, 1991).

Uma questão fundamental do federalismo fiscal diz respeito ao equilíbrio vertical e horizontal entre os diferentes níveis de governo. A estrutura vertical representa a relação entre os níveis de governo (federal, estadual e municipal) que são responsáveis pelas decisões de gastos e arrecadação nos seus respectivos níveis. A estrutura horizontal refere-se à relação entre os governos que estão num mesmo nível. Geralmente, em federações ocorrem desequilíbrios verticais e/ou horizontais entre os níveis de governo que são caracterizados da seguinte forma: "Vertical fiscal imbalance refers to the mismatch between revenue means and expenditure needs at various levels and the horizontal imbalance refers to inconsistency between revenue raising ability and fiscal needs of governments at the same level in a federation" (Shah, 1991). Dessa forma, na presença desses desequilíbrios faz-se necessária a adoção de mecanismos de financiamento, geralmente, transferências intergovernamentais, como forma de corrigir essas distorções.

As normas que regem o federalismo fiscal possuem papel importante nas funções econômicas que o governo desempenha, entre elas as funções alocativa, redistributiva e de estabilização macroeconômica.

A função alocativa na provisão de bens e serviços públicos está relacionada com o grau de descentralização adotado, com o grau de autonomia concedido aos governos locais e com a definição de competência de gastos e de arrecadação de impostos em cada nível de governo. Em relação aos gastos, a definição da divisão de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo deve ser bem

determinada pela Constituição. Para Shome (1995, p.25): ...”los gobiernos municipales pueden desempeñar la primera función (asignación) en diversas áreas de servicio mejor que los gobiernos federales. Ell se debe a que, por definición, la asignación de recursos será más exacta o precisa, pues podrá alcanzarse mediante decisiones más descentralizadas.”

Na função redistributiva, o governo preocupa-se com a repartição dos recursos de forma a alcançar os objetivos de redistribuição da renda ou de desenvolvimento, utilizando diferentes critérios de repartição, dependendo dos objetivos que se pretende alcançar. “La función de redistribución no producirá buenos resultados al nivel municipal, pues cabe suponer que los pobres se mudarán a las zonas de redistribución y desplazarán a los ricos. Por consiguiente, la elaboración de medidas de política redistributiva tiene que plantearse al nivel central, mientras que a los municipios podría corresponderles la puesta en práctica de las medidas.” (Shome, 1995, p.25)

A função de estabilização, por sua vez, é bastante influenciada pelas regras e práticas do federalismo fiscal. Shome (1995, p.25) acrescenta que: “Parece existir cierta unanimidad en que la función de estabilización compete al gobierno federal, ya que las medidas de política locales de gestión de la demanda, en conjunto, pueden no ser necesariamente lo bastante eficaces a nivel nacional.”

A maioria dos economistas concorda que, geralmente, as decisões, envolvendo questões de gastos e de arrecadação de recursos, que afetam o nível de desemprego e de inflação, devem estar concentradas no governo central, uma vez que estão relacionadas com a função estabilizadora. Para assegurar a gestão macroeconômica, todos os níveis de governo subnacionais devem ser incorporados à atividade do governo central. Nesse sentido, o acesso ao crédito bancário dos governos subnacionais deve ser controlado e/ou evitado na sua totalidade, sempre que existir a possibilidade de transferência de déficits dos governos subnacionais para o governo central. Essa possibilidade pode prejudicar



a função estabilizadora. Pode-se, de uma maneira geral, afirmar que a estrutura do federalismo fiscal adotada terá influência direta sobre a gestão macroeconômica do governo.

Na mesma linha de pensamento, Norregaard (1997, p.50) observa: "... in the traditional local finance literature, regional and local governments should ideally fulfill mainly allocational functions by providing services that accrue primarily to the local population, services whose costs the local constituency bears as far as possible. In the same vein, because of the degree of openness of local economies, the literature on fiscal federalism argues in favor of limiting regional and local government roles in economic stabilization, as well as in distributional policies."

Uma característica marcante do federalismo fiscal moderno é o sistema de transferência de recursos entre os níveis de governo. Na maioria dos países, os recursos partem do governo central para os governos subnacionais (estaduais e municipais). Logo, a existência de excessiva dependência de recursos provenientes do governo central pode acarretar uma inevitável interferência nas decisões de gastos dos governos locais pelo governo central. Nesse caso, tais decisões serão resultado de negociação entre os níveis de governo, reduzindo a independência fiscal do governo local. A grande dependência de recursos transferidos é um fator de desestímulo à condução fiscal responsável por parte dos governos subnacionais, uma vez que esses governos não dependem apenas do próprio esforço fiscal para assegurar a maior parte dos seus recursos.

Outra característica do federalismo fiscal relaciona-se à divisão de responsabilidades entre os diversos níveis de governo na provisão de bens públicos para a comunidade. Shah (1991) comenta: "Fiscal Federalism literature argues that expenditure assignment must precede tax assignment". Assim, a definição das competências tributárias dos diferentes níveis de governo deve ser baseada nas necessidades respectivas de gastos. Apresenta-se, na tabela 2.1, a

divisão das responsabilidades entre os diversos níveis de governo para cada categoria de gasto prescrita pela teoria do federalismo fiscal.

**Tabela 2.1 - Aspectos Conceituais de atribuição de responsabilidade pelos gastos**

| <b>Categoria de dispêndio</b>           | <b>Responsabilidade</b> | <b>Provisão</b> |
|---|-------------------------|-----------------|
| Defesa                                  | F                       | F               |
| Relação Internacional (Foreign Affairs) | F                       | F               |
| Comércio Internacional                  | F                       | F               |
| Meio Ambiente                           | F                       | S,L             |
| Moeda e Bancos                          | F                       | F               |
| Comércio Interestadual                  | F                       | F               |
| Imigração                               | F                       | F               |
| Seguro desemprego                       | F                       | F               |
| Estradas de ferro e espaço aéreo        | F                       | F               |
| Indústria e Agricultura                 | F,S,L                   | S,L             |
| Educação                                | F,S,L                   | S,L             |
| Saúde                                   | F,S,L                   | S,L             |
| Previdência Social                      | F,S,L                   | S,L             |
| Polícia                                 | S,L                     | S,L             |
| Estradas de rodagem                     | F,S,L                   | S,L             |
| Recursos naturais                       | F,S,L                   | S,L             |

Legenda:

F - Governo Federal

S - Governo Estadual

L - Governo Local (municipal)

Fonte: Shah (1991)

Pelo teorema da descentralização, desenvolvido por Wallace Oates, tem-se que: "each public service should be provided by the jurisdiction having control over the minimum geographic area that would internalize benefits and costs of such provision" (Oates, 1972, p.55). Assim, a provisão local de alguns tipos de bens públicos<sup>2</sup>, considerando os custos e benefícios locais, resulta num nível maior de bem estar social para os cidadãos do que a determinação centralizada de um mesmo nível de provisão para todas as unidades subnacionais.\* Essa teoria parte do pressuposto de que os governos locais possuem mais informações sobre as preferências dos cidadãos e dessa forma serão capazes de prover bens públicos à sociedade de forma mais eficiente.

<sup>2</sup> Geralmente, o bem público é classificado como um bem "não-rival" (o consumo do bem por um indivíduo não diminui a quantidade (deste bem) disponível para outra pessoa) e "não-excludente" (não se pode excluir qualquer pessoa do consumo do bem).

O modelo de Tiebout (1956) afirma que a mobilidade das pessoas entre as regiões produz uma solução de mercado para o problema de bens públicos locais. Os indivíduos “votam com seus pés” e escolhem a comunidade que atenda suas preferências por bens públicos ou bens privados ofertados pelo setor público, bem como pelos impostos que devam ser pagos. Cada combinação de equilíbrio forma uma comunidade que atenda as demandas por bens públicos, não sendo necessária nenhuma ação do governo para atingir a eficiência. Entretanto, o modelo de Tiebout não é uma descrição do mundo real, pois as pessoas não são dotadas de total mobilidade e também não existem comunidades suficientes de forma a atender total e perfeitamente as preferências dos indivíduos.

As teorias até aqui apresentadas analisam as principais razões para a adoção de sistemas descentralizados. A seguir, são analisadas as vantagens desse sistema.

A primeira vantagem consiste no fato de que as preferências locais determinam os níveis de bens públicos. Um governo centralizado tende a oferecer o mesmo nível de bens públicos para todos os entes federados, sem levar em conta as preferências locais e as diferenças entre os níveis de governo. É evidente que a provisão de bens públicos na quantidade diferente da desejada causa ineficiência na alocação dos recursos. O fato de o governo local estar mais próximo das pessoas o torna mais indicado para a provisão de alguns tipos de bens públicos, pois está apto a identificar as preferências locais de forma mais eficaz do que o governo central. Entretanto, se o governo local não estabelecer as prioridades corretamente, essa vantagem desaparece. Rosen observa que: “In great centralized nations the legislator is obliged to give a character of uniformity to the laws, which does not always suit the diversity of customs and of districts” (Oates, 1972, p.31).

A existência de competição intergovernamental é outro fator apontado como vantagem do sistema descentralizado. Supondo-se que as pessoas façam suas escolhas de onde viver e tenham plena mobilidade entre os entes federados, se o governo não fizer uma boa administração da cidade, atendendo suas necessidades e solucionando seus problemas, essas pessoas simplesmente irão viver em outro lugar. Nesse caso, haverá incentivo para que a administração dos governos locais seja mais eficiente e mais responsável pelos cidadãos. Destaca-se, ainda, que decisões tomadas mais próximas do usuário final dos bens e serviços públicos geram incentivos para escolhas mais eficientes bem como proporcionam maior responsabilidade fiscal por parte dos governos locais.

Outra vantagem consiste na possibilidade de experimentação e inovação na provisão de bens e serviços públicos pelos diversos níveis de governo, onde cada um pode escolher a seu modo essa provisão. Assim, na comparação dos resultados, podem surgir novas soluções para os problemas porventura existentes. Experiências bem sucedidas podem servir de exemplos e serem utilizadas pelos outros níveis de governo.

Entretanto, considerações de ordem econômica apontam para a existência de algumas desvantagens em um sistema descentralizado.

Assim, a existência de externalidades<sup>3</sup> pode ser considerada uma desvantagem, uma vez que as comunidades podem impor umas às outras externalidades positivas ou negativas. Se cada comunidade não se preocupar com as outras, atividades não desenvolvidas por uma podem afetar o nível de utilidade das pessoas de outra comunidade, gerando uma alocação ineficiente de recursos.

Outra desvantagem consiste na perda de eficiência quando não se leva em conta economias de escala na provisão de bens públicos. Para alguns tipos de

---

<sup>3</sup> Trata-se de um benefício (ou custo) líquido que a ação de um indivíduo (firma ou governo) impõe sobre outro(s), ou seja, a existência da externalidade relaciona-se à ação de um agente econômico que interfere na ação de outro.

bens públicos, o seu custo decresce à medida que o número de usuários aumenta. Se os governos locais agirem de forma coordenada no uso desses serviços, a sociedade será beneficiada, uma vez que cada usuário estará pagando menos pelo serviço. Nesse caso, comunidades que agem independentemente das outras estarão perdendo oportunidades para reduzir seus custos. A consolidação ou a contratação de outro nível de governo/setor privado para a provisão de bens e serviços públicos pelas comunidades racionaliza a prestação dos serviços, evitando a sobreposição de atividades e tirando proveito da economia de escala.

A questão da economia de escala na arrecadação dos impostos é outro fator desfavorável à adoção de sistemas descentralizados. Cada nível de governo não obterá vantagens de economia de escala na arrecadação de impostos se tiver que despender recursos para manter funcionando sua máquina administrativa. A existência de uma autoridade única responsável pela coleta de impostos/tributos pode acarretar vantagens no que respeita à racionalização da utilização dos recursos.

Outra desvantagem relaciona-se com aspectos de equidade no contexto da federação. Se uma comunidade resolver adotar políticas de taxaço e de gastos beneficiando bastante as pessoas de baixa renda, e não existirem restriçoes para a mobilidade, espera-se uma migraço da populaço de baixa renda do resto do país para essa comunidade. Com o crescimento dessa populaço, o custo da política redistributiva adotada aumenta. É possível também que as pessoas de maior renda migrem para outra localidade, reduzindo os recursos disponíveis para viabilizar a manutenção dessa política. Esse argumento confirma o pressuposto de que as decisões e preferências das pessoas na escolha da comunidade para viver relacionam-se com a relação entre bens públicos oferecidos e impostos cobrados em cada comunidade. Esse exemplo reforça a idéia de que políticas de redistribuiço de renda, ou seja, a função redistributiva do governo, devem ser desempenhadas e administradas pelo governo central.

Verifica-se a existência de descentralização fiscal quando os governos subnacionais são responsáveis pelas decisões de gastos e provisão de bens/serviços públicos e são capazes de honrar parte significativa dos seus gastos com recursos de seus sistemas de arrecadação. A discricionariedade fiscal pode ser identificada quando níveis descentralizados de governo podem aumentar sua arrecadação administrando alíquotas e bases tributárias de seus sistemas de impostos (Oates, 1991).

### **2.3- Endividamento Subnacional no Contexto do Federalismo Fiscal**

A seção anterior relacionou as principais características de um sistema federativo, evidenciando que a alocação ótima das responsabilidades econômicas entre os diversos níveis de governo é questão bastante relevante. Muitas vezes, a tendência de déficit dos governos subnacionais está diretamente associada a uma relação inapropriada entre os entes da federação, apresentando grande descompasso vertical/horizontal. Por isso, os déficits dos governos subnacionais devem ser controlados e fiscalizados independentemente do déficit do governo central, uma vez que esses afetam sobremaneira a função de estabilização macroeconômica desempenhada pelo governo central, caso seja necessária a emissão de moeda para cobrir esses déficits.

Pode-se identificar, na experiência internacional, diferentes modelos de controle do endividamento de governos subnacionais, associados, entre outros fatores, à própria história do país, a aspectos culturais, à relação política administrativa entre os níveis de governo e ao desenvolvimento do mercado financeiro. Assim, os mecanismos de controle do endividamento subnacional utilizados em vários países apontam para a existência de quatro modelos básicos: controle por meio da disciplina de mercado, cooperação entre os diferentes níveis de governo, controle baseado em regras e controle administrativo.

O controle por meio da disciplina de mercado caracteriza-se pelas sinalizações provenientes do mercado de crédito em relação ao comportamento e à condição de solvência dos tomadores do crédito. Entretanto, para que a disciplina de mercado funcione efetivamente, são necessários quatro requisitos essenciais.

O primeiro deles requer que os mercados sejam livres e abertos. Isso torna possível a determinação da taxa de juros em função da situação de cada tomador e das características do empréstimo. Os governos subnacionais não devem ter acesso a nenhum tipo de mercado cativo ou privilegiado. A regulação do mercado financeiro não deve estabelecer composição de ativos ou algum tipo de reserva para títulos públicos ou empréstimos a esses governos.

Outro requisito refere-se à existência de informações completas e adequadas para o mercado sobre os tomadores de crédito, tais como: estoque de sua dívida, sua capacidade de pagamento, condição de solvência e garantias oferecidas para outros empréstimos.

A inexistência de socorro financeiro em caso de *bailout*<sup>4</sup> é outro requisito para o bom funcionamento da disciplina de mercado. A possibilidade de ocorrer qualquer tipo de socorro desestimula a verificação pelo credor das reais condições financeiras do tomador. Dessa forma, a exigência de maiores taxas de juros e a não concessão de empréstimos em caso de maior risco não serão efetivamente adotadas pelo mercado. Por fim, os tomadores do crédito devem responder aos sinais do mercado antes de serem excluídos dele, melhorando seu desempenho fiscal, reduzindo seu endividamento, ou seja, devendo encontrar formas para evitar uma crise.

---

<sup>4</sup> O significado de *bailout* nesse contexto refere-se a qualquer tipo de socorro financeiro, geralmente do governo central, para o pagamento de dívidas dos governos subnacionais não honradas.

Vale ressaltar que nem sempre esses quatro requisitos são satisfeitos ao mesmo tempo, necessitando, portanto, de uma combinação entre as outras formas de controle, descritas a seguir, para que o endividamento subnacional seja efetivamente controlado.

Na cooperação entre os diferentes níveis de governo, os limites não estão definidos na legislação e nem são impostos pelo governo central. A implementação do controle do endividamento é obtida como resultado de um processo de intercâmbio multilateral de informações ou de negociações bilaterais entre o governo central e os governos subnacionais, levando-se em conta objetivos macroeconômicos. Os governos subnacionais são envolvidos na formulação e implementação desses objetivos, bem como na definição dos parâmetros fiscais a serem adotados. A adoção desse tipo de controle apresenta vantagens, pois facilita a troca de informações entre os diferentes níveis de governo e aumenta a responsabilidade dos governos subnacionais, uma vez que os mesmos estarão conscientes das implicações macroeconômicas de suas escolhas de política fiscal. Esse sistema funciona melhor em países onde a disciplina fiscal e o conservadorismo na execução de políticas já estão estabelecidos.

Nos controles baseados em regras, como o próprio nome já diz, os limites são definidos na Constituição ou na legislação do país. Algumas dessas regras definem os limites para cada nível de governo, especificam as condições para a contratação de novos empréstimos, estabelecem taxas máximas para cada tipo de empréstimo, proíbem certos tipos de empréstimos ou utilizam uma combinação de várias regras. A regra de ouro, conhecida como *golden rule*, adotada geralmente em países industrializados, limita os empréstimos dos governos subnacionais para utilização específica em investimentos. Os países que permitem empréstimo de curto prazo, em geral, estipulam que o pagamento deve ocorrer até o final do ano fiscal, como forma de evitar o acúmulo de déficits.



Esse tipo de controle é mais transparente, uma vez que evita barganha entre o governo central e os governos subnacionais, já que as regras foram estabelecidas antes do processo de endividamento. Por outro lado, observa-se, muitas vezes, a existência de comportamentos e de práticas para escapar dessas regras. Dessa forma, o controle baseado em regras deve ser conduzido por instituições governamentais transparentes, que possam garantir a uniformidade de regras, definições precisas sobre características e condições do endividamento e sobretudo, a lisura e a legalidade do processo de endividamento. Essas instituições, também, devem dispor de um sistema de informações eficiente sobre as finanças dos governos subnacionais.

Os controles administrativos são mais utilizados em estados unitários do que em federações, uma vez que o controle do endividamento dos governos subnacionais é exercido diretamente pelo governo central. Geralmente, o controle não é somente exercido *ex-ante*, mediante autorização para determinado empréstimo, mas também *ex-post*, por meio de monitoração e acompanhamento da situação dos governos subnacionais.

O controle direto do governo central sobre os empréstimos externos dos governos subnacionais é considerado favorável, pois a política externa está diretamente relacionada com as outras políticas macroeconômicas, que são de responsabilidade do governo central. Além disso, melhores condições para os empréstimos podem ser obtidas por meio de uma política de endividamento coordenada. Geralmente, são exigidas garantias do governo central para os empréstimos tomados pelos governos subnacionais no mercado financeiro internacional, o que justifica o controle exercido pelo nível superior de governo.

Os controles diretos nos empréstimos internos acarretam o envolvimento do governo central em decisões que devem ser tomadas pelos governos subnacionais. Já a aprovação inicial das operações de crédito individualmente impossibilita a recusa de socorro num futuro *bailout*. Dessa forma, controles

efetivos e tempestivos baseados em limites de endividamento consolidado de cada ente federado são preferíveis a controles centralizados ou a adoção de autorização prévia para operações individuais.

Apesar de existir uma separação nítida da forma de atuação desses modelos, é comum observar em diversos países uma combinação de dois ou mais modelos. Um exemplo é o caso brasileiro que, de certa forma, é uma combinação da disciplina de mercado, de forma bem insipiente, do controle baseado em regras e do controle administrativo<sup>5</sup>, sendo o último o controle predominante.

#### **2.4- Transferências Intergovernamentais no Contexto do Federalismo Fiscal**

As transferências de recursos entre os níveis de governo tem sido a principal fonte de recursos para os governo subnacionais em sistemas federativos. Esses recursos possibilitam o financiamento de atividades para o desempenho das funções de governo e, geralmente, são utilizados nas áreas de educação, saúde, desenvolvimento de infra-estrutura, entre outros propósitos.

Na teoria econômica, são apresentadas justificativas econômicas e políticas para a existência de sistemas de transferência de recursos entre as unidades da federação. Normalmente, as transferências partem do governo central para os níveis inferiores de governo<sup>6</sup> (governos estaduais e municipais). A literatura do federalismo fiscal<sup>7</sup> sugere razões para a existência de sistemas de transferências em regimes federativos.

---

<sup>5</sup> No anexo 6. apresenta-se um resumo dos controles do endividamento subnacionais adotados em outros países.

<sup>6</sup> Entretanto, em países como a Alemanha, há um sistema de transferência entre os governos que se encontram no mesmo nível, na esfera estadual. E na Áustria, os governos locais compensam os governos estaduais. Para mais detalhes, consultar Afonso (1989) e Ter-Minassian (1997).

<sup>7</sup> Baseada em Shah (1991) e em Ma (1997).

Pode-se deparar com o problema de *spillovers* (transbordamentos) entre as jurisdições o qual pode ser minimizado pelas transferências intergovernamentais. Nesse caso, as comunidades podem impor externalidades positivas, com a adoção de políticas públicas, para comunidades vizinhas que não contribuem e se utilizam dos benefícios dessas políticas, gerando provisão ineficiente de bens e serviços públicos para a comunidade responsável pelo benefício que arca com o ônus financeiro.

Outra razão para a existência de transferências intergovernamentais refere-se ao desequilíbrio fiscal vertical ou *fiscal gap*, caracterizado pela combinação inadequada entre as necessidades de gastos e os recursos requeridos para a provisão de bens e serviços públicos, resultando na deficiência de recursos disponíveis para os níveis inferiores de governo. A ocorrência de desequilíbrios fiscais pode ser atribuída às seguintes razões: competência tributária e responsabilidades de gastos inapropriadas, definição de bases tributárias limitadas ou improdutivas para os níveis inferiores de governo, competição fiscal (“guerra fiscal”) entre os governos subnacionais e administração tributária pelo governo central de impostos que seriam melhor controlados/administrados pelos governos estaduais ou municipais.

Mais uma razão para os sistemas de transferências intergovernamentais são os desequilíbrios fiscais horizontais. Nesse contexto, algumas jurisdições podem ter acesso a recursos naturais ou a bases tributárias que as outras não têm. Por isso, essas jurisdições podem apresentar capacidades tributárias diferentes. Por outro lado, existem jurisdições que precisam de mais recursos que outras, pois a população pobre, idosa ou jovem nessa jurisdição apresenta maior proporção em relação à população total quando comparado com as outras. Nesse caso, os benefícios fiscais líquidos, medidos pela diferença entre a capacidade fiscal e a necessidade de gastos, são causados por fatores não controlados. Assim, as transferências intergovernamentais são utilizadas como mecanismo de correção desses desequilíbrios entre as jurisdições.

Conforme exposto, conclui-se que as transferências podem ser utilizadas para aumentar a eficiência e equidade na provisão de bens e serviços públicos, na correção de desequilíbrios fiscais horizontais e verticais e com objetivos de estabilização. No último caso, as transferências podem promover aumento de recursos em períodos de queda na atividade econômica e redução em momentos de crescimento econômico.

Um sistema de transferências é considerado adequado quando alguns critérios são observados. Excluídas as transferências, os governos subnacionais devem ser capazes de prover recursos suficientes para cumprir as responsabilidades estabelecidas na Constituição Federal. As fórmulas estabelecidas não devem encorajar déficits fiscais, de forma que as transferências variem diretamente com as necessidades fiscais e inversamente com a capacidade tributária, obedecendo critérios de equidade. Para garantir transparência e estabilidade, as fórmulas devem estar à disposição dos governos receptores, de modo que cada localidade seja capaz de prever suas receitas próprias, incluindo as transferências.

Em termos gerais, as transferências podem ser classificadas em duas categorias: as condicionais/vinculadas e as incondicionais/livres.

As transferências condicionais<sup>8</sup> são caracterizadas pela vinculação na utilização dos recursos, ou seja, o governo central determina propósitos específicos para a aplicação dos recursos transferidos. Esse tipo de transferência pode diferenciar-se pela exigência ou não do governo transferidor de contrapartida dos governos receptores<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Também são denominadas de “specific purpose grants” ou “categorical grants”.

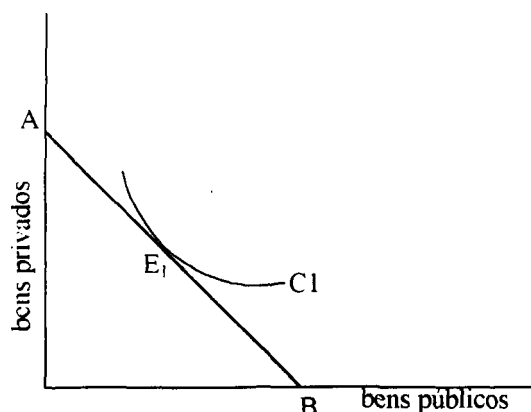
<sup>9</sup> Mais detalhes sobre as modalidades das transferências condicionais podem ser pesquisadas em Rosen (1995), Afonso (1989 a e b), Ma (1997), dentre outros.

Por sua vez, as transferências livres são caracterizadas pela não vinculação no uso dos recursos, ou seja, os governos receptores não têm restrições para a aplicação dos recursos recebidos.

Para facilitar o entendimento do impacto das transferências no comportamento dos governos receptores, utiliza-se um paralelo com a teoria da escolha racional<sup>10</sup>.

Considera-se que o governo receptor é sujeito à restrição orçamentária, que corresponde aos recursos arrecadados pelo sistema de impostos, representando, portanto, uma medida de renda gerada na jurisdição. Cabe ressaltar que a restrição orçamentária não é exógena ao modelo. A restrição orçamentária representa, ainda, um *trade-off* entre bens públicos e privados, considerando os preços relativos entre eles e os recursos disponíveis pelo governo receptor. O preço relativo é definido pela razão entre o preço dos dois bens, ou seja, o coeficiente angular da restrição orçamentária. Por simplicidade, assume-se que os preços são unitários, portanto o coeficiente angular da curva de restrição orçamentária é igual a um. A situação inicial, antes de qualquer tipo de transferência, é ilustrada no gráfico abaixo.

Gráfico 2.1- Situação inicial, antes das transferências intergovernamentais.



<sup>10</sup> Mais detalhes sobre o assunto podem ser pesquisados na literatura sobre tópicos em microeconomia, destacando-se Varian (1992).

O eixo horizontal representa os gastos com bens públicos e o eixo vertical, os gastos com bens privados, ambos efetuados pelo governo receptor, dadas as suas preferências por bens públicos e privados. As preferências, por sua vez, são representadas por curvas de indiferença, que mostram o *trade-off* entre bens públicos e privados, que geram o mesmo nível de bem estar social, ou seja, as combinações entre esses dois tipos de bens que garantem o mesmo nível de utilidade. Assim, quanto mais distante da origem estiver a curva de indiferença, maior será o nível de utilidade da comunidade. O ponto de tangência ( $E_1$ ) entre a curva de indiferença ( $C_1$ ) e a restrição orçamentária (AB) representa o ponto de equilíbrio, em que o bem-estar social da comunidade é maximizado, dada a restrição orçamentária, ou seja, é a escolha ótima.

A análise do impacto das transferências intergovernamentais no comportamento dos governos receptores é diferenciada basicamente pelo deslocamento da curva de restrição orçamentária (AB). No caso das transferências condicionais, esse deslocamento corresponde a uma rotação para a direita da curva de restrição orçamentária. Isso porque os recursos recebidos possuem uma finalidade específica para sua utilização, geralmente no aumento com gastos públicos. No novo equilíbrio, geralmente, os preços relativos entre os dois bens se alteram. Não só o gasto com bens públicos como também o gasto com bens privados aumentam. Entretanto esse novo formato de equilíbrio irá depender, basicamente, das curvas de indiferença, ou seja, das preferências da comunidade entre os dois tipos de bens. Nesse caso, a teoria, por si só, não indica como as transferências afetam o comportamento dos governos receptores.

Por outro lado, as transferências incondicionais ou livres deslocam paralelamente a restrição orçamentária (AB) para a direita, provocando um aumento equivalente na renda disponível, geralmente sem alterar os preços relativos. Esse aumento da renda proporcionado pelas transferências livres pode gerar aumento nos gastos com bens públicos, ou pode ser alocado no gasto com bens privados. Isso é possível, pois não existe restrição para a aplicação dos

recursos. Optando pela escolha na alocação dos recursos com gastos com bens privados, o governo receptor estaria utilizando as transferências para reduzir seus impostos, representando um “alívio fiscal” para os contribuintes locais.

Analisando, sob o ponto de vista da alocação dos recursos transferidos, observa-se que as transferências incondicionais são eficientes, uma vez que a sua utilização é livre, correspondendo às preferências do governo receptor. Entretanto, o financiamento preponderante das unidades receptoras com recursos provenientes de transferências pode apresentar ineficiências, visto que permite que o ônus da arrecadação tributária seja exportado para as outras unidades da federação. Dessa forma, o financiamento excessivo por meio de transferências intergovernamentais pode contribuir para a existência de comportamentos fiscais irresponsáveis, inibindo o esforço tributário e gerando incentivos para a expansão dos gastos públicos, podendo gerar, inclusive, um aumento do endividamento público. O predomínio das transferências intergovernamentais na estrutura de financiamento dos níveis inferiores de governo provoca a desvinculação entre os custos (tributos) e benefícios da provisão de bens públicos locais, abrindo espaço para comportamentos fiscais irresponsáveis dos administradores estaduais e municipais (Blanco, 1998).

## **2.5- Conclusão**

A análise dos aspectos teóricos do endividamento subnacional e das transferências intergovernamentais no contexto federativo permite contextualizar o problema a ser discutido nesta dissertação.

Assim, a abordagem teórica do federalismo fiscal sugere que a divisão de responsabilidades sobre gastos e arrecadação dos diversos níveis de governo é favorável, na medida em que permite atender o objetivo de evitar desequilíbrios fiscais horizontais e/ou verticais. Os déficits dos governos subnacionais, muitas

vezes, podem estar associados a uma relação inadequada entre os entes da federação. Nesse sentido, o sistema de transferências intergovernamentais surge como forma de corrigir esses desequilíbrios e de aumentar a eficiência e a equidade na provisão de bens e serviços públicos. Entretanto, o uso excessivo do financiamento aos governos subnacionais por meio de transferências pode incentivar comportamentos fiscais irresponsáveis, expressos pelo baixo esforço fiscal, pela expansão excessiva dos gastos públicos e até mesmo pelo aumento acentuado do endividamento desses governos.



### **3- ENDIVIDAMENTO ESTADUAL E TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO**

#### **3.1- Introdução**

Este capítulo tem como objetivo apresentar aspectos históricos do endividamento estadual e das transferências intergovernamentais no contexto do federalismo fiscal brasileiro, bem como trabalhos que analisam, principalmente, o relacionamento entre os mecanismos de transferências intergovernamentais e o comportamento das finanças dos estados brasileiros, no que respeita ao impacto desses recursos sobre o esforço tributário e a expansão de gastos públicos. A análise dos trabalhos já efetuados sobre esses tópicos permite contextualizar o problema a ser estudado nesta dissertação, que consiste na análise dos determinantes do endividamento estadual brasileiro.

Este capítulo apresenta na seção 3.2 os aspectos históricos do endividamento estadual e das transferências intergovernamentais no contexto do federalismo fiscal brasileiro. A seção 3.3 realiza uma revisão da literatura brasileira relacionada com esses aspectos. As conclusões do capítulo constam da seção 3.4.

#### **3.2- Aspectos Históricos**

A federação brasileira é composta pelo governo federal (União), os Estados (...), o Distrito Federal e aproximadamente 5.500 municípios. As relações intergovernamentais no Brasil são marcadas por períodos de centralização e descentralização fiscal, tributária, financeira, política, etc. (Gomes & MacDowell, 1997).

O período militar, por exemplo, além do fato de que os governadores e prefeitos eram indicados, não havendo eleições diretas para ocupar esses cargos, foi marcado, também, por forte centralismo fiscal e tributário. Isto porque, com a Reforma Tributária de 1967 coube “à União o maior número de impostos, além do poder de manipular o sistema tributário com a criação de novos impostos e a possibilidade de criar outros, bem como o direito de manipular livremente as alíquotas e os campos de incidência dos impostos de sua competência.” Além disso, a União deteve o “poder de determinar as alíquotas do ICM e de criar isenções nos impostos estaduais sem praticamente a anuência dos envolvidos” (Lopreato, 1992).

Assim, estados e municípios perderam autonomia no manejo da política tributária e tornaram-se 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. A crescente procura por outras fontes de financiamento foi a saída dos estados para alavancar gastos e superar a perda de expressão da poupança fiscal e os conflitos latentes criados pela desproporção na distribuição dos recursos tributários<sup>11</sup>.

A centralização financeira na esfera da União, que se deu graças ao formato peculiar das reformas promovidas no sistema financeiro, é outro aspecto importante a ser destacado dentro das reformas implantadas no bojo do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG). Embora não explicitado na legislação que regulamentou as reformulações do sistema financeiro, em 1964, o Executivo Federal passou a dispor de dois instrumentos adicionais para realizar gastos. O primeiro, em decorrência da vinculação entre o Banco Central e o Banco do Brasil<sup>12</sup> através da “conta movimento”, permitia a esse último realizar empréstimos sem observar limites. O outro, refere-se ao poder que detinha o Conselho

---

<sup>11</sup> Lopreato (1992) revela que, em 1966, cabia aos estados 46.3% dos recursos tributários disponíveis e, em 1974, essa participação caiu para 35.2%.

<sup>12</sup> Até 1988, atuava, também, como autoridade monetária.

Monetário Nacional<sup>13</sup>(CMN) no sentido de ampliar os gastos públicos com recursos que tramitavam no orçamento monetário, que passou a incorporar uma série de gastos tipicamente fiscais. Observe-se que o orçamento monetário não era submetido à apreciação do Congresso, que também não recebia qualquer prestação de contas decorrente dos fluxos de recursos e despesas desse orçamento. Esse poder de criar créditos e realizar gastos sem o crivo do Congresso Nacional foi utilizado amplamente pelo poder executivo federal como forma de incentivar investimentos em áreas prioritárias da política oficial (via isenções, taxas de juros privilegiadas, etc.).

Até a primeira metade dos anos 70, criou-se um sistema de transferência de recursos públicos para o setor privado, através de fundos e programas de instituições oficiais federais (Banco Central, Banco do Brasil, BNDE<sup>14</sup> e BNH<sup>15</sup>) que utilizavam os bancos comerciais, em especial os estaduais, como agentes financeiros visando ao desenvolvimento econômico do país.

Contudo, ao longo da segunda metade da década de 70, em decorrência, entre outros fatores, dos “choques do petróleo” e da opção do governo em manter o mesmo nível de crescimento econômico, inverteu-se esse sistema. Nessa época intensificaram-se, também, 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. Além disso, “...os governadores valeram-se do comando político sobre os bancos estaduais e os usaram para carregar os títulos da dívida mobiliária não colocados juntos ao setor privado...” e os usaram como “...instrumento para compensar as perdas ocasionadas por fatores estruturais (ligados à distribuição institucional da renda e à erosão da base tributária) ou por queda momentânea de arrecadação...”

---

<sup>13</sup> O CMN é o órgão deliberativo máximo do Sistema Financeiro Nacional. Atualmente, é constituído pelo Ministro da Fazenda (atua como Presidente do CMN), pelo Ministro do Planejamento e Orçamento e pelo Presidente do Banco Central.

<sup>14</sup> Atualmente o BNDE é BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

<sup>15</sup> O BNH (Banco Nacional da Habitação) foi extinto em 1986, por meio do Decreto Lei 2.291, sendo incorporado pela CEF que o sucedeu em todos os seus direitos e obrigações.

(Lopreato, 1992. p.124). Destaca-se, porém, que, apesar da deterioração das finanças estaduais, as condições operacionais no mercado interno, a intermediação dos recursos externos e a facilidade dos estados contratarem empréstimos e emitirem títulos mobiliários garantiram a base de articulação entre os bancos estaduais e o setor público estadual, sem comprometer as posições ativas e passivas dessas instituições (Melo, 1999).

A segunda metade da década de 70 foi marcada pela alta dos preços do petróleo, tendo ocorrido dois “choques”, um em 1974 e outro, em 1979. No início da década de 80, tornaram-se mais presentes as dificuldades dos países em desenvolvimento para realizar os pagamentos referentes às suas respectivas dívidas externas. fato agravado pela grande instabilidade na conjuntura mundial, que resultou no estreitamento do mercado financeiro internacional e no aumento das taxas de juros, que se situaram em patamares sensivelmente superiores aos observados na década de 70. A moratória do México, em 1982, reforçou a crise cambial brasileira, reduzindo drasticamente uma das principais fontes de financiamento do setor público brasileiro, criando, por outro lado, obrigação de gerar recursos a serem transferidos ao exterior para atender aos pagamentos das dívidas externas.

A despeito das regras de contenção ao crédito, estabelecidas desde o início dos anos 80, os estados, com o apoio do governo federal, que objetivava angariar apoio eleitoral, continuaram a ampliar gastos através do aumento de transferências de recursos não regulares e com a contratação de novos empréstimos com instituições federais e com seus próprios agentes financeiros (Melo,1999). Contudo, em 1982, com o início do retorno à democracia, que começou com eleições diretas para governadores de estados, o governo federal formalizou acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), enquadrando as finanças estaduais nas medidas de controle do déficit público.

Para Melo (1999), o controle sobre as operações de crédito do setor público<sup>16</sup>, a impossibilidade da rolagem total da dívida mobiliária e os cortes nos valores dos repasses federais foram importantes para o atendimento das metas acordadas com o FMI e sobre os resultados no controle do endividamento público. Em nível estadual, seu estudo mostra que o déficit operacional de 1,6% do PIB, em 1982, transformou-se em superávit de 0,4% do PIB em 1984, advertindo, porém, que esses resultados escondem parte dos créditos informais logrados no relacionamento dos estados com suas instituições financeiras, os acordos triangulares com as empreiteiras e os atrasos nos pagamentos, que permitiram aos estados burlar, parcialmente, as restrições ao acesso aos recursos financeiros.

Vale lembrar que, a partir de 1983, o agravamento do quadro econômico e o colapso das condições de financiamento estadual criaram dificuldades para os governos e empresas honrarem seus compromissos, elevando o grau de inadimplência de operações contratadas com os bancos estaduais. Esses, para sustentar novas operações, rolavam dívidas não pagas e aplicavam em títulos públicos estaduais, captavam recursos a curto prazo a preços elevados, resultando na deterioração progressiva da situação patrimonial desse segmento financeiro.

Além disso, o governo da Nova República, instituído a partir de 1985, "...preso a um amplo arranjo político, não se mostrou capaz de desencadear reformas abrangentes e de frear a deterioração das condições gerais de financiamento. O virtual esgotamento do fluxo de recursos externos e a obrigatoriedade de se manter uma política consistente com elevados superávits comerciais criaram sérios obstáculos às várias tentativas de política econômica e limitaram os espaços de reestruturação financeira do setor público..." (Lopreato 1992, p.52).

---

<sup>16</sup> Resolução CMN n.º 831, de 09.06.1983

Vale acrescentar que os estados, a partir dos anos 80, diante das difíceis condições financeiras causadas pelo elevado estoque da dívida externa sob sua responsabilidade e pela necessidade de substituição do financiamento externo por interno, conseguiram federalizar<sup>17</sup> importante parcela de sua dívida. Isso ocorreu na forma de empréstimo ponte e da cobertura forçada de empréstimo da esfera estadual pelo Tesouro Nacional, ao amparo dos avisos MF-80<sup>18</sup>, MF-09 e sucedâneos que se referem a empréstimos externos não honrados pelos governos estaduais, avalizados pelo governo federal.

Na segunda metade dos anos 80, a internalização da dívida, ou seja, a substituição do financiamento externo por interno, ocorreu de forma desequilibrada, refletindo no aumento das dívidas estaduais de curto prazo e na concentração de empréstimos junto aos bancos estaduais.

Em 1985, houve eleições diretas para prefeitos e, em 1986, foi eleita a assembléia constituinte, responsável pela elaboração da Constituição, publicada em 1988. Em 1989, houve a primeira eleição direta para presidente, depois do longo período militar, período em que os presidentes eram escolhidos pelo Colégio Eleitoral. Esses fatos mostram que no âmbito federal a democratização deu-se de forma mais lenta. A transição para a democracia legitimou os governos estaduais antes dos outros níveis de governo. Nesse sentido, a Constituição promulgada em 1988 foi acompanhada por uma grande tendência de descentralização, devolvendo autonomia financeira para estados e municípios, e principalmente aumentando suas receitas.

---

<sup>17</sup> Esse termo refere-se a assunção e o reescalonamento de dívidas estaduais pelo Tesouro Nacional.

<sup>18</sup> A sigla MF refere-se a Ministério da Fazenda.

A Constituição de 1988 procurou dirimir a pressão sobre as finanças estaduais em decorrência da centralização fiscal instituída pelo governo militar, dos impactos do ajuste recessivo sobre essa esfera de governo, devido aos acordos com o FMI e da ruptura das estruturas de financiamento de longo prazo. A nova Constituição, além de aumentar a base do ICMS, imposto de administração dos estados e de maior peso na arrecadação estadual, ampliou as transferências de recursos da União para estados e municípios. Em termos de finanças públicas, a assembléia constituinte entendeu que a democracia brasileira necessitava de um governo central fraco e de governos subnacionais fortes (Dillinger, 1998).

A Constituição de 1988 redefiniu as competências tributárias de cada nível de governo, estabelecendo a base tributária de cada imposto e, paralelamente, reformulou o sistema de transferências com redistribuição de recursos entre os níveis de governo. A tabela 3.1, a seguir, resume as principais alterações nas competências tributárias e no sistema de transferências intergovernamentais, ocorridas com a nova Constituição de 1988.

Tabela 3.1- Federalismo Fiscal no Brasil: 1967 e 1988

| Competências Tributárias                                 |   | Transferências Intergovernamentais e Partilhas de Receitas                       |   |
|--|---|--|---|
| 1967   | 1988  | 1967   | 1988  |
| <b>Governo Central - União</b>                           |   |  |   |
| - Renda - IR   | - Renda - IR  | - Fundo de Participação dos Estados (10% do IR+IPI)                              | - Fundo de Participação dos Estados (21,5% do IR+IPI)                         |
| - Produção industrial                                    | - Produção industrial                                   | - Fundo de Participação dos Municípios (10% do IR+IPI)                           | - Fundo de Participação dos Municípios (22,5% do IR+IPI)                      |
| - IPI, Combustíveis e Lubrificantes - IUCL               | - _____   | - 40% do IUCL, 60% do IUEE e 90% do IUM, transferidos a estados, DF e municípios | - Fundo de Ressarcimento das Exportações (10% do IPI)                         |
| - Energia Elétrica, Transporte e Telecomunicações - IUEE | - _____   | - Receita do ITR atribuída aos municípios  | - Receita do ITR atribuída aos municípios                                     |
| - Minerais - IUM   | - _____   |  | - Fundos de Desenvolvimento Regional - NO, NE e CO ( 3% da receita do IR+IPI) |
| - Operações Financeiras                                  | - Operações Financeiras                                 |  |   |
| - Importação   | - Importação  |  |   |
| - Exportação   | - Exportação  |  |   |
| - Propriedade Rural - ITR                                | - Propriedade Rural - ITR                               |  |   |
|  | - Grandes Fortunas                                      |  |   |
|  | - Lucro (Cont. Social)                                  |  |   |
|  | - faturamento (Cont. Social)                            |  |   |
| <b>Estados</b>   |   |  |   |
| - Circulação de Mercadorias - ICM                        | - Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS           | - 20% do ICM atribuído aos municípios  | - 25% do ICMS atribuído aos municípios  |
| - Transmissão de Propriedade Imobiliária                 | - Transmissão de Propriedade Imobiliária "Causa-Mortis" |  |   |
|  | - Propriedade de Veículos - IPVA                        |  | - 50% do IPVA atribuído aos municípios  |
|  | - Adicional do IR Federal                               |  |   |
| <b>Municípios</b>  |   |  |   |
| - Prestação de Serviços                                  | - Prestação de Serviços                                 |  |   |
| - Propriedade Imobiliária Urbana                         | - Propriedade Imobiliária Urbana                        |  |   |
|  | - Venda a varejo de Combustíveis                        |  |   |
|  | - Transmissão de Propriedade Imobiliária "Inter-Vivos"  |  |   |

Fonte: Rezende (1995)



Assim, estados e municípios passaram ter total autonomia na aplicação dos recursos recebidos. Por outro lado, o mecanismo de transferências de recursos, instituído na Constituição de 1988, acarretou elevado grau de dependência orçamentária da maioria dos estados e municípios.

Adicionalmente, a Constituição concedeu ao funcionalismo público uma série de benefícios nominais e garantiu a estabilidade de emprego aos servidores da administração indireta, autárquica e fundacional. Isso representou uma restrição a cortes de pessoal em todos os níveis de governo.

Quanto às responsabilidades na provisão de bens e serviços públicos de cada ente da federação, a Constituição não foi bastante específica, ao determinar poucas funções exclusivas para cada nível de governo. A definição de responsabilidades concorrentes para a maior parte dos gastos públicos não deixou bastante clara a competência de cada ente federado. Para Afonso (1994), essa superposição de tarefas e atividades entre os níveis de governo é uma marca característica da federação brasileira. A falta de clareza nas determinações das responsabilidades exclusivas e concorrentes contribuiu para a duplicação e desperdícios de recursos na provisão de bens e serviços públicos (Ter-Minassian, 1997). A tabela 3.2, a seguir, resume a divisão de responsabilidades entre os níveis de governo na provisão de bens e serviços públicos, definida na Constituição de 1988.

**Tabela 3.2 - Competência na provisão de bens e serviços públicos – Constituição de 1988**

| <b>Categoria de dispêndio</b>           | <b>Responsabilidade</b> | <b>Provisão</b> |
|---|-------------------------|-----------------|
| Defesa                                  | F                       | F               |
| Relação Internacional (Foreign Affairs) | F                       | F               |
| Comércio Internacional                  | F                       | F               |
| Moeda e Bancos                          | F                       | F               |
| Seguridade Social                       | F                       | F,S             |
| Políticas Setoriais                     | F,S                     | F,S             |
| Comércio Interestadual                  | F                       | F               |
| Imigração                               | F                       | F               |
| Estradas e Aeroportos                   | F                       | F               |
| Recursos naturais                       | F                       | S,L             |
| Proteção Ambiental                      | F,S                     | F,S             |
| Educação                                | F,S,L                   | F,S,L           |
| Saúde                                   | F,S                     | F,S,L           |
| Assistência Social                      | F,S                     | F,S,L           |
| Polícia                                 | F,S                     | S,L             |
| Saneamento Básico (água e esgoto)       | F                       | S,L             |
| Corpo de Bombeiros                      | F,S                     | S               |
| Estradas de rodagem                     |                         |                 |
| Nacional                                | F                       | F               |
| Estadual                                | S                       | S               |
| Interestadual                           | F                       | F,S             |
| Municipal                               | S                       | L               |

Legenda:

F - Governo Federal

S - Governo Estadual

L - Governo Local (municipal)

Fonte: Ter-Minassian (1997)

Ao longo do tempo, a imposição de limites mostrou-se ineficaz no controle do endividamento, funcionando como controle sobre o uso e não sobre o montante, uma vez que os limites eram excepcionalizados para operações contratadas com finalidade específica, caracterizando-se como dívidas extra-limites. As normas eram restritivas, mas o acesso aos recursos podia ser facilitado conforme atendesse às prioridades e procedimentos estabelecidos pela União. Nesse sentido, a expansão do endividamento estaria condicionada às próprias perspectivas de expansão das receitas, inclusive daquelas provenientes de transferências intergovernamentais. Outro fator de expansão do endividamento

consistiu na inexistência de controle das garantias oferecidas para a contratação das operações de crédito (Afonso, 1985).

A Constituição de 1988, em seu artigo 52, concedeu competência privativa ao Senado Federal para dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno dos estados, do Distrito Federal e dos municípios<sup>19</sup>. O Senado Federal, por meio de resoluções<sup>20</sup>, estabelece regras para a contratação de operações de crédito. Em 1998, o Senado publicou a Resolução 78 a qual estabeleceu condições e limites para a contratação de operações de crédito interna e externa pelos estados, Distrito Federal e municípios, em vigor até o momento. As principais inovações desse normativo referem-se à exigência de resultado primário positivo nos últimos doze meses para contratação de novas operações de crédito e o estabelecimento de limite para que a relação entre o saldo total da dívida e a receita líquida real<sup>21</sup> decresça à razão de 0,10 ao ano, até 2008, quando deverá atingir o valor da receita líquida real.

Paralelamente às restrições impostas pelo Senado Federal, desde meados dos anos 80, o Conselho Monetário Nacional passou a estabelecer limites para o montante de créditos concedidos pelas instituições financeiras ao setor público. Naturalmente, essas limitações foram flexibilizadas ao longo do tempo concedendo-se tratamento especial para alguns tipos de operações, como por exemplo operações a serem contratadas com instituições oficiais de crédito que atendessem finalidade específica. Entretanto, com a implantação do Sistema de Registro de Operações com o Setor Público (CADIP), em 1993, tornou-se possível, com maior segurança, acompanhar todas as operações de crédito de órgãos e entidades do setor público contratadas com o Sistema Financeiro Nacional e estabelecer regras e limites para as instituições financeiras. O CADIP é um sistema gerenciado pelo Banco Central, Departamento da Dívida Pública,

---

<sup>19</sup> A descrição completa da competência do Senado Federal sobre o endividamento público, encontra-se no artigo 52, incisos V a IX da Constituição da República.

<sup>20</sup> No anexo 7, apresenta-se um resumo das principais Resoluções do Senado Federal, bem como os limites do endividamento no período de 1990 a 2000.

<sup>21</sup> A metodologia de cálculo da receita líquida real encontra-se descrita no anexo 5.

onde são registradas as operações de crédito de forma individualizada contratadas pelo Sistema Financeiro Nacional com o setor público. A responsabilidade pelos registros das informações no sistema é das instituições financeiras credoras.

Atualmente, o controle estabelecido pelo CMN sobre as operações contratadas com o setor público tem focalizado o risco de cada instituição financeira. A partir de setembro de 1999, estabeleceu-se como 45% do patrimônio líquido ajustado<sup>22</sup> o montante de operações que cada instituição pode contratar com o setor público<sup>23</sup>.

Apesar dos controles estabelecidos pelo Senado Federal e pelo CMN, os estados brasileiros passaram por situações financeiras difíceis que acabaram por exigir do governo federal socorro financeiro, resultando nos processos de renegociação descritos a seguir.

A primeira crise do endividamento estadual ocorreu após a moratória da dívida externa mexicana em 1982, marcada pela diminuição dos afluxos de capital externo para o país. Nesse contexto, os estados deixaram de honrar seus compromissos externos obrigando o governo federal a pagar as dívidas estaduais, visto que o Tesouro Nacional era garantidor dessas operações. A Lei 7.976/89 possibilitou o refinanciamento pela União dessas dívidas externas de estados, Distrito Federal e municípios não honradas e de dívidas internas realizadas pela Lei 7.614/87<sup>24</sup>, estabelecendo o prazo de pagamento de vinte anos com cinco anos de carência.

---

<sup>22</sup> O PLA corresponde ao patrimônio líquido das instituições financeiras, acrescido da conta de resultado credora e deduzido da conta de resultado devedora, ou seja, corresponde ao patrimônio líquido acrescido do lucro ou prejuízo apurado no período. A partir de dezembro de 2000, o PLA foi substituído pelo patrimônio de referência que é calculado segundo princípios de prudência bancária (Acordo da Basileia).

<sup>23</sup> O detalhamento das condições estabelecidas pelo CMN no contingenciamento do crédito ao setor público é apresentado na Resolução 2.653/99 e suas alterações. Porém, em março de 2001, foi publicada a Resolução 2.827 que consolidou e redefiniu as regras para o contingenciamento, permanecendo como foco o risco das instituições financeiras.

<sup>24</sup> São dívidas provenientes do programa de saneamento das instituições financeiras estaduais.

No início da década de 90, estados e municípios demandaram nova renegociação, incluindo dívidas internas junto a órgãos e entidades controlados pela União, resultando na elaboração da Lei 8.388/91. Entretanto, essa lei não entrou em vigor, mas serviu de base para o acordo firmado ao amparo da Lei 8.727/93. Foram refinanciadas as operações de crédito internas de responsabilidade de estados, Distrito Federal e municípios, inclusive administração indireta, junto aos bancos federais (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e BNDES) pelo prazo de vinte anos, dessa vez sem carência. As garantias oferecidas pelos estados, Distrito Federal e municípios consistem na vinculação de receitas próprias e dos repasses dos fundos de participação dos estados (FPE) e dos municípios (FPM)<sup>25</sup>.

Esse refinanciamento permitiu significativo alongamento do perfil da dívida estadual bem como a diminuição do peso dos encargos da dívida sobre as receitas. Além disso, apontou os estados menos desenvolvidos como os mais beneficiados desse refinanciamento, visto que quanto mais frágil a base fiscal, maior a importância de operações de crédito junto a instituições financeiras federais (Almeida, 1996). Esse refinanciamento pode ser considerado um marco no relacionamento entre governo federal e estados pois criou-se mecanismo de *enforcement*, ou seja, o bloqueio de receitas tributárias próprias (ICMS), diminuindo o risco de inadimplência (Rigolon & Giambiagi, 1998).

Após a implantação do Plano Real, a redução das taxas de inflação afetou diretamente o resultado primário, a redução do efeito Tanzi sobre a arrecadação acarretou um aumento nas receitas, mas as despesas reais também tornaram-se maiores devido ao fim da corrosão inflacionária das despesas nominais. A combinação desses dois efeitos determinou a deterioração das finanças estaduais, impactando negativamente o resultado primário. Essa deterioração, aliada a elevadas taxas de juros, levou os estados a buscar mecanismos precários de financiamento de suas despesas correntes, refletido no aumento de dívidas de

---

<sup>25</sup> A Emenda Constitucional n.º 3/93 regulamentou a vinculação dessas receitas.

curto prazo, como operações de antecipação de receitas orçamentárias (ARO) e dívidas forçadas, como atraso de pagamentos.

Nesse contexto, no final de 1995, o Conselho Monetário Nacional aprovou os votos 162/95 e 175/95 que autorizaram a Caixa Econômica Federal conceder crédito aos estados como forma de viabilizar o ajuste fiscal. Foram identificados como desequilíbrios financeiros da maioria dos estados: gastos excessivos com pessoal e custeio, renúncia fiscal e desorganização administrativa. Assim, essa linha de crédito destinava-se à liquidação de créditos vencidos, à transformação de dívida ARO em dívida fundada e à criação de programas de desligamento voluntário de servidores. Pela primeira vez foram exigidas contrapartidas dos governos estaduais que firmaram acordo com o governo federal nos seguintes termos: redução dos gastos com pessoal para 60% da receita líquida, privatização de empresas estatais estaduais, aumento da arrecadação, modernização administrativa e não contratação de novas operações ARO.

Esse refinanciamento não foi suficiente para a obtenção dos resultados esperados pois a questão da dívida mobiliária estadual não foi equacionada. Grande parte desses títulos estavam sendo carregados pelas instituições financeiras estaduais e federais, indexados pela taxa *overnight* dos títulos federais, taxa bastante elevada resultante da política econômica adotada pelo governo federal. Vale ressaltar que, em 1995, os estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul eram responsáveis por 90% do estoque de dívida mobiliária estadual (Bevilaqua, 2000, p.24).

A Lei 9.496/97 foi resultado de prolongadas negociações políticas entre os governos federal e estaduais, estabelecendo as diretrizes para os contratos de reestruturação das dívidas que foram firmados com cada estado. Esses contratos estabeleceram objetivos específicos para a dívida financeira, o resultado primário, gastos com pessoal e investimentos, a arrecadação de receitas próprias e as privatizações de empresas estatais, sendo os parâmetros acordados com cada

estado individualmente. A reestruturação da dívida foi dividida em duas partes. A primeira denominada de “conta gráfica”, correspondeu a 20% da dívida total e deveria ser amortizada com recursos de privatização até dez/98<sup>26</sup>. A segunda parte, correspondente a 80% do débito, foi reescalada com prazo de pagamento de até 30 anos, com juros de 6% a.a. acrescido da correção do índice geral de preços – disponibilidade interna (IGP-DI), divulgado pela Fundação Getúlio Vargas. Os pagamentos das prestações foram garantidos pela vinculação de receitas do ICMS e dos repasses do FPE, podendo ser bloqueados em caso de inadimplência.

Para Dillinger (1998), esses contratos aproximaram-se do *Brady-Style* recomendado, pois cada estado passou a ser responsável pelas reformas fiscais internas, enquanto que o governo federal promoveu o reescalonamento dos débitos com prazos alongados e taxa de juros subsidiadas.

O fim do período de altas taxas de inflação, a partir de 1994, também acarretou uma série de dificuldades financeiras para os bancos estaduais, pois além da redução dos ganhos de *floating*<sup>27</sup>, essas instituições possuíam em seus ativos créditos de baixa qualidade concedidos ao setor privado, bem como empréstimos diretos aos seus controladores<sup>28</sup>. Nesse período, muitas dessas instituições sofreram intervenções do Banco Central.

Paralelamente à renegociação de dívidas estaduais ao amparo de Lei 9.496/97, o governo federal criou o Programa de Incentivo à Redução da Participação do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES)<sup>29</sup>. Nesse Programa o governo federal financiou os estados controladores dos bancos para ajustar a situação financeira dessas instituições, preparando-as para liquidação,

---

<sup>26</sup> No final de 1998, o governo federal editou medida provisória permitindo o alongamento dessa dívida.

<sup>27</sup> Receitas financeiras decorrentes da permanência de recursos de terceiros em trânsito nas instituições financeiras.

<sup>28</sup> Apesar da proibição do Banco Central, muitos bancos estaduais efetuavam empréstimos e/ou carregavam títulos públicos de seus controladores, agravando a sua condição de solvência.

<sup>29</sup> O PROES teve início com a edição da Medida Provisória 1.514, de 7.8.1996.

privatização, transformação em agências de fomento ou extinção. Em alguns casos, os bancos estaduais foram adquiridos pelo Tesouro Nacional (federalizados), para posterior privatização e/ou extinção. Os estados puderam, ainda, optar pelo saneamento de seus bancos. O governo federal comprometeu-se em financiar 100% do custo do ajuste, mas no caso de saneamento o empréstimo ficou restrito a 50% dos recursos necessários para o ajuste financeiro<sup>30</sup>.

Com exceção dos Estados de Mato Grosso do Sul e Tocantins que não possuíam instituições financeiras sob seu controle e daqueles que não manifestaram interesse no Programa (Paraíba, Piauí e Distrito Federal), as demais unidades da federação formalizaram a adesão ao PROES. Os estados do Pará, Sergipe, Espírito Santo, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e São Paulo (Nossa Caixa Nosso Banco) optaram pela alternativa de saneamento de seus bancos. Os demais estados decidiram pela privatização ou extinção de suas instituições. Em relação ao Banespa, o estado de São Paulo optou pela federalização do banco para sua posterior privatização, realizada no ano de 2000<sup>31</sup>.

Segundo Rigolon & Giambiagi (1998), a recente renegociação das dívidas estaduais pode ser considerada como o último passo de uma seqüência de aperfeiçoamentos institucionais para promover a redução de disponibilidade de financiamentos para os déficits estaduais, incluindo a eliminação da capacidade dos bancos estaduais financiarem seus controladores, possível em decorrência do PROES, as restrições à expansão das dívidas bancárias e mobiliária estaduais, a renegociação da dívida com os bancos oficiais federais e a privatização das empresas estatais estaduais.

---

<sup>30</sup> No anexo 3, será apresentada tabela contendo os valores dos recursos disponibilizados para o PROES.

<sup>31</sup> O anexo 4 apresenta as opções de cada estado relativas ao PROES e a situação dos bancos estaduais, em janeiro de 2001.



Como complemento dessas políticas para promover o ajuste fiscal dos estados, em maio de 2000, foi publicada a Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>32</sup> (LRF) que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Pode-se considerar como um marco na história brasileira, uma vez que responsabilidade fiscal “pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar” (LRF, art.1º, § 1º). É interessante destacar que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios compreendendo todos os poderes (executivo, legislativo e judiciário) e as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes<sup>33</sup> estão obrigadas a cumprir os dispositivos estabelecidos na LRF.

Observa-se, portanto, a continuidade de medidas que visam aumentar o controle sobre o nível de endividamento dos governos subnacionais. Conforme demonstrado ao longo deste capítulo, esse endividamento tem se constituído em preocupação constante para os formuladores de política econômica, uma vez que os desequilíbrios financeiros de estados e municípios afetam diretamente o déficit consolidado do setor público e, em consequência, também a condução da política monetária. Ressalte-se, além disso, que a trajetória conveniente dos indicadores de déficit e de dívida pública repercutem inclusive na avaliação de risco de um país. Nesse sentido, torna-se ainda mais justificável a tomada de decisões de política econômica procurando adequar as finanças subnacionais a padrões considerados desejáveis, dentro de um contexto em que é relevante a continuidade de fluxos de capitais externos para a economia nacional.

---

<sup>32</sup> Lei Complementar 101, de 4.5.2000.

<sup>33</sup> Empresa estatal que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral.

Além disso, é interessante enfatizar, pela experiência brasileira, que o controle administrativo adotado no Brasil deve-se principalmente a falhas dos outros mecanismos de controle, como por exemplo: a presença de bancos estaduais e o comportamento oportunista dos governos subnacionais (*moral hazard*), prejudicando o controle por meio da disciplina de mercado.

### **3.3- Endividamento Estadual e Transferências Intergovernamentais no Federalismo Fiscal Brasileiro: Uma Revisão da Literatura**

Nessa seção serão reportados aspectos contidos nos trabalhos de Afonso, Bevilaqua, Blanco, Rangel, Schwengber & Ribeiro e Werneck de forma a subsidiar a análise do comportamento das finanças públicas estaduais, particularmente o endividamento estadual brasileiro e seus determinantes.

#### **Afonso (1989)**

Em sua dissertação, o autor preocupou-se, basicamente, com aspectos relacionados às características da evolução das relações intergovernamentais no Brasil, no período de 1968/1988. Inicialmente, como fundamentação do estudo, o autor analisou as experiências de outros países nas relações intergovernamentais. Para o caso brasileiro, descreveu os aspectos quantitativos e qualitativos relacionados com as transferências intergovernamentais e o endividamento brasileiro, identificando como fatores responsáveis pelas relações intergovernamentais no Brasil: as transferências vinculadas, a repartição ou partilha de tributos, as transferências não vinculadas e o endividamento dos estados e municípios.

Nesse sentido, descreveu, detalhadamente, as modalidades e os aspectos operacionais, apresentando uma análise quantitativa e crítica das transferências vinculadas e não vinculadas. A principal crítica do autor relaciona-se à dependência financeira dos governos subnacionais dos recursos das transferências, destacando, no campo político, a perda de autonomia dos governos estaduais e municipais, que prejudicou sobremaneira suas gestões administrativas.

Em relação aos aspectos do endividamento subnacional, o autor considerou os limites e controles vigentes no período estudado, a evolução do endividamento subnacional e, por último, criticou esses aspectos no contexto do federalismo brasileiro. Assim, concluiu que o tipo de regulamentação sobre a dívida consolidada interna é mais restritivo do que normativo, uma vez que o controle estabelecido visou, principalmente, à utilização dos recursos e não ao montante do endividamento.

O autor, também, enfatizou que a regulamentação então em vigor não abrangeu todas as operações de crédito, pois empréstimos contratados pelas administrações indiretas, operações de crédito externas ou as denominadas extralimites não estavam submetidas aos limites ou controles. Destacou, também, que, como forma de escapar dos controles, ocorriam as modalidades de empréstimos de “autofinanciamento”<sup>34</sup> em que a empreiteira contraía a dívida junto ao setor bancário para realização de alguma obra pública e o governo contratante ficava responsável pelo pagamento do serviço da dívida. Dessa forma, o controle sobre o montante da dívida era relativamente inócuo no período, tendo ocorrido a imposição de regras restritivas no que respeita à ampliação da dívida de uso indiscriminado, mas permitindo fácil acesso ao crédito para finalidades definidas como prioritárias pelo governo federal. Assim, a legislação vigente à época controlava, basicamente, a utilização dos recursos e não o montante do endividamento.

---

<sup>34</sup> Também são conhecidas como operações triangulares (estado-empreiteira-rede bancária)

O trabalho mostrou claramente que os mecanismos de transferências de recursos para os níveis inferiores de governo desempenharam um papel importante para a descentralização dos gastos públicos, nos anos 80. Por fim, o autor, também, destacou as mudanças promovidas pela Constituição de 1988, identificando, preliminarmente, o impacto das principais alterações nas relações intergovernamentais.

### **Werneck (1995)**

O principal objetivo de seu trabalho consistiu na análise das dificuldades impostas pelo federalismo ao ajuste fiscal no Brasil. O autor partiu de um modelo simples, no qual o governo é dividido em dois níveis: governo federal e governos estaduais e municipais, supondo que esses governos - estaduais e municipais - procuram gastar o máximo possível. O modelo partiu da restrição orçamentária de estados e municípios, expressa como:

$$G_E = T_E - r_E B_E + V_E \quad (1)$$

Onde:  $G_E$  = gastos,  $T_E$  = receita total,  $r_E$  = taxa de juros paga sobre títulos públicos,  $B_E$  = dívida pública e  $V_E$  = déficit fiscal.

Werneck apresentou algumas considerações sobre o modelo. A taxa de juros diminui à medida que a relação receita/dívida ( $T_E/B_E$ ) aumenta. Os governos estaduais e municipais não apresentam dívidas externas. A receita ( $T_E$ ) é composta por impostos arrecadados por esses governos ( $T_A$ ) e por transferências ( $T_U$ ) que correspondem a uma parcela dos impostos federais. Considerando a sua dívida ( $B_E$ ) e as suas receitas ( $T_E$  e  $T_U$ ), os governos estaduais e municipais procuram realizar o maior gasto possível. Assim, determinou-se o nível de déficit que maximiza os seus gastos. Com base nesse déficit ótimo, o modelo proposto investiga o comportamento do déficit dos governos subnacionais na ocorrência de

aumento nos impostos federais, que gera conseqüentemente um aumento das receitas provenientes de transferências para os outros níveis de governo.

A premissa básica desse modelo consiste na escolha, pelos governos subnacionais, do nível ótimo de déficit que maximiza suas despesas e na investigação do efeito de um aumento nos impostos federais sobre esse déficit ótimo. Pela otimização do modelo, Werneck concluiu que o aumento nos impostos federais acarreta um aumento no valor ótimo do déficit.

### **Blanco (1998)**

A dissertação de Blanco teve como motivação principal averiguar tópicos relacionados à existência de profundas disparidades socioeconômicas inter-regionais no Brasil e o *trade-off* entre os desafios macroeconômicos existentes à época e a correção dos desequilíbrios inter-regionais. As principais contribuições de seu trabalho referem-se à mensuração das disparidades de capacidade fiscal entre as unidades de governo do sistema federativo brasileiro e à avaliação da influência de financiamentos não tributários sobre o comportamento fiscal dos governos subnacionais.

Sua linha de pesquisa partiu do pressuposto de que as diferenças no esforço fiscal e no comportamento do gasto público dos governos subnacionais podem ser explicadas pelo crescimento das transferências intergovernamentais na estrutura de financiamento desses governos. A reduzida participação de recursos tributários é determinada pela baixa capacidade fiscal da maioria dos governos estaduais e municipais. Dessa forma, pode-se apontar as disparidades econômicas inter-regionais como causa do desequilíbrio fiscal da federação brasileira.

Baseado nessa análise, Blanco afirmou que a utilização das transferências intergovernamentais para corrigir diferenças na capacidade tributária entre os

diferentes níveis de governo é a principal causa de distorções no sistema federativo brasileiro, sendo responsável pelo descontrole fiscal ocorrido nas duas últimas décadas. No desenvolvimento do trabalho, propôs uma metodologia para mensuração da capacidade e do esforço fiscal de estados e municípios. A partir dessa análise, podem-se constatar padrões regionais compatíveis com o grau de desenvolvimento das unidades de governo. Assim, em regiões mais desenvolvidas, os estados apresentaram um esforço fiscal maior, enquanto que nas regiões menos desenvolvidas, o esforço fiscal estadual foi baixo.

Em outra análise, a partir da estimação do efeito da utilização de transferências intergovernamentais sobre o comportamento fiscal dos governos receptores, expresso no esforço fiscal e gasto público, concluiu-se que os estados que possuem menor participação das transferências intergovernamentais em suas estruturas de financiamento exibiram um maior esforço fiscal. A expansão do gasto público também apontou para irresponsabilidade fiscal desses governos. Outra evidência do descontrole fiscal dos governos subnacionais consiste na modificação da estrutura das despesas, com maior participação das despesas correntes (pessoal, custeio e juros) e redução das despesas de capital.

A partir do modelo, cuja variável dependente é o esforço fiscal, concluiu-se que a relação inversa entre a participação das transferências e o esforço fiscal deve-se significativamente às diferenças inter-regionais na estrutura de financiamento. Quando a variável dependente é o gasto público, os resultados do modelo confirmaram o efeito expansivo das transferências intergovernamentais sobre o gasto público dos estados. Além disso, comprovou-se que as disparidades sócio-econômicas foram reproduzidas na provisão de bens públicos. Da mesma forma, observou-se o efeito inibidor do gasto em governos estaduais cuja estrutura de financiamento apresentou maior participação das receitas próprias. Isso confirmou o papel disciplinador dos impostos estaduais no comportamento do gasto público estadual, ou seja, a maior participação de receitas tributárias garante uma maior disciplina sobre o gasto público desses governos.

Em suma, esse trabalho concluiu que podem-se gerar incentivos para comportamentos fiscais mais responsáveis dos governos subnacionais por meio da redução do peso das transferências intergovernamentais e da ampliação da participação de fontes de tributação na estrutura de financiamento, o que favorece maior vinculação entre tributos e provisão de bens públicos, não sendo, portanto, exportado o ônus da tributação para as outras unidades da federação.

### **Rangel (1999)**

O objetivo de sua dissertação consistiu na investigação do papel da transferência de responsabilidade sobre os estoques de dívidas estaduais por meio de resgates financeiros do governo federal na determinação dos resultados fiscais dos estados brasileiros. Baseando-se na literatura do federalismo fiscal, Rangel discutiu a existência de fenômenos de “afrouxamento” da restrição orçamentária dos governos estaduais oriundos dos recorrentes socorros financeiros promovidos pelo governo federal, enfatizando os aspectos de barganha política.

Sua linha de pesquisa apontou o *self-enforcing* como uma necessidade do sistema federativo garantindo, dessa forma, a exclusão dos casos de má gestão financeira. A existência do prestador de última instância produz o fenômeno de “afrouxamento” da restrição orçamentária dos governos subnacionais. Em seu trabalho, definiu que a receita esperada por *bailout* depende inversamente do nível de esforço e diretamente do poder de barganha. A indisciplina fiscal surge da redução do esforço fiscal baseado no comportamento oportunista (*moral hazard*) ou no desvio de atenção para o esforço de barganha. A representatividade política ou econômica dos estados deve refletir negativamente sobre sua possibilidade de esforço.

Os principais incentivos ao não esforço dos formuladores de política dos governos subnacionais apontaram para o não funcionamento da disciplina de mercado, a incapacidade normativa do governo central sobre o endividamento subnacional e a suscetibilidade do governo central a pressões por resgates aos governos subnacionais. Em todos os casos a premissa básica foi a reputação paternalista do governo central que se reflete em um contrato informal de seguro (de solvência) entre as esferas de governo, assegurando, teoricamente, aos governos subnacionais a solvência garantida pelo governo central. Assim, os governos subnacionais não têm incentivos para a condução de gestão disciplinada, não se esforçando para aumentos na arrecadação ou redução de despesas. Para o caso brasileiro, desenvolveu análises quantitativas que indicaram significância dos efeitos negativos das renegociações de dívidas sobre a postura fiscal dos estados.

### **Schwengber & Ribeiro (2000)**

Esses autores verificaram o impacto do financiamento na forma de transferências livres no comportamento fiscal dos estados brasileiros, partindo da hipótese de que o financiamento, em estruturas federativas, por meio de transferências livres pode gerar incentivos para comportamento do tipo *free rider* (carona) pelos governos receptores, resultando no baixo aproveitamento de suas bases tributárias. Utilizando uma nova versão do modelo de fronteira estocástica de produção (arrecadação), os autores testaram a hipótese de correlação negativa entre as transferências intergovernamentais<sup>35</sup> e o esforço tributário dos estados brasileiros. Com base nos resultados encontrados para os estados brasileiros, concluíram, em conformidade com a teoria, que, na média, as transferências livres de recursos tendem a gerar um “alívio fiscal” para os governos receptores. Nesse

---

<sup>35</sup> Nesse estudo, utilizaram-se os recursos provenientes do Fundo de Participação dos Estados (FPE) que se constitui com recursos provenientes de 21,5% da arrecadação do imposto de renda (IR) e do imposto sobre produtos industrializados (IPI).



caso, especificamente, o FPE mostrou-se correlacionado positivamente com a ineficácia tributária. Os resultados permitiram concluir que o relacionamento entre o FPE e o esforço fiscal não é linear, nem proporcional, apontando outros componentes como determinantes do comportamento fiscal estadual, por exemplo: o melhoramento da máquina administrativa, fiscalização e adoção de políticas fiscais, entre outros.

O trabalho também procurou sistematizar a revisão da literatura sobre a evolução e as modificações institucionais relacionadas com o ICMS e o FPE, constituindo-se numa importante fonte de pesquisa sobre o assunto.

No campo político, esse estudo apontou para a necessidade de revisão dos critérios de repartição dos recursos do FPE, introduzindo fatores relacionados com esforço fiscal. Essa prática pode gerar incentivos para melhorar a arrecadação própria dos governos receptores. A adoção desse sistema, além de não permitir a exportação do ônus tributário para os demais entes da federação, geraria incentivos para uma eficiente administração tributária dos estados brasileiros.

### **Bevilaqua (2000)**

O principal objetivo desse trabalho consistiu na análise dos determinantes dos resgates financeiros das dívidas estaduais no Brasil e o seu relacionamento com a disciplina fiscal estadual na década de 90. Em sua estrutura, apresentou um resumo das relações intergovernamentais na economia brasileira, descrevendo a evolução do endividamento estadual desde meados de 80, enfatizando os anos marcados por *bailout* que consiste na transferência dos déficits dos governos estaduais para o governo federal.

Na análise empírica do relacionamento entre resgates financeiros e disciplina fiscal dos estados brasileiros, Bevilaqua partiu da hipótese de que os

estados que receberam maior ajuda financeira nos socorros promovidos pelo governo central tenderam a gastar mais. Os resultados encontrados confirmam a hipótese proposta, evidenciando que a ocorrência de bailouts está associada à baixa disciplina fiscal estadual nos anos 90.

### **3.4 Conclusão**

Os aspectos históricos do endividamento estadual e das transferências intergovernamentais no contexto do federalismo fiscal brasileiro e os trabalhos apresentados na seção anterior permitem a contextualização do problema a ser estudado nesta dissertação, que consiste na avaliação dos determinantes do endividamento estadual brasileiro, considerando como fatores explicativos a dependência de recursos transferidos pelo governo federal e a estrutura de gastos desses governos.

Entretanto, dada a complexidade da questão observa-se que a maioria dos modelos parte basicamente de análises parciais, não considerando todas as variáveis que em princípio influenciam significativamente as finanças subnacionais. Observa-se que a questão encerra tanto aspectos econômicos quanto políticos. A análise das diversas conclusões evidencia que o efeito das transferências de recursos entre as diversas esferas de governo nem sempre tem sido benéfico. Os objetivos redistributivos que em princípio regem tais procedimentos podem ocasionar outras distorções como a atitude passiva dos governos subnacionais no que se refere ao esforço arrecadador próprio, bem como na realização de despesas em níveis que terminam por comprometer os resultados orçamentários.

As renegociações das dívidas estaduais ocorridas nos últimos anos 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. Para Rigolon & Giambiagi (1998), as sucessivas renegociações das dívidas estaduais criaram, por um lado, um problema de risco moral (*moral hazard*), na medida em que incentivaram 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.

## 4- DETERMINANTES DO ENDIVIDAMENTO DOS ESTADOS BRASILEIROS

### 4.1 Introdução

Conforme exposto nos capítulos anteriores, o crescimento do endividamento dos estados brasileiros foi a principal razão para os socorros financeiros promovidos pela União. A partir do refinanciamento ao amparo da Lei 9.496/97, a condução fiscal responsável foi requerida como forma de possibilitar esforços para estabelecer controles/auto-controles sobre os gastos e empréstimos dos governos estaduais. Nesse contexto, torna-se importante verificar o comportamento do endividamento estadual, após essa proposta de ajuste firmada entre estados e União.

Assim, o objetivo deste capítulo é analisar o endividamento dos estados brasileiros levando-se em conta aspectos relacionados com a política de gastos, destacando-se as despesas correntes e de capital, bem como as receitas, com ênfase nos recursos provenientes de transferências da União.

Este capítulo apresenta na seção 4.2 uma breve descrição das fontes de financiamento disponíveis para os estados brasileiros. A seção 4.3 discute o comportamento do endividamento brasileiro, analisando a situação dos estados e seus determinantes. Esses determinantes são submetidos a tratamento econométrico na seção 4.4. As conclusões do capítulo constam da seção 4.5.

### 4.2- Fontes de Financiamento dos Estados Brasileiros

Os governos subnacionais dispõem, basicamente, de quatro fontes de financiamento: empréstimos de terceiros, empréstimos entre governos, *grants*<sup>36</sup> ou

---

<sup>36</sup> Para Afonso (1989a), na literatura internacional, o termo *grants* refere-se a relações financeiras entre os níveis de governo podendo abranger repartição de recursos tributários, doações, auxílios e concessão de empréstimos entre governos.

transferências entre níveis de governo e recursos próprios arrecadados por meio do sistema de impostos ou de tributos.

O financiamento mediante empréstimos pode representar a postergação do pagamento para gerações futuras, podendo acarretar problemas de equidade entre gerações. Já o financiamento por meio de empréstimo entre níveis de governo pode causar perda de autonomia das unidades inferiores, uma vez que o governo central não exerce controle somente sobre o endividamento, mas também sobre sua finalidade e utilização. Esse tipo de financiamento aproxima-se das transferências vinculadas em que o governo central destina os recursos financiadores para projetos que atendam à sua prioridade, mas podem não ser prioritários no âmbito local.

Em estruturas federativas, as transferências de recursos constituem-se na principal fonte de financiamento de grande parte dos níveis inferiores de governo. A estrutura do sistema de transferências desempenha papel fundamental para garantir a provisão eficiente e eqüitativa de bens e serviços públicos. Apesar de sua representatividade no total das receitas dos governos subnacionais, as transferências geram impactos no comportamento das unidades inferiores de governo que podem comprometer a eficiência e a equidade do sistema fiscal. De forma geral, ao aumentar o grau de importância das transferências no financiamento das unidades receptoras, pode-se perder a correspondência entre a carga de impostos e a provisão de bens públicos locais. A teoria argumenta que as transferências promovem a subvaloração dos custos dos bens públicos, levando a uma provisão ineficiente (Rezende, 1995).

Na literatura das finanças públicas, depara-se com a hipótese de que o financiamento em estruturas federativas por meio de transferências livres de recursos pode provocar impacto negativo no desempenho fiscal dos governos receptores, gerando, portanto, um comportamento fiscal irresponsável, expresso em estudos anteriores pelo baixo esforço fiscal ou pela expansão dos gastos

públicos desses governos. A presente análise parte do pressuposto de que o controle do nível de endividamento público, levando-se em conta a política de gastos e a boa administração dos recursos disponíveis, incluindo aqueles provenientes de transferências do governo central, pode ser um indicador de responsabilidade ou de boa condução fiscal. Assim, nessa análise utiliza-se como indicador do comportamento das finanças estaduais o grau de endividamento dos estados<sup>37</sup>. Esse indicador é mensurado pela relação entre a dívida total de cada estado e uma *proxy* de sua receita corrente líquida (RCL), ou seja, normaliza-se a dívida total de cada estado pela *proxy* da RCL. A dívida total corresponde ao somatório das dívidas interna e externa, contratuais de curto e longo prazo e a dívida mobiliária. A *proxy* utilizada para cálculo da RCL parte das receitas correntes, deduzidas as transferências efetuadas aos municípios por determinação constitucional, sendo apurada no mês de referência e nos onze meses anteriores<sup>38</sup>. Essa normalização permite a comparação entre os diferentes estados, facilitando a análise. Por exemplo, se o estado A possui um grau de endividamento igual a 2, significa que a sua dívida total corresponde a duas vezes a sua RCL, e da mesma forma se o estado B possui um grau de endividamento igual a 1,5, pode-se concluir que A é mais endividado que B, e assim sucessivamente.

### **4.3 Análise comparativa do Endividamento dos Estados Brasileiros e de seus determinantes**

Conforme exposto na seção anterior, o grau de endividamento, medido como a relação entre a dívida total e a receita corrente líquida de cada estado, permite a comparação entre os estados brasileiros. Assim, a tabela 4.1 apresenta esse indicador para os anos de 1997 a 2000, bem como a média do período,

---

<sup>37</sup> É importante ressaltar que o endividamento, também, pode ser considerado como plano de desenvolvimento do estado. Entretanto, no caso brasileiro, o endividamento, nos últimos anos, não foi utilizado com esse propósito.

<sup>38</sup> Mais detalhes, vide anexo 1.

ordenando os estados num ranking onde o posto 1 indica o estado mais endividado da federação.

| <b>Tabela 4.1 - Grau de Endividamento dos Estados Brasileiros (GE)</b> |             |             |             |             |             |          |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------|
| Estados  | Ano         |             |             |             | Média       |          |
|  | 1997        | 1998        | 1999        | 2000        | GE          | Posto    |
| AC   | 1,00        | 0,89        | 1,09        | ND          | 0,99        | 18       |
| AL   | 2,90        | 2,53        | 2,42        | 2,63        | 2,52        | 5        |
| AM   | 0,75        | 0,78        | 1,04        | 0,94        | 0,91        | 19       |
| AP   | 0,20        | 0,19        | 0,24        | 0,23        | 0,22        | 26       |
| BA   | 1,37        | 1,38        | 1,71        | 1,56        | 1,54        | 12       |
| CE   | 0,96        | 1,01        | 1,20        | 1,17        | 1,12        | 15       |
| DF   | 0,42        | 0,43        | 0,48        | 0,43        | 0,45        | 25       |
| ES   | 0,69        | 0,65        | 1,19        | 0,85        | 0,90        | 20       |
| GO   | 3,66        | 3,27        | 3,69        | 3,43        | 3,47        | 1        |
| MA   | 2,35        | 2,09        | 2,41        | 2,33        | 2,27        | 8        |
| MG   | 2,38        | 2,61        | 2,99        | 2,80        | 2,78        | 4        |
| MS   | 3,12        | 2,67        | 2,68        | ND          | 2,82        | 3        |
| MT   | 2,37        | 2,28        | 2,57        | 2,19        | 2,38        | 7        |
| PA   | 0,69        | 0,66        | 0,74        | ND          | 0,70        | 22       |
| PB   | 1,39        | 1,20        | 1,19        | 1,15        | 1,19        | 14       |
| PE   | 0,97        | 1,10        | 1,49        | 1,47        | 1,32        | 13       |
| PI   | 1,69        | 1,63        | 1,78        | 1,77        | 1,72        | 11       |
| PR   | 0,58        | 0,57        | 1,20        | 1,74        | 1,04        | 16       |
| RJ   | 2,24        | 2,69        | 3,58        | 3,28        | 3,14        | 2        |
| RN   | 0,70        | 0,58        | 0,61        | 0,65        | 0,61        | 23       |
| RO   | 0,59        | 1,36        | 0,90        | 0,47        | 0,83        | 21       |
| RR   | 0,05        | 0,07        | 0,17        | ND          | 0,10        | 27       |
| RS   | 2,23        | 2,23        | 2,53        | 2,63        | 2,42        | 6        |
| SC   | 1,76        | 1,82        | 2,25        | 2,36        | 2,09        | 10       |
| SE   | 1,01        | 1,00        | 1,04        | 0,98        | 1,01        | 17       |
| SP   | 2,31        | 2,16        | 2,22        | 2,26        | 2,21        | 9        |
| TO   | 0,45        | 0,44        | 0,61        | 0,61        | 0,54        | 24       |
| <b>Brasil</b>  | <b>1,44</b> | <b>1,42</b> | <b>1,63</b> | <b>1,77</b> | <b>1,53</b> | <b>-</b> |

Fonte: Cálculos Próprios, Secretarias de Fazenda Estaduais, CADIP

Baseando-se na tabela anterior, pode-se inferir, considerando a média do grau de endividamento no período de 1997-2000, que os estados de Goiás, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Alagoas e Rio Grande do Sul são os mais endividados da federação. Por outro lado, os estados de Roraima, Amapá, Tocantins, Rio Grande do Norte, Pará e Rondônia exibiram menor grau de endividamento no período em questão.

Essa comparação indica, em princípio, que o nível de endividamento dos estados não é explicado apenas pelas condições econômicas respectivas, pois entre os estados mais endividados encontram-se tanto estados representativos economicamente no conjunto da federação, como estados com menor expressão na economia nacional. Entre os estados menos endividados, observa-se a predominância de estados da região Norte. Vale ressaltar que alguns desses estados, por serem ex-territórios, recebem transferências significativas da União, como por exemplo Amapá e Roraima que deixaram de ser territórios em 1988. Outro fator que pode estar relacionado com esse baixo nível de endividamento é a dificuldade de acesso ao mercado de crédito, pois, geralmente, os estados menos desenvolvidos apresentam uma base fiscal frágil. Assim a maior parte de suas operações de crédito concentra-se nas instituições financeiras oficiais. É interessante destacar que entre os dez estados mais endividados encontram-se São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, estados considerados ricos e que apresentam PIB per capita superior ao nacional<sup>39</sup>.

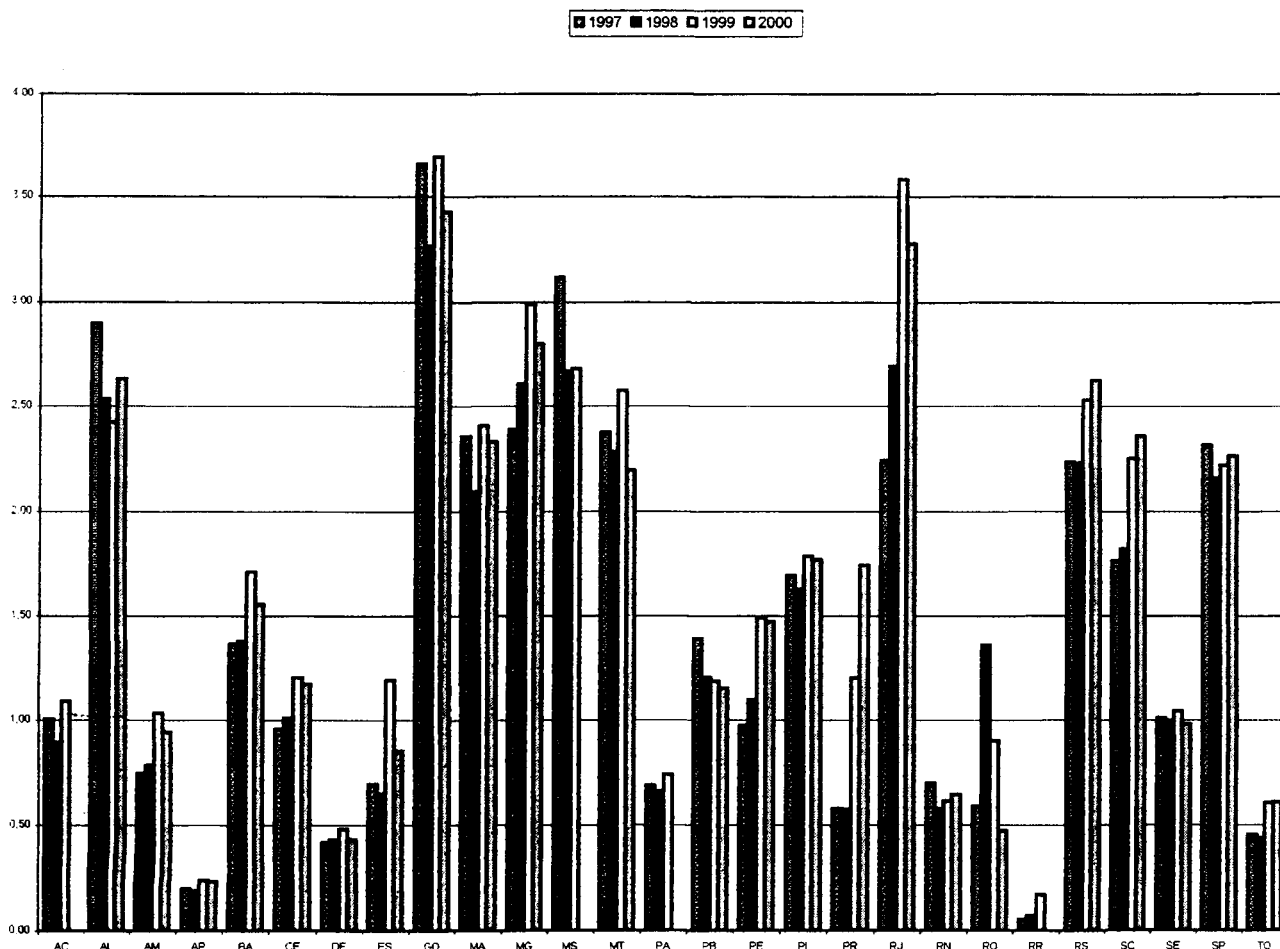
Um fator importante para explicar o nível de endividamento dos estados brasileiros é o estoque de dívida acumulado nos últimos anos. O refinanciamento ocorrido em 1993, ao amparo da Lei 8.727, beneficiou predominantemente os estados de São Paulo, Bahia, Goiás, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Maranhão e Mato Grosso, responsáveis por aproximadamente 65% do montante refinanciado. Já o refinanciamento com base na Lei 9.496/97 beneficiou os estados detentores de dívida mobiliária, São Paulo, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Minas Gerais, que responderam por 90% do total refinanciado (Bevilaqua, 2000).

---

<sup>39</sup> IBGE, Contas Nacionais – Anexo 2



Gráfico 4.1- Grau de Endividamento dos Estados

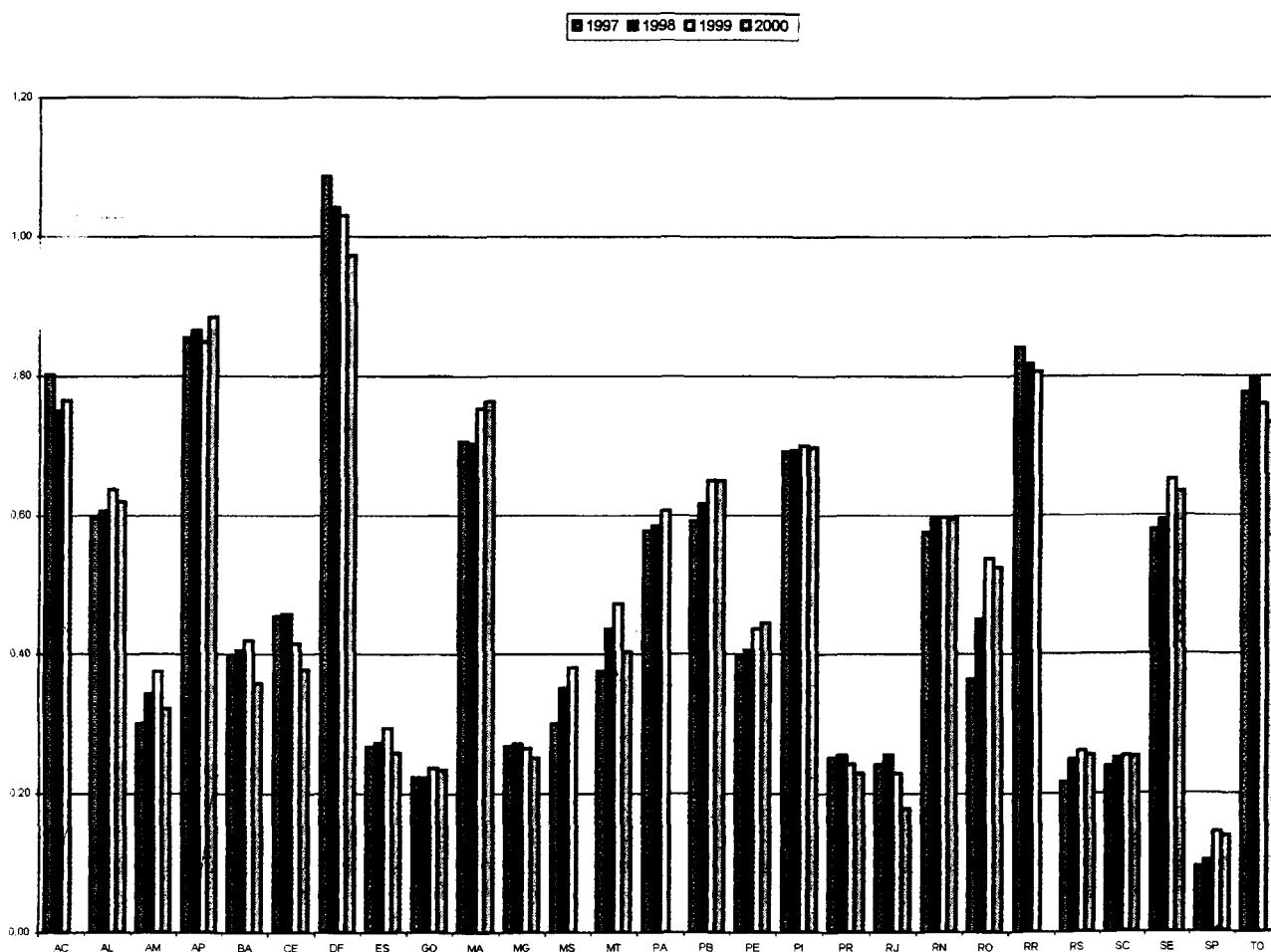


Além dos fatores mencionados, informações adicionais para melhor qualificar os níveis de endividamento dos diferentes estados da federação podem advir do exame das formas de financiamentos disponíveis, bem como das categorias de gastos efetuados pelos estados, destacando-se as despesas com pessoal e os gastos com investimento.

Como forma de financiamento, o sistema de transferências intergovernamentais é apontado como incentivador de comportamentos fiscais irresponsáveis por parte das unidades inferiores de governo, expresso na possibilidade de aumentar despesas sem ter que gerar recursos tributários próprios para financiar essa expansão (Blanco, 1998).

No gráfico 4.2<sup>40</sup>, são apresentadas as relações entre as transferências correntes<sup>41</sup> e a receita corrente líquida de cada estado brasileiro que é um indicador de dependência de recursos transferidos pela União aos estados brasileiros. Quanto mais o indicador se aproximar de 1, maior o grau de dependência de recursos transferidos da União, ou ainda, a maior parcela dos recursos disponíveis para o estado não é proveniente de seu sistema de arrecadação.

Gráfico 4.2- Dependência de Recursos transferidos da União



<sup>40</sup> Os dados de origem encontram-se na tabela A9.1. no Anexo 9

<sup>41</sup> Estão incluídas as transferências constitucionais e voluntárias

Considerando a média desse índice no período de 1997-2000, observa-se que os estados das regiões Norte e Nordeste são os mais dependentes de recursos transferidos da União. Os estados da região Norte, apesar de sua dependência desses recursos, apresentam um grau de endividamento baixo, conforme tabela 4.1. Isso pode indicar que esses estados teriam restrições de acesso ao mercado de crédito, sendo a maior parte de suas operações contratadas com instituições oficiais. Na região Nordeste, excetuando-se os estados da Bahia, Ceará e Pernambuco, todos os demais apresentam grau de dependência superior a 0,50, significando que mais da metade de suas receitas são provenientes de transferências. É importante destacar que, no rol dos mais endividados, estão incluídos os estados de Alagoas e Maranhão. Além disso, todos os demais estados apresentam grau de endividamento superior a 1, o que mostra endividamento maior do que as receitas anuais.

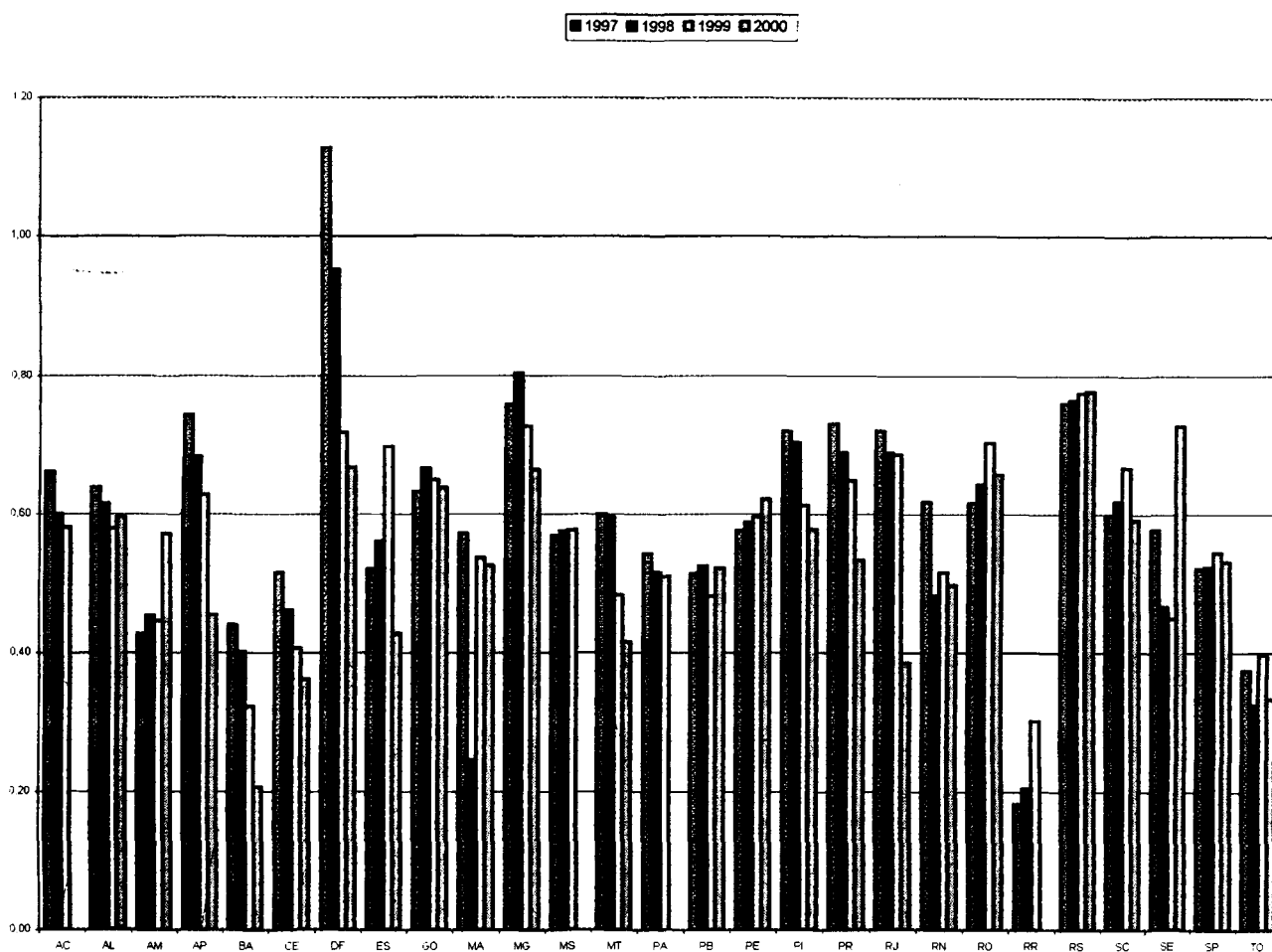
Com base no gráfico 4.2, pode-se inferir que os estados menos desenvolvidos da federação recebem recursos da parte mais desenvolvida como forma de redistribuição de renda. Entretanto, essa política pode ser considerada nociva uma vez que o ônus da arrecadação é transferido para os outros entes da federação. Assim, para analisar os determinantes do endividamento estadual, utiliza-se como variável explicativa a dependência de recursos como forma de testar a hipótese de que as transferências intergovernamentais geram incentivos para comportamentos fiscais irresponsáveis, mensurados pelo endividamento dos estados brasileiros.

Dentre os gastos efetuados pelos estados brasileiros, destacam-se as despesas correntes, na qual estão inseridos os gastos com pagamento de pessoal e as de capital, na qual estão incluídos os gastos com investimentos e com o pagamento do serviço da dívida. Essas duas categorias de despesas diferenciam-se, basicamente, pela finalidade. A primeira categoria engloba as despesas de custeio que tem como objetivo manter o funcionamento da máquina administrativa

do governo enquanto a segunda categoria está voltada para o desenvolvimento do estado.

O gráfico 4.3<sup>42</sup> apresenta a relação entre os gastos com pagamento de ativos, inativos e pensionistas e a receita corrente líquida. A construção desse indicador permite a comparação entre os estados e fornece a parcela das receitas disponíveis destinadas para o pagamento de pessoal em cada estado brasileiro.

Gráfico 4.3- Despesas com Pagamento de Pessoal



<sup>42</sup> Os dados de origem encontram-se na tabela A9.2. do Anexo 9

Considerando a média do indicador no período de 1997 a 2000, constata-se que a maioria dos estados brasileiros destinam parte significativa de suas receitas para o pagamento de pessoal. Com exceção dos estados da Bahia, Ceará, Amazonas, Tocantins, Roraima e Maranhão, todos os demais apresentam a relação gastos com pessoal e receita corrente líquida superior a 0,50, ou seja, mais da metade de suas receitas disponíveis são destinadas ao pagamento de pessoal. Entretanto, vale ressaltar que esses estados, exceto o Maranhão, não apresentam grau de endividamento elevado. Diante disso, pressupõe-se que os estados mais endividados também apresentam gastos elevados com pessoal. Pode-se supor que a destinação de parcela significativa para cobrir essas despesas pode reduzir os recursos disponíveis para outras áreas, podendo gerar a necessidade de contratação de empréstimos para suprir essas demandas ou até mesmo para pagamento de pessoal. Os estados com maior índice de despesas de pessoal/receita corrente líquida são: Distrito Federal, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Rondônia e Goiás. O estado de Roraima apresenta o menor indicador, o que pode indicar que parte do pessoal a sua disposição é financiado pelo governo federal, uma vez que somente a partir de 1988, Roraima deixou de ser território, passando para o *status* de estado<sup>43</sup>.

Pelo gráfico 4.3, ainda, pode-se observar que alguns estados, como por exemplo, Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais, Rio de Janeiro, entre outros, apresentaram uma redução desse indicador, no período de 1997 a 2000, apontando para um esforço dos estados em promover o ajuste fiscal.

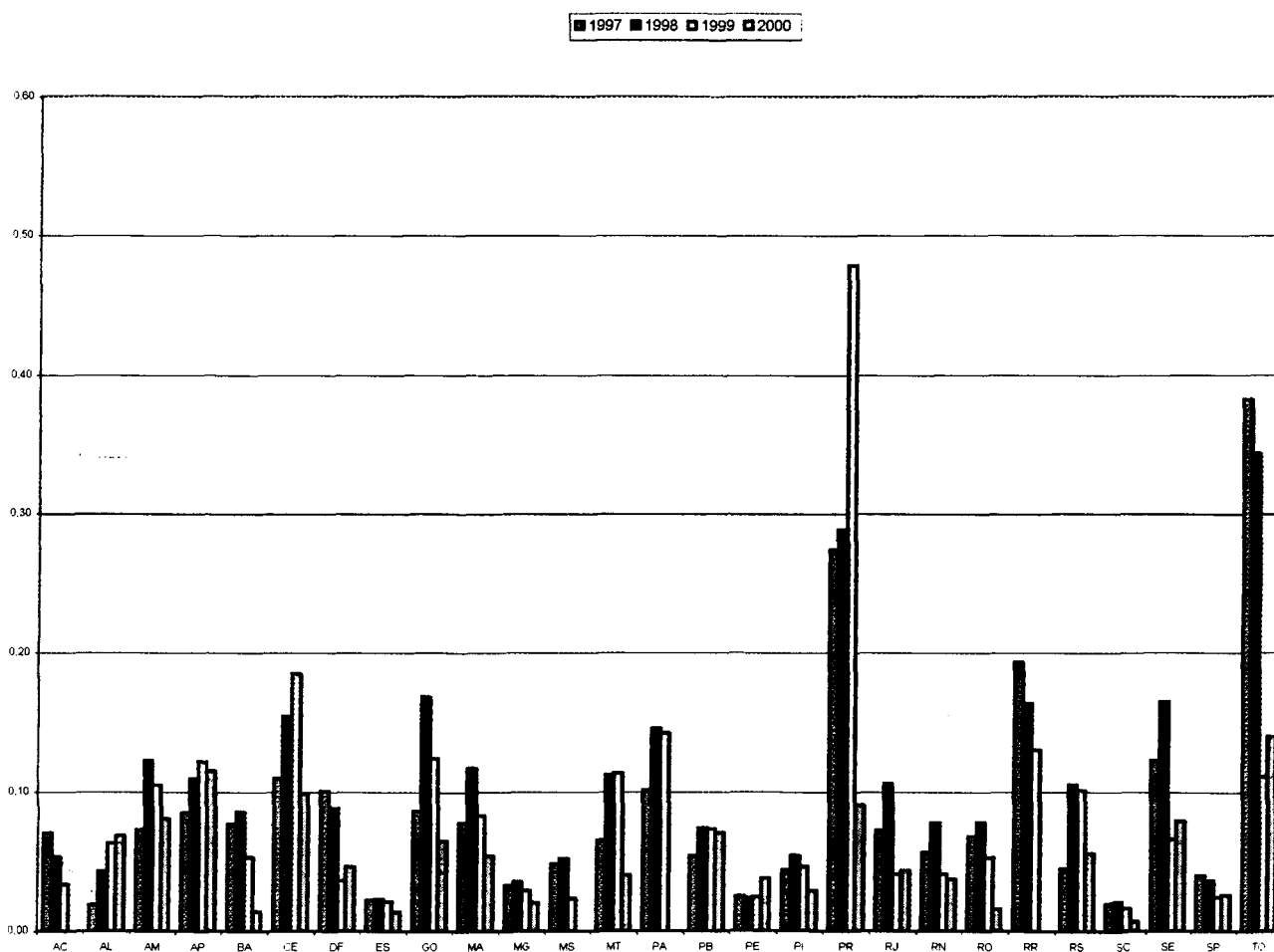
Outra categoria de despesa que deve ser considerada na análise dos determinantes do endividamento refere-se aos gastos com investimentos. Isso deve-se à possibilidade de que a contratação de empréstimos para essa finalidade pode aumentar o nível de endividamento ou o estoque da dívida dos estados brasileiros.

---

<sup>43</sup> Cruz & Oliveira (1999) afirmam que segundo relatório da STN (1995) o estado de Roraima utiliza-se de artifícios de caráter legal duvidoso, como por exemplo, a contratação de pessoal por meio de serviços terceirizados, como forma de adequar-se aos limites para gastos com pessoal, estabelecidos em lei.

Como nos casos anteriores, construiu-se um indicador de investimento expresso pela relação entre os gastos com investimentos e a receita corrente líquida de cada estado, conforme o gráfico 4.4<sup>44</sup>, o que permite a comparação entre os estados.

Gráfico 4.4- Gastos com Investimentos



Com base no gráfico acima, Paraná, Tocantins, Roraima, Ceará e Pará são apontados como os estados com maior indicador de investimento, ou seja, destinaram maior parcela de suas receitas para esses gastos no período de 1997 a 2000. Nesse período, observa-se aumento no nível de endividamento dessas

<sup>44</sup> Os dados de origem encontram-se na tabela A9.3, do Anexo 9

unidades da federação provavelmente decorrente desses investimentos. Entretanto, observando o grau de endividamento (tabela 4.1) constata-se que esses estados figuram com um endividamento relativamente baixo comparativamente aos demais. Isso pode indicar que os estados menos endividados estão efetuando maiores gastos com investimentos, pois, provavelmente, suas receitas estão menos comprometidas com o pagamento de dívida ou despesas com pessoal. É interessante destacar que o estado de Goiás, o mais endividado da federação, apresenta indicador médio de investimento no período de 1997 a 2000 de 0,13. Isso indicaria que seu endividamento pode ser explicado, entre outros fatores, pelos investimentos efetuados nesse período.

Os estados de Santa Catarina, Espírito Santo, Pernambuco, São Paulo, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Piauí apresentaram os menores indicadores de investimento. Esses estados, com exceção do Espírito Santo e de Pernambuco, figuram no rol dos estados mais endividados da federação. Diante disso, pressupõe-se que os estados mais endividados, devido, principalmente, ao comprometimento de suas receitas para outras finalidades (pagamento de dívidas, despesas com pessoal) apresentam menores índices de gastos com investimentos em relação à receita corrente líquida.

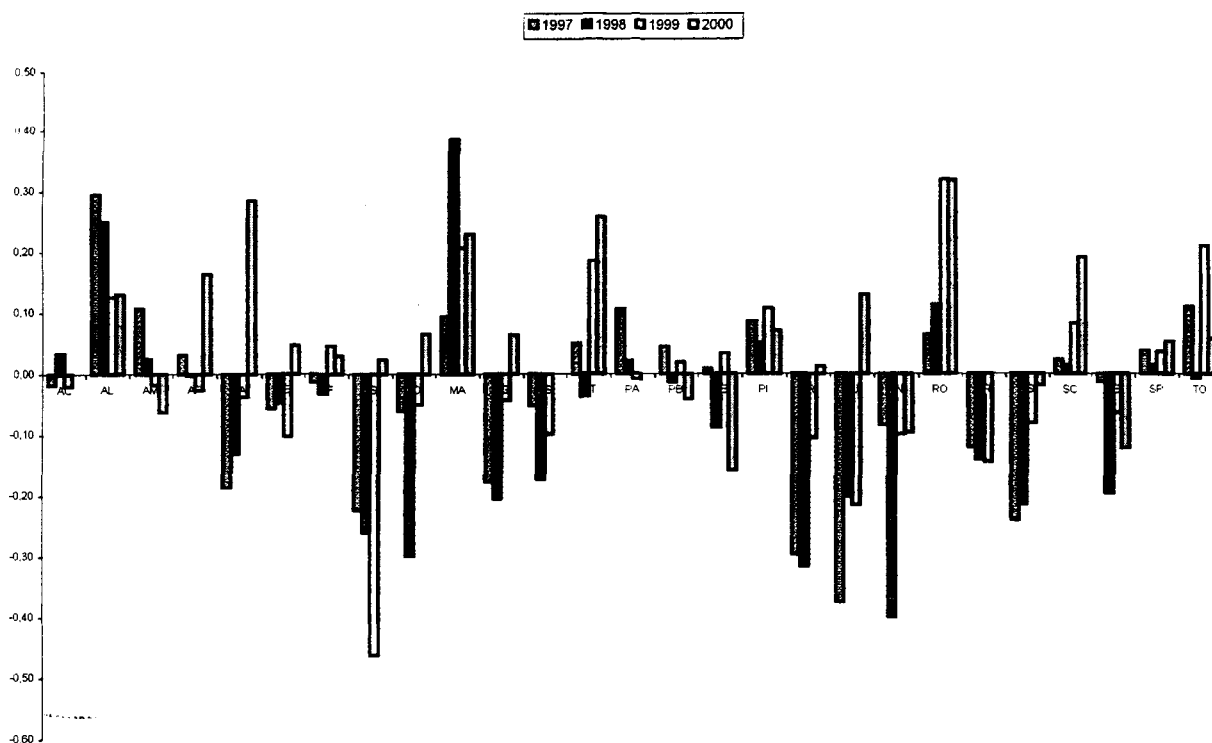
Um outro fator relevante na análise do endividamento estadual refere-se à situação fiscal de cada unidade. Para possibilitar essa análise, construiu-se um indicador fiscal expresso pela relação entre o resultado primário<sup>45</sup> e a receita corrente líquida de cada estado, conforme o gráfico 4.5<sup>46</sup>. Para o cálculo do resultado primário, considera-se basicamente a diferença entre receitas e despesas fiscais, sendo que o resultado negativo indica déficit.

---

<sup>45</sup> O resultado primário foi calculado conforme metodologia divulgada pelo Banco Central, no Comunicado 6.749/99 (Anexo 4).

<sup>46</sup> Os dados de origem encontram-se na tabela A9.4, do Anexo 9.

Gráfico 4.5 - Indicador Fiscal dos Estados (Resultado Primário/Receita Corrente Líquida)



Observa-se que nos anos de 1997 a 2000, os estados de Sergipe, Rio Grande do Sul, Roraima, Paraná e Mato Grosso do Sul gastaram mais do que arrecadaram, apresentando resultados primários negativos em todo o período. Assim, esses estados podem estar se endividando como forma de cobrir esses déficits. Por outro lado, os estados de Alagoas, Maranhão, Piauí, Rondônia, Santa Catarina e São Paulo apresentaram superávits nesse período, refletindo no controle do endividamento em alguns deles. Para o estado do Espírito Santo, o gráfico aponta uma sensível piora em sua situação fiscal. Em 1999, por exemplo, enquanto sua relação déficit/receita corrente líquida era de  $-0,46$ , o seu grau de endividamento aumentou cerca de 50%, passando de 0,65 para 1,19 (tabela 4.1). Entretanto, em alguns casos, esse indicador pode não explicar as variações do endividamento, pois os estados podem utilizar-se de outras formas para administrar esses déficits, como atraso no pagamento de pessoal e de fornecedores.



#### **4.4- Análise Econométrica dos Determinantes do Endividamento dos Estados Brasileiros: Uma Análise de Dados de Painel**

A seção anterior efetuou a comparação entre o endividamento dos estados brasileiros apontando possíveis fatores determinantes. O objetivo desta seção é efetuar a análise econométrica dos determinantes do endividamento estadual considerando esses fatores. Na literatura das finanças públicas, depara-se com a hipótese de que o financiamento em estruturas federativas por meio de transferências livres de recursos pode provocar impacto negativo no desempenho fiscal dos governos receptores, gerando, portanto, um comportamento fiscal irresponsável, expresso em estudos anteriores, pelo baixo esforço fiscal ou pela expansão dos gastos públicos desses governos. Com base nesse pressuposto, esta análise pretende verificar o comportamento das finanças estaduais utilizando como indicador o nível de endividamento estadual. Assim, utiliza-se como variável explicativa o grau de dependência de recursos provenientes de transferência, partindo-se da hipótese básica de que o financiamento por meio de transferências livres de recursos pode gerar um impacto negativo no desempenho fiscal dos governos receptores, ou seja, a grande dependência de recursos transferidos da União pode levar, conseqüentemente, a um nível de endividamento maior. Essa variável também pode ser interpretada como uma *proxy* da restrição orçamentária fraca desses governos, pois aqueles que recebem mais recursos provavelmente tendem a gastar mais, impactando o nível de endividamento. Além dessa variável, a política de gastos adotada também é considerada, utilizando-se os gastos com pessoal e os gastos com investimento. A escolha dos gastos com pessoal foi determinada pelo fato de que estes representam parte significativa das despesas de custeio, enquanto os gastos com investimento correspondem a uma medida do empenho dos governos estaduais em dotar os respectivos estados de infraestrutura essencial para o desenvolvimento econômico. O consumo de energia elétrica e a arrecadação de ICMS são utilizados como indicadores do PIB estadual.

Espera-se que quanto maior o dispêndio com pessoal, maior o grau de endividamento do estado, visto que, em princípio, estados que destinam grande parte de suas receitas para o pagamento de pessoal, tendem a reduzir os recursos disponíveis para utilização em outras áreas. Por isso, suas receitas terão que ser supridas pelo aumento do endividamento ou até pela contratação de empréstimos com o objetivo de pagar despesas correntes, incluindo o pagamento de pessoal.

Em relação aos gastos com investimentos, um aumento nos dispêndios dessa categoria de despesas deverá acarretar elevação no nível de endividamento, uma vez que esses gastos, geralmente, são financiados por operações de crédito de longo prazo, o que causaria um crescimento no endividamento público ou no estoque da dívida. Esse aumento é justificável na medida em que essas despesas com investimentos irão trazer benefícios para gerações futuras. O seu pagamento representaria, ainda, distribuição intertemporal tanto dos benefícios (investimentos) quanto dos custos (pagamento do serviço da dívida que gerou esse investimento).

As variáveis de controle, consumo de energia elétrica/arrecadação de ICMS, são utilizadas como *proxy* para o PIB estadual, servindo, portanto, para mensurar o tamanho da economia de cada estado, ou o seu grau de riqueza. Assim, estados mais ricos tendem a se endividar mais, seja pelo seu maior poder de barganha, seja pelo menor risco oferecido ao prestador, uma vez que suas receitas serão, em princípio, capazes de honrar os compromissos assumidos. Outra hipótese, para o relacionamento positivo entre essas variáveis, refere-se ao crescimento da economia, pois é razoável supor que estados cujo PIB esteja crescendo possam endividar-se mais.

Conforme exposto anteriormente, utiliza-se como variáveis explicativas<sup>47</sup> o grau de dependência de recursos transferidos pela União (GD), os gastos com

---

<sup>47</sup> A descrição completa das variáveis encontra-se no Anexo 1.

pessoal (DP), os gastos com investimentos (GI), o consumo de energia elétrica total (CEE) e a arrecadação de ICMS (ICMS), para possibilitar a análise econométrica dos determinantes do endividamento dos estados brasileiros

#### 4.4.1- Fonte dos Dados Utilizados

Os dados de receitas e despesas foram obtidos nos balanços estaduais (execução orçamentária dos estados), Secretarias de Finanças Estaduais, balancetes enviados ao Banco Central nos termos da Resolução 78/98<sup>48</sup>. Os dados relativos ao endividamento tiveram como fonte o Sistema de Registro de Operações com o Setor Público<sup>49</sup> (CADIP) e os relativos ao consumo de energia elétrica, a Eletrobrás.

A estrutura dos dados de painel consiste em observações mensais no período de dez/97 a jun/2000 dos estados brasileiros, exceto o Distrito Federal. A exclusão do Distrito Federal da análise é justificada pela estrutura de seus gastos/receitas, que diferem da dos estados analisados. Muitas de suas despesas, tais como, segurança, saúde, educação, são mantidas diretamente pela União, ou seja, os recursos são disponibilizados diretamente no orçamento federal. Assim, essas peculiaridades podem causar distorções na estimação do modelo.

#### 4.4.2- Aspectos Metodológicos

A estrutura de dados em painel consiste na indexação das observações em  $t$ , períodos de tempo e em  $n$ , unidades de corte transversal (*cross-section*), perfazendo um total de  $nt$  observações.

---

<sup>48</sup> Resolução do Senado Federal que dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, Distrito Federal, pelos Municípios e suas respectivas autarquias e fundações.

<sup>49</sup> CADIP – sistema mantido pelo Banco Central onde são registradas informações individualizadas sobre as dívidas contratuais de órgãos e entidades do setor público junto ao Sistema Financeiro Nacional.

A vantagem dessa estrutura refere-se ao tamanho da amostra, que apresenta, usualmente, um grande número de observações. Isso facilita a obtenção de parâmetros estimados com bastantes informações sobre a amostra, aumentando os graus de liberdade e reduzindo a colinearidade<sup>50</sup> entre as variáveis explicativas.

Um modelo geral de análise de dados de painel, usualmente utilizado, pode ser resumido na seguinte equação:

$$Y_{it} = \alpha_i^* + \sum_{k=1}^k \beta_k X_{kit} + \mu_{it} \quad , \quad (2)$$

Onde:

$i = 1, \dots, N$  (números de elementos de *cross-section*)

$t = 1, \dots, T$  (número de períodos)

$k$  corresponde ao número de variáveis explicativas do modelo sendo  $Y_i$  a variável dependente e  $X_{ki}$  as variáveis explicativas.

Nesse modelo, os coeficientes ( $\beta_k$ ) são constantes e o intercepto ( $\alpha_i^*$ ) é considerado constante ao longo do tempo,  $t$ , e é específico para cada elemento de *cross-section*,  $i$ .

A premissa básica desse modelo é a de que a heterogeneidade das unidades em *cross-section* pode ser capturada pelo intercepto, incluindo o efeito de todas as variáveis omitidas do modelo, e pode ser apresentado em três tipos:

---

<sup>50</sup> A existência de colinearidade entre as variáveis pode reduzir a eficiência dos parâmetros estimados.

- (i) aqueles que são constantes no tempo e variam entre as unidades em corte transversal ( $\alpha_i$ );
- (ii) variam no tempo e são iguais para as unidades em corte transversal ( $\alpha_t$ );
- (iii) aqueles que variam tanto no tempo como entre as unidades em corte transversal ( $\alpha_{it}$ ).

Assim, o intercepto do modelo ( $\alpha_i$ ) pode apresentar-se como constantes fixas ou como variáveis aleatórias. O primeiro tipo será estimado por meio de um modelo de efeito fixo, enquanto no segundo será utilizado o modelo de efeitos aleatórios.

O modelo de efeitos fixos é um modelo de regressão clássico, estimado pelo método de mínimos quadrados ordinários (OLS). Enquanto que para a estimação do modelo de efeitos aleatórios utiliza-se o método dos mínimos quadrados generalizados (GLS).

O teste de Hausman é utilizado na escolha entre os modelos de efeitos fixos e os de efeitos aleatórios. Testa-se a hipótese nula de que os efeitos individuais são aleatórios contra a hipótese alternativa de que são fixos. Comparando-se o valor calculado de Hausman com o valor crítico, associado ao nível de significância de 5% de uma distribuição  $\chi^2$  com k graus de liberdade (onde k é o número de variáveis explicativas do modelo), pode-se decidir qual dos modelos deve ser adotado para cada análise. Isso é o mesmo que escolher entre os modelos verificando o valor do *p-prob*<sup>51</sup> (valor-p). Caso *p-prob* seja inferior a 0,05, rejeita-se a hipótese nula, adotando-se o modelo de efeitos fixos. Caso contrário, opta-se pelo modelo de efeitos aleatórios.

---

<sup>51</sup> Corresponde ao nível exato de significância no qual a hipótese nula pode ser rejeitada.

#### 4.4.3 Resultados

O modelo foi estimado em forma logarítmica, de forma a garantir sua linearidade e permitir melhor comparação entre os estimadores obtidos. Assim, os coeficientes estimados representam as elasticidades da variável dependente em relação a cada uma das variáveis explicativas. O *software* utilizado na estimação do modelo foi o Limdep<sup>52</sup>.

A regressão estimada estabelece o relacionamento entre o grau de endividamento dos estados ( $GE_i$ ), variável dependente, e as variáveis independentes (explicativas). São elas: a dependência de recursos recebidos da União ( $GD_i$ ), os gastos com pagamento com pessoal ( $DP_i$ ), os gastos com investimentos ( $GI_i$ ), o consumo total de energia elétrica ( $CEE_i$ ) e a arrecadação de ICMS ( $ICMS_i$ ), sendo que as duas últimas são utilizadas como *proxy* para o PIB estadual mensal<sup>53</sup>.

As equações estimadas são as seguintes:

$$\ln GE_i = \alpha_0 + \alpha_1 \ln GD_i + \alpha_2 \ln DP_i + \alpha_3 \ln GI_i + \alpha_4 \ln CEE_i + \mu_i \quad (3)$$

$$\ln GE_i = \alpha_0 + \alpha_1 \ln GD_i + \alpha_2 \ln DP_i + \alpha_3 \ln GI_i + \alpha_4 \ln ICMS_i + \mu_i \quad (4)$$

onde  $\mu_i$  representa o termo erro.

Os resultados estimados são robustos às especificações, como pode ser observado na tabela 4.2, a seguir.

<sup>52</sup> Versão 7.0. de 23.6.1998, escrito por William H. Greene

<sup>53</sup> A descrição completa das variáveis são apresentadas no anexo I.

Tabela 4.2 – Determinantes do Endividamento dos Estados Brasileiros – Dados mensais de painel de dez/1997 a jun/2000

| Variáveis explicativas  | Grau de Endividamento |                      |
|-------------------------|-----------------------|----------------------|
|                         | 1ª Versão             | 2ª versão            |
| Efeitos aleatórios      |                       |                      |
| Constante               | -1,90<br>(-4,39)      | -2,81<br>(-4,82)     |
| ln GD <sub>i</sub>      | 0,32 **<br>(6,09)     | 0,27 **<br>(5,14)    |
| ln DP <sub>i</sub>      | 0,76 **<br>(15,50)    | 0,78 **<br>(16,02)   |
| ln GI <sub>i</sub>      | -0,084 **<br>(-3,95)  | -0,055 **<br>(-2,45) |
| ln CEE <sub>i</sub>     | 0,45 **<br>(6,22)     |                      |
| ln ICMS <sub>i</sub>    |                       | 0,32 **<br>(6,12)    |
| Teste de Hausman        | 8,23                  | 1,85                 |
| R <sup>2</sup> ajustado | 0,99                  | 0,99                 |
| n° de observações       | 806                   | 806                  |

As estatísticas entre parênteses referem-se à estatística t de Student  
 \*\* significativa ao nível de 1% \* significativa ao nível de 5%

Fonte: Estimação efetuada no Limdep

Em virtude dos resultados do teste de Hausmann, estimou-se o modelo de efeitos aleatórios. Os coeficientes estimados, exceto o coeficiente da variável GI, apresentaram os sinais esperados. Todos os coeficientes mostraram-se significantes. Assim, por exemplo, um aumento de 1% na dependência de recursos recebidos da União (GD) representa, *ceteris paribus*, um aumento de 0,32% no grau de endividamento, quando considerada a primeira estimação. Do mesmo modo, um aumento de 1% nos gastos com pagamento de pessoal provoca um acréscimo de 0,76%, na 1ª versão, e 0,78%, na 2ª, no endividamento dos estados.

Conforme esperado, nas duas versões, o impacto das transferências de recursos recebidos da União no endividamento dos estados é positivo, ou seja, uma elevação de 1% na dependência eleva o grau de endividamento em 0,32%,

na 1ª versão, e em 0,27%, na 2ª versão. Esse resultado confirma a hipótese de que o financiamento em estruturas federativas por meio de transferências livres de recursos pode gerar um impacto negativo no desempenho fiscal dos governos receptores, acarretando maior nível de endividamento. É importante salientar que esses resultados corroboram estudos anteriores apresentados no capítulo 3. A partir dessa análise, pode-se concluir que a dependência excessiva de recursos provenientes de transferências da União gera incentivos negativos para a condução responsável das finanças públicas, particularmente, na gestão do endividamento. Estados mais dependentes de recursos da União possuem um grau de endividamento maior quando comparados a estados menos dependentes.

É interessante destacar que, no período analisado, o coeficiente da variável de gastos com investimentos apresentou sinal contrário do esperado, ou seja, um aumento de 1% nos gastos com investimento acarreta uma redução de 0,084%, no primeiro modelo, e de 0,055%, no segundo, no endividamento dos estados. À primeira vista parece um resultado intrigante pois o aumento nos gastos com investimento, usualmente, acarreta aumento no nível de endividamento, já que esses investimentos são geralmente financiados por operações de crédito de longo prazo. Mas nesse caso, conclui-se que os estados que estão efetuando gastos com investimentos são justamente aqueles que apresentam menor nível de endividamento e conseqüentemente possuem maior liberdade para gerir suas finanças. Dessa forma, é possível afirmar que os estados menos endividados são aqueles que estão efetivamente conseguindo disponibilizar recursos para investimentos.

No tocante aos resultados obtidos com os coeficientes estimados para os gastos com pessoal e para as variáveis utilizadas como *proxies* para o PIB estadual, os resultados econométricos encontrados também apresentaram-se significantes e com os sinais esperados. Assim, confirma-se o pressuposto de que o aumento no dispêndio com gastos no pagamento de pessoal acarreta aumento no nível de endividamento dos estados. Esse aumento pode suprir recursos para



as demandas existentes em outras áreas ou pode destinar-se ao pagamento de despesas correntes. Quanto ao relacionamento das *proxies* utilizadas para o PIB estadual, conclui-se que os estados maiores possuem grau de endividamento maior. Assim, um aumento de 1% no consumo de energia elétrica/arrecadação de ICMS provoca um acréscimo de 0,45%, na 1ª versão, e 0,32%, na 2ª, no endividamento dos estados. Esse resultado confirma a suposição de que o crescimento da economia dos estados, com conseqüente crescimento na arrecadação, permite elevação no seu grau de endividamento. Ou ainda, que os estados maiores tendem a endividar-se mais devido ao seu maior poder de barganha.

Dada a existência de grandes diferenças entre os estados brasileiros, é interessante analisar o comportamento fiscal, mensurado pelo nível de endividamento, segundo o nível de renda dos estados. Para tanto, divide-se a amostra em dois grupos. O primeiro representa os estados ricos, englobando os estados das regiões sul e sudeste. O segundo correspondendo aos estados das regiões norte, nordeste e centro-oeste, exceto o Distrito Federal, representando os estados pobres.

A equação estimada para os dois grupos é a seguinte:

$$\ln GE_i = \alpha_0 + \alpha_1 \ln GD_i + \alpha_2 \ln DP_i + \alpha_3 \ln GI_i + \mu_i \quad (5)$$

onde  $\mu_i$  representa o termo erro.

Os resultados encontrados apontam comportamentos diferenciados para as duas categorias de estados, conforme tabela a seguir.

Tabela 4.3 – Determinantes do Endividamento dos Estados Brasileiros, divididos por grupos de estados – Dados mensais de painel de dez/1997 a jun/2000

| Variáveis explicativas  | Grau de Endividamento           |                                |
|-------------------------|---------------------------------|--------------------------------|
|                         | Estados Ricos                   | Estados Pobres                 |
| Constante               | -0,24 <sup>#</sup><br>(-0,81)   | 0,64 <sup>***</sup><br>(3,73)  |
| ln GD <sub>i</sub>      | -0,20 <sup>#</sup><br>(-1,18)   | 0,22 <sup>***</sup><br>(3,53)  |
| ln DP <sub>i</sub>      | 0,26 <sup>**</sup><br>(1,99)    | 0,83 <sup>***</sup><br>(15,17) |
| ln GI <sub>i</sub>      | -0,21 <sup>***</sup><br>(-6,45) | -0,046 <sup>*</sup><br>(-1,83) |
| Teste de Hausman        | 3,58                            | 6,46                           |
| R <sup>2</sup> ajustado | 0,29                            | 0,99                           |
| n° de observações       | 217                             | 589                            |

As estatísticas entre parênteses referem-se à estatística t de Student  
 \*\*\* significante ao nível de 1% \*\* significante ao nível de 5% \* significante ao nível de 10% # não significante

Fonte: Estimacão efetuada no Limdep

Os resultados do teste de Hausman sugerem a utilização do modelo de efeitos aleatórios. A comparação entre os resultados dos dois grupos aponta para *racionais* distintas para os determinantes do endividamento dos estados brasileiros. Pelos resultados das estimacões, observa-se que o endividamento dos estados ricos é explicado pelos gastos com pessoal e com investimentos, enquanto que o dos estados pobres é evidenciado pelas transferências intergovernamentais e pelas despesas com pessoal. Esse último fator explicativo estaria indicando a possibilidade de que parte do endividamento estaria financiando gastos correntes.

Para o grupo dos estados ricos, a dependência de recursos mostrou-se não significativa, um resultado razoável visto que a média desse indicador para esses estados é de 0,23, demonstrando que a maior parte de suas receitas são provenientes de seus sistemas de arrecadação e caracterizando a não dependência desses estados de recursos transferidos pela União. Já para os

estados pobres, o grau de dependência foi significativo corroborando os estudos apresentados no capítulo 3. Assim, um aumento de 1% nos recursos transferidos da União acarreta aumento de 0,22% no endividamento desses estados. Isso confirma a hipótese de que as transferências intergovernamentais incentivam comportamentos irresponsáveis expresso pelo aumento de seu endividamento.

Com base nos resultados da tabela 4.6, observa-se que um aumento nos gastos com investimentos, tanto para os estados ricos quanto para os pobres, é acompanhado por redução no endividamento. Um resultado bastante intrigante, pois esperava-se justamente o contrário. Outro fator bastante interessante refere-se à elasticidade desse indicador dos estados ricos ser superior em módulo à dos estados pobres. Mais uma vez a conclusão de que somente os estados menos endividados, com maior liberdade para gerir suas finanças, estão efetuando investimentos é comprovada. Aliado ao fato da predominância dos estados ricos no rol dos mais endividados, esse resultado comprova que a condução fiscal responsável e o controle do endividamento, juntamente com a boa gestão das finanças pelos estados, permitem investimentos que possivelmente trarão benefícios futuros. O comprometimento das receitas com pagamento de dívidas ou despesas com pessoal reduz os recursos disponíveis para investimento justificando os baixos índices de investimentos dos estados mais endividados.

Os gastos com pessoal mostraram-se significantes e com os sinais esperados. Entretanto observa-se que a elasticidade desse indicador em relação ao endividamento é maior para os estados mais pobres. É importante destacar que o comprometimento com pagamento de pessoal é superior a 50% da receita corrente líquida para todos os estados, exceto para Tocantins, Roraima, Bahia, Ceará, Amazonas e Maranhão. Assim, tanto os estados ricos como os pobres destinam grande parte de suas receitas para o pagamento de pessoal, reduzindo os recursos disponíveis para utilização em outras áreas que conseqüentemente terão que ser supridos pelo aumento do endividamento ou até mesmo pela contratação de empréstimos para pagamento dessas despesas. Vale ressaltar que

o custo de oportunidade dos recursos destinados ao pagamento de pessoal é mais elevado nos estados pobres. Nesse caso, os recursos disponíveis para investimentos, principalmente para as áreas sociais tornam-se escassos. Esses investimentos, conforme a teoria econômica<sup>54</sup>, favorecem o desenvolvimento econômico, gerando externalidades positivas e contribuindo para a melhoria das condições socioeconômicas. Considerando, ainda, que o acesso a bens públicos, como educação e saúde, podem contribuir para a redução da pobreza e para o desenvolvimento social, os estados pobres, ao destinar parte significativa de seus recursos disponíveis para o pagamento de pessoal ou até mesmo a contratação de empréstimos para essa finalidade, acabam por prejudicar o desenvolvimento de seus estados. Assim, a política de gastos dos estados mais pobres concentrada nas despesas correntes, com conseqüente redução dos investimentos sociais, pode ser apontada como um dos fatores para o baixo desenvolvimento desses estados.

Diante disso, conclui-se que para promover o crescimento e o desenvolvimento econômico dos estados mais pobres são necessários esforços para equacionar essa concentração de gastos em despesas correntes, objetivando canalizar recursos para os investimentos sociais. É necessário, ainda, que os sistemas de transferências de recursos considerem critérios de esforço fiscal e austeridade financeira como forma de incentivar a condução fiscal responsável das finanças estaduais.

#### **4.5 Conclusão**

Neste capítulo, efetuou-se a comparação do endividamento dos estados brasileiros no período de 1997 a 2000, identificando os fatores que podem influenciar o seu nível de endividamento. Levando-se em conta esses fatores,

---

<sup>54</sup> Mais detalhes, consultar Anand & Ravallion (1993). Romer (1986). Sousa (1998), entre outros.

procedeu-se à análise econométrica dos determinantes do endividamento dos estados brasileiros.

Os resultados corroboraram a hipótese de que as transferências intergovernamentais geram incentivos para os governos estaduais aumentarem o seu nível de endividamento, ou seja, incentivam comportamentos fiscais irresponsáveis. Os resultados, também, confirmaram que o excessivo dispêndio com pessoal reduz os recursos disponíveis para as demandas de outros setores, que passam então a ser supridas pelo aumento do endividamento. A elevação do estoque da dívida deriva também da contratação de empréstimos para pagamento de despesas de custeio, que incluem o pagamento de pessoal. Para os gastos com investimentos, conclui-se que, nesse período, os estados menos endividados estão efetivamente efetuando gastos mais elevados com investimentos. Por fim, os resultados confirmaram que o crescimento econômico dos estados, mensurado, nesta análise, pelo consumo de energia elétrica e pela arrecadação de ICMS, favorece o aumento no nível de endividamento dos estados brasileiros.

A análise dos estados, divididos segundo o nível de renda, apontou *racionais* distintas para explicar o comportamento fiscal, mensurado pelo endividamento estadual. Os fatores determinantes do endividamento para os estados ricos foram os gastos com pessoal e com investimentos e para os estados pobres a dependência de recursos transferidos pela União e os gastos com pessoal.

## 5. CONCLUSÃO

Esta dissertação procurou avaliar o comportamento das finanças dos governos estaduais brasileiros, enfatizando aspectos relacionados aos determinantes do seu endividamento. A avaliação desses determinantes permitiu concluir que são fatores relevantes para explicar a evolução da dívida dos governos estaduais no período considerado, a dependência de recursos transferidos pelo governo federal e a estrutura de gastos desses governos. Dentre a estrutura dos gastos, a análise centrou-se nas despesas com pessoal e com investimentos. A escolha dos gastos com pessoal foi determinada pelo fato de que estes representam parte significativa das despesas de custeio, enquanto os gastos com investimento correspondem a uma medida do empenho dos governos estaduais em dotar os respectivos estados de infra-estrutura essencial para o desenvolvimento econômico.

A abordagem teórica do federalismo fiscal sugere que a divisão de responsabilidades sobre gastos e arrecadação dos diversos níveis de governo é favorável, na medida em que permite atender o objetivo de evitar desequilíbrios fiscais horizontais e/ou verticais entre os níveis de governo. Os déficits dos governos subnacionais, muitas vezes, podem estar associados a uma relação inadequada entre os entes da federação. Nesse sentido, o sistema de transferências intergovernamentais surgiu como forma de corrigir esses desequilíbrios e de aumentar a eficiência e a equidade na provisão de bens e serviços públicos. Entretanto, o uso excessivo do financiamento aos governos subnacionais por meio de transferências pode incentivar comportamentos fiscais irresponsáveis, expressos pelo baixo esforço fiscal, pela expansão excessiva dos gastos públicos e até mesmo pelo aumento acentuado do endividamento desses governos.

Por meio da análise econométrica, constante do capítulo 4, comprovou-se a hipótese de que as transferências livres geram incentivos negativos para a

condução fiscal responsável das finanças, mensurada, nesse estudo, pelo nível de endividamento dos governos estaduais. Na revisão da literatura sobre esses aspectos, efetuada no capítulo 3, observa-se que a questão encerra tanto aspectos econômicos quanto políticos. A análise das diversas conclusões evidencia que o efeito das transferências de recursos entre as diversas esferas de governo nem sempre tem sido benéfica. Os objetivos redistributivos, que em princípio regem tais procedimentos, podem ocasionar outras distorções como a atitude passiva dos governos subnacionais, no que se refere ao esforço arrecadador próprio, bem como na realização de despesas em níveis que terminam por comprometer os resultados orçamentários. É importante salientar que os resultados econométricos encontrados, no capítulo 4, comprovaram as conclusões apresentadas pela literatura já existente.

As renegociações das dívidas estaduais que se tornaram necessárias nos últimos anos evidenciaram que em grande parte dos estados ocorreu relaxamento na condução fiscal responsável de suas finanças. Esse comportamento resultou em trajetória explosiva de suas dívidas e na deterioração patrimonial de seus bancos. Por outro lado, as medidas tomadas com o objetivo de solucionar os problemas decorrentes do nível de endividamento excessivamente elevado dos estados contribuíram para o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle das finanças estaduais. Assim, foi a partir do refinanciamento ao amparo da Lei 9.496/97, que a condução fiscal responsável tornou-se exigência como forma de viabilizar esforços mais consistentes para estabelecer controles/auto-controles sobre os gastos e empréstimos dos governos estaduais. Nesse contexto, verificou-se que efetivamente alterou-se o comportamento do endividamento estadual no período de 1997 a 2000, após essa proposta de ajuste firmada entre estados e União, de forma que a participação do déficit dos estados e municípios no total do país passou de 0,74% do PIB em 1997 para um superávit de 0,55% do PIB em 2000<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> Dados publicados pelo Bacen/Depec. Anexo 8.

A comparação do endividamento dos estados brasileiros no período de 1997 a 2000 apontou os estados de Goiás, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Alagoas e Rio Grande do Sul como os estados mais endividados da federação. A identificação dos fatores explicativos do grau de endividamento ocorreu a partir de análise econométrica dos determinantes do endividamento dos estados brasileiros, utilizando como variáveis explicativas o grau de dependência de recursos transferidos pela União, os gastos com pagamento de pessoal, os gastos com investimentos e o consumo de energia elétrica e a arrecadação de ICMS, sendo as últimas utilizadas como *proxies* do PIB estadual.

Pelos resultados dessa análise, conclui-se que a dependência excessiva de recursos provenientes de transferências da União gera incentivos negativos para a condução responsável das finanças públicas, particularmente, na gestão do endividamento. Estados mais dependentes de recursos da União possuem um grau de endividamento maior quando comparado a estados menos dependentes quando controlado pelas outras variáveis. Os resultados, também, confirmaram o pressuposto de que o excessivo dispêndio com pessoal reduz os recursos disponíveis para as demandas de outros setores, o que pode levar os estados a optar pelo aumento do endividamento. Esse crescimento pode, ainda, ser derivado de contratação de empréstimos para pagamento de despesas de custeio, incluídas o pagamento de pessoal, atitude que contraria a concepção mais aceita de que novas dívidas somente são justificadas para a realização de investimentos. Para os gastos com investimentos, encontrou-se um resultado bastante interessante. O sinal do coeficiente desse indicador apresentou sentido contrário do esperado. Usualmente, espera-se que o aumento nos gastos com investimentos acarrete aumento no nível de endividamento, já que na maioria das vezes, os investimentos são financiados por operações de crédito, que levam ao aumento do estoque da dívida. Entretanto, os resultados encontrados mostraram que, no período analisado, os estados menos endividados estão efetivamente efetuando maiores gastos com investimentos, pois possuem maior liberdade para gerir suas finanças, já que suas receitas não estão comprometidas com o



pagamento de dívidas. Por fim, os resultados confirmaram que o tamanho econômico dos estados, mensurado, nessa análise, pelo consumo de energia elétrica/arrecadação de ICMS, favorecem o aumento no nível de endividamento dos estados brasileiros uma vez que esse crescimento, geralmente, acarreta aumento na arrecadação, ou seja, em suas receitas, permitindo que esses estados se endividem mais.

Considerando as grandes diferenças socioeconômicas entre os estados brasileiros, dividiu-se a amostra em dois grupos, de acordo com o nível de renda, para efetuar uma análise comparativa entre os estados ricos, correspondendo aos estados das regiões sul e sudeste e os estados pobres, englobando todos os demais estados, exceto o Distrito Federal. Os resultados encontrados apontaram *racionais* distintas para os determinantes do endividamento dos estados brasileiros. Conforme esperado, o coeficiente da dependência de recursos transferidos da União não foi significativo para os estados ricos, uma vez que a maior parte de suas receitas são provenientes de seus sistemas de arrecadação, caracterizando a não dependência de recursos transferidos pela União. Já para os estados pobres, os resultados foram significantes e com os sinais esperados, corroborando estudos anteriores sobre o assunto. No tocante aos coeficientes dos gastos com pessoal e com investimentos, os sinais coincidiram com os resultados das estimações quando considerados todos os estados tanto para os estados ricos quanto para os pobres. Vale acrescentar que o comprometimento excessivo com gastos com pessoal, principalmente para os estados pobres, e conseqüente redução dos recursos disponíveis para investimentos, entre eles sociais, contribue para o baixo desenvolvimento desses estados.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFFONSO, Rui B. A. (1995), *A federação no Brasil; impasses e perspectivas*. Em *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. Fundap, São Paulo.
- AFONSO, José R.R. (1989a), *Despesas federais com transferências intergovernamentais: um revisão de conceitos, estatísticas e diagnóstico*. INPEs – relatório interno n. 12.102.103. maio.
- \_\_\_\_\_ (1989b), *Evolução das relações intergovernamentais no Brasil entre 1968-1988*. Tese de mestrado, IEI/UFRJ, Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_ (1994), *Descentralização Fiscal na América Latina: Estudo de Caso do Brasil*. Serie Política Fiscal 61, CEPAL, Santiago do Chile.
- \_\_\_\_\_ & SOUZA, Maria C. (1985), *O Sistema de Relações Financeiras Intergovernamentais e seu Papel no Financiamento de Estados e Municípios*. Revista de Finanças Públicas 362, Brasília.
- \_\_\_\_\_ & LOBO, Thereza (1996), *Descentralização Fiscal e Participação em Experiências Democráticas Retardatárias*. BNDES, Rio de Janeiro, Mimeo.
- \_\_\_\_\_, Ramundo, Júlio C. M., ARAUJO, Erika A. (1996), *Breves Notas sobre o Federalismo Fiscal no Brasil*. Mimeo.
- AHMAD, Ehtisham & CRAIG, Jon (1997), *Intergovernmental Transfers*. Em Teresa Ter-Minassian ed., *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington.
- ALMEIDA, Anna O. (1996), *Evolução e Crise da Dívida Pública Estadual*. Texto para Discussão n.º 448, IPEA, Brasília.
- ANAND, S. & RAVALLION, M. (1993), *Human Development in Poor Countries: On the Role of Private Incomes and Public Services*. Journal of Economic Perspectives 7, p.133-150
- BALTAGI, B. (1995), *Econometric Analysis of Panel Data*.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (1998), *Programa de Redução da participação do Setor Público Estadual na Atividade Bancária: Os Bancos Estaduais e o PROES*. Departamento da Dívida Pública, Brasília.

BEVILAQUA, Afonso S. (2000), *State-Government Bailouts in Brazil*. Texto para Discussão n.º 421, PUC, Rio de Janeiro.

BLANCO, Fernando A. (1998), *Disparidades Econômicas Inter-Regionais, Capacidade de Obtenção de Recursos Tributários, Esforço Fiscal e Gasto Público no Federalismo Brasileiro*. Tese de Mestrado. PUC, Rio de Janeiro. 21º Prêmio BNDES de Economia.

\_\_\_\_\_ (1999), *O Comportamento Fiscal dos Estados Brasileiros e seus Determinantes Políticos*. Forthcoming.

BRASIL (1997), *O que você precisa saber sobre o FPE e o FPM*. Mimeo. <http://www.fazenda.gov.br>

CRUZ, Bruno O. & Oliveira, Carlos W. A. (1999), *Federalismo, Repasses Federais e Crescimento Econômico: Um Estudo sobre Amapá e Roraima*. Texto para Discussão 683, IPEA, Brasília.

DILLINGER, William (1997), *Brazil's State Debt Crisis: Lessons Learned*. World Bank, Economic Notes n.º 14, Washington.

\_\_\_\_\_ & WEBB, Steven B. (1998) *Fiscal Management in Fiscal Democracies: Argentina and Brazil*. Policy Research Working Paper 2121, World Bank, Washington.

FERREIRA, Ivan F.S. (1998), *A Economia Política do Endividamento Público em uma Federação : Um Estudo Comparativo entre o Brasil e os Estados Unidos*. Tese de Mestrado, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

FURUGUEM, Alberto S. et al. *Dívida pública líquida – evolução 1982/95 e perspectivas de curto prazo*. Banco de Investimentos Garantia S.A. mar./1996. Mimeo.

GOMES, Gustavo M. & MACDOWELL, Maria C. (1997), *Os Elos Frágeis da Descentralização*. Em Anais do XXV Encontro Nacional de Economia (ANPEC), Recife, PE, p;645-661.

GREENE, William H. (1990), *Econometric Analysis*.

HSIAO, Cheng (1986), *Analysis of Panel Data*. New York.

LANE, Timothy D. (1993), *Market Discipline*. IMF Staff Papers, Vol. 40, n.º 1, Washington.

- LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, *Lei Complementar 101, de 4.5.2000*. Coleção Saraiva de Legislação. São Paulo.
- LEVIN, Jonathan (1991), *Measuring the Role of Subnational Governments*. Journal of Money, Credit and Banking, vol 27, n.º 4, p.1046-1059
- LOPREATO, Francisco L.C. (1992), *Crise de Financiamento dos Governos Estaduais (1980-1988)*. Tese de Doutorado, Unicamp, Campinas. São Paulo.
- MA, Jun (1997), *Intergovernmental Fiscal Transfer: A Comparison of Nine Countries (Cases of the United States, Canada, the United Kingdom, Australia, Germany, Japan, Korea, India and Indonesia)*. World Bank, Washington, D.C.
- MELO, Maria E.P. (1999), *Bancos Comerciais Estaduais: Evolução, Crise e Implicações para a Política Monetária 1964-1997*. Tese de Mestrado, UFPE, Recife. Pernambuco.
- MIESZKOWSKI, Peter & MUSGRAVE, Richard A. (1999), *Federalism, Grants and Fiscal Equalization*. National Tax Journal, Vol. 52, June, Washington.
- MONTORO FILHO, André F. (1994), *Federalismo e Reforma Fiscal*. Revista de Economia Política, Vol. 14, n.º 3 (55), julho-setembro.
- MUSGRAVE, Richard (1959), *The Theory of Public Finance*.
- NORREGAARD, John (1997), *Tax Assignment*. Em Teresa Ter-Minassian ed., *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington.
- OATES, Wallace (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt, Brace, Jovanovich.
- \_\_\_\_\_ (1991), *Principles of Fiscal Federalism: A Survey of Recent Theoretical and Empirical Research*. Working Paper n.º 21, University of Maryland.
- OLIVEIRA, José C. & SILVA, Paulo F. (2000), *Reforma das Instituições Fiscais: Reflexões sobre o Caso do Brasil*. Serie Política Fiscal 110, CEPAL, Santiago do Chile.
- RANGEL, Marcos A. (1999), *Resgates Financeiros, Restrição Orçamentária Fraca e Postura Fiscal nos Estados Brasileiros*. Tese de Mestrado. PUC, Rio de Janeiro.
- REZENDE, Fernando (1995), *Federalismo Fiscal no Brasil*. Revista de Economia Política, Vol. 15, n.º 3 (59), julho-setembro.

- \_\_\_\_\_ & LOBO, Thereza (1985), *Competências Tributárias em Regimes Federativos*. Revista de Finanças Públicas 362, Brasília.
- RIBEIRO, Eduardo p. (1998), Transferências intergovernamentais e esforço fiscal dos estados brasileiros. Em Anais do XXI Encontro Brasileiro de Econometria. Vitória.
- RIGOLON, Francisco & GIAMBIAGI, Fábio (1998), *Renegociação das Dívidas Estaduais: Um Novo Regime Fiscal ou a Repetição de Uma Antiga História ?* Mimeo.
- \_\_\_\_\_ (1999), *A Renegociação das Dívidas e o Regime Fiscal dos Estados*. Texto para Discussão 69, BNDES, Rio de Janeiro.
- ROMER, P. (1986), *Increasing Returns and Long Run Growth*. Journal of Political Economy 94, p.1002-1037.
- ROSEN, Harvey S. (1995), *Public Finance in a Federal System*. Em Public Finance, 4ª ed., Illinois.
- SALVIANO JUNIOR, Cleofas (1999), *Subnational Public Debt in Brazil: Some Regulation Issues*. Minerva Program, Washington. Mimeo.
- SCHWENGBER, Silvane B. & RIBEIRO, Eduardo P. (2000), *O Impacto do Fundo de Participação (FPE) no Esforço Tributário dos Estados: Uma Estimativa do Potencial de Arrecadação do ICMS*. Finanças Públicas - IV Prêmio do Tesouro Nacional, Brasília.
- SERRA, José & AFONSO, José R.R. (1999), *Federalismo Fiscal a Brasileira: Algumas Reflexões*. Revista do BNDES, V.6, n.º 2, Dez, Rio de Janeiro.
- SHAH, Anwar (1991), *The New Fiscal Federalism in Brazil*. World Bank Discussion Paper 124, Washington.
- \_\_\_\_\_ (1997), *Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: For Better or For Worse ?* Policy Research Working Paper Series, World Bank, Washington, D.C.
- SHOME, Parthasarathi (1995), *Federalismo Fiscal: Ingresos, Gastos y Gestión Macroeconómica*. Serie Política Fiscal 64, CEPAL, Santiago do Chile.
- SILVA, Marcos F.G. (1998), *A Moral da Dívida Pública*. Revista de Economia Política, Vol. 18, n.º 2 (70), abril-junho.

STEPAN, Alfred (2000), *Brazil's Decentralized Federalism: Bringing Government Closer to the Citizens?* Daedalus, Boston.

SOUSA, Maria C.S. (1998), *Efficiency and Equity aspects of Social Spending in Selected Countries of Latin America and East Asia: A Comparative Approach*. Revista de Economia Aplicada 2, p.445-485.

TANZI, Vito (199?), *The Role of Sub-National Governments in Financial Stabilization*. Mimeo.

\_\_\_\_\_ (1996), *Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects*. Annual Bank Conference on Development Economics, 1995, World Bank, Washington.

TER-MINASSIAN, Teresa (1997), *Brazil*. Em Teresa Ter-Minassian ed., Em Teresa Ter-Minassian ed., *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington.

\_\_\_\_\_ (1997), *Decentralization and Macroeconomic Management*. Paper to be presented at the OECD-Brazil Seminar on Decentralization, Intergovernmental Fiscal Relations and Macroeconomic Governance, Brasília.

\_\_\_\_\_ (1997), *International Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview*. Em Teresa Ter-Minassian ed., *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington.

\_\_\_\_\_ & CRAIG, Jon (1997), *Control of Subnational Government Borrowing*. Em Teresa Ter-Minassian ed., *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington.

VARIAN, Hal R. (1992), *Microeconomic Analysis*. 3<sup>th</sup> ed., Norton International Student Edition.

WERNECK, Rogério L. F. (1995), *Federalismo Fiscal e Política de Estabilização no Brasil*. Revista Brasileira de Economia n.º 49, Rio de Janeiro.

**ANEXOS**

## **Anexo 1 – Descrição detalhada das variáveis utilizadas**

Os indicadores utilizados na estimação dos modelos ainda não foram publicados. Os dados relativos ao endividamento de estados e municípios encontram-se disponíveis no Boletim das Finanças Estaduais e Municipais divulgado pelo Banco Central do Brasil<sup>56</sup>. Os demais indicadores serão disponibilizados por meio de boletim específico do Banco Central.

As variáveis utilizadas na estimação das equações 3, 4 e 5, apresentadas na seção 4.4, serão descritas a seguir:

Variável dependente:

### **Grau de Endividamento dos Estados ( $GE_i$ ):**

Para definição da variável, utiliza-se, como *proxy*, a relação entre a dívida total de cada estado e sua receita corrente líquida.

A dívida total engloba as dívidas interna e externa, contratuais de curto e longo prazo e a dívida mobiliária. As dívidas de curto prazo apresentam prazo de liquidação inferior a 12 meses, enquanto que as dívidas fundadas, de longo prazo, possuem prazo de liquidação superior a 12 meses.

O conceito de receita corrente líquida (RCL) utilizado neste estudo é o definido pela Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>57</sup>. Assim, a RCL do estado é definida como o somatório das receitas tributárias, de contribuições, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes deduzidas as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional

---

<sup>56</sup> <http://www.bcb.gov.br>. Mais informações no Departamento da Dívida Pública do Banco Central do Brasil.

<sup>57</sup> Lei Complementar 101/2000 que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal



(transferências efetuadas aos municípios). A RCL é apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês de referência e nos onze meses anteriores.

#### Variáveis explicativas:

#### **Dependência de Recursos Transferidos pela União ( $GD_i$ )**

Como *proxy* utiliza-se a relação entre as transferências correntes e a receita corrente líquida. Nas transferências correntes incluem-se as transferências constitucionais e voluntárias recebidas do governo central.

#### **Gastos com Investimentos ( $GI_i$ )**

Consiste na relação da rubrica investimentos das despesas de capital, conforme estabelecido na Lei 4.320/64<sup>58</sup>, e sua receita corrente líquida.

#### **Gastos com o pagamento de pessoal ( $DP_i$ )**

Como *proxy* utiliza-se a relação entre as despesas com o pagamento de ativos, inativos (aposentados) e pensionistas e a receita corrente líquida.

As variáveis explicativas apresentadas a seguir serão utilizadas como variáveis de controle na estimação do modelo, com o objetivo de mensurar o tamanho da economia dos estados. Serão utilizadas com *proxy* do PIB estadual mensal.

---

<sup>58</sup> Essa lei estabelece Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

### **Consumo de Energia Elétrica Total (CEE<sub>i</sub>)**

Consiste no somatório do consumo residencial, industrial e comercial de energia elétrica em cada estado.

### **Arrecadação do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS<sub>i</sub>)**

Valor arrecadado do imposto de circulação de mercadorias e serviços (ICMS), consiste a maior parte das receitas dos estados.

Anexo 2 - Produto Interno Bruto per capita do Brasil, por Grandes Regiões e Unidades da Federação - 1985-1999 - preços constantes de 1999

| Grandes Regiões e Unidades da Federação | 1985<br>R\$ | 1986<br>R\$ | 1987<br>R\$ | 1988<br>R\$ | 1989<br>R\$ | 1990<br>R\$ | 1991<br>R\$ | 1992<br>R\$ | 1993<br>R\$ | 1994<br>R\$ | 1995<br>R\$ | 1996<br>R\$ | 1997<br>R\$ | 1998<br>R\$ | 1999<br>R\$ |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Brasil</b>                           | 5.414       | 5.749       | 5.585       | 5.346       | 5.585       | 4.862       | 4.853       | 4.655       | 4.577       | 5.025       | 5.743       | 6.146       | 6.237       | 6.288       | 5.859       |
| <b>Norte</b>                            | 3.724       | 4.417       | 4.229       | 3.933       | 4.147       | 3.567       | 3.355       | 2.914       | 3.439       | 3.622       | 3.734       | 3.962       | 3.795       | 3.838       | 3.617       |
| Rondônia                                | 4.327       | 4.959       | 4.259       | 3.692       | 4.153       | 3.208       | 2.666       | 2.394       | 2.599       | 2.814       | 3.365       | 3.662       | 3.822       | 4.020       | 3.688       |
| Acre                                    | 2.625       | 2.940       | 2.615       | 2.552       | 2.570       | 2.388       | 2.289       | 2.332       | 2.218       | 2.636       | 2.908       | 2.932       | 3.002       | 3.146       | 2.834       |
| Amazonas                                | 6.252       | 7.564       | 7.402       | 7.105       | 7.067       | 6.255       | 5.717       | 5.080       | 5.896       | 5.683       | 6.485       | 7.294       | 6.702       | 6.669       | 6.367       |
| Roraima                                 | 3.404       | 4.122       | 3.866       | 3.653       | 4.334       | 3.851       | 3.092       | 2.644       | 2.049       | 2.229       | 2.677       | 2.737       | 2.792       | 3.186       | 2.653       |
| Pará                                    | 2.643       | 3.154       | 3.066       | 2.768       | 3.506       | 3.005       | 2.937       | 2.421       | 3.151       | 3.448       | 3.080       | 3.112       | 2.977       | 3.004       | 2.848       |
| Amapá                                   | 3.786       | 3.716       | 3.604       | 3.941       | 5.298       | 4.054       | 3.970       | 3.977       | 3.470       | 3.991       | 4.685       | 4.347       | 4.341       | 3.969       | 3.953       |
| Tocantins                               | -           | -           | -           | -           | 1.306       | 1.228       | 1.407       | 1.224       | 1.257       | 1.462       | 1.648       | 1.809       | 1.820       | 1.951       | 1.727       |
| <b>Nordeste</b>                         | 2.624       | 2.783       | 2.526       | 2.363       | 2.370       | 2.159       | 2.241       | 2.084       | 2.040       | 2.257       | 2.569       | 2.842       | 2.874       | 2.898       | 2.698       |
| Maranhão                                | 1.197       | 1.377       | 1.190       | 1.230       | 1.293       | 1.155       | 1.176       | 1.120       | 1.067       | 1.234       | 1.351       | 1.632       | 1.600       | 1.501       | 1.501       |
| Piauí                                   | 1.200       | 1.383       | 1.255       | 1.126       | 1.183       | 1.236       | 1.257       | 1.099       | 1.183       | 1.349       | 1.652       | 1.811       | 1.792       | 1.808       | 1.696       |
| Ceará                                   | 2.124       | 2.282       | 2.044       | 1.979       | 1.976       | 1.812       | 2.048       | 1.968       | 1.924       | 2.185       | 2.561       | 2.847       | 2.906       | 2.988       | 2.716       |
| Rio Grande do Norte                     | 2.608       | 2.591       | 2.467       | 2.229       | 2.572       | 2.128       | 2.316       | 2.034       | 2.169       | 2.300       | 2.575       | 2.848       | 2.939       | 2.903       | 2.757       |
| Paraíba                                 | 1.725       | 1.962       | 1.829       | 1.658       | 1.766       | 1.875       | 1.881       | 1.594       | 1.615       | 1.914       | 2.235       | 2.459       | 2.399       | 2.409       | 2.272       |
| Pernambuco                              | 2.834       | 3.264       | 3.120       | 2.834       | 2.878       | 2.649       | 2.886       | 2.571       | 2.462       | 2.730       | 3.278       | 3.587       | 3.590       | 3.670       | 3.393       |
| Alagoas                                 | 2.746       | 2.675       | 2.737       | 2.146       | 1.892       | 2.011       | 2.017       | 1.972       | 1.788       | 2.032       | 2.133       | 2.389       | 2.471       | 2.542       | 2.283       |
| Sergipe                                 | 5.041       | 4.915       | 3.738       | 3.333       | 3.008       | 2.764       | 3.055       | 2.890       | 2.935       | 2.860       | 3.045       | 3.282       | 3.341       | 3.322       | 3.102       |
| Bahia                                   | 3.614       | 3.683       | 3.269       | 3.175       | 3.129       | 2.707       | 2.642       | 2.532       | 2.467       | 2.686       | 2.974       | 3.262       | 3.330       | 3.356       | 3.127       |
| <b>Sudeste</b>                          | 7.557       | 7.822       | 7.822       | 7.515       | 7.738       | 6.684       | 6.665       | 6.407       | 6.188       | 6.742       | 7.903       | 8.368       | 8.568       | 8.580       | 8.040       |
| Minas Gerais                            | 4.741       | 4.980       | 5.051       | 4.764       | 4.950       | 4.198       | 4.306       | 4.151       | 4.042       | 4.694       | 5.264       | 5.846       | 5.898       | 5.823       | 5.552       |
| Espirito Santo                          | 5.353       | 5.812       | 4.691       | 4.619       | 5.394       | 4.567       | 4.540       | 4.423       | 4.248       | 5.151       | 6.412       | 6.592       | 6.497       | 6.676       | 6.076       |
| Rio de Janeiro                          | 7.554       | 7.381       | 6.940       | 6.606       | 6.517       | 6.009       | 6.822       | 6.470       | 6.233       | 6.625       | 7.721       | 8.028       | 8.241       | 8.188       | 7.792       |
| São Paulo                               | 9.191       | 9.630       | 9.861       | 9.524       | 9.838       | 8.381       | 7.953       | 7.664       | 7.391       | 7.928       | 9.392       | 9.879       | 10.165      | 10.224      | 9.498       |
| <b>Sul</b>                              | 5.963       | 6.558       | 6.306       | 6.122       | 6.845       | 5.846       | 5.505       | 5.661       | 5.609       | 6.253       | 6.854       | 7.404       | 7.376       | 7.360       | 7.022       |
| Paraná                                  | 5.272       | 5.690       | 5.592       | 5.342       | 5.980       | 5.312       | 4.947       | 4.746       | 4.716       | 5.341       | 5.945       | 6.570       | 6.609       | 6.826       | 6.285       |
| Santa Catarina                          | 5.826       | 6.574       | 6.210       | 6.094       | 7.584       | 5.875       | 5.481       | 5.815       | 5.253       | 5.933       | 6.753       | 7.487       | 7.351       | 7.177       | 6.972       |
| Rio Grande do Sul                       | 6.688       | 7.374       | 7.026       | 6.868       | 7.288       | 6.328       | 6.032       | 6.431       | 6.616       | 7.262       | 7.753       | 8.140       | 8.108       | 7.955       | 7.741       |
| <b>Centro-Oeste</b>                     | 3.885       | 4.574       | 4.051       | 3.881       | 4.220       | 3.941       | 4.618       | 4.077       | 4.058       | 4.652       | 5.166       | 5.586       | 5.771       | 6.325       | 5.224       |
| Mato Grosso do Sul                      | 4.345       | 5.241       | 4.672       | 4.311       | 4.341       | 3.864       | 3.959       | 3.611       | 3.638       | 4.531       | 5.074       | 5.345       | 5.407       | 5.604       | 4.944       |
| Mato Grosso                             | 3.175       | 3.867       | 3.507       | 3.589       | 3.572       | 3.015       | 3.222       | 3.194       | 3.482       | 3.947       | 4.085       | 4.400       | 4.576       | 4.725       | 4.157       |
| Goiás                                   | 2.957       | 3.500       | 2.956       | 2.792       | 2.985       | 3.124       | 3.342       | 2.943       | 2.989       | 3.470       | 3.700       | 3.998       | 3.950       | 4.088       | 3.565       |
| Distrito Federal                        | 7.109       | 8.030       | 7.430       | 7.154       | 8.000       | 7.237       | 10.317      | 8.540       | 7.902       | 8.598       | 10.237      | 11.227      | 12.108      | 14.533      | 10.882      |

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de Contas Nacionais, Contas Regionais do Brasil 1985-1999, microdados

**Programa de Incentivo à Redução da Participação do Setor Público Estadual na Atividade Bancária - PROES**  
**Financiamento Efetivo do Tesouro Nacional nas datas de emissão**

| Unidade Federada           | Data da Emissão | RS milhões       |
|----------------------------|-----------------|------------------|
|                            |                 | Valor emitido    |
| <b>Acre</b>                | 29.03.1999      | <b>131,07</b>    |
| <b>Amapá</b>               |                 | <b>28,85</b>     |
|                            | 29.12.1998      | 24,85            |
|                            | 24.02.1999      | 4,00             |
| <b>Amazonas</b>            |                 | <b>416,92</b>    |
|                            | 02.08.1999      | 312,55           |
|                            | 25.08.1999      | 51,10            |
|                            | 06.09.2000      | 53,27            |
| <b>Bahia</b>               |                 | <b>1.597,59</b>  |
|                            | 01.06.1998      | 164,53           |
|                            | 25.06.1998      | 1.433,06         |
| <b>Ceará</b>               | 27.05.1999      | <b>984,72</b>    |
| <b>Espirito Santo</b>      | 25.11.1998      | <b>260,36</b>    |
| <b>Goiás</b>               |                 | <b>601,35</b>    |
|                            | 27.05.1999      | 476,21           |
|                            | 20.06.2000      | 60,00            |
|                            | 04.10.2000      | 65,14            |
| <b>Maranhão</b>            |                 | <b>331,96</b>    |
|                            | 15.12.1998      | 29,82            |
|                            | 13.01.1999      | 302,14           |
| <b>Mato Grosso</b>         | 22.01.1999      | <b>193,11</b>    |
| <b>Minas Gerais</b>        |                 | <b>4.697,19</b>  |
|                            | 15.06.1998      | 336,38           |
|                            | 16.06.1998      | 616,12           |
|                            | 24.06.1998      | 2.280,38         |
|                            | 02.07.1998      | 329,45           |
|                            | 06.08.1998      | 172,06           |
|                            | 19.08.1998      | 902,84           |
|                            | 04.05.2000      | 59,96            |
| <b>Pará</b>                | 22.01.1999      | <b>127,41</b>    |
| <b>Paraná</b>              |                 | <b>5.197,63</b>  |
|                            | 05.03.1999      | 2.687,36         |
|                            | 16.06.1999      | 136,75           |
|                            | 01.12.1999      | 735,01           |
|                            | 15.12.1999      | 1.638,51         |
| <b>Pernambuco</b>          |                 | <b>1.244,40</b>  |
|                            | 15.08.1998      | 328,66           |
|                            | 27.08.1998      | 915,74           |
| <b>Piauí</b>               |                 | <b>145,88</b>    |
|                            | 24.02.2000      | 69,08            |
|                            | 06.09.2000      | 76,80            |
| <b>Rio Grande do Norte</b> |                 | <b>104,94</b>    |
|                            | 18.03.1999      | 100,94           |
|                            | 22.12.1999      | 4,00             |
| <b>Rio Grande do Sul</b>   |                 | <b>2.556,15</b>  |
|                            | 10.12.1998      | 2.379,88         |
|                            | 05.07.2000      | 176,27           |
| <b>Rondônia</b>            | 20.05.1998      | <b>549,20</b>    |
| <b>Roraima</b>             | 18.02.1999      | <b>39,98</b>     |
| <b>Santa Catarina</b>      |                 | <b>1.046,23</b>  |
|                            | 29.03.1999      | 197,76           |
|                            | 05.05.1999      | 68,48            |
|                            | 07.08.2000      | 779,97           |
|                            | 30.08.2000      | 0,02             |
| <b>São Paulo 1/</b>        |                 | <b>36.126,50</b> |
|                            | 23.12.1997      | 33.578,50        |
|                            | 24.12.1997      | 2.548,00         |
| <b>Sergipe</b>             | 18.01.1999      | <b>40,98</b>     |
| <b>Total</b>               |                 | <b>56.422,42</b> |

Fonte: BACEN/DEDIP- Boletim das Finanças Estaduais e Municipais

1/ Fora do âmbito do PROES.

Anexo 4

**Programa de Incentivo à Redução da Participação do Setor Público Estadual na Atividade Bancária - PROES**  
**Quadro Resumo - Situação em Janeiro/2001**

| <b>Unidade Federada</b>    | <b>Instituição Financeira</b>               | <b>Opção</b>   | <b>Situação</b>   |
|----------------------------|---|--|---|
| <b>Acre</b>                | BANACRE                                     | Extinção   | Em liquidação ordinária   |
| <b>Alagoas</b>             | PRODUBAN                                    | Extinção   | Em liquidação extrajudicial   |
| <b>Amapá</b>               | BANAP                                       | Extinção   | Em liquidação ordinária   |
| <b>Amazonas</b>            | BEA   | Privatização   | Federalizado / Processo de Privatização                                       |
| <b>Bahia</b>               | BANEB<br>DESENBANCO                         | Privatização<br>Agência de Fomento                             | Privatizado<br>Ajustes Operacionais   |
| <b>Ceará</b>               | BEC   | Privatização   | Federalizado / Processo de Privatização                                       |
| <b>Distrito Federal</b>    | BRB   | Não Optante  |   |
| <b>Espirito Santo</b>      | BANESTES                                    | Saneamento   | Saneado   |
| <b>Goiás</b>               | BEG   | Privatização   | Federalizado / Processo de Privatização                                       |
| <b>Maranhão</b>            | BEM   | Privatização   | Federalizado / Processo de Privatização                                       |
| <b>Mato Grosso</b>         | BEMAT                                       | Extinção   | Em liquidação ordinária   |
| <b>Minas Gerais</b>        | MINASCAIXA<br>BEMGE<br>CREDIREAL<br>BDMG    | Extinção<br>Privatização<br>Privatização<br>Agência de Fomento | Em liquidação ordinária<br>Privatizado<br>Privatizado<br>Ajustes Operacionais |
| <b>Pará</b>                | BANPARÁ                                     | Saneamento   | Saneado   |
| <b>Paraíba</b>             | PARAIBAN                                    | Não Optante  | Processo de privatização conduzido pelo Estado                                |
| <b>Paraná</b>              | BANESTADO                                   | Privatização   | Privatizado   |
| <b>Pernambuco</b>          | BANDEPE                                     | Privatização   | Privatizado   |
| <b>Piauí</b>               | BEP   | Federalização  | Federalizado / Processo de Privatização                                       |
| <b>Rio de Janeiro</b>      | Banco do Estado do Rio de Janeiro<br>BANERJ | Extinção<br>Privatização                                       | Em liquidação extrajudicial<br>Privatizado                                    |
| <b>Rio Grande do Norte</b> | BANDERN<br>BDRN                             | Extinção<br>Extinção   | Em liquidação ordinária<br>Em liquidação ordinária                            |
| <b>Rio Grande do Sul</b>   | BANRISUL<br>CEE                             | Saneamento<br>Agência de Fomento                               | Saneado<br>Transformado em agência de fomento                                 |
| <b>Rondônia</b>            | BERON / RONDON POUP                         | Extinção   | Em liquidação ordinária   |
| <b>Roraima</b>             | BANER                                       | Extinção   | Extinto   |
| <b>Santa Catarina</b>      | BESC<br>BADESC                              | Federalização<br>Agência de Fomento                            | Federalizado / Processo de Privatização<br>Transformado em agência de fomento |
| <b>São Paulo 1/</b>        | BANESPA<br>NOSSA CAIXA NOSSO BANCO          | Privatização<br>Saneamento                                     | Privatizado<br>Saneado  |
| <b>Sergipe</b>             | BANESE                                      | Saneamento   | Saneado   |

Fonte: BACEN/DEDIP- Boletim das Finanças Estaduais e Municipais - Janeiro/2001

1/ Fora do âmbito do PROES.

## Anexo 5 – Comunicado 6.749, de 18.5.1999, publicado pelo Banco Central do Brasil

COMUNICADO N. 006749  
-----

Apresenta a metodologia de calculo do Resultado Primário e da Receita Líquida Real, nos termos do disposto na Resolução n. 78, de 01.07.98, do Senado Federal.

Comunicamos a metodologia de calculo do Resultado Primário e da Receita Líquida Real, nos termos do disposto nos arts. 6. e 7., da Resolução n.78, de 01.07.98, do Senado Federal, tendo como período de apuração os 12 (doze) meses anteriores ao mês imediatamente anterior a análise :

- I - Resultado Primário - das receitas orçamentárias arrecadadas serão deduzidas as operações de credito, as receitas de privatização, as receitas decorrentes de anulação de restos a pagar, as receitas provenientes de rendimentos de aplicações financeiras, a despesa total e as eventuais transferencias financeiras para a administração indireta e para outros poderes que não tenham sido consideradas na execução orçamentária; e serão acrescentadas as despesas com amortizações e encargos da dívida interna e externa e com aquisição de títulos de capital já integralizado, bem como a anulação de restos a pagar inscritos no exercício anterior.
- II - Receita Líquida Real - as receitas orçamentárias arrecadadas será acrescentado o valor do ICMS destinado a concessão de incentivos fiscais que eventualmente não tenha sido contabilizado como receita orçamentária e o superávit financeiro das autarquias e fundações apurado no balanço do exercício anterior, exceto o das autarquias e fundações de caráter previdenciário; e serão deduzidas as receitas provenientes de retornos de financiamentos concedidos com base no ICMS, as receitas de anulações de restos a pagar, as operações de credito, a alienação de bens, as receitas de transferencias vinculadas, inclusive as transferencias de capital e, no caso dos Estados, as despesas de transferencias a Municípios por participações constitucionais e legais (contribuições correntes).

2. Cabe ressaltar que todos os itens de despesa serão considerados pelo conceito de empenho.

Brasília, 18 de maio de 1999

DEPARTAMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA

Vicente de Paulo Diniz  
Chefe

## Anexo 6 - Controle do Endividamento Subnacional – Países Selecionados

### Países Industrializados<sup>1</sup>

| País           | Disciplina de Mercado |         | Cooperação entre os governos |         | Controle Administrativo |         | Controle Baseado em Regras |         |
|----------------|-----------------------|---------|------------------------------|---------|-------------------------|---------|----------------------------|---------|
|                | Externo               | Interno | Externo                      | Interno | Externo                 | Interno | Externo                    | Interno |
| Alemanha       |                       |         |                              |         |                         |         | •                          | •       |
| Austrália      |                       |         | •                            | •       |                         |         |                            |         |
| Áustria        |                       |         |                              |         | •                       | •       |                            |         |
| Bélgica        |                       |         | •                            | •       |                         |         |                            |         |
| Canadá         | •                     | •       |                              |         |                         |         |                            |         |
| Espanha        |                       |         |                              |         | •                       | •       |                            |         |
| Estados Unidos |                       |         |                              |         |                         |         | •                          | •       |
| França         | •                     | •       |                              |         |                         |         |                            |         |
| Itália         |                       |         |                              |         |                         |         | •                          | •       |
| Japão*         |                       |         |                              |         |                         | •       |                            |         |
| Portugal       | •                     | •       |                              |         |                         |         |                            |         |
| Reino Unido    |                       |         |                              |         | •                       | •       |                            |         |

### Países em Desenvolvimento<sup>1</sup>

| País          | Disciplina de Mercado |         | Cooperação entre os governos |         | Controle Administrativo |         | Controle Baseado em Regras |         |
|---------------|-----------------------|---------|------------------------------|---------|-------------------------|---------|----------------------------|---------|
|               | Externo               | Interno | Externo                      | Interno | Externo                 | Interno | Externo                    | Interno |
| África do Sul |                       |         | •                            | •       |                         |         |                            |         |
| Argentina     |                       |         |                              |         | •                       | •       |                            |         |
| Brasil        |                       |         |                              |         | •                       | •       |                            |         |
| Chile         |                       |         |                              |         | •                       | •       |                            |         |
| Coreia        |                       |         |                              |         | •                       | •       |                            |         |
| Índia         |                       |         |                              |         | •                       | •       |                            |         |
| México*       |                       |         |                              |         |                         | •       |                            |         |

### Países com economia em transição<sup>1</sup>

| País       | Disciplina de Mercado |         | Cooperação entre os governos |         | Controle Administrativo |         | Controle Baseado em Regras |         |
|------------|-----------------------|---------|------------------------------|---------|-------------------------|---------|----------------------------|---------|
|            | Externo               | Interno | Externo                      | Interno | Externo                 | Interno | Externo                    | Interno |
| Bulgária** |                       |         |                              |         |                         |         |                            |         |
| China**    |                       |         |                              |         |                         |         |                            |         |
| Hungria    |                       |         |                              |         | •                       | •       |                            |         |
| Lituânia   |                       |         |                              |         | •                       | •       |                            |         |
| Polônia**  |                       |         |                              |         |                         |         |                            |         |
| Romênia**  |                       |         |                              |         |                         |         |                            |         |
| Rússia     | •                     | •       |                              |         |                         |         |                            |         |

Fonte: Ter-Minassian (1997)

Notas:

<sup>1</sup> A classificação é baseada na forma de controle predominante. Em alguns países, os controles consistem na combinação desses tipos de controles. Mais detalhar consultar Ter-Minassian (1997), p.158/162

\* A contratação de empréstimos externos é proibida.

\*\* A contratação de empréstimos internos e externos é proibida.

## Anexo 7 - Limites de Endividamento Estadual: Principais Resoluções do Senado Federal (1990-2000)

### A. Dívida Total

| Principais Limites                         | Resolução 58/90                      | Resolução 11/94  | Resolução 69/95  | Resolução 78/98  |
|--|--------------------------------------|--|--|--|
| 1. Estoque da dívida interna               | -                                    | -  | -  | 2 vezes a Receita Líquida Real <sup>5</sup> , em 1998, decrescendo 0,10 ao ano até 2008. |
| 2. Serviços da Dívida                      | Margem de Poupança Real <sup>1</sup> | Margem de Poupança Real <sup>2</sup> ou 15% da Receita Líquida Real <sup>3</sup> (o menor) | Margem de Poupança Real <sup>2</sup> ou 16% da Receita Líquida Real <sup>3</sup> (o menor) | 13% da Receita Líquida Real <sup>5</sup>   |
| 3. Volume de Operações de Crédito          | Despesas de Capital                  | Despesas de Capital  | Despesas de Capital  | Despesas de Capital  |
| 4. Montante global de operações de crédito | Serviço da Dívida                    | Serviço da Dívida ou 27% da Receita Líquida Real <sup>3</sup> (o maior)                    | Serviço da Dívida ou 27% da Receita Líquida Real <sup>3</sup> (o maior)                    | 18% da Receita Líquida Real <sup>5</sup>   |

### B. Antecipação de Receita Orçamentária (ARO)

| Principais Limites   | Resolução 58/90             | Resolução 11/94                              | Resolução 69/95                          | Resolução 78/98                         |
|----------------------|-----------------------------|--|--|---|
| 1. Estoque           | 15% da Receita Orçamentária | 15% da Receita Líquida Estimada <sup>4</sup> | 12% da Receita Líquida Real <sup>3</sup> | 8% da Receita Líquida Real <sup>5</sup> |
| 2. Serviço da Dívida | 7% da Receita Orçamentária  | 7% da Receita Líquida Estimada <sup>4</sup>  | 7% da Receita Líquida Real <sup>3</sup>  | -                                       |

Fonte: Almeida (1996) e Resolução 78. do Senado Federal

Notas:

- 1- Receita Líquida menos despesas correntes mais o serviço da dívida
- 2- Receita Líquida menos despesas correntes
- 3- Receita Líquida de receitas de capital e transferências a Municípios
- 4- Receita Líquida Real prevista para o exercício
- 5- A metodologia de cálculo encontra-se no anexo 5



## Anexo 8 – Necessidades de Financiamento do Setor Público

| Discriminação                             | 1993           | 1994           | 1995           | 1996           | 1997           | 1998           | 1999           | 2000            |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|
|   | Dez            | Dez            | Dez            | Dez            | Dez            | Dez            | Dez            | Dez             |
| <b>Total nominal</b>                      | <b>9139,39</b> | <b>94 175</b>  | <b>47 027</b>  | <b>45 741</b>  | <b>53 232</b>  | <b>72 490</b>  | <b>96 158</b>  | <b>49 285</b>   |
| Governo federal e Banco Central do Brasil | 3377,70        | 35 460         | 15 392         | 19 946         | 22 912         | 49 361         | 66 209         | 34 496          |
| Governos estaduais e municipais           | 3823,56        | 42 169         | 23 067         | 21 076         | 26 377         | 18 416         | 30 589         | 22 921          |
| Empresas estatais                         | 1938,13        | 16 545         | 8 568          | 4 720          | 3 943          | 4 713          | - 640          | -8 132          |
| <b>Total operacional<sup>1/</sup></b>     | <b>112,13</b>  | <b>-3 997</b>  | <b>32 279</b>  | <b>29 218</b>  | <b>37 499</b>  | <b>67 693</b>  | <b>32 870</b>  | <b>12 749</b>   |
| Governo federal e Banco Central do Brasil | 95,48          | -5 498         | 11 271         | 12 652         | 15 342         | 46 881         | 30 594         | 14 232          |
| Governos estaduais e municipais           | 11,82          | 2 810          | 15 317         | 14 106         | 19 667         | 16 232         | 4 777          | 7 558           |
| Empresas estatais                         | 4,82           | -1 309         | 5 690          | 2 459          | 2 490          | 4 579          | -2 501         | -9 042          |
| <b>Total primário</b>                     | <b>-308,06</b> | <b>-18 207</b> | <b>-1 723</b>  | <b>740</b>     | <b>8 821</b>   | <b>- 106</b>   | <b>-31 088</b> | <b>-38 160</b>  |
| Governo federal e Banco Central do Brasil | -114,41        | -11 359        | -3 336         | -2 908         | 2 886          | -5 042         | -22 672        | -20 434         |
| Governos estaduais e municipais           | -87,16         | -2 676         | 1 152          | 4 236          | 6 436          | 1 731          | -2 105         | -6 026          |
| Empresas estatais                         | -106,49        | -4 172         | 461            | - 589          | - 501          | 3 204          | -6 310         | -11 700         |
| <b>Total juros reais</b>                  | <b>420,19</b>  | <b>14 210</b>  | <b>34 002</b>  | <b>28 478</b>  | <b>28 678</b>  | <b>67 799</b>  | <b>63 957</b>  | <b>50 909</b>   |
| Governo federal e Banco Central do Brasil | 209,89         | 5 861          | 14 607         | 15 560         | 12 456         | 51 923         | 53 266         | 34 666          |
| Governos estaduais e municipais           | 98,99          | 5 487          | 14 165         | 9 871          | 13 231         | 14 501         | 6 882          | 13 584          |
| Empresas estatais                         | 111,31         | 2 863          | 5 229          | 3 047          | 2 991          | 1 375          | 3 810          | 2 659           |
| <b>PIB</b>                                | <b>14 097</b>  | <b>349 205</b> | <b>646 192</b> | <b>778 887</b> | <b>870 743</b> | <b>913 735</b> | <b>960 858</b> | <b>1089 688</b> |
| <b>Em percentagem do PIB</b>              |                |                |                |                |                |                |                |                 |
| <b>Total nominal</b>                      | <b>64,83</b>   | <b>26,97</b>   | <b>7,28</b>    | <b>5,87</b>    | <b>6,11</b>    | <b>7,93</b>    | <b>10,01</b>   | <b>4,52</b>     |
| Governo federal e Banco Central do Brasil | 23,96          | 10,15          | 2,38           | 2,56           | 2,63           | 5,40           | 6,89           | 3,17            |
| Governos estaduais e municipais           | 27,12          | 12,08          | 3,57           | 2,71           | 3,03           | 2,02           | 3,18           | 2,10            |
| Empresas estatais                         | 13,75          | 4,74           | 1,33           | 0,61           | 0,45           | 0,52           | -0,07          | -0,75           |
| <b>Total operacional</b>                  | <b>0,80</b>    | <b>-1,14</b>   | <b>5,00</b>    | <b>3,75</b>    | <b>4,31</b>    | <b>7,41</b>    | <b>3,42</b>    | <b>1,17</b>     |
| Governo federal e Banco Central do Brasil | 0,68           | -1,57          | 1,74           | 1,62           | 1,76           | 5,13           | 3,18           | 1,31            |
| Governos estaduais e municipais           | 0,08           | 0,80           | 2,37           | 1,81           | 2,26           | 1,78           | 0,50           | 0,69            |
| Empresas estatais                         | 0,03           | -0,37          | 0,88           | 0,32           | 0,29           | 0,50           | -0,26          | -0,83           |
| <b>Total primário</b>                     | <b>-2,19</b>   | <b>-5,21</b>   | <b>-0,27</b>   | <b>0,09</b>    | <b>1,01</b>    | <b>-0,01</b>   | <b>-3,24</b>   | <b>-3,50</b>    |
| Governo federal e Banco Central do Brasil | -0,81          | -3,25          | -0,52          | -0,37          | 0,33           | -0,55          | -2,36          | -1,88           |
| Governos estaduais e municipais           | -0,62          | -0,77          | 0,18           | 0,54           | 0,74           | 0,19           | -0,22          | -0,55           |
| Empresas estatais                         | -0,76          | -1,19          | 0,07           | -0,08          | -0,06          | 0,35           | -0,66          | -1,07           |
| <b>Total juros reais</b>                  | <b>2,98</b>    | <b>4,07</b>    | <b>5,26</b>    | <b>3,66</b>    | <b>3,29</b>    | <b>7,42</b>    | <b>6,66</b>    | <b>4,67</b>     |
| Governo federal e Banco Central do Brasil | 1,49           | 1,68           | 2,26           | 2,00           | 1,43           | 5,68           | 5,54           | 3,18            |
| Governos estaduais e municipais           | 0,70           | 1,57           | 2,19           | 1,27           | 1,52           | 1,59           | 0,72           | 1,25            |
| Empresas estatais                         | 0,79           | 0,82           | 0,81           | 0,39           | 0,34           | 0,15           | 0,40           | 0,24            |

Fonte: Banco Central do Brasil/ Departamento Econômico (Depsc)

(+) déficit (-) superávit

1/ Correção monetária = IGP-DI (centrado)

## Anexo 9 – Tabelas

**Tabela A9.1- Grau de Dependência de Recursos Transferidos pela União (GD)**

| Estados | Ano  |      |      |      | Média |       |
|---------|------|------|------|------|-------|-------|
|         | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | GD    | Posto |
| AC      | 0,80 | 0,75 | 0,76 | ND   | 0,77  | 4     |
| AL      | 0,60 | 0,61 | 0,64 | 0,62 | 0,62  | 10    |
| AM      | 0,30 | 0,34 | 0,37 | 0,32 | 0,35  | 18    |
| AP      | 0,85 | 0,86 | 0,85 | 0,88 | 0,86  | 2     |
| BA      | 0,40 | 0,41 | 0,42 | 0,36 | 0,40  | 17    |
| CE      | 0,45 | 0,46 | 0,41 | 0,38 | 0,43  | 15    |
| DF      | 1,09 | 1,04 | 1,03 | 0,97 | 1,03  | 1     |
| ES      | 0,27 | 0,27 | 0,29 | 0,26 | 0,28  | 20    |
| GO      | 0,22 | 0,22 | 0,24 | 0,23 | 0,23  | 25    |
| MA      | 0,71 | 0,70 | 0,75 | 0,76 | 0,73  | 6     |
| MG      | 0,27 | 0,27 | 0,26 | 0,25 | 0,26  | 21    |
| MS      | 0,30 | 0,35 | 0,38 | ND   | 0,34  | 19    |
| MT      | 0,37 | 0,44 | 0,47 | 0,40 | 0,44  | 14    |
| PA      | 0,58 | 0,59 | 0,61 | ND   | 0,59  | 12    |
| PB      | 0,59 | 0,62 | 0,65 | 0,65 | 0,64  | 8     |
| PE      | 0,39 | 0,40 | 0,44 | 0,45 | 0,42  | 16    |
| PI      | 0,69 | 0,69 | 0,70 | 0,70 | 0,70  | 7     |
| PR      | 0,25 | 0,25 | 0,24 | 0,23 | 0,24  | 24    |
| RJ      | 0,24 | 0,25 | 0,23 | 0,18 | 0,23  | 26    |
| RN      | 0,58 | 0,60 | 0,60 | 0,60 | 0,60  | 11    |
| RO      | 0,36 | 0,45 | 0,54 | 0,52 | 0,47  | 13    |
| RR      | 0,84 | 0,82 | 0,81 | ND   | 0,82  | 3     |
| RS      | 0,22 | 0,25 | 0,26 | 0,25 | 0,25  | 22    |
| SC      | 0,24 | 0,25 | 0,25 | 0,25 | 0,25  | 23    |
| SE      | 0,58 | 0,59 | 0,65 | 0,63 | 0,62  | 9     |
| SP      | 0,09 | 0,10 | 0,14 | 0,14 | 0,13  | 27    |
| TO      | 0,78 | 0,80 | 0,76 | 0,73 | 0,77  | 5     |
| Brasil  | 0,48 | 0,50 | 0,51 | 0,47 | 0,50  | -     |

ND - Dado não disponível

Fonte: Cálculos Próprios, Secretarias de Fazenda Estaduais

**Tabela A9.2- Gastos com Pagamento de Pessoal (DP)**

| Estados       | Ano         |             |             |             | Média       |          |
|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------|
|               | 1997        | 1998        | 1999        | 2000        | DP          | Posto    |
| AC            | 0,66        | 0,60        | 0,58        | ND          | 0,61        | 11       |
| AL            | 0,64        | 0,61        | 0,58        | 0,60        | 0,60        | 12       |
| AM            | 0,43        | 0,45        | 0,44        | 0,57        | 0,47        | 22       |
| AP            | 0,74        | 0,68        | 0,63        | 0,45        | 0,62        | 10       |
| BA            | 0,44        | 0,40        | 0,32        | 0,21        | 0,33        | 26       |
| CE            | 0,51        | 0,46        | 0,41        | 0,36        | 0,42        | 24       |
| DF            | 1,13        | 0,95        | 0,72        | 0,67        | 0,81        | 1        |
| ES            | 0,52        | 0,56        | 0,70        | 0,43        | 0,59        | 14       |
| GO            | 0,63        | 0,67        | 0,65        | 0,64        | 0,65        | 5        |
| MA            | 0,57        | 0,25        | 0,54        | 0,53        | 0,42        | 23       |
| MG            | 0,76        | 0,80        | 0,73        | 0,66        | 0,75        | 3        |
| MS            | 0,57        | 0,57        | 0,58        | ND          | 0,57        | 15       |
| MT            | 0,60        | 0,60        | 0,48        | 0,41        | 0,52        | 18       |
| PA            | 0,54        | 0,51        | 0,51        | ND          | 0,52        | 17       |
| PB            | 0,51        | 0,52        | 0,48        | 0,52        | 0,51        | 20       |
| PE            | 0,58        | 0,59        | 0,59        | 0,62        | 0,60        | 13       |
| PI            | 0,72        | 0,70        | 0,61        | 0,58        | 0,64        | 6        |
| PR            | 0,73        | 0,69        | 0,65        | 0,53        | 0,64        | 7        |
| RJ            | 0,72        | 0,69        | 0,69        | 0,38        | 0,63        | 9        |
| RN            | 0,62        | 0,48        | 0,51        | 0,50        | 0,50        | 21       |
| RO            | 0,62        | 0,64        | 0,70        | 0,66        | 0,65        | 4        |
| RR            | 0,18        | 0,20        | 0,30        | ND          | 0,23        | 27       |
| RS            | 0,76        | 0,76        | 0,78        | 0,78        | 0,77        | 2        |
| SC            | 0,60        | 0,62        | 0,67        | 0,59        | 0,63        | 8        |
| SE            | 0,58        | 0,47        | 0,45        | 0,73        | 0,51        | 19       |
| SP            | 0,52        | 0,52        | 0,54        | 0,53        | 0,53        | 16       |
| TO            | 0,37        | 0,32        | 0,40        | 0,33        | 0,36        | 25       |
| <b>Brasil</b> | <b>0,60</b> | <b>0,57</b> | <b>0,56</b> | <b>0,53</b> | <b>0,56</b> | <b>-</b> |

ND - Dado não disponível

Fonte: Cálculos Próprios. Secretarias de Fazenda Estaduais

**Tabela A9.3- Gastos com Investimentos (GI)**

| Estados | Ano  |      |      |      | Média |       |
|---------|------|------|------|------|-------|-------|
|         | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | GI    | Posto |
| AC      | 0,07 | 0,05 | 0,03 | ND   | 0,05  | 20    |
| AL      | 0,02 | 0,04 | 0,06 | 0,07 | 0,06  | 18    |
| AM      | 0,07 | 0,12 | 0,10 | 0,08 | 0,11  | 9     |
| AP      | 0,08 | 0,11 | 0,12 | 0,12 | 0,11  | 7     |
| BA      | 0,08 | 0,09 | 0,05 | 0,01 | 0,06  | 16    |
| CE      | 0,11 | 0,15 | 0,19 | 0,10 | 0,15  | 4     |
| DF      | 0,10 | 0,09 | 0,04 | 0,05 | 0,06  | 15    |
| ES      | 0,02 | 0,02 | 0,02 | 0,01 | 0,02  | 26    |
| GO      | 0,09 | 0,17 | 0,12 | 0,06 | 0,13  | 6     |
| MA      | 0,08 | 0,12 | 0,08 | 0,05 | 0,09  | 12    |
| MG      | 0,03 | 0,04 | 0,03 | 0,02 | 0,03  | 23    |
| MS      | 0,05 | 0,05 | 0,02 | ND   | 0,04  | 22    |
| MT      | 0,07 | 0,11 | 0,11 | 0,04 | 0,10  | 10    |
| PA      | 0,10 | 0,15 | 0,14 | ND   | 0,13  | 5     |
| PB      | 0,05 | 0,07 | 0,07 | 0,07 | 0,07  | 13    |
| PE      | 0,03 | 0,02 | 0,02 | 0,04 | 0,03  | 25    |
| PI      | 0,04 | 0,05 | 0,05 | 0,03 | 0,05  | 21    |
| PR      | 0,27 | 0,29 | 0,48 | 0,09 | 0,32  | 1     |
| RJ      | 0,07 | 0,11 | 0,04 | 0,04 | 0,07  | 14    |
| RN      | 0,06 | 0,08 | 0,04 | 0,04 | 0,06  | 17    |
| RO      | 0,07 | 0,08 | 0,05 | 0,02 | 0,05  | 19    |
| RR      | 0,19 | 0,16 | 0,13 | ND   | 0,16  | 3     |
| RS      | 0,05 | 0,11 | 0,10 | 0,06 | 0,09  | 11    |
| SC      | 0,02 | 0,02 | 0,02 | 0,01 | 0,02  | 27    |
| SE      | 0,12 | 0,17 | 0,07 | 0,08 | 0,11  | 8     |
| SP      | 0,04 | 0,04 | 0,02 | 0,03 | 0,03  | 24    |
| TO      | 0,38 | 0,34 | 0,11 | 0,14 | 0,22  | 2     |
| Brasil  | 0,09 | 0,11 | 0,09 | 0,05 | 0,09  | -     |

ND - Dado não disponível

Fonte: Cálculos Próprios, Secretarias de Fazenda Estaduais

**Tabela A9.4- Indicador Fiscal dos Estados (IF)**

| Estados       | Ano          |              |              |             | Média        |          |
|---------------|--------------|--------------|--------------|-------------|--------------|----------|
|               | 1997         | 1998         | 1999         | 2000        | IF           | Posto    |
| AC            | -0,02        | 0,03         | -0,02        | ND          | 0,00         | 12       |
| AL            | 0,29         | 0,25         | 0,12         | 0,13        | 0,18         | 3        |
| AM            | 0,11         | 0,02         | -0,02        | -0,06       | -0,01        | 14       |
| AP            | 0,03         | 0,00         | -0,03        | 0,16        | 0,02         | 10       |
| BA            | -0,19        | -0,13        | -0,04        | 0,28        | -0,02        | 15       |
| CE            | -0,06        | -0,05        | -0,10        | 0,05        | -0,05        | 16       |
| DF            | -0,01        | -0,03        | 0,05         | 0,03        | 0,01         | 11       |
| ES            | -0,22        | -0,26        | -0,46        | 0,02        | -0,28        | 27       |
| GO            | -0,06        | -0,30        | -0,05        | 0,06        | -0,13        | 20       |
| MA            | 0,09         | 0,38         | 0,21         | 0,23        | 0,28         | 1        |
| MG            | -0,18        | -0,21        | -0,04        | 0,06        | -0,09        | 18       |
| MS            | -0,05        | -0,17        | -0,10        | ND          | -0,11        | 19       |
| MT            | 0,05         | -0,04        | 0,18         | 0,26        | 0,11         | 4        |
| PA            | 0,10         | 0,02         | -0,01        | ND          | 0,04         | 8        |
| PB            | 0,04         | -0,01        | 0,02         | -0,04       | 0,00         | 13       |
| PE            | 0,01         | -0,09        | 0,03         | -0,16       | -0,05        | 17       |
| PI            | 0,08         | 0,05         | 0,11         | 0,07        | 0,08         | 6        |
| PR            | -0,30        | -0,32        | -0,11        | 0,01        | -0,17        | 25       |
| RJ            | -0,38        | -0,20        | -0,22        | 0,13        | -0,15        | 24       |
| RN            | -0,08        | -0,40        | -0,10        | -0,10       | -0,22        | 26       |
| RO            | 0,06         | 0,11         | 0,32         | 0,32        | 0,20         | 2        |
| RR            | -0,12        | -0,14        | -0,15        | ND          | -0,14        | 23       |
| RS            | -0,24        | -0,22        | -0,08        | -0,02       | -0,13        | 22       |
| SC            | 0,02         | 0,01         | 0,08         | 0,19        | 0,07         | 7        |
| SE            | -0,01        | -0,20        | -0,06        | -0,12       | -0,13        | 21       |
| SP            | 0,04         | 0,01         | 0,03         | 0,05        | 0,03         | 9        |
| TO            | 0,11         | -0,01        | 0,21         | 0,06        | 0,09         | 5        |
| <b>Brasil</b> | <b>-0,03</b> | <b>-0,07</b> | <b>-0,01</b> | <b>0,07</b> | <b>-0,02</b> | <b>-</b> |

ND - Dado não disponível

Fonte: Cálculos Próprios, Secretarias de Fazenda Estaduais