

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**RAFAELA DA CUNHA MARCHAKI**

**A DÍVIDA DOS ESTADOS BRASILEIROS E A LEI DE RESPONSABILIDADE  
FISCAL**

**Porto Alegre  
2015**

**RAFAELA DA CUNHA MARCHAKI**

**A DÍVIDA DOS ESTADOS BRASILEIROS E A LEI DE RESPONSABILIDADE  
FISCAL**

Trabalho de Conclusão de Curso referente ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas, da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de bacharela em Ciências Econômicas.  
Orientadora: Prof. Dra. Rosa Angela Chieza

**Porto Alegre  
2015**

**RAFAELA DA CUNHA MARCHAKI**

**A DÍVIDA DOS ESTADOS BRASILEIROS E A LEI DE RESPONSABILIDADE  
FISCAL**

Trabalho de Conclusão de Curso referente ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas, da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Ciências Econômicas.

**Aprovada em: Porto Alegre, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2015.**

**BANCA EXAMINADORA:**

---

**Prof. Dra. Rosa Angela Chieza – Orientadora  
UFRGS**

---

**Prof. Dr. Eugenio Lagemann  
UFRGS**

---

**Prof. Me. Ario Zimmermann  
UFRGS**

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar, agradeço a paciente e rigorosa orientação da Professora Rosa Chieza, com quem trabalhei ao longo deste semestre. Aos Professores Ário Zimmermann e Eugenio Lagemann, participantes da banca examinadora, os quais, através das cadeiras ministradas durante o curso, incentivaram o estudo na área do Setor Público e tiveram importante contribuição à minha formação.

Agradeço à minha família, por todo amor e suporte, em especial ao meu pai, pelo seu carinho, dedicação e compreensão comigo durante o desenvolvimento deste trabalho e por toda a minha vida. À minha irmã, pelo afeto e compreensão da minha ausência neste período. Aos meus amigos, em especial, ao Guilherme e ao Matheus, os quais tornaram esses cinco anos excelentes, pelo companheirismo, amizade e apoio em todas as horas. À Katia, minha colega de trabalho, por toda a ajuda e compreensão durante a realização deste trabalho.

## RESUMO

A década de 1990 no Brasil foi marcada pela deterioração das contas públicas estaduais e os acordos de Renegociação parcial da dívida a fim de controlar o endividamento. Somente com a promulgação da Lei nº 9.496/1997 e o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, foi proposta a renegociação total das dívidas subnacionais, promovendo o ajuste entre o total da dívida estadual e a capacidade real de pagamento das esferas subnacionais. No contexto de Reforma do Estado, atendendo às condicionalidades do FMI e a previsão constitucional de regulação do endividamento através de Lei Complementar, entra em vigor a Lei de Responsabilidade Fiscal, em 04 de maio de 2000. A pesquisa realizada neste trabalho permite inferir que a legislação foi eficaz no que tange ao controle do endividamento dos governos regionais, estando, no ano de 2014, somente o Rio Grande do Sul acima dos limites definidos pelo Senado Federal. Todavia, não é possível constatar os impactos sobre o direcionamento dos recursos, se estes são utilizados com uma proposta social ou somente à regularização do equilíbrio da Gestão Fiscal.

**Palavras-chave:** Finanças Públicas; Endividamento Estadual; Lei de Responsabilidade Fiscal; Gestão Fiscal.

## ABSTRACT

The decade of 1990 in Brazil was marked by the deterioration of the state public accounts and the agreements of partial Renegotiation of the debts in order to control the indebtedness. Only with the promulgation of the Law<sup>o</sup> 9.496 in 1997 and the Program of Support to the Reorganization and the Fiscal Adjustment of the States, was proposed the total renegotiation of the state debts, promoting the adjustment between the total state debt and the real capacity of payment of these spheres. In the context of State Reform, taking care of the FMI terms and the constitutional forecast of regulation the indebtedness through Complementary Law, the Law of Fiscal Responsibility is published, in May 4<sup>th</sup> of 2000. The research carried through in this work allows to infer that the legislation was efficient in what refers to the control of the indebtedness of the regional governments, being, in the year of 2014, only Rio Grande Do Sul above the limits defined for the Federal Senate. However, it is not possible to evidence the impacts on the aiming of the resources, if these were used with a social proposal or only to regularize the balance of Fiscal Management.

**Keywords:** Public Finances; State Indebtedness; Law of Fiscal Responsibility; Fiscal management.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>2 ENDIVIDAMENTO DOS ESTADOS SUBNACIONAIS BRASILEIROS.....</b>	<b>11</b>
2.1 AS RAZÕES DO ENDIVIDAMENTO NO PERÍODO ENTRE 1960-1989 .....	11
2.2 ENDIVIDAMENTO ESTADUAL NA DÉCADA DE 1990 E AS RENEGOCIAÇÕES COM A UNIÃO EM 1997 e 1998 .....	19
<b>3 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A DÍVIDA DOS ESTADOS SUBNACIONAIS .....</b>	<b>28</b>
3.1. OBJETIVOS E ANTECEDENTES DA LRF .....	28
3.2.1. DÍVIDA PÚBLICA CONSOLIDADA OU FUNDADA .....	30
3.2.2. DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA.....	30
3.2.3. OPERAÇÕES DE CRÉDITO .....	31
3.2.4. CONCESSÃO DE GARANTIA E REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA MOBILIÁRIA .....	32
3.2.5. LIMITES DO ENDIVIDAMENTO CONFORME RESOLUÇÕES DO SENADO FEDERAL Nº 40/2001 E Nº 43/2001 .....	34
3.3. A PROPOSTA DE RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA DOS ESTADOS COM A UNIÃO EM 2014 .....	38
<b>4. A DÍVIDA DOS ESTADOS BRASILEIROS NO PERÍODO ENTRE 2000-2014.....</b>	<b>39</b>
4.1. METODOLOGIA .....	39
4.2 DÍVIDA CONSOLIDADA LIQUIDA .....	39
4.3 UM CASO A PARTE: MG, RJ, RS e SP .....	48
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>56</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>59</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Reforma Tributária de 1966 com a consequente criação do Código Tributário Nacional, centralizou as receitas tributárias em favor da União e permitiu o controle dos fluxos financeiros por parte do governo federal através da criação de crédito junto à Caixa Econômica Federal, ao Banco do Brasil e ao Banco Central do Brasil. Os estados, diante da perda de autonomia fiscal e tributária, tiveram de recorrer às operações de crédito e à negociação de transferências com a União para financiar a ampliação de gastos que não era coberta pelos recursos próprios.

De acordo com Lopreato (2000), foi alterada assim, a dinâmica de financiamento das esferas subnacionais, articulada através do setor público estadual, bancos estaduais e a União. A nova rede de financiamento formada permitiu a rápida expansão do endividamento, com condições favoráveis para a contratação de operações de crédito, tais como as baixas taxas de juros para a renovação. Inicialmente, as Resoluções do Senado Federal visavam somente o direcionamento dos recursos tomados para investimentos produtivos não objetivando a limitação do montante contratado, com a intenção de sustentar as taxas de crescimento econômico apresentadas na década.

As primeiras tentativas de conter o endividamento estadual foram as Resoluções do Senado Federal nº 58/1968 e nº 92/1970. A primeira limitava a contratação de novas operações de crédito, com exceção daquelas destinadas à Antecipação de Receita Orçamentária, pelo prazo de dois anos, enquanto a Resolução de 1970 foi ainda mais restritiva, limitando as referidas operações de ARO que ultrapassassem, mensalmente, o equivalente à 5% da receita anual. Entretanto, tais Resoluções foram seguidas de inúmeras autorizações do governo federal para a contratação de empréstimos externos e suspensão dos limites internos.

A atuação do governo federal no controle ao endividamento se dava, como destaca Lopreato (2000), pela regulação da aplicação dos recursos. Tal influência é exposta ainda mais com as Resoluções do Senado Federal nº 62/1975 e nº 93/1976, as quais fixavam tetos para a Dívida Consolidada interna e dispêndio anual com a mesma, porém permitiam a elevação temporária dos referidos limites, a fim de realizar investimentos de interesse do governo federal, a exemplo daqueles previstos no II Plano Nacional de Desenvolvimento.



A década de 1980 foi marcada por altas taxas de inflação e baixo crescimento econômico, motivos que levaram o país a recorrer ao Fundo Monetário Internacional, em 1983. Os acordos apontaram a necessidade de controlar o endividamento, sendo assim, segundo Guardia (2007), entre 1985 e 1988 foram realizadas reformas institucionais e orçamentárias, das quais resultou a Reforma Tributária de 1988. Outro destaque deve ser concedido a atuação do Banco Central na política de concessão de crédito a partir de 1983, com a Resolução nº 831/1983, na qual determinava limites periódicos aos empréstimos ao setor público.

Todavia, devido a elevada rigidez das normas de endividamento, estas necessitavam constantes revisões e flexibilizações, dessa forma, mostraram-se pouco eficazes no controle ao endividamento. Ademais, as metas rigorosas aceleraram a deterioração das contas públicas estaduais, gerando atrasos nos pagamentos e cortes significativos nos investimentos.

A partir da Lei nº 7976/1989, a União propõe o refinanciamento parcial da dívida estadual, referente a parcela da dívida junto ao Tesouro Nacional relativa aos empréstimos federais tomados para honrar as operações de crédito externas. Entretanto, tendo em vista que a federalização não englobava a dívida mobiliária, a dívida junto às instituições financeiras estaduais e parte da dívida contratual junto ao setor privado, esta não trouxe grandes avanços à saúde financeira subnacional e ainda, aumentou a dependência dos estados em relação ao governo federal, através dos programas de renegociação das dívidas e políticas de saneamento dos bancos estaduais pelo Banco Central.

Rigolon e Giambiagi (1999) destacam a renegociação da parcela das dívidas estaduais junto às instituições financeiras federais com a Lei nº 8727/1993. Todavia, novamente a renegociação parcial foi pouco eficaz, uma vez que não considerava a dívida pública mobiliária e as operações de ARO junto às instituições privadas, como ressalta Lopreato (2000).

Os bancos estaduais eram de grande importância neste contexto de controle do endividamento de acordo com as prerrogativas da União e completavam a lacuna das necessidades de crédito estaduais, quando o crédito federal era restrito. Com o Plano Real e a consequente estabilidade monetária, o patrimônio destas instituições foi deteriorado e os problemas de liquidez acelerados, de forma que restou ao Governo Federal a adoção de programas de saneamento destas instituições e consequente privatização.

No entanto, o agravamento da crise financeira estadual, a perda dos ganhos inflacionários com a estabilização e o fim das altas taxas de juros levaram a União a defender a renegociação total das dívidas subnacionais. Dessa forma, a Lei nº 9.496/1997 foi promulgada objetivando o ajuste entre o total da dívida estadual e a capacidade real de pagamento das esferas subnacionais. Este objetivo é ilustrado através da inserção de um mecanismo global de controle do endividamento, no qual deveria ser observada a relação decrescente da dívida total em relação à receita líquida anual.

Em 1998, o país recorre ao FMI e, como condicionalidade do referido Fundo aos países membros, deve ser observada responsabilidade e transparência na gestão fiscal. Em consonância ao critério estabelecido pelo FMI e atendendo a previsão constitucional de normatização das finanças públicas através de uma Lei Complementar, em 2000 é promulgada a LC nº 101/2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal. A LRF, como destaca Chieza (2008), representa um marco no federalismo fiscal brasileiro ao inserir um novo padrão de responsabilização dos governantes, prever a definição de limites para a dívida pública, propor uma administração prudente aliada à estratégia de prevenção de déficits e promoção da transparência através de ampla divulgação à sociedade.

No plano nacional, a edição da Lei foi influenciada pelo contexto da reforma do modelo do Estado, por meio das reformas previstas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, as quais se davam em direção à um estado neoliberal e eram permeadas pelas ideias advindas do Consenso de Washington, tais como desregulamentação da economia e liberalização. No plano internacional, destacam-se três experiências: dos Estados Unidos com o Budget Enforcement Act, da União Européia com o Tratado de Maastricht e da Nova Zelândia com o Fiscal Responsibility Act.

O objetivo do presente trabalho é verificar como a LRF impactou sobre o endividamento estadual após 14 anos da sua vigência. Sendo assim, no Capítulo 2 aborda-se o contexto histórico do endividamento estadual a partir da década de 1960, bem como as renegociações propostas pelo Governo Federal a fim de controlar o endividamento subnacional. No Capítulo 3 abordam-se os objetivos da LRF, conjuntura e experiências que influenciaram a sua promulgação e os limites ao endividamento, compreendendo a Dívida Pública Consolidada, a Dívida Pública Mobiliária, as operações de crédito, as garantias concedidas e as operações de crédito por antecipação da receita orçamentária, definidas pelo

Senado Federal. Ainda no terceiro Capítulo, são discutidos os acontecimentos de 2014 referentes às alterações na referida legislação.

No Capítulo 4 analisa-se a trajetória da Dívida Consolidada Líquida dos estados brasileiros a partir do ano 2000 até 2014, verificando se ocorreu a adequação aos limites estabelecidos pelo Senado Federal, em consonância com a LRF. Na sequência analisam-se os demais indicadores de endividamento para os estados que apresentam maior deterioração fiscal: Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo. Por fim, no Capítulo 5 são apresentadas as conclusões da pesquisa realizada no presente trabalho.

## 2 ENDIVIDAMENTO DOS ESTADOS SUBNACIONAIS BRASILEIROS

Neste capítulo analisam-se as razões macroeconômicas nacionais e internacionais do endividamento dos estados subnacionais, desde a década de 1960, e os motivos que induziram à busca pela renegociação da dívida junto ao governo federal nos anos 1990. Na Seção 2.1 abordam-se as razões do endividamento dos estados subnacionais no período compreendido entre as décadas de 1960 e 1980, bem como os fatores que levaram a este quadro, na Seção 2.2 apresenta-se a trajetória do endividamento ao longo da década de 1990 e as circunstâncias que conduziram à proposta de refinanciamento da dívida dos Estados com a União, em 1997 e 1998.

### 2.1 AS RAZÕES DO ENDIVIDAMENTO NO PERÍODO ENTRE 1960-1989

O Governo militar, instaurado através da ruptura institucional em março de 1964, implementou um conjunto de reformas de cunho político e econômico<sup>1</sup>. Dentre estas medidas destaca-se a Reforma Tributária, a qual foi implementada através da Emenda Constitucional nº 18/1965 e complementada pela Lei nº 5.172/1966 com a elaboração do Código Tributário Nacional (CTN).

Segundo Oliveira (2006, p. 32) a reforma teve como objetivos:

- i) depurar o sistema de impostos inadequados para o estágio de desenvolvimento atingido pelo país e ajustá-lo à nova realidade econômica; ii) recompor a capacidade de financiamento do Estado, adequando-a ao novo papel que havia assumido na condução do processo de acumulação; iii) transformar o instrumento tributário em uma poderosa ferramenta do processo de acumulação; iv) criar incentivos fiscais e financeiros para estimular e apoiar setores considerados estratégicos no novo modelo de desenvolvimento; e v) desenhar um modelo de federalismo fiscal que contribuísse para que os recursos repartidos entre as esferas governamentais fossem prioritariamente destinados a viabilizar os objetivos do crescimento.

---

<sup>1</sup> As reformas econômicas contidas no Programa de Ação Econômica Governamental (PAEG) sintetizaram o diagnóstico do quadro econômico e quais as principais questões a serem solucionadas, tendo em vista a desaceleração do crescimento observada entre 1961 e 1964, combinada com a aceleração da inflação. Dentre as medidas a serem adotadas destacam-se a modernização e saneamento financeiro do aparelho estatal, com a restauração da oferta de crédito, redefinição dos mecanismos de financiamento e dinamização do mercado de capitais (Oliveira, 2010).

No que tange à racionalização do sistema tributário, foi restrita à União a autonomia para criar novos impostos, visando eliminar a existência de três sistemas praticamente distintos e independentes. De acordo com o mesmo autor, diversos impostos que não possuíam o fato gerador claramente definido, a exemplo dos Impostos sobre Indústrias e Profissões, Imposto do Selo e Imposto de Licença, foram substituídos por novos impostos como o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), o Imposto sobre Transportes e Comunicações (ITC) e o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), eliminando assim a existência de tributos que serviam como instrumentos para a manutenção das necessidades de caixa dos governos e que, por consequência, causavam a distorção dos preços relativos e a elevação dos custos de produção.

Na Tabela 1 demonstra-se a partilha tributária entre os três entes federados de acordo com a Constituição Federal de 1967 e o Código Tributário de 1966. Observa-se que houve a concentração das receitas tributárias a favor da União em detrimento dos estados, os quais ficaram responsáveis, juntamente com os municípios, somente pela totalidade dos tributos referentes à transmissão de bens imóveis, propriedade de veículos, circulação de mercadorias, taxas e contribuições de melhorias e por parcela das receitas provenientes dos tributos sobre combustíveis e lubrificantes, energia elétrica e minerais. As alíquotas dos Impostos sobre a Renda e sobre Produtos Industrializados foram elevadas, ilustrando a estratégia de valorização da tributação interna, impostos nos quais os governos regionais e locais arrecadam apenas 10% cada, segundo Oliveira (2010).

**Tabela 1- Estrutura tributária: competências e partilha dos tributos entre os Entes federados segundo a RT/1966**

Competências	Partilha/distribuição (%)		
	União	Estados	Municípios
<b>União</b>			
Importação	100		
Exportação	100		
Propriedade territorial rural	100		
Renda e proventos	80	10	10
Produtos industrializados	80	10	10
Operações financeiras	100		
Transporte, salvo o de natureza estritamente municipal	100		
Serviços de comunicações	100		
Combustíveis e lubrificantes	40		60
Energia elétrica	40		60
Minerais	10	70	20
Taxas	100		
Contribuição de melhorias	100		
<b>Estados</b>			
Transmissão de bens imóveis		50	50
Propriedade de veículos automotores		50	50
Circulação de mercadorias		80	20
Taxas		100	
Contribuição de melhorias		100	
<b>Municípios</b>			
Propriedade territorial urbana			100
Serviços de qualquer natureza			100
Taxas			100
Contribuição de melhorias			100

**Fonte: Oliveira (2010) - Elaborada pela autora**

Segundo Lopreato (2000), com a Reforma Tributária de 1966 a União obteve ganhos fiscais e passou a controlar os fluxos financeiros, a exemplo disso está a capacidade de criar crédito, para atender as necessidades e interesses regionais, através do Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal (CEF), Banco Central, dentre outros. Com isso, os estados subnacionais experimentaram perda de autonomia no que tange às áreas fiscal e tributária.

No que se refere às operações de crédito realizadas pelos estados subnacionais nas décadas de 1960 e 1970, estas constituíram-se em importantes instrumentos de financiamento, como alternativa à centralização das receitas tributárias em favor da União, para atender as despesas que não eram cobertas pela poupança fiscal. Adicionalmente, de acordo com o mesmo autor, os governos subnacionais encontraram dificuldades para financiar a ampliação dos gastos com recursos próprios, precisando, assim, recorrer à contratação de operações de crédito e à negociação de transferências com a União.

Conforme Lopreato (2000, p. 3):

A menor capacidade tributária, aliada à facilidade de acesso ao mercado financeiro internacional e às operações internas, provocou mudanças na lógica de financiamento dos governos estaduais, com a ampliação do endividamento em detrimento da poupança fiscal e com alterações na forma de articulação financeira no interior do setor público estadual e entre os seus órgãos e a União.

Segundo o mesmo autor, uma nova dinâmica surgiu com a formação de uma rede financeira entre o setor público das esferas subnacionais, os bancos estaduais e a União. O endividamento expandiu-se rapidamente, uma vez que os contratos das operações de crédito podiam ser renovados a baixas taxas de juros, o que garantia os fluxos de pagamentos e sustentava o crescimento acelerado que estava sendo observado.

Diante disso, o Senado Federal ao estabelecer os limites de endividamento não visava limitar a contratação de novas operações de crédito, somente direcionar os recursos a investimentos produtivos. As Resoluções do Senado Federal nº 58/1968 e nº 92/1970 foram os primeiros instrumentos que objetivavam conter o endividamento dos governos estaduais.

A Resolução nº 58/1968 proibia a contratação de novas operações de crédito pelo prazo de dois anos, prazo que foi prorrogado sucessivamente, com exceção àquelas que fossem destinadas estritamente às operações de Antecipação de Receita Orçamentária (ARO)<sup>2</sup> ou ao resgate das obrigações em circulação, tendo como limite o saldo da dívida na data inicial de vigência desta resolução.

---

<sup>2</sup> Operações de ARO - Antecipações de Receita Orçamentárias são operações de curto prazo que devem ser liquidadas no mesmo exercício financeiro.

A segunda Resolução do Senado Federal, nº 92/1970, limitou ainda mais o endividamento ao vetar as operações de ARO que ultrapassassem o gasto mensal de 5% da receita anual e o comprometimento com fornecedores, prestadores de serviços, empreiteiros ou qualquer outra operação que gerasse novas obrigações com emissão de notas promissórias, aceite de duplicatas ou operações similares.

Segundo Lopreato (2000, p.4-5):

As normas fixando restrições ao endividamento, no entanto, foram acompanhadas pela aprovação de inúmeras autorizações de empréstimos externos e de pedidos de suspensão dos limites à contratação de empréstimos internos. Esta realidade desnuda o caráter do controle federal, cujo objetivo foi mais o de regular o uso dos recursos, criando, desse modo, condições de influenciar o destino dos recursos contratados e as diretrizes dos gastos estaduais.

A aplicação destes recursos era para os investimentos previstos no II Plano Nacional de Desenvolvimento em curso em 1974, criado para solucionar a dualidade entre as alternativas de ajuste e financiamento para o cenário de longo prazo da economia. Conforme Gremaud (2007), por um lado, o ajustamento evitava que o choque externo, uma vez que a economia mundial enfrentava uma grave crise econômica desencadeada devido ao aumento de preços do petróleo, acabasse por gerar inflação permanente, bem como detinha o aumento da demanda. Já o financiamento era responsável por sustentar o crescimento elevado e promover um ajuste gradual dos preços relativos, porém, era necessária a manutenção do alto grau de financiamento externo.

O cenário econômico, isto é, de implementação do II PND e ao mesmo tempo o cenário político, que requeria apoio das oligarquias regionais mostram o contexto no qual as Resoluções do Senado Federal nº 62/1975, e nº 93/1976, foram aprovadas, demonstrando a influência política no destino dos recursos. Enquanto as normas fixavam tetos para a Dívida Consolidada interna e dispêndio anual com a dívida, ao mesmo tempo, permitiam a contratação de operações além dos limites estabelecidos contanto que aprovadas pelos órgãos federais e Senado. A exemplo, a Resolução nº 62/1975 garantia aos estados e aos municípios a possibilidade de solicitar a elevação temporária dos limites de crédito, visando atender projetos constantes no II PND<sup>3</sup> e que fossem financeiramente viáveis, isto é, desde que a

---

<sup>3</sup> Foi no âmbito do II PND que o RS conquistou o Pólo Petroquímico de Triunfo, Santa Catarina, obteve a ampliação da Usina Termelétrica Jorge Lacerda e o estado da Bahia, o Pólo de Camaçari



aplicação dos recursos fosse de interesse do governo federal, os limites de endividamento eram flexibilizados.

Segundo Lopreato (2000, p. 6), “a contratação de nova dívida assumiu status semelhante às transferências negociadas e transformou-se em instrumento de barganha política e controle sobre a ação dos governos subnacionais”. A decisão sobre o endividamento envolveu principalmente a articulação entre os interesses da negociação, mais do que a definição dos limites propriamente ditos, tendo em vista a politização ocorrida no controle do endividamento.

A conjuntura macroeconômica internacional, a exemplo dos dois choques dos preços do petróleo, em 1973 e em 1979, também teve forte impacto sobre a dívida dos estados, conforme Belluzzo e Almeida (1992). O salto das taxas de juros internacionais, promovido pelo Banco Central norte americano, evidenciaram a necessidade de financiamento interno, o qual foi obtido por meio do crescimento da dívida pública mobiliária, seguido por uma maxidesvalorização do Cruzeiro, visto que o setor privado apresentava determinada aversão ao endividamento externo.

Na sequência, a década de 1980, caracterizou-se por altas taxas de inflação e baixo crescimento econômico. Assim, com a crise do padrão de financiamento externo e crescente endividamento do setor público, os primeiros anos da década foram marcados pela política econômica recessiva, a qual buscava, principalmente, o ajuste das contas externas.

Dada a crise, o Brasil recorreu pela primeira vez ao FMI, em 1983, e realizou acordos que apontaram a indispensabilidade de reduzir as Necessidades de Financiamento do Setor Público<sup>4</sup>, o que levou o governo à adoção de medidas de controle mais abrangentes e rígidas do que as resoluções do Senado Federal. Segundo Guardia (1997), sob estas mesmas premissas, entre 1985 e 1988, foram instituídas reformas institucionais e orçamentárias, conduzidas pelo Poder Executivo, nas quais foi proposta uma Reforma Tributária que visava fortalecer o federalismo brasileiro.

O déficit público foi apontado pelo governo como uma das principais questões a ser enfrentada, dando ênfase assim ao controle do endividamento, isto é, a limitação da contratação de operações de crédito, e não somente a aplicação dos recursos. A partir de 1983 o Banco Central do Brasil passou a atuar na política de concessão de crédito e, assim, passou

---

<sup>4</sup> As Necessidades de Financiamento do Setor Público no conceito operacional são calculadas pela variação mensal da Dívida Fiscal Líquida excluída a atualização monetária.

a controlar os empréstimos ao setor público através da determinação periódica de limites aos empréstimos. Os referidos limites eram determinados pelo saldo da dívida corrigido pela inflação.

As normas restritivas ditadas pelo Banco Central, a partir da Resolução nº 831/1983 adquiriram maior relevância em comparação às Resoluções do Senado Federal no que diz respeito ao controle de crédito ao setor público, as quais permaneceram praticamente inalteradas até o final da década de 1980. A alteração das diretrizes de controle do endividamento interno dos governos subnacionais pelo Senado Federal ocorreu somente com a Resolução nº 94/1989, a qual passou a limitar o volume das operações de crédito internas e externas, ao invés do estoque da dívida, ampliou a base das operações sobre as quais incidiam as regras estabelecidas na referida Resolução e, ainda, determinou a margem de poupança real como limite anual para o estoque da dívida.

Os limites para as operações de crédito internas e externas estabelecidos pela Resolução nº 94/1989, conforme Lopreato (2000, p.7) eram:

I) o valor anual das operações não poderá ultrapassar: a) o montante das despesas de capital e b) o valor do serviço da dívida fundada vencida e vencível no ano, atualizada, acrescida de 10% da receita líquida real; II) o serviço da dívida não poderá ultrapassar a margem de poupança real<sup>5</sup>. As ARO têm como limites: o estoque não poderá ultrapassar 25% e o dispêndio mensal 7% da receita líquida estimada para o exercício financeiro. Define como receita líquida real a receita realizada nos 12 meses anteriores ao da apuração, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito e de alienação de bens.

Segundo Lopreato (2000), a política do controle do endividamento trouxe pouco resultado no que tange às metas estabelecidas, uma vez que, por serem um tanto rígidas, necessitaram revisão, e ainda, os estados subnacionais estavam dependentes das decisões da União no que concerne à rolagem da dívida e financiamento de novos investimentos. De acordo com o referido autor (2000, p. 8):

O quadro de deterioração financeira do setor público e a dificuldade de gestão das contas públicas forçaram a revisão constante das regras vigentes. No campo econômico, a disposição de se cumprir as metas rigorosas já definidas na Resolução n. 831 levaria ao caos a gestão financeira dos estados, com atrasos nos pagamentos e cortes profundos nos gastos correntes e de investimentos.

---

<sup>5</sup> A margem de poupança real é definida pela Resolução do Senado Federal nº 94/1989 como o valor da receita líquida deduzida das despesas correntes pagas e acrescida dos encargos e das amortizações da dívida fundada, pagos.

A restauração da democracia, a partir de 1985, permitiu aos governadores que se posicionassem em relação à situação financeira dos estados subnacionais e, não havendo uma reforma do setor público, segundo Lopreato (2000), restou como única saída o afrouxamento dos limites de endividamento pelo governo federal. Assim, conforme aponta o referido autor, houve alternância entre períodos onde a União estreitava o controle do endividamento e períodos nos quais era necessário que os limites fossem retirados e, permitida a contratação de novas operações por parte dos estados para sanar as dificuldades de gestão financeira.

Neste cenário de utilização de normas de endividamento dos estados nacionais, e ao mesmo tempo, com ampliação e redução dos limites de acordo com os interesses da União, os bancos estaduais exerceram papel importante no endividamento subnacional, uma vez que supriam as necessidades de crédito destes, quando os empréstimos federais eram reduzidos. Observa-se ainda o alto comprometimento de seus ativos, de acordo com Lopreato (2000), em virtude da emissão de títulos da dívida pública, principalmente nos estados que mais adotavam a expansão da dívida mobiliária como fonte de financiamento, a exemplo dos estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro.

Destaca-se ainda a relevância das chamadas operações triangulares, as quais consistiam na contratação de crédito por parte de uma empresa privada junto aos bancos estaduais para financiar um investimento que na realidade já era de competência do estado, e, junto às suas referidas operações de crédito, não eram englobadas nos limites de endividamento.

Com o caráter rígido de controle das operações de crédito, combinado às altas taxas de juros e aos problemas de gestão financeira enfrentados pelos estados subnacionais, estes viram o agravamento do quadro das contas públicas. Conforme Lopreato (1992), em 1988 e 1989 os bancos estaduais eram responsáveis por, respectivamente, 28,2% e 46% dos recursos captados pelos estados e municípios, e ainda, no que tange às operações de créditos estas instituições concentravam 77,8% do total de suas operações no setor público. Como alternativa ainda, as operações de ARO foram amplamente utilizadas.

O alto estoque da dívida dos estados em conjunto as elevadas taxas de juros e correção monetária, promovia um desencontro com a trajetória das receitas fiscais. Dessa forma, a gestão administrativa, as empresas e os bancos estaduais sofreram o reflexo da deterioração financeira, restando a intervenção por parte de União, a fim de renegociar parte dívida estadual como a alternativa mais viável.

Assim, a partir da Lei nº 7976/1989 foi permitido que o Banco do Brasil refinanciasse a parcela da dívida junto ao Tesouro Nacional referente ao pagamento da dívida externa através dos Avisos MF<sup>6</sup> pelo prazo de 20 anos e ainda, das operações de crédito criadas para sanar as finanças estaduais através da Lei nº 7614/1987<sup>7</sup>. Porém, a proposta da União de federalização parcial da dívida representou poucos avanços na saúde financeira subnacional; uma vez que não englobava a dívida mobiliária, a dívida com as instituições financeiras estaduais e parte dos contratos mantidos com o setor privado. As altas taxas de juros e a inflação crescente seguiram a deteriorar a arrecadação fiscal, os fluxos de pagamentos de empreiteiros, fornecedores, Previdência Social e o quadro financeiro geral dos estados. Neste cenário Lopreato (2000) destaca ainda a maior dependência dos governos subnacionais em relação aos processos de renegociação das dívidas, como também das políticas de saneamento e liquidez dos bancos estaduais por parte do Banco Central.

A década de 1980 foi marcada pela crise econômica nacional e internacional, com a vigência de níveis elevados de inflação e crescimento econômico estagnado. Neste âmbito, em decorrência da suspensão dos fluxos de empréstimos externos, os quais constituíam-se na base do padrão de financiamento ao longo da década anterior, e após o segundo choque do petróleo, conforme Belluzzo e Almeida (1992), o setor público assumiu quase a totalidade do endividamento e aporte de capitais às empresas domésticas, uma vez que setor privado, inseguro quanto às maxidesvalorizações cambiais e instabilidade externa, ilustrou a tendência à redução do financiamento internacional. Este conjunto de fatos resultou na elevação dos déficits financeiros já observados nas décadas anteriores e, ainda, expôs a necessidade de renegociar o saldo das dívidas estaduais na década seguinte.

## 2.2 ENDIVIDAMENTO ESTADUAL NA DÉCADA DE 1990 E AS RENEGOCIAÇÕES COM A UNIÃO EM 1997 e 1998

A conjuntura financeira das esferas estaduais no início da década de 1990 representava uma ameaça para a posse dos novos governadores em março de 1990. Entretanto, a estratégia adotada pelo presidente Fernando Collor de Mello foi a mesma

---

<sup>6</sup> Conforme Lopreato (2000), as condições de refinanciamento impostas aos Estados eram as mesmas observadas pela União, com taxas de juros e correção monetária equivalentes às observadas nos contratos assumidos pelo Governo Federal.

<sup>7</sup> A Lei nº 7614/1987 autorizava as operações de crédito destinadas à atender o serviço das dívidas internas contratadas até 30/04/1987, refinanciamento das obrigações autorizados pelo Conselho Monetário Nacional e para sanar os déficits referentes à despesas correntes de exercícios anteriores e de 1987.

verificada nos períodos anteriores, adotar normas rígidas para o acesso a novos financiamentos e controle dos bancos públicos estaduais.

A Resolução nº 1781/1990 do Banco Central, editada em substituição a Resolução nº 1469/1988, limitava os empréstimos e financiamentos aos saldos verificados em 31/12/1989 e limitava sua renovação a 80% do saldo do principal das dívidas a vencer. Entretanto, a referida Resolução excluía as operações de ARO e os empréstimos da CEF e Banco Nacional de Habitação (BNH) da restrição de crédito. O Senado Federal substituiu a Resolução nº 94/1989 pela nº 58/1990, a qual restringia o conceito de margem de poupança real e enrijeceu os limites anuais de despesas com encargos e amortizações, de acordo com Lopreato (2000).

Para evitar que o desequilíbrio dos bancos estaduais afetasse a política de austeridade dos gastos públicos e restrição monetária, o Banco Central adotou uma série de medidas como a definição de limites para as operações com o mesmo cliente, bem como estabeleceu regras de comprometimento envolvendo subscrição e aplicações em títulos e valores mobiliários de um mesmo emitente; adotou regras rígidas para a transferência dos créditos de difícil execução para as contas de crédito em liquidação, inclusive os créditos adquiridos pelo setor público, que eram mantidos na conta de créditos em atraso e; extinguiu a linha especial de liquidez (criada a partir da Resolução nº 1717/1990). Ainda, os distúrbios de liquidez, ou seja, maior concentração dos ativos bancários em bens de difícil conversão monetária, tornaram altamente favorável a liquidação extrajudicial dos bancos estaduais da Paraíba, Piauí e Rio Grande do Norte, como também das caixas econômicas de Goiás e Minas Gerais.

A dificuldade de financiamento observada no quadro das finanças estaduais e dos próprios bancos dos estados, levaram o governo, no início da década de 1990, a atenuar as duras regras impostas, estendendo prazos, recuando limites e permitindo operações acima do contingenciamento de crédito previsto, bem como a negociar a federalização do endividamento subnacional. Foi efetuada a troca dos títulos estaduais por títulos emitidos pelo Banco Central visando atenuar as dificuldades relacionadas ao carregamento dos títulos, bem como os estados comprometeram-se em não emitir novos títulos além da rolagem de 88% da dívida, conforme previsto na Resolução nº 1813/1991.

---

<sup>8</sup> A Resolução do BACEN nº 1469/1988 adota limites rígidos para a rolagem da dívida e acesso ao crédito, limitando os saldos existentes em 31/12/1987.

O refinanciamento dos saldos da dívida ocorreu somente com a Lei nº 8727/1993 que permitiu a renegociação dos saldos devedores existentes até 30/06/1993, incluindo todas as parcelas vencidas até 30/09/1991 referentes as operações de crédito junto ao governo federal. Todavia, conforme Lopreato (2000), o acordo somente promoveu o alongamento do endividamento, uma vez que refinanciava somente a parcela da dívida junto às instituições financeiras federais, excluindo, por exemplo, a Dívida Pública Mobiliária e as operações de ARO, junto às instituições privadas. O acordo permitiu ainda a retomada do pagamento das obrigações que estava suspenso desde o Governo Collor em 1990.

O Plano Real, iniciado em 1994, e a conseqüente eliminação da arrecadação inflacionária, combinada à manutenção de altas taxas de juros, corroboraram para a deterioração das finanças subnacionais, empresas e bancos estaduais. Adicionalmente, com a política monetária restritiva, as instituições financeiras experimentaram uma conjuntura de crise da liquidez com o conseqüente aumento da inadimplência. Neste âmbito, em 1995 o Banco Central criou o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER) que consistia na assistência à reestruturação operacional e societária das instituições privadas, bem como incentivo a participação de instituições estrangeiras visando estimular a concorrência do sistema financeiro, segundo Lopreato (2000).

Os bancos estaduais, porém, encontraram dificuldades para acompanhar a recuperação dos bancos privados, em virtude do alto comprometimento das receitas com os encargos da dívida e fragilização patrimonial advinda da estabilização monetária, a qual eliminava os ganhos inflacionários. A Medida Provisória nº 1514/1996 incentivou a reestruturação das instituições financeiras estaduais promovendo o controle federal sobre as mesmas. Através da criação de uma linha de financiamento, dentro do processo de renegociação da dívida, as instituições de crédito públicas estaduais foram encaminhadas para a apresentação das alternativas propostas pela União, as quais consistiam na aquisição do controle integral da instituição, para posterior privatização ou extinção; financiamento para transformação em instituição não financeira ou privatização; aquisição de créditos contratuais anteriores para refinanciamento e, excepcionalmente, executar estratégias de saneamento das instituições, parcialmente financiadas e visando a capitalização e profissionalização das mesmas.

As alternativas conduziam à centralização do controle dos agentes financeiros pela União, uma vez que a proposta de reestruturação e conservação do controle estadual se apresentava praticamente inviável ao requerer o aporte de recursos pelo menos equivalentes à participação federal, que nesses casos não poderia exceder 50%, para quitar e assumir compromissos anteriores e junto à terceiros, bem como para capitalização e demonstração de viabilidade e manutenção do projeto de saneamento. Como complemento às privatizações foi criado, em 1996, o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES) visando a reestruturação do sistema financeiro.

Entretanto, o agravamento da crise das finanças estaduais na primeira metade da década de 1990 levou o Governo Federal a defender a renegociação da dívida total dos estados. Ainda, de acordo com Rigolon e Giambiagi (1999), a federalização dos títulos estaduais e a intervenção por parte do Banco Central nas instituições financeiras subnacionais não lograram êxito no controle ao endividamento, bem como não obtiveram sucesso na neutralização dos efeitos da estabilização monetária sobre a liquidez e patrimônio dos bancos estaduais. Assim, o Programa de Ajuste Fiscal e Reestruturação Financeira dos Estados, aprovado pelo CMN em 1995, introduzia um mecanismo de controle global do endividamento e representou uma nova trajetória nos processos de renegociação das dívidas subnacionais ao propor uma meta fiscal de redução do endividamento total dos estados à um montante inferior a receita líquida total, a reestruturação patrimonial, novos limites mais restritos, incluindo a reprovação de novas dívidas mobiliárias até que fosse atingida a meta fiscal e autorização de novos empréstimos somente quando verificada relação decrescente entre dívida e receita.

O Programa, ao contrário dos acordos anteriores, tinha o objetivo de combinar apoio federal à reforma e ajuste do setor público estadual e seu patrimônio. Possuía como agente financeiro a CEF e promoveu três novas linhas de crédito para os governos estaduais, conforme Lopreato (2000, p. 16):

Os recursos da linha I foram destinados ao pagamento de débitos em atraso até 30 de novembro de 1995; a linha II tinha por objetivo financiar programas de ajuste do quadro de pessoal e; a linha III abria a possibilidade de empréstimos com recursos de origem externa para a transformação das operações ARO, contratadas até 30/11/95, em dívida fundada.

A União estabeleceu como condições para a renegociação com os estados subnacionais, metas de ajuste fiscal e saneamento financeiro para os compromissos assumidos, bem como realizar cortes nas despesas através de redução no quadro de pessoal, controle salarial e privatizações, como também a concessão de serviços públicos. Ainda, mensalmente, os Entes federativos deveriam encaminhar à Secretaria do Tesouro Nacional relatórios referentes à execução financeira, orçamentária e patrimonial, destacando o cumprimento ou não das metas estabelecidas.

Destaca-se ainda, segundo Lopreato (2000), a implementação, no Programa do Governo Federal de renegociação das dívidas estaduais, de um mecanismo de controle global do endividamento, o qual estabelecia que os governos subnacionais deveriam manter a relação entre a totalidade da dívida financeira e a receita líquida anual decrescente até o momento limite, determinado pelo acordo, em que atingisse o valor 1, indicando a igualdade entre a dívida financeira estadual e suas receitas anuais reais. A obtenção de novos empréstimos e emissão de novas dívidas mobiliárias só seria possível mediante a manutenção desta trajetória decrescente e da inalteração da data máxima estabelecida pelo Governo Federal para o alcance do resultado 1, o que implicaria na necessidade de gerar superávits primários e operacionais para o pagamento dos juros e amortizações exigidas na redução das dívidas.

Ainda de acordo com o mesmo autor, foram fixados limites para o comprometimento das receitas líquidas mensais dos estados com o pagamento das parcelas da dívida renegociadas com a União<sup>9</sup> e, no caso de as obrigações ultrapassarem estes limites, deveriam ser incorporadas ao saldo refinanciado, para quitação no momento em que o comprometimento com o serviço da dívida fosse inferior a arrecadação real. A inobservância das cláusulas do contrato incorria na substituição dos encargos financeiros da renegociação pelo custo médio da captação mobiliária federal, aumento do limite comprometido das receitas líquidas anuais e juros de mora no percentual de 1,1% ao ano, pelo período em que houvesse o descumprimento.

O fortalecimento do papel da União no processo de ajuste financeiro e da renegociação dos governos subnacionais decorre do agravamento da deterioração das contas públicas. Fatores como a evolução do estoque da dívida, perdas nos ganhos de correção monetária para o ajuste das finanças estaduais devido ao controle da inflação, fim do regime

---

<sup>9</sup> De acordo com Lopreato (2000), referidos limites aplicavam-se somente às dívidas contratuais renegociadas na Lei nº 7.976/1989 e dívidas renegociadas na Lei nº 8.727/1993.



de altas taxas de juros vigentes no plano de estabilização e ainda, diminuição do potencial de arrecadação regional<sup>10</sup>, corroboraram para a perda de poder regional e deixaram poucas alternativas que não a aceitação das diretrizes federais.

Neste contexto, o Governo Federal introduz a Lei nº 9.496/1997, normatizando o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, cujas medidas estritas dificilmente seriam aceitas pelos governos estaduais em condições mais distantes do colapso financeiro. Referida legislação permitiu a assunção da dívida mobiliária dos Estados e do Distrito Federal, como também das obrigações referentes às operações de crédito internas e externas e ainda, das obrigações contratuais relativas às despesas de investimentos estaduais pela União.

O objetivo básico preconizado pelo programa foi o ajuste entre o total do endividamento e a capacidade real de pagamento dos governos regionais. Nas renegociações anteriores, em virtude das altas taxas de juros praticadas durante o Plano Real, a simples rolagem do estoque da dívida já ultrapassava a capacidade de pagamento dos estados, e os parcelamentos eram calculados somente sobre o fluxo da dívida. Dessa forma, o Programa de ajuste iniciado em 1997 considerava tanto o fluxo como o estoque da dívida para as seguintes renegociações, tornando o referido Programa mais abrangente e aumentando o potencial deste atingir seus objetivos. Em contraponto às soluções parciais adotadas anteriormente, a União propôs a renegociação total das dívidas estaduais, devido ao receio do não pagamento generalizado das dívidas bancárias e títulos públicos que acabariam por gerar instabilidade econômica.

Neste cenário, conforme Lopreato (2000), primeiramente, era necessário garantir, a digestão dos estoques de passivos, o que significaria a necessidade de gerar superávits operacional e primário<sup>11</sup> a fim de garantir pagamentos superiores ao crescimento do estoque, cobrindo os desembolsos incluindo juros reais. Entretanto, somente o ajuste fiscal inicial objetivando combater os déficits primários e reduzindo as necessidades de financiamento não seria suficiente para fornecer os recursos necessários; o alongamento do perfil do endividamento, o estabelecimento de limites para as taxas de juros incidentes sobre o estoque da dívida e a restrição à contratação de novas operações apareceram, então, como três fatores

---

<sup>10</sup> A Lei Kandir, LC nº 87/1996, regulamenta o imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços, bem como isenta a tributação sobre os produtos exportados.

<sup>11</sup> Superávit primário consiste no resultado positivo da dedução das despesas públicas do total de receita, excluindo os gastos com juros, enquanto superávit operacional considera os dispêndios com juros.

suplementares. Todavia, estas condições não seriam obtidas no mercado, sendo necessária a intervenção federal, assumindo a dívida e fixando as taxas de juros, como forma de reduzir o impacto das mudanças na política monetária. Este acordo, porém, gerava subsídios aos governos subnacionais equivalentes à diferença entre a taxa de juros fixada e a taxa básica praticada na economia, a qual remunerava os títulos federais nos quais estavam lastreadas estas renegociações e, ainda, um ônus à União que era justificado sob a premissa de evitar a desestabilização política e colapso financeiro dos estados.

Como objetivo secundário estava a transformação das relações inter e intragovernamentais e do papel do Estado, visando promover, em conjunto ao ajuste fiscal, uma reforma patrimonial. Dessa forma, através da redução da ação estatal era possível sanear possíveis focos de expansão fiscal e consequente descontrole das contas públicas ao retirar o acesso direto a fontes de financiamento e gastos potenciais, a exemplo dos bancos estaduais.

O impacto das taxas de juros variáveis vigentes nos períodos anteriores aos acordos eram responsáveis por dificultar o processo de ajuste fiscal e controle do endividamento, uma vez que tinham efeitos substanciais na evolução do estoque da dívida e dimensão variada regionalmente. São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, por exemplo, que eram os estados mais desenvolvidos, foram mais intensamente afetados pelas altas taxas de juros no decorrer do Plano Real, uma vez que possuíam apenas uma pequena parcela de suas dívidas renegociadas e assim estavam mais vulneráveis às alterações da política monetária. Dessa forma, estes estados concentravam a maior parte do estoque da dívida total e parcela significativa da dívida mobiliária, e representaram aproximadamente 90% das renegociações, refletindo ainda as grandes desigualdades presentes regionalmente, principalmente no que tange ao poder econômico e acesso a novos empréstimos.

Além de introduzir mecanismos visando atingir as metas fiscais, de acordo com Lopreato (2000), os acordos pretendiam implementar mecanismos de controle do endividamento, a fim de garantir a durabilidade dos ajustes até que fosse solucionada por completo a degradação financeira estadual. Apesar das condições apresentarem limites e diretrizes específicos considerando as diferenças regionais, os acordos previam o financiamento, pelo prazo de 30 anos, do total das dívidas financeiras que não haviam sido renegociadas anteriormente. As taxas de juros estavam situadas entre 6,0 e 7,5% ao ano, corrigidas e amortizadas mensalmente pelo IGP-DI e Tabela Price, respectivamente.

Conforme Lopreato (2000), a redução das taxas de juros seria viável desde que houvesse o pagamento de 20% do saldo da dívida à vista, parcela que seria solvida através da transferência de ativos privatizáveis à União. Em caso de inadimplência no pagamento das parcelas negociadas, as quais estavam asseguradas pelas receitas próprias e transferências do Fundo de Participação dos Estados (FPE),<sup>12</sup> era garantida ao governo federal a autorização para sacar as quantias requeridas diretamente das contas bancárias nas quais estava concentrada a arrecadação dos estados.

Lopreato (2000) salienta que a Reforma Patrimonial proposta, em conjunto ao ajuste fiscal, consistia em um mecanismo de transformação do estado no qual objetivava a redução da participação pública e incentivava a atuação do capital privado na dinâmica do crescimento da economia e aceleração dos investimentos, os quais são responsáveis pela alavancagem da competitividade doméstica. As privatizações das empresas consistiam em uma das bases da reforma e visavam garantir a presença da iniciativa privada, principalmente nos setores de infraestrutura e serviços; as privatizações dos bancos estaduais serviam para eliminar possíveis focos de expansão fiscal e aceleração do endividamento público, comprometendo as metas fiscais estabelecidas, uma vez que retiravam o acesso direto dos governadores aos recursos em circulação financeira e gestão de despesas.

Os acordos de renegociação das dívidas estaduais, iniciados em 1994, cuja aplicação integral se deu em 1999, foram de fundamental importância para a restauração da capacidade de captação de crédito dos estados e configuração de novas relações financeiras e institucionais com o governo federal. Segundo Lopreato (2000), os governos regionais, entretanto, perderam autonomia no que concerne à gestão financeira, ampliando assim o poder decisório da União, bem como observou-se uma liberalização parcial advinda das privatizações bancárias e empresariais, reduzindo a utilização destas instituições para a manutenção financeira dos Estados, com as políticas praticadas pelos governadores de acordo com os seus interesses.

Diante deste cenário, e em atendimento as condicionalidades estabelecidas pelo FMI, quando o Brasil recorre ao referido Fundo em 1998, e ainda à exigência estabelecida pelo artigo 24 da Constituição Federal de 1988 sobre a competência de legislar sobre o endividamento, bem como os artigos 163 e 165, os quais preveem referida normatização

---

<sup>12</sup> Fundo de Participação dos Estados consiste em uma forma de transferência da União prevista no artigo 159 do texto constitucional, o qual compreende o repasse de 21,5% das receitas arrecadadas com IR e IPI para os Estados.

através da lei complementar, entra em vigor em 2000 a Lei de Responsabilidade Fiscal. No Capítulo 3 será abordada a referida legislação, suas influências e desdobramentos sobre a Gestão Fiscal dos Estados.

### 3 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A DÍVIDA DOS ESTADOS SUBNACIONAIS

Neste capítulo, objetiva-se abordar a Lei de Responsabilidade Fiscal e como esta legislação impactou sobre o quadro fiscal dos estados subnacionais. Na Seção 3.1 abordam-se os objetivos centrais da LRF e as experiências nacionais e internacionais que influenciaram a promulgação da referida legislação no Brasil. Na Seção 3.2 apresentam-se os limites de dívida e de endividamento estabelecidos aos Estados subnacionais, compreendendo a Dívida Pública Consolidada, a Dívida Pública Mobiliária, as operações de crédito, as garantias concedidas, operações de crédito por antecipação da receita orçamentária e, ainda, o refinanciamento da dívida mobiliária. Na última Seção, considerando que o tema da renegociação da dívida dos estados com a União se mantém na pauta e, esta ocorre após 14 anos de vigência da LRF, aborda-se o tema considerando os episódios ocorridos em 2014.

#### 3.1. OBJETIVOS E ANTECEDENTES DA LRF

A Lei Complementar nº 101, promulgada em 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), conforme Chieza (2008), representa um marco no federalismo fiscal do Brasil, e insere um novo padrão de responsabilização dos governantes. A LRF, conforme o caput do seu primeiro artigo, visa estabelecer *normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal* e tem como objetivo a prevenção de déficits, estabelecer limites de dívida pública em um patamar moderado, administração prudente, estratégias de prevenção de riscos fiscais e instituir a ampla divulgação à sociedade.

Tavares *et al* (1999) destacam, com base no Projeto encaminhado ao Congresso Nacional em abril de 1999, que a LRF, em oposição às normas anteriores de controle ao endividamento, propõe um ajuste estrutural da gestão fiscal. A Lei apresenta, conforme os autores, maior abrangência, envolvendo as três esferas de governo e os três Poderes, respeitando os princípios de autonomia federativa.

A conjuntura nacional influenciou a edição da lei, principalmente, no que concerne à reforma do modelo do estado, a qual foi introduzida visando solucionar a crise fiscal em que a economia brasileira se encontrava ao longo da década de 1990. O Plano Diretor da Reforma

do Aparelho de Estado (PDRAE) ilustra a corrente de pensamento em destaque na década, influenciada pelo Consenso de Washington, que defendia a redução do intervencionismo estatal na economia.

A lei complementa ainda o esforço fiscal que já havia iniciado na década de 1990 com a criação do Fundo Social de Emergência em 1994, a promulgação da Lei Kandir em 1997, o FUNDEF<sup>13</sup> e o Programa de Estabilidade Fiscal, visava promover o equilíbrio das contas públicas, para assegurar o redesenho do Estado Brasileiro e garantir os objetivos preconizados pelo Plano Real, quais sejam a manutenção da estabilidade da moeda, o crescimento econômico com base em mudanças estruturais e com ganhos de produtividade, e promoção social da população brasileira, conforme Figueiredo *et al* (2001).

Sendo assim, conforme os mesmos autores, a LRF surge com o objetivo de alterar de forma permanente o padrão de relativo descontrole fiscal até então observado no país, uma vez que insere a responsabilização pessoal pelos gastos efetuados e busca promover a conscientização dos governantes acerca da aplicação dos recursos. Visa estabelecer normas para as finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, isto é, tendo os princípios do planejamento e transparência como norteadores, bem como fortalecer a saúde financeira do aparelho governamental possibilitando maior controle sobre as contas públicas.

As exigências do Fundo Monetário Internacional, constantes no Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal, configuraram fator relevante para a edição da lei, princípios como transparência, planejamento e publicidade atrelada à prestação de contas e relatórios fiscais estão entre os requisitos apresentados pelo referido órgão.

O Brasil se inspirou em três outras experiências internacionais para elaborar a LC nº 101/2000. Dos Estados Unidos, da Nova Zelândia e da União Europeia. O exemplo observado nos Estados Unidos foi o *Budget Enforcement Act* (BEA), assinado em 1990, o qual primava pela disciplina das contas do orçamento público federal, através da implementação de normas para o uso eficiente dos recursos e prevendo a compensação de receitas para cada aumento nas despesas.

Da União Europeia, em 1992, o Tratado de Maastricht, estabeleceu metas de inflação, punições às irregularidades apuradas na fiscalização da execução orçamentária de todos os seus membros, independentemente de sua heterogeneidade, bem como, definiu

---

<sup>13</sup> Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Ensino Médio, instituído pela EC nº 14/1996, visa redistribuir os recursos destinados ao Ensino Fundamental

limites para a dívida pública referente a 60% do PIB. Estas metas foram definidas para todos os países integrantes da União Monetária Europeia (UME.). Neste sentido, o Brasil inseriu todos os Entes públicos, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incluindo suas respectivas administrações diretas, autarquias, fundações e empresas estatais subordinadas à LRF.

Na Nova Zelândia, o *Fiscal Responsibility Act* de 1994, estabelece princípios à gestão fiscal ao implantar uma série de relatórios contábeis de demonstração dos resultados, fluxo de caixa e balanço patrimonial, proporcionando liberdade de dispêndio e orçamento ao Executivo, desde que associados à plena transparência. Assim, as normas de Transparência e Controle Social da LRF inspiraram-se na experiência neozelandesa.

### **3.2. OS LIMITES DA DÍVIDA E DO ENDIVIDAMENTO**

O Capítulo VII da LRF aborda normas voltadas à dívida pública e endividamento. Inicialmente, com o objetivo de padronizar os conceitos em finanças públicas, apresenta, no artigo 29, conceitos para a Dívida Pública Consolidada, Dívida Pública Mobiliária, Operações de crédito, concessão de Garantias e refinanciamento da dívida mobiliária. Referidos conceitos serão abordados e analisados na sequência.

#### **3.2.1. DÍVIDA PÚBLICA CONSOLIDADA OU FUNDADA**

Montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses. (BRASIL, 2000)

Conforme Figueiredo *et al* (2001), a LRF é bastante ampla no que tange ao controle do endividamento, englobando, na conceituação da dívida pública consolidada ou fundada, todas as obrigações financeiras dos entes públicos com amortização em período superior a 12 meses decorrentes de leis, contratos, convênios ou tratados e operações de crédito, nas quais inclui a assunção, reconhecimento e confissão de dívidas. Ainda, inclui as operações de crédito com prazo para liquidação inferior a 12 meses das quais as receitas estejam inclusas no orçamento e os precatórios judiciais, emitidos após a promulgação da referida legislação, que não tenham sido liquidados durante o orçamento no qual foram incluídos. De acordo com o mesmo autor, a LRF foi inovadora ao segmentar a dívida pública entre consolidada e mobiliária, a qual não era diferenciada nas leis e regulamentações anteriores.

A definição dos limites globais para o montante da Dívida, conforme previsto no inciso VI do artigo 52 da Constituição Federal, cabe ao Senado Federal, mediante avaliação da proposta encaminhada pelo Presidente da República, obedecendo ao disposto no artigo 30 da LRF. Nesse contexto, a Resolução do Senado Federal nº 40/2001, utiliza-se, para a definição dos limites ao endividamento, do conceito de Dívida Pública Consolidada Líquida, o qual corresponde à dívida pública consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e demais haveres financeiros, contemplando as obrigações em aberto que deverão ser subtraídas das disponibilidades financeiras.

A elaboração da proposta dos limites ao endividamento público deve observar critérios de responsabilidade relativos ao impacto dos limites definidos sobre as demais esferas da federação, bem como prezar pela manutenção da harmonia macroeconômica e a dinâmica entre os entes, respeitando as condicionalidades de cada região. O Senado deve apresentar também as razões que permearam a proposta dos limites diferenciados para as esferas, ilustrando as necessidades e condições de cada ente, de forma que sigam as médias históricas e contemporâneas das metas de endividamento.

Os limites de endividamento são definidos em relação à Receita Corrente Líquida, o que implica na necessidade de precisa apuração desta. De acordo com o inciso I do segundo artigo da LRF, a RCL é constituída:

(...) pelo somatório das receitas tributárias, contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas, arrecadadas no período referente aos onze meses anteriores ao mês de referência e incluindo este, excluindo as duplicidades apuradas. Nos Estados devem ser deduzidos os valores referentes às parcelas transferidas aos municípios conforme determinação constitucional e as contribuições dos servidores utilizadas para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social. (BRASIL, 2000)

### **3.2.2. DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA**

Dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios. (BRASIL, 2000)

A partir do artigo 11 da Resolução do Senado Federal nº 43/2001, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ficaram proibidos de emitir títulos da dívida pública em montante superior ao necessário para o refinanciamento do principal, devidamente atualizado, da dívida mobiliária já



contratada. Tal vedação, conforme referida norma, é vigente até 31/12/2020. A LRF proíbe ainda, a emissão de títulos da dívida pública pelo Banco Central, a partir de 2002.

Sendo assim, a emissão de títulos da dívida pública é exclusivamente realizada pela União. Os limites para a Dívida Mobiliária federal são fixados através de Lei Ordinária, conforme disposto no inciso XIV do artigo 48 da Constituição Federal/1988.

### **3.2.3. OPERAÇÕES DE CRÉDITO**

Compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros. (BRASIL, 2000)

Segundo Figueiredo *et al* (2001), a LRF traz inovação ao prever a intervenção do Poder Executivo Federal na definição de limites das operações de crédito e das garantias prestadas pela União em empréstimos internos e externos. Conforme a Constituição Federal de 1988, o Poder Executivo Federal disporia somente sobre o encaminhamento da proposta referente à limitação do endividamento ao Senado Federal, no caso da dívida consolidada da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e ao Congresso Nacional, no caso da dívida mobiliária federal.

Tal estratégia de ampliação do controle do Poder Executivo sobre a gestão fiscal ocorre visando estabelecer condições sustentáveis e compatíveis com a redução do endividamento para o principal foco de variação da dívida, as operações de crédito, conforme Figueiredo *et al* (2001, p. 187):

A Constituição previa apenas que o Poder Executivo federal proporia ao Senado e ao Congresso Nacional limites globais da dívida consolidada da União, Estados, Distrito Federal e municípios e do montante da dívida mobiliária federal. A lei estende a prerrogativa constitucional ao referir-se a propostas sobre condições para operações de crédito e concessão de garantias pela União em operações de crédito interno e externo. Isso é coerente com a necessidade de harmonia entre os limites e condições da dívida e um dos principais mecanismos responsáveis pela sua variação: as operações de crédito.

Outro destaque expresso pela lei refere-se à limitação das garantias em categoria diferente das operações de crédito, uma vez que estas são concedidas para suprir o risco de inadimplência do agente tomador de empréstimo.

A LRF, em seu artigo 34, veda a realização de novas operações de crédito que se destinem a refinarciar, renovar ou postergar dívida contraída anteriormente, por parte das esferas estaduais, inclusive indiretamente através de fundos, autarquias ou empresas estatais dependentes. Ficam permitidas somente as operações entre um ente federativo e instituição financeira estatal, com exceção das que se destinem ao financiamento de despesas correntes<sup>14</sup> ou, ainda, ao refinanciamento de dívidas não contraídas junto à referida instituição.

Dessa forma, segundo Figueiredo *et al* (2001), a LRF elimina a rolagem e refinanciamento das dívidas estaduais através de acordos com a União. Salienta-se, entretanto, conforme o segundo parágrafo do artigo 35 da referida legislação, que os entes subnacionais permanecem autorizados à compra de títulos da dívida pública emitidos pela União. Nascimento e Debus (2001) destacam também o papel importante da restrição instituída pelo artigo 36 da LRF, o qual proíbe a contratação de crédito pelo ente federativo junto à instituição financeira controlada por este, a exemplo dos bancos estaduais, eliminando assim significativa fonte de aceleração do endividamento, conforme verificado nas décadas anteriores.

### **3.2.4. CONCESSÃO DE GARANTIA E REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA MOBILIÁRIA**

Concessão de garantia: compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada; Refinanciamento da dívida mobiliária: emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária. (BRASIL, 2000)

A concessão de Garantias é possibilitada aos entes federativos na contratação de operações de crédito internas ou externas, desde que observados os limites estabelecidos pelo Senado Federal. As condições para referidas operações serão detalhadas na Subseção seguinte.

O refinanciamento da dívida mobiliária através da emissão de títulos da dívida é facultado aos entes subnacionais que já possuem parte do seu endividamento aplicado nesta modalidade. Entretanto, a emissão de novos títulos da Dívida Pública Mobiliária é exclusividade do Governo Federal, conforme mencionado anteriormente neste Capítulo.

---

<sup>14</sup> De acordo com o artigo 167 da Constituição Federal de 1988, a Regra de Ouro trata da proibição de financiamento através de operações de crédito das despesas correntes.

### 3.2.5.LIMITES DO ENDIVIDAMENTO CONFORME RESOLUÇÕES DO SENADO FEDERAL Nº 40/2001 E Nº 43/2001

A Resolução do Senado Federal nº 40/2001 determina os limites globais para o montante da dívida pública consolidada dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme previsto no inciso I do artigo 30 da LRF e como estabelecido no inciso VI do artigo 52 da Constituição Federal. Ademais, a Resolução do Senado Federal nº 43/2001 estabelece as condições para a realização de operações de crédito pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive para as operações destinadas à antecipação de receita orçamentária, bem como apresenta diretrizes sobre a concessão de garantias, contragarantias, e restos a pagar.

**Quadro 1– Limites de Dívida e de Endividamento dos Estados e Distrito Federal – Brasil**

	LIMITE	OBS
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA	200% RCL	PRAZO: 15 ANOS - Redução anual de 1/15 do excedente de endividamento inicial – até 2016.
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	16% RCL	PRAZO MINIMO: 180 DIAS PARA O FIM DO MANDATO
SERVIÇO DA DÍVIDA	11,5% RCL	-
OPERAÇÕES DE ARO	7% RCL	-
GARANTIAS	22% A 32% RCL	-

**Fonte:** Resoluções do Senado Federal nº 40 e 43/2001. (BRASIL, 2001)

De acordo com o demonstrado no Quadro 1, a Dívida Consolidada Líquida dos Estados e do Distrito Federal, não poderá exceder o equivalente a duas vezes a sua RCL. O prazo de adequação, dado o grau de endividamento assimétrico entre os referidos entes, é de quinze anos a partir da data de vigência da referida Resolução, encerrando-se em 2016.

A trajetória para o enquadramento da dívida consolidada dos governos regionais e locais deverá seguir a razão anual de contração equivalente a 1/15 do endividamento inicial observado quando aprovada, em 2001, a proposta do Senado Federal. A análise do cumprimento das regulamentações definidas na LRF e nas Resoluções do Senado Federal ocorre ao final de cada quadrimestre, quando os entes federados apresentam o Relatório de

Gestão Fiscal (RGF) contendo o comparativo com os limites previstos no que tange à Dívida Consolidada e Dívida Mobiliária, concessão de garantias e operações de crédito, incluindo as destinadas à Antecipação de Receita Orçamentária.

O supracitado Relatório deve conter ainda as medidas de correção a serem adotadas nos casos em que sejam ultrapassados os limites estabelecidos e, no último quadrimestre do ano, demonstrativos das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro e inscrições em Restos a Pagar (despesas empenhadas e não pagas) que atingissem o total do saldo disponível em caixa ou ainda não inscritas por falta de saldo, cujos empenhos tenham sido cancelados.

A fiscalização, segundo o artigo 59 da LC nº 101/2000, deve ser realizada pelo Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas, em conjunto com os sistemas de controle interno de cada Poder e com o Ministério Público. Estes devem observar o cumprimento dos limites e condições estabelecidas para a contratação de operações de crédito e inscrições em Restos a Pagar, conforme disposto na Resolução do Senado Federal nº 43/2001, e em casos nos quais for observada a ultrapassagem dos limites, verificar a conformidade das providências tomadas a fim de reconduzir os montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos limites definidos pela Resolução do Senado Federal nº 40/2001. Quando os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantias estiverem acima dos limites estabelecidos pelo Senado Federal na razão de 90%, deverão os Tribunais de Contas informarem aos respectivos Poderes.

Conforme o disposto nos parágrafos quinto e sexto do artigo 30 da LRF, a revisão dos limites estabelecidos pelo Senado Federal para o endividamento poderá ocorrer quando da remessa da proposta orçamentária ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo ou, ainda, em caráter extraordinário quando da presença de instabilidade econômica ou alterações nas políticas monetária e cambial, as quais necessitem a revisão dos princípios básicos utilizados para a formulação das propostas anteriores. Isto é, possibilita ao governo federal uma margem de atuação na política macroeconômica em contextos de vulnerabilidade externa, permitindo o ajuste de reservas cambiais e taxas de juros. Entretanto, de acordo com Figueiredo *et al* (2001), em casos de perturbação externa, é permitida a revisão dos limites pelo Congresso Nacional, a fim de conter o endividamento público.

Nascimento e Debus (2001) enfatizam o caráter rígido dos prazos e condições previstos nos casos em que a dívida consolidada líquida de um ente federativo ultrapasse os tetos estabelecidos, nos quais o referido ente deverá adotar medidas visando à recondução do endividamento aos limites fixados. A LRF, em seu artigo 31, prevê que quando for observada, ao fim de um quadrimestre, a ultrapassagem da dívida consolidada, a recuperação do limite proposto deve ocorrer nos três quadrimestres subsequentes, sendo no primeiro reduzido o excesso em, no mínimo, 25%.

Enquanto perdurar o excesso, o ente fica impossibilitado de contratar novas operações de crédito, inclusive as operações de antecipação de receita, exceto as operações destinadas exclusivamente ao refinanciamento da dívida mobiliária. Adicionalmente, é necessária a geração de superávits primários, isto é, apresentando resultados equilibrados, nos quais não seja necessária a contratação de operações de crédito, as quais alongam o perfil do endividamento, através, até mesmo, da limitação de empenho. Se após o prazo previsto pela LRF o ente não retornar ao limite estabelecido ficará impossibilitado de receber transferências voluntárias<sup>15</sup> advindas da União ou dos Estados. Serão permitidas somente as transferências com aplicação direta nas áreas da saúde, educação e assistência social, evitando os impactos sociais em detrimento do equilíbrio fiscal.

As operações de crédito, cujo limite é de 16 % da RCL, conforme demonstrado no Quadro 1, são autorizadas e controladas pelo Ministério da Fazenda, inserindo, conforme Figueiredo *et al* (2001), uma nova postura no controle do endividamento, figurando institucionalmente entre as atribuições da administração central do Poder Executivo Federal, antes realizado pelo BACEN, ilustrando a reforma administrativa de fortalecimento do núcleo de planejamento e estratégia do Estado, prevista pelo Plano Diretor de Reforma do Estado<sup>16</sup>.

Nascimento e Debus (2001) ressaltam que, quando comparadas as Resoluções do Senado Federal nº 40 e nº 43 à Resolução nº 78/1998, não é observado um enrijecimento dos limites de endividamento, sendo realizado somente o ajuste dos limites ao conceito de RCL instituído como parâmetro base pela LRF. Dessa forma, a Resolução do Senado Federal nº

---

<sup>15</sup> Conforme o artigo 25 da LRF, as Transferências Voluntárias consistem na doação de receitas correntes ou de capital para outro Ente Público para auxílio ou assistência financeira, com exceção das destinadas ao Sistema Único de Saúde, conforme previsão constitucional.

<sup>16</sup> O PDRAE, documento aprovado pelo Governo FHC em 1995, estabelece um conjunto de propostas para reformado Estado Brasileiro, em direção a um Estado neoliberal, dentre as quais destacam-se as privatizações e as publicizações. Estas reformas requereram importantes alterações no Capítulo da Ordem Econômica da Carta Magna de 1988.

78/1998 previa o percentual de 18% da Receita Líquida Real como teto para a contratação de operações de crédito, enquanto as Resoluções posteriores à LC nº 101/2000 estabelecem o percentual de 16% da RCL.

O mesmo ocorre no que diz respeito ao comprometimento anual com os encargos, amortizações e juros da dívida, o inciso segundo do artigo 7 da Resolução do Senado Federal nº 43/2001 prevê o limite anual equivalente a 11,5% da RCL, conforme demonstrado no Quadro 1, enquanto a Resolução nº 78/1998 estabelecia 13% da RLR. Em suma, Nascimento e Debus (2001) enfatizam que ocorre apenas a adequação dos limites estabelecidos frente a base de cálculo mais ampla, representado pelo conceito de RCL.

Em relação às operações de crédito ARO, conforme estabelecido no artigo 38 da LRF<sup>17</sup>, estas deverão atender às exigências próprias das operações de crédito em geral e ademais, serão autorizadas somente quando da não existência de outra operação da mesma natureza a qual ainda não tenha sido resgatada e, até o penúltimo ano de mandato dos Governadores. O saldo devedor limite de cada esfera subnacional, definido no artigo 10 da Resolução do Senado Federal nº 43/2001, não poderá exceder a 7% da sua Receita Corrente Líquida, conforme demonstrado no Quadro 1.

No que se refere a concessão de garantias por parte dos entes federativos em operações de crédito internas ou externas, o limite a ser observado é de 22% da RCL, conforme demonstrado no Quadro 1. No entanto, este percentual pode ser elevado a 32% nos casos em que o Estado Subnacional: i) nos últimos dois anos, a contar da data em que a concessão da garantia for apreciada, este não tenha sido convocado a honrar garantias prestadas; ii) esteja regular perante os limites de endividamento previstos pela Resolução do Senado Federal nº 40/2001 e limites de despesa com pessoal estabelecidos no artigo 19 da LRF<sup>18</sup>, bem como seja observada a conformidade com o Programa de Ajuste Fiscal instituído pela Lei nº 9.496/1997.

---

<sup>17</sup>O conceito estabelecido pelo artigo 38 da LRF define as Operações de ARO como operações contratadas para atender às insuficiências de caixa durante o exercício financeiro, as quais poderão ser realizadas a partir do décimo dia após o início do exercício, e integralmente liquidadas, incluindo juros e outros encargos até o dia dez de dezembro de cada ano.

<sup>18</sup> O Estados devem observar o percentual de 60% da RCL para as Despesas com Pessoal.

### 3.3. A PROPOSTA DE RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA DOS ESTADOS COM A UNIÃO EM 2014

Em 2014, foi aprovada a Lei Complementar nº 148/2014 que prevê alterações na Lei de Responsabilidade Fiscal no que tange aos contratos de refinanciamento das dívidas entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Segundo o artigo 2º da referida LC nº 148/2014, as condições para o refinanciamento são:

I – juros calculados e debitados mensalmente, à taxa nominal de 4% a.a. (quatro por cento ao ano) sobre o saldo devedor previamente atualizado;

II – atualização monetária calculada mensalmente com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou outro índice que venha a substituí-lo.

§ 1º Os encargos de que trata o caput ficarão limitados à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) para os títulos federais.

§ 2º Para fins de aplicação da limitação referida no § 1º, será comparada mensalmente a variação acumulada do IPCA + 4% a.a. (quatro por cento ao ano) com a variação acumulada da taxa Selic.

§ 3º O IPCA e a taxa Selic estarão referenciados ao segundo mês anterior ao de sua aplicação.

Possibilita à União a concessão de descontos aos devedores, em valor correspondente à diferença entre o saldo devedor em 1º de janeiro de 2013 e o montante apurado desde a assinatura do contrato, atualizado pela taxa Selic acumulada, sobre o estoque devido.

A referida lei, em seu artigo 5º, autoriza a firmação de Programas de Acompanhamento Fiscal com os estados não englobados pelo Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal previsto na Lei 9.496/1997, Amapá e Tocantins, os quais devem conter, além de objetivos específicos para a unidade federativa, metas referentes à relação entre a Dívida Fundada e a Receita Líquida Real, resultado primário, despesas com o funcionalismo público, receitas de arrecadação própria, gestão pública e investimento. O programa deverá ser mantido pelo prazo de cinco exercícios financeiros a partir do qual foi contratada a operação de crédito a que se refere, podendo apenas contrair novas obrigações que estejam previstas no programa.

Em agosto de 2015, foi sancionada a Lei nº 151/2015 prevendo a autorização para transferir 70% do montante relativo aos depósitos judiciais e administrativos, em valores atualizados, para a conta do Tesouro do Estado. Os recursos poderão ser utilizados para ajustar as contas públicas estaduais através do pagamento de precatórios judiciais, da dívida pública fundada, das despesas de capital e da recomposição dos fluxos de pagamento e no equilíbrio dos fundos de previdência.

## **4. A DÍVIDA DOS ESTADOS BRASILEIROS NO PERÍODO ENTRE 2000-2014**

Neste capítulo aborda-se a trajetória da dívida dos entes subnacionais após a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, desde 2000. Dessa forma, verificar-se-á o impacto da referida legislação sobre o quadro fiscal estadual. Inicialmente examina-se o comportamento da relação entre a Dívida Consolidada Líquida e a Receita Corrente Líquida de cada estado brasileiro, organizados de acordo com a divisão geopolítica das regiões brasileiras. Na sequência analisam-se os indicadores das operações de crédito, concessão de garantias e operações de Antecipação da Receita Orçamentária para os estados que apresentaram maior relação entre a Dívida Consolidada Líquida e a Receita Corrente Líquida: Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo.

### **4.1. METODOLOGIA**

Para dados relativos aos indicadores de Gestão Fiscal da Dívida Consolidada Líquida utilizou-se como fonte o domínio digital da Secretaria do Tesouro Nacional/Ministério da Fazenda, no qual são divulgados, anualmente, os dados fornecidos pelos estados subnacionais até a data de trinta e um de maio, obedecendo ao disposto no inciso II do artigo 51 da LRF. Os dados relativos às Operações de Crédito, concessão de Garantias e Operações de Antecipação de Receita Orçamentária foram coletados junto à Secretaria da Fazenda de cada Estado, as quais publicam em seu domínio eletrônico, quadrimestralmente, os Relatórios de Gestão Fiscal de cada esfera, de acordo com as regulamentações descritas no artigo 54 da LRF.

O período de análise é compreendido entre 2000, ano no qual foi promulgada a LC nº 101/2000, até o ano de 2014, por ser o último exercício de que se dispõe os dados integrais, tendo em vista que o presente exercício se encerrará somente em 31/12/2015. Os Estados foram agrupados entre as regiões geopolíticas brasileiras, visando facilitar a visualização e análise, tendo em vista as similaridades entre os entes que compõe cada região.

### **4.2 DÍVIDA CONSOLIDADA LIQUIDA**



Conforme abordado no Capítulo 3, a gestão fiscal da DCL deve obedecer, nos Estados Nacionais, o limite de 200% da RCL. Na Tabela 2 demonstra-se o comportamento desta razão para os Estados da Região Norte.

**Tabela 2 - Relação entre a Dívida Consolidada Líquida e a Receita Corrente Líquida dos estados da Região Norte brasileira no período entre 2000 e 2014 – em %**

<b>UF</b>	<b>AC</b>	<b>AM</b>	<b>AP</b>	<b>PA</b>	<b>RO</b>	<b>RR</b>	<b>TO</b>
<b>31/12/00</b>	104,25	100,03	4,57	56,81	111,09	30,95	35,04
<b>31/12/01</b>	83,31	68,52	5,03	63,33	105,27	28,33	26,87
<b>31/12/02</b>	72,50	66,84	27,98	66,72	144,87	35,15	37,03
<b>31/12/03</b>	67,82	55,55	27,68	60,55	121,45	43,27	26,22
<b>31/12/04</b>	62,09	44,83	22,64	60,43	102,90	4,24	34,84
<b>31/12/05</b>	44,71	37,32	10,51	46,00	84,75	15,37	13,80
<b>31/12/06</b>	51,64	33,33	10,82	43,58	71,85	10,33	12,75
<b>31/12/07</b>	41,12	18,98	9,60	34,51	64,44	0	8,47
<b>31/12/08</b>	28,43	12,81	4,05	28,26	50,37	0	9,88
<b>31/12/09</b>	36,54	23,68	11,01	23,85	53,04	30,99	11,01
<b>31/12/10</b>	53,72	27,09	18,03	28,62	54,10	4,12	16,36
<b>31/12/11</b>	50,36	19,36	12,00	19,38	49,60	0	20,65
<b>31/12/12</b>	58,43	15,32	17,80	10,79	45,01	19,60	20,61
<b>31/12/13</b>	68,51	21,98	26,24	10,34	62,45	37,49	25,64
<b>31/12/14</b>	73,91	30,76	41,21	9,96	62,13	18,44	32,67

**Fonte: -Secretaria do Tesouro Nacional/Ministério da Fazenda 2015- elaborada pela autora**

De acordo com os dados da Tabela 2, observa-se que todos os estados já se encontravam, em 2000, cumprindo o limite estabelecido pela Resolução do Senado Federal nº 40/2001, e, dessa forma mantiveram-se até 2014. Ressalva-se que os índices módicos e até mesmo negativos verificados nos estados do Amapá e Roraima decorrem do disposto no segundo parágrafo do artigo 2º da LRF, o qual prevê o não computo na Receita Corrente Líquida, das transferências federais destinadas ao atendimento das Despesas com Pessoal,

conforme previsão constitucional e inciso V do artigo 19 da LC nº 101/2000. Sendo assim, tais valores reduzem também as despesas e conseqüentemente a necessidade de endividamento.

Os estados da Região Norte brasileira que apresentaram os maiores valores para o indicador DCL/RCL, no ano de 2014, foram o Acre e Rondônia, nos quais foi registrado, respectivamente, 73,91% e 62,13%. Em 2000, Rondônia apresentava o maior índice, de 111,09%, seguido pelo Acre, com 104,25% e Amazonas, com 100,03%. Destaca-se que este último, no ano seguinte, reduziu em 31,5% a sua relação, alcançando 68,52%, devido ao aumento das receitas.

No que tange ao estado do Acre, o mesmo seguiu trajetória descendente até o ano de 2005, tendo nos três anos subsequentes apresentado trajetória irregular, chegando a verificar sua menor relação DCL/RCL, no período analisado, em 2008, com 28,43%. Entretanto, nos anos seguintes voltou a registrar elevação e assim manteve-se até 2014. O estado de Rondônia logrou modesta redução no ano de 2001 para o referido indicador, todavia, em 2002, registrou o maior índice verificado na Região Norte no período entre 2000 e 2014, atingindo 144,87%. Na sequência observou tendência majoritariamente descendente, com exceção dos últimos dois anos verificados, quando atingiu, em 2013, o patamar de 62%, e assim manteve-se em 2014.

O estado do Amapá, o qual registrava a menor relação DCL/RCL em 2000, quando verificava somente 4,57% da sua Receita Corrente Líquida comprometida com o endividamento, apresentou crescimento expressivo em 2002, quando atingiu quase 28%. Entretanto, seguiu tendência decrescente até o ano de 2008, quando inverte esta tendência e volta a crescer, tendo nos últimos dois anos observado acelerado esta elevação, chegando a atingir o terceiro maior índice para o indicador na Região Norte do país em 2014. O estado de Roraima verificou trajetória irregular durante o período estudado, alcançando seu ápice, de 43,27%, em 2003, e o seu menor índice em 2008, quando apresentou 12,79% negativos, decorrentes, conforme destacado no início desta Seção, da não contabilização dos recursos federais na Receita Corrente Líquida. Configurou como a segunda menor relação DCL/RCL na parte norte brasileira em 2014, registrando 18,44%.

O estado paraense seguiu trajetória basicamente descendente ao longo do período analisado, alcançando pouco abaixo de 10% para o indicador da Dívida Consolidada Líquida em 2014. O estado de Tocantins apresentou reduções significativas em 2005, na proporção de

21% e manteve a tendência decrescente até o ano de 2009, quando voltou a crescer, alcançando 32,67% em 2014.

**Tabela 3 - Relação entre a Dívida Consolidada Líquida e a Receita Corrente Líquida dos estados da Região Nordeste brasileira no período entre 2000 e 2014 – em %**

UF	AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	RN	SE
<b>31/12/00</b>	223,31	163,79	87,39	257,75	152,51	85,63	173,31	70,90	88,01
<b>31/12/01</b>	178,23	170,74	93,77	209,82	109,82	111,84	173,71	54,01	77,85
<b>31/12/02</b>	236,00	181,62	117,50	272,62	142,44	125,35	164,04	64,61	72,58
<b>31/12/03</b>	276,85	163,14	105,68	222,04	117,16	117,27	151,62	53,40	68,49
<b>31/12/04</b>	264,45	141,90	92,24	174,24	107,63	103,77	141,78	37,91	64,71
<b>31/12/05</b>	224,64	116,64	73,09	132,64	88,76	83,27	109,44	31,85	45,32
<b>31/12/06</b>	221,59	102,26	60,36	115,13	75,71	66,59	84,69	26,28	57,12
<b>31/12/07</b>	200,24	82,41	38,29	91,42	60,00	53,06	77,93	22,11	42,31
<b>31/12/08</b>	197,13	71,91	23,55	73,95	48,17	42,45	60,25	19,46	21,84
<b>31/12/09</b>	180,92	62,94	17,22	68,21	34,18	43,16	60,21	17,42	26,65
<b>31/12/10</b>	161,66	52,13	27,73	63,65	35,72	38,26	53,99	20,29	33,30
<b>31/12/11</b>	147,88	46,38	29,38	47,18	24,91	39,02	56,78	13,11	43,42
<b>31/12/12</b>	150,43	49,10	27,70	41,12	26,26	45,75	50,50	10,56	52,77
<b>31/12/13</b>	146,35	47,13	29,45	38,21	26,70	52,76	58,60	14,75	55,07
<b>31/12/14</b>	153,89	39,94	42,20	46,26	36,98	57,93	60,89	n.d	57,07

**Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/Ministério da Fazenda 2015 - elaborada pela autora**

De acordo com a Tabela 3, é possível observar que, no ano de 2014, todos os estados pertencentes à Região Nordeste brasileira encontravam-se abaixo dos limites estabelecidos pela Resolução do Senado Federal nº 40/2001. Em 2000, ano em que foi publicada a LRF, os estados do Alagoas e Maranhão apresentavam, respectivamente, 223,31% e 257,75% para a relação entre DCL/RCL, na sequência, no ano em que foi editada a Resolução do Senado Federal supracitada, ambos os estados tiveram redução significativa. Entretanto, no ano seguinte, registraram índices superiores aos verificados no primeiro ano analisado.

O estado do Alagoas adequou-se ao limite da Dívida Consolidada Líquida definido pelo Senado Federal no ano de 2008 e, a partir de então, seguiu trajetória de redução moderada até o ano de 2013, quando apresentou crescimento de 5,15%, atingindo 153,89% em 2014, figurando, assim, a maior relação DCL/RCL verificada na região. O estado Maranhão enquadrou-se no limite de 200% estabelecido pela Resolução do Senado Federal nº 40/2001 no ano de 2004, quando alcançou 174,24% para a referida relação, tendo nos anos subsequentes seguido tendência de queda significativa, excetuando o exercício de 2014, no qual observou rápido aumento. Todavia, foi o estado que apresentou maior redução no indicador, passando do estado com maior índice de endividamento no ano de 2000, para um dos menores índices verificados na região no ano de 2014, com 46,26%.

Os demais estados, como citado anteriormente, no ano de 2000 já se encontravam dentro dos limites firmados pela Resolução do Senado Federal nº 40/2001 e, dessa forma permaneceram até o ano de 2014. Os estados da Bahia e da Paraíba, os quais, em 2000, ocupavam, respectivamente, as posições de 4º e 5º maior indicador da DCL, posicionaram-se entre os três estados que apresentaram a menor relação no último ano analisado, com 39,94% e 36,98%. Ressalta-se que tal redução pode ser atribuída ao aumento expressivo das receitas, tendo a RCL da Bahia passado de R\$ 5.105.240 mil em 2000 para R\$ 26.731.074 mil em 2014. O estado do Piauí também apresentou redução significativa no indicador da DCL devido ao aumento das receitas, passando de 173,31% em 2000 para 60,89% no último ano estudado.

Os estados do Ceará, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe apresentaram trajetória irregular ao longo dos 15 anos analisados, todavia, no ano de 2014 todos registraram diminuição na relação DCL/RCL relativamente aos índices iniciais verificados em 2000. Os estados do Rio Grande do Norte e Sergipe mantiveram-se, por todo o período observado, referido índice inferior a 100%, e, embora o dado de 2014 do primeiro estado não esteja disponível, é possível supor, com base nos anos anteriores e ausência de episódios econômicos que acelerassem demasiadamente o endividamento, que este não atingiu 100%.

**Tabela 4 - Relação entre a Dívida Consolidada Líquida e a Receita Corrente Líquida dos estados da Região Centro Oeste brasileira e Distrito Federal no período entre 2000 e 2014 – em %**

UF	DF	GO	MS	MT
<b>31/12/00</b>	35,94	313,28	309,55	250,47
<b>31/12/01</b>	35,09	281,43	294,23	196,91
<b>31/12/02</b>	39,80	277,13	310,34	159,01
<b>31/12/03</b>	35,80	240,43	266,64	175,56
<b>31/12/04</b>	27,64	221,38	232,69	130,08
<b>31/12/05</b>	34,62	185,06	201,10	111,30
<b>31/12/06</b>	32,70	181,91	181,12	109,80
<b>31/12/07</b>	19,10	160,55	148,30	94,06
<b>31/12/08</b>	16,03	140,35	115,27	69,95
<b>31/12/09</b>	17,33	128,46	114,65	54,08
<b>31/12/10</b>	18,13	129,91	119,74	55,33
<b>31/12/11</b>	15,92	101,04	113,14	39,91
<b>31/12/12</b>	10,01	101,96	105,39	30,47
<b>31/12/13</b>	16,09	92,36	102,41	34,62
<b>31/12/14</b>	20,67	89,76	98,20	42,41

**Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/Ministério da Fazenda - 2015 - elaborada pela autora**

Verifica-se, a partir da Tabela 4, que, no ano de promulgação da LRF, com exceção do Distrito Federal, todos os estados que compõe a Região Centro Oeste brasileira apresentavam altos valores para o indicador da DCL, Goiás com 313,28%, seguido pelo estado de Mato Grosso do Sul com 309,55% e, na sequência, o estado do Mato Grosso com 250,47%. Contudo, no último exercício financeiro observado, todos os estados e o Distrito Federal encontravam-se enquadrados nos limites atribuídos pelo Senado Federal.

O estado goiano adequou-se aos limites definidos pela Resolução do Senado Federal nº 40/2001 no ano de 2005, quando alcançou 185,06%, a partir do qual manteve tendência, majoritariamente, declinante. O estado de Mato Grosso do Sul seguiu trajetória similar,

decrecente, porém adequou-se à referida norma do Senado Federal no ano seguinte ao estado de Goiás, atingindo 181,12%.

O estado do Mato Grosso, no ano em que foi publicada a Resolução do Senado Federal citada, já registrou o indicador dentro da margem estipulada, no valor de 196,91% e, apresentando trajetória de queda significativa por praticamente todo o período de análise. Verificou, em 2014, apesar do aumento relativamente expressivo em relação ao ano de 2013, índice de 42,41%, o qual representa uma redução da magnitude de 83% em relação ao índice observado no ano 2000. No que concerne ao Distrito Federal, este apresentou trajetória inconstante para a relação DCL/RCL no período estudado, tendo alcançado, em 2012, seu menor indicador no percentual de 10,01%. Entretanto, nos últimos dois anos observados, registrou acelerada elevação terminando o exercício de 2014 com 20,67%.

**Tabela 5 - Relação entre a Dívida Consolidada Líquida e a Receita Corrente Líquida dos estados da Região Sudeste brasileira no período entre 2000 e 2014 – em %**

<b>UF</b>	<b>ES</b>	<b>MG</b>	<b>RJ</b>	<b>SP</b>
<b>31/12/00</b>	97,83	141,38	207,03	193,03
<b>31/12/01</b>	82,76	234,45	189,88	197,03
<b>31/12/02</b>	115,74	262,65	234,76	227,37
<b>31/12/03</b>	101,62	242,80	201,22	223,98
<b>31/12/04</b>	73,04	224,39	204,33	222,98
<b>31/12/05</b>	43,70	203,10	190,10	197,12
<b>31/12/06</b>	33,71	189,13	172,48	189,47
<b>31/12/07</b>	19,01	187,76	173,47	170,70
<b>31/12/08</b>	10,35	176,32	160,35	162,95
<b>31/12/09</b>	8,50	179,49	162,91	150,41
<b>31/12/10</b>	17,18	182,34	156,23	152,86
<b>31/12/11</b>	13,67	181,79	145,84	145,69
<b>31/12/12</b>	14,97	174,54	165,13	153,87
<b>31/12/13</b>	20,74	183,38	153,78	141,93

<b>31/12/14</b>	26,97	178,97	178,19	147,81
-----------------	-------	--------	--------	--------

**Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/Ministério da Fazenda – 2015 - elaborada pela autora**

No primeiro ano analisado na Tabela 5, o único estado da Região Sudeste brasileira que apresentava relação entre a Dívida Consolidada Líquida e a Receita Corrente Líquida maior do que o limite posteriormente estabelecido pela Resolução do Senado Federal nº 40/2001 era o Rio de Janeiro, com 207,03%. Todavia, nos dois anos seguintes, primeiro Minas Gerais, em 2001, acompanhado por São Paulo, em 2002, atingiram o patamar de 200%, com 234,45% e 227,37%, respectivamente.

O estado mineiro observou, a partir de 2002 até 2008, trajetória estritamente declinante e, manteve moderadas oscilações até o ano de 2014, no qual registrou 178,97% para a relação DCL/RCL. O estado do Rio de Janeiro adequou-se aos limites previstos na norma do Senado Federal no ano de 2005, ademais, apresentou variações no indicador e endividamento por vezes positivas, por outras negativas. Teve seu menor valor em 2011, no percentual de 145,84% e, encerrou o período estudado na casa de 178%.

Após seu ápice em 2002, o estado paulista verificou, nos sete anos subsequentes, tendência notadamente decrescente, quando passou por oscilações moderadas e registrou 147,81% em 2014. Já o estado do Espírito Santo manteve-se, ao longo dos quinze anos observados, dentro do teto estabelecido pelo Senado Federal. Seu maior indicador da DCL foi registrado em 2002, com 115,74%, tendo nos exercícios seguintes apresentado quedas expressivas, chegando a alcançar 8,50% em 2009. Tal redução decorre o enxugamento do montante da DCL em conjunto a um ligeiro aumento das receitas. Nos últimos anos analisados, inverteu referida tendência e encerrou o período com quase 27%.

**Tabela 6 - Relação entre a Dívida Consolidada Líquida e a Receita Corrente Líquida dos estados da Região Sul brasileira no período entre 2000 e 2014 – em %**

<b>UF</b>	<b>PR</b>	<b>RS</b>	<b>SC</b>
<b>31/12/00</b>	128,79	266,45	183,03
<b>31/12/01</b>	134,10	251,19	145,50
<b>31/12/02</b>	123,74	279,23	194,61
<b>31/12/03</b>	104,64	280,00	166,78
<b>31/12/04</b>	107,64	282,70	164,48
<b>31/12/05</b>	129,04	257,79	119,37
<b>31/12/06</b>	125,77	253,48	108,87
<b>31/12/07</b>	116,33	253,83	90,34
<b>31/12/08</b>	118,71	234,48	77,40
<b>31/12/09</b>	112,22	219,53	60,66
<b>31/12/10</b>	89,17	214,00	62,95
<b>31/12/11</b>	75,84	213,77	45,67
<b>31/12/12</b>	59,81	218,13	40,58
<b>31/12/13</b>	59,91	208,58	47,92
<b>31/12/14</b>	58,14	209,33	45,14

**Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/Ministério da Fazenda - 2015 - elaborada pela autora**

De acordo com a Tabela 6, em 2000, o único estado da Região Sul do país que apontava relação DCL/RCL acima do estipulado, no ano seguinte, pela Resolução do Senado Federal nº 40/2001 era o Rio Grande do Sul. Os demais estados, entre o ano de publicação da LRF e o último ano analisado permaneceram aquém dos limites da DCL previsto na referida Resolução.

Destaca-se que o Rio Grande do Sul, até o ano corrente, apresenta o indicador DCL/RCL superior ao teto definido, não logrando êxito na adequação aos limites e, tampouco na redução, na proporção anual de 1/15, disposta no inciso I do artigo 4 da Resolução do Senado Federal nº 40/2001 até o ano de 2008, quando percebe-se moderada diminuição do



índice, na ordem de 7,6%. Atingiu seu menor valor no ano de 2013, quando registrou 208,58% e, no ano seguinte, obteve novo avanço, verificando 209,33%.

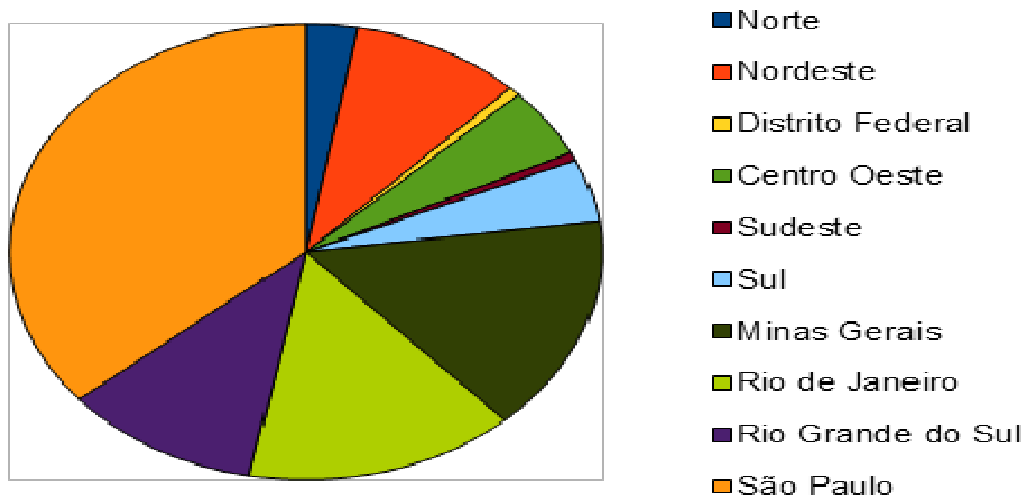
O estado do Paraná seguiu trajetória irregular durante todo o período analisado, porém, a partir de 2008, verifica tendência decrescente e encerra 2014 com 58,14% para a relação DCL/RCL, a qual representa uma redução de quase 55% em relação ao valor observado no ano 2000. Tal decréscimo ocorreu, principalmente, pelo aumento das receitas.

O terceiro estado que compõe a Região Sul, Santa Catarina, apresentou recuperação do endividamento ainda superior à verificada no Paraná. Em 2000, observava 183,03% no indicador da DCL e registrou, em 2014, 45,14%. Descreveu tendência de queda acelerada por praticamente todo o período compreendido, entretanto, destaca-se o salto registrado no ano de 2005, quando passou de 164,48% no ano anterior para 119,37%.

#### 4.3 UM CASO A PARTE: MG, RJ, RS e SP

Nesta Seção são analisados os indicadores da Dívida Consolidada Líquida, Operações de Crédito, concessão de Garantias e Operações de Antecipação de Receita Orçamentária, conforme disposto no capítulo VII da LRF e limitado pelas Resoluções do Senado Federal nº 40/2001 e nº 43/2001, dos estados responsáveis pela maior parte do endividamento das esferas subnacionais. Conforme analisado na Seção 4.2, estes estados foram: Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo.

**Gráfico 1 -Participação dos principais estados brasileiros endividados no saldo total da DCL no ano de 2014 – Em %**



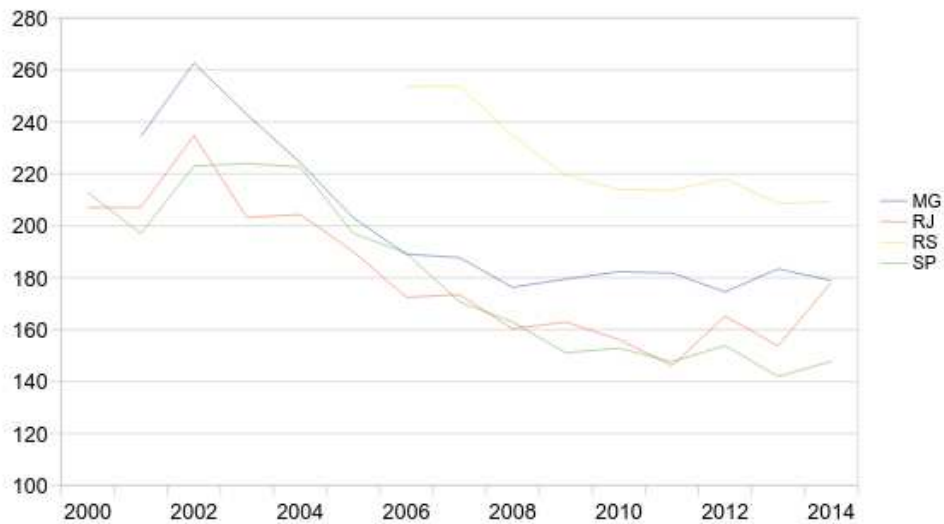
**Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/Ministério da Fazenda - 2015 - elaborada pela autora**

De acordo com o Gráfico 1, observa-se que os estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo responderam por, respectivamente, 15%, 15%, 11% e 36% do saldo total da Dívida Consolidada Líquida dos estados brasileiros, representando um total de 77%. Ressalta-se que três destes estados estão englobados na Região Sudeste, de forma que, como apresentado no Gráfico 1, a Região Sudeste considera somente a DCL referente ao estado do Espírito Santo.

Todavia, destaca-se que, conforme o Gráfico 2, os estados que apresentam maior percentual no montante da DCL não coincidem, necessariamente, com os estados que apresentam maior relação DCL/RCL, em virtude do montante da respectiva, Receita Corrente Líquida. Em 2014, o estado que apresentou maior indicador de endividamento foi o Rio Grande do Sul, atingindo quase 210%, enquanto responde por somente 11% da Dívida Consolidada Total dos estados. Entretanto, o estado de São Paulo, responsável por 36% da

DCL total, no último ano analisado, era o estado que apresentava menor coeficiente DCL/RCL entre os estados destacados, com pouco abaixo de 148%.

**Gráfico 2 - Relação DCL/RCL dos estados de MG, RJ, RS e SP no período entre 2000 e 2014 – Em %**



**Fonte: Secretaria da Fazenda Estadual dos estados de MG, RJ, RS e SP – 2015 - elaborada pela autora**

Verifica-se, conforme o Gráfico 2, que o indicador referente a DCL em relação à RCL apresentou trajetória decrescente nos quatros estados com maior endividamento. Nos primeiros anos analisados o estado de Minas Gerais destacava-se, apresentando índice superior a 260% em 2003, entretanto, no ano de 2014 conseguiu reduzir o indicador alcançando 180%. Outro destaque deve ser atribuído ao estado de São Paulo, o qual atingiu 220% no ano de 2005, porém reduziu para, aproximadamente 150% em 2014.

**Tabela 7 - Relação entre Operações de Crédito internas e externas e Receita Corrente Líquida nos Estados de MG, RJ, RS e SP no período entre 2000 e 2014 - em %**

	<b>MG</b>	<b>RJ</b>	<b>RS</b>	<b>SP</b>
<b>2000</b>	ND	ND	ND	1,00
<b>2001</b>	ND	2,41	ND	0,59
<b>2002</b>	ND	2,79	ND	1,2
<b>2003</b>	0,13	0,99	ND	1,31
<b>2004</b>	0,06	1,24	ND	1,11
<b>2005</b>	0,33	1,22	ND	0,66
<b>2006</b>	1,15	1,35	0,22	0,61
<b>2007</b>	0,82	0,61	-	0,29
<b>2008</b>	1,9	0,55	7,16	1,14
<b>2009</b>	4,48	0,95	-	2,26
<b>2010</b>	4,71	3,75	3,88	1,59
<b>2011</b>	0,78	3,24	-	1,12
<b>2012</b>	9,49	11,71	2,68	0,68
<b>2013</b>	5,71	10,69	1,91	3,58
<b>2014</b>	0,25	10,6	5,8	4,83

**Fonte: Secretaria da Fazenda Estadual dos estados de MG, RJ, RS e SP – 2015 - elaborada pela autora**

Infere-se, conforme Tabela 7, que as operações de crédito contratadas pelos estados que apresentaram maior relação DCL/RCL, ao longo de todo período analisado, compreendido entre 2000 e 2014, permaneceram abaixo do limite estabelecido pela Resolução do Senado Federal nº 43/2001, de 16% da Receita Corrente Líquida. O estado de Minas Gerais teve sua maior contratação de crédito em 2012, quando 9,49% da sua RCL estava comprometida com as referidas operações. O principal credor do estado mineiro neste ano foi o BNDES, através do I Programa de Desenvolvimento Integrado, o qual injetou R\$ 3,7 bilhões nas contas do referido estado. No ano seguinte, 2013, o estado já apresentou

redução no indicador das operações de crédito e, em 2014, retornou aos índices verificados inicialmente, abaixo de 1% da RCL.

O estado carioca foi o estado que verificou a maior relação Operações de Crédito/RCL entre os quatro estados. Todavia, ressalta-se que o seu maior índice foi registrado em 2012, quando atingiu 11,71%, o qual não ultrapassava o teto definido pelo Senado Federal. Na maioria dos anos estudados, o estado do Rio de Janeiro manteve suas operações de crédito entre 0,55% e 4% da RCL, elevando somente, como citado, no ano de 2012, tendo reduzido em quase 9% tal indicador no ano seguinte, mantendo-se no patamar de 2% até 2014.

O estado do Rio Grande do Sul tem seus dados referentes às operações de crédito disponíveis somente a partir do ano de 2006, nos quais observa-se baixo comprometimento da RCL com referidas operações, apesar de seu indicador DCL/RCL ter permanecido acima do limite definido na Resolução do Senado Federal nº 40/2001 por todo o período. Seu maior indicador das operações de crédito foi registrado em 2008, quando alcançou 7,16%, porém, nos demais exercícios, manteve-se abaixo de 5%, excetuando o ano de 2014, no qual verificou 5,8%. Ademais, nos anos de 2007, 2009 e 2011 não foram contratadas operações de crédito internas e externas.

O estado de São Paulo é o estado que apresenta as menores relações entre a contratação de crédito interna e externa e a RCL entre os quatro estados. O ápice do referido estado foi alcançado em 2014, quando registrou 4,83%, devido aos empréstimos tomados junto ao BNDES para construção e ampliação do transporte metroviário. Nos anos anteriores, com exceção de 2008, o indicador situou-se abaixo de 2%, somente em 2008 e 2013 foi relativamente elevado, como também observado no último ano de análise.

**Tabela 8 - Concessão de Garantias em relação à Receita Corrente Líquida dos estados de MG, RJ, RS e SP no período entre 2000 e 2014 - Em %**

	<b>MG</b>	<b>RJ</b>	<b>RS</b>	<b>SP</b>
<b>2000</b>	ND	6,22	ND	34
<b>2001</b>	ND	5,1	ND	29,02
<b>2002</b>	-	4,75	ND	32,2
<b>2003</b>	-	3,41	ND	25,68
<b>2004</b>	-	3,96	ND	22,16
<b>2005</b>	11,76	3,88	ND	16,98
<b>2006</b>	12,2	3,69	2,99	10,09
<b>2007</b>	3,91	3,85	2,39	7,38
<b>2008</b>	2,99	4,52	1,96	6,85
<b>2009</b>	3,02	5,84	1,43	4,82
<b>2010</b>	2,65	5,76	0,99	3,42
<b>2011</b>	2,36	4,98	0,77	3,4
<b>2012</b>	2,26	4,82	0,53	2,82
<b>2013</b>	1,76	0,14	0,62	2,34
<b>2014</b>	1,58	0,1	1,22	2,47

**Fonte: Secretaria da Fazenda Estadual dos estados de MG, RJ, RS e SP – 2015 - elaborada pela autora**

No que tange à concessão de garantias pelos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo, entre o ano em que foi promulgada a LRF e 2014, observa-se que, de acordo com a Tabela 8, o único estado que ultrapassou os limites estabelecidos pelo artigo 9 da Resolução do Senado Federal nº 43/2001 foi São Paulo. Contudo, os quatro estados apresentaram tendência decrescente para o indicador Garantias/RCL no período analisado.

O estado de São Paulo, no ano em que foi publicada a Lei Complementar nº 101/2000 encontrava-se com 34% da RCL atrelada à concessão de garantias e, no ano de

2002, quando entrava em vigor efetivamente o limite aprovado pelo Senado Federal o estado apresentou um excesso a regularizar de 0,2%. Observa-se, nos anos subsequentes, quedas aceleradas no indicador, encerrando o período com pouco abaixo de 2,5% da RCL comprometida com as operações de garantias.

O estado de Minas Gerais apresenta os dados relativos à concessão de garantias a partir de 2002, entretanto, neste ano e nos dois subsequentes, o estado não endividou-se por meio das referidas operações. Nos anos de 2005 e 2006 verificou índices próximos a 12%, porém reduziu significativamente referido índice em 2007, com uma queda na magnitude de 68%, através da qual alcançou 3,91%. O estado mineiro manteve tendência moderadamente redutiva nos anos seguintes.

O estado do Rio de Janeiro, em 2000, apresentava o percentual de 6,22% para o indicador das garantias e, ao longo de praticamente todo o período permaneceu verificando trajetória descendente, com exceção dos anos de 2008 e 2009, onde registrou ligeira elevação. O estado gaúcho apresentou valores módicos para a relação Garantias/RCL por todo o período em que dispõe dos dados, a partir de 2006, ano em que observou o seu maior índice, de quase 3% da RCL referente à concessão de garantias. Registrou rápido aumento em 2014, exercício em que encerrou com 1,22% da RCL comprometida com referidas operações de garantias.

**Tabela 9 - Relação entre as Operações de Aro e a RCL dos estados de MG, RJ, RS e SP no período entre 2000 e 2014 - Em %**

	<b>MG</b>	<b>RJ</b>	<b>RS</b>	<b>SP</b>
<b>2000</b>	ND	ND	ND	-
<b>2001</b>	ND	-	ND	-
<b>2002</b>	ND	-	ND	-
<b>2003</b>	-	-	ND	-
<b>2004</b>	-	-	ND	-
<b>2005</b>	-	-	ND	-
<b>2006</b>	-	-	-	-
<b>2007</b>	-	-	-	-
<b>2008</b>	-	-	-	-
<b>2009</b>	-	-	-	-
<b>2010</b>	-	-	-	-
<b>2011</b>	-	-	-	-
<b>2012</b>	-	-	-	-
<b>2013</b>	-	-	-	14,4
<b>2014</b>	-	-	-	-

**Fonte: Secretaria da Fazenda Estadual dos estados de MG, RJ, RS e SP – 2015 - elaborada pela autora**

Pela Tabela 9, verifica-se que entre, os estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo, os quais dispõem de dados a partir de, respectivamente, 2003, 2001 2006 e 2000 até o ano de 2014, o único a contratar operações de antecipação da receita orçamentária foi o estado de São Paulo. Em 2013 o estado contratou referidas operações no total correspondente à 14,4% da RCL, entretanto, o limite fixado pela Resolução do Senado Federal nº 43/2001 é de 7%. Sendo assim, no ano seguinte o estado paulista regularizou a situação, bem como não realizou a contratação de novas operações desta modalidade.



## CONCLUSÃO

Desde a Reforma Tributária de 1966, passando pelos acordos de Renegociação parcial das dívidas estaduais por parte da União até a Renegociação total proposta pela Lei nº 9496/1997, os estados experimentaram fases predominantemente de perdas no que tange à autonomia fiscal e tributária. Os acordos, além do ajuste fiscal, ensejavam a reforma das relações institucionais federativas a fim de recuperar a capacidade de ampliação dos gastos das esferas subnacionais. A Lei de Responsabilidade Fiscal se insere neste contexto, destacando ainda a Reforma do Modelo do Estado advinda do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, ao delinear as práticas da Gestão Fiscal a fim de promover o planejamento transparente para a redução do endividamento e prevenção de riscos capazes de alterar o equilíbrio das contas públicas.

A LRF garantiu consistência ao Programa de Renegociação ao inserir novos parâmetros de controle do endividamento. Adicionalmente, os limites propostos pelas resoluções do Senado anteriormente não obtinham êxito no controle do endividamento, uma vez que, através das chamadas operações extra-limite, permitiam o refinanciamento das esferas.

Sendo assim, analisou-se os impactos da LRF sobre as finanças públicas estaduais, verificando se esta foi eficiente no referido controle ao endividamento, ou seja, se logrou êxito na redução dos indicadores propostos na legislação. Verificou-se que, no ano em que foi promulgada a LRF, a Dívida Consolidada Líquida de sete estados brasileiros encontrava-se acima da relação de 200% da RCL definida pela Resolução do Senado Federal nº 40/2001. Na Região Nordeste, destacam-se os estados do Alagoas e Maranhão, na Região Centro Oeste todos os estados, com exceção do Distrito Federal, isto é, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, na Região Sudeste, o estado do Rio de Janeiro e por fim, na Região Sul, o Rio Grande do Sul.

A referida Resolução limitando o indicador DCL/RCL entrou em vigor em 2001 estabelecendo o prazo de quinze anos para a adequação ao limite de 200%, sendo a razão anual de redução igual a 1/15 do excesso observado a cada exercício financeiro. Dessa forma, no presente trabalho verificou-se a adequação referente à 1/13 dos limites, tendo em vista que o último ano analisado foi o de 2014.

No ano seguinte à publicação da Resolução do Senado Federal nº 40/2001, em 2002, o quadro dos estados excedentes teve poucas alterações, os estados do Alagoas, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul permaneceram acima do teto fixado. Destaca-se apenas o estado do Mato Grosso, o qual apresentou o índice de 159% e permaneceu dentro do limite por todo o restante do período analisado. Entretanto, foram incluídos nos estados excedentes Minas Gerais e São Paulo.

Na sequência, os estados foram, moderadamente, adequando-se aos limites, iniciando com o Maranhão em 2004. No ano de 2005, os estados de Goiás, Rio de Janeiro e São Paulo alcançaram o enquadramento no limite de 200%, seguidos, em 2006, pelos estados do Mato Grosso do Sul e Minas Gerais, completando em 2008 com o estado do Alagoas. Entretanto, salienta-se que, em 2014, o único estado que mantém trajetória acima do limite definido pelo Senado Federal é o Rio Grande do Sul.

Para os estados que apresentaram a maior relação DCL/RCL, os quais respondem também pelo maior montante da DCL entre os estados brasileiros, somando 77% do saldo total, foi analisada ainda a adequações aos limites de que trata a Resolução do Senado Federal nº 43/2001. Dessa forma, foi verificada a relação entre as Operações de Crédito, a Concessão de Garantias, e as Operações de Aro sobre a RCL para os estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo.

Do estudo da trajetória do indicador referente às Operações de Crédito depreende-se que os quatro estados encontravam-se dentro do limite fixado pelo Senado Federal em 2001 e assim mantiveram-se até 2014. No que tange à concessão de Garantias, somente o estado de São Paulo excedeu os limites no ano em que foram estabelecidos e no ano seguinte, mantendo-se regular a partir de 2003. Os demais estados não observaram excessos a regularizar por todo o período analisado.

Por fim, no que concerne às Operações de ARO, foi verificado que o único dos quatro estados a contratar esta modalidade de endividamento foi o estado de São Paulo, no ano de 2013, no total equivalente à 14,4% da RCL. Todavia, o limite definido pela Resolução do Senado Federal nº 43/2001 é de 7%, o qual foi alcançado no ano seguinte, uma vez que o estado paulista liquidou as referidas operações ao final do exercício e não contratou novas no ano de 2014.

Observou-se que a LRF foi eficaz na redução do indicador DCL/RCL, uma vez que todos os estados verificaram queda na citada relação. Ademais, a maior parte dos estados

logrou este resultado através da elevação das receitas. A Dívida Consolidada Líquida foi apontada por este trabalho como o principal foco para a aceleração do endividamento estadual. Entretanto, a presente análise de redução do endividamento não permite inferir sobre os impactos sobre a aplicação dos recursos, embora sejam verificados esforços no sentido de atenuar os desequilíbrios fiscais em detrimento dos investimentos.

As alterações na LRF ocorridas em 2014 e 2015 com a LC nº 148/2014 e a LC nº 151/2015 propuseram alívio ao quadro fiscal das esferas subnacionais ao alterarem as condições de atualização das parcelas renegociadas em 1997 e ainda, ao permitir a utilização de parte dos recursos dos depósitos judiciais. Tais medidas figuram como solução temporária, conforme observado ao longo da década de 1990, sendo necessárias novas regulações e, que atentem-se também ao processo de financeirização, e garantam o redirecionamento dos recursos públicos para investimentos em infraestrutura e para o atendimento em serviços de saúde, de educação e segurança aos cidadãos.

## REFERÊNCIAS

BELLUZZO, Luiz G. de Mello; ALMEIDA, Júlio S. Gomes de. A crise da dívida e suas repercussões sobre a economia brasileira. In: BELLUZZO, Luiz G. de Mello; BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira (Org.). **A luta pela sobrevivência da moeda: ensaios em homenagem a Dilson Funaro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p.25-50

BRASIL. Resolução do Senado Federal nº 58, de 23 de outubro de 1968. Proíbe, pelo prazo de dois anos, a emissão e o lançamento de obrigações, de qualquer natureza, dos Estados e Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1968. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=194338&tipoDocumento=RSF&tipoTexto=PUB>> Acesso em: 05 ago 2015.

BRASIL. Resolução do Senado Federal nº 92, de 27 de novembro de 1970. Estabelece normas para o lançamento de obrigações, de qualquer natureza, pelos Estados e Municípios, complementando as Resoluções do Senado de nºs 58, de 29 de outubro de 1968, e 79, de 21 de outubro de 1970, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1970. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=197936&tipoDocumento=RSF&tipoTexto=PUB>> Acesso em: 05 ago 2015.

BRASIL. Resolução do Senado Federal nº 62, de 28 de outubro de 1975. Dispõe sobre operações de crédito dos Estados e Municípios, fixa seus limites e condições. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1975. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=205736&tipoDocumento=RSF&tipoTexto=PUB>> Acesso em: 02 ago 2015.

BRASIL. Resolução do Senado Federal nº 93, de 11 de outubro de 1976. Altera a Resolução nº 62, de 1975, que dispõe sobre operações de crédito dos Estados e Municípios, fixa seus limites e condições. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1976. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=207546&tipoDocumento=RSF&tipoTexto=PUB>> Acesso em: 03 ago 2015

BRASIL. Resolução do Senado Federal nº 94, de 15 de dezembro de 1989. Dispõe sobre limites globais e condições para as operações de créditos interno e externo dos Municípios e de suas respectivas autarquias e estabelece limites e condições para a concessão de garantias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1989. Disponível em < <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=133481&tipoDocumento=RSF&tipoTexto=PUB>> Acesso em: 09 ago 2015

BRASIL. Lei nº 7.976, de 27 de dezembro de 1989. Dispõe sobre o refinanciamento pela União da dívida externa de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive suas entidades da administração indireta, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1989. Disponível em < <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=133572&tipoDocumento=LEI&tipoTexto=PUB>> Acesso em: 09 ago 2015.

BRASIL. Lei nº 7.614, de 14 de julho de 1987. Autoriza a realização, em caráter extraordinário, de operações de crédito à conta e risco do Tesouro Nacional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1987. Disponível em <

<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=131294&tipoDocumento=LEI&tipoTexto=PUB>> Acesso em: 11 ago 2015.

BRASIL. Resolução do Banco Central do Brasil nº 1.469, de 21 de março de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1988. Disponível em < [http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1988/pdf/res\\_1469\\_v2\\_L.pdf](http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1988/pdf/res_1469_v2_L.pdf)> Acesso em: 07 ago 2015.

BRASIL. Resolução do Banco Central do Brasil nº 1718, de 29 de maio de 1990. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1990. Disponível em <[http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/44735/Res\\_1718\\_v1\\_O.pdf](http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/44735/Res_1718_v1_O.pdf)> Acesso em: 13 ago 2015

BRASIL. Resolução do Banco Central do Brasil nº 831, de 09 de junho de 1983. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1983. Disponível em <[http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/41258/Res\\_0831\\_v1\\_O.pdf](http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/41258/Res_0831_v1_O.pdf)> Acesso em: 23 ago 2015.

BRASIL. Resolução do Banco Central do Brasil nº 1.813, de 05 de abril de 1991. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1991. Disponível em

<[http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1991/pdf/res\\_1813\\_v1\\_O.pdf](http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1991/pdf/res_1813_v1_O.pdf)> Acesso em: 23 ago 2015.

BRASIL. Resolução do Senado Federal nº 58, de 13 de dezembro de 1990. Dispõe sobre limites globais e condições para as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas autarquias, e estabelece limites e condições para a concessão de garantias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1990. Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=134463&tipoDocumento=RSF&tipoTexto=PUB>> Acesso em: 26 ago 2015.

BRASIL. Lei nº 8.727, de 05 de novembro de 1993. Estabelece diretrizes para a consolidação e o reescalonamento, pela União, de dívidas internas das administrações direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1993. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8727.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8727.htm)> Acesso em: 02 set 2015.

BRASIL. Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1997. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9496.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9496.htm)> Acesso em: 02 set 2015.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2000.

BRASIL. Resolução do Senado Federal nº 40, de 20 de dezembro de 2001. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2001.

BRASIL. Resolução do Senado Federal nº 43, de 21 de dezembro de 2001. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2001.

CHIEZA, Rosa Angela. **O Ajuste das finanças Públicas à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 196p. Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Economia - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

FIGUEIREDO, Carlos M. **Comentários à lei de Responsabilidade Fiscal**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

GREMAUD, et al. **Economia Brasileira Contemporânea**. 4. ed. São Paulo:Atlas, 2002.

GUARDIA, Eduardo Fefinetti. **O processo orçamentário do governo federal: considerações sobre o novo arcabouço institucional e a experiência recente**. IN MEYER, Arno (org.). Finanças públicas: ensaios selecionados. Brasília: IPEA; São Paulo: FUNDAP, 1997.

LOPREATO, Francisco Luiz C. **O endividamento dos governos estaduais nos anos 90**. São Paulo: IE/UNICAMP, 2000. (Texto para Discussão, 94)

LOPREATO, Francisco Luiz C.. Finanças estaduais: alguns avanços, mas...(os exemplos de São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul). **Econômica**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 187-214, dez. 2008.

NASCIMENTO, E. R., DEBUS, I. Lei Complementar Nº 101/2000. **Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Tesouro Nacional. 2ª edição.

OLIVEIRA, Fabricio Augusto de. **A Evolução da Estrutura Tributária e do Fisco Brasileiro: 1889-2009**. Brasília. Janeiro de 2010. Texto para Discussão nº 1469.

RIGOLON, F., GIAMBIAGI, F. **Renegociação das dívidas estaduais: um novo regime fiscal ou a repetição de uma antiga história?** 1999. Disponível em <<http://federativo.bndes.gov.br>> Acesso em: 30 set 2015.