

Milena Clara Fagundes do Real

A RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA DE MINAS GERAIS COM A UNIÃO: UMA ANÁLISE
POR MEIO DA PROJEÇÃO DE CENÁRIOS

Belo Horizonte

2016

Milena Clara Fagundes do Real

A RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA DE MINAS GERAIS COM A UNIÃO: UMA ANÁLISE
POR MEIO DA PROJEÇÃO DE CENÁRIOS

Trabalho de conclusão apresentado ao Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.
Orientador: Reinaldo Carvalho de Moraes

Belo Horizonte

2016

Milena Clara Fagundes do Real

A Renegociação da dívida de Minas Gerais com a União: uma análise por meio da projeção de cenários

Trabalho de conclusão apresentado ao Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Aprovado na Banca Examinadora

Prof. Reinaldo Carvalho de Moraes, orientador, Fundação João Pinheiro

Prof. Glauber Flaviano Silveira, Fundação João Pinheiro

Prof. Sílvio Ferreira Júnior, Fundação João Pinheiro

RESUMO

A dívida pública frequentemente é tema de debates. Dessa forma, o presente trabalho discute a dívida dos estados brasileiros, especificamente a dívida de Minas Gerais com a União que foi renegociada no final de década de 1990. O objetivo do trabalho foi analisar a viabilidade para a aplicação das novas propostas de refinanciamento estabelecidas pelas Leis Complementares n°s 148/2014 e 151/2015 e pelo Projeto de Lei Complementar 257, de 2016 no contexto de Minas Gerais. Para isso, foi levantado o histórico de endividamento dos entes subnacionais desde sua formação na década de 1960 até a aprovação da Lei n°9496/1997. Após isso, foram pontuadas as condições acordadas para o tratamento da dívida mineira, e com isso o comportamento adotado por ela nos anos subseqüente à renegociação.

Apesar do socorro prestado pela União para o problema da dívida estadual, os termos estabelecidos mostraram-se desfavoráveis aos estados com o passar do tempo, pois o endividamento permaneceu crescente, o que levou ao questionamento e reivindicação dos estados para revisão das condições do refinanciamento. Surgem assim, as novas propostas de renegociação da dívida estadual. Baseado nisso, o trabalho elaborou projeções de cenários, considerando a adesão de Minas Gerais a essas condições. De uma maneira geral, os resultados encontrados revelaram a importância do crescimento da arrecadação para uma gestão mais saudável da dívida, e sugerem serem sustentáveis as novas propostas elaboradas.

Palavras-chave: dívida pública; endividamento do estado; refinanciamento; Lei n° 9496/1997; Lei Complementar n° 148/2014; Lei Complementar n° 151/2015; PL 257/2016; dívida pública de Minas Gerais.

ABSTRACT

Public debt is often theme of debates. Therefore, the presente work discusses the debt of brazilian states, specifically the debt of Minas Gerais with the federal government, which was renegotiated in the final 90's. The proposal os this work was to analyze the viability of implementing the new renegotiation suggestions established by the Complementary Laws n°s 148/2014 and 151/2015, as well as by the Bill 257, of 2016 in the context of Minas Gerais. For this, it was raised the debt history of federal entities, since its formation in the 60's to the approval of the Law n° 9496/1997. After that, it was punctuated the conditions agreed for the treatment of the debt of Minas Gerais, therewith the behavior os the debt in the years that follow the renegotiation.

Despite the assistance provided by the federal government, the problem of state's debts persisted, because the established terms showed unfavorable and the debts still were increasing with the passing time. Because of that, the subnational governments began to questioning and revindication the review of the conditions refinancing. Therefore, new renegotiation proposals to the state debt treatment emerged. Based on this, the work produced scenarios projections, considering the accession of Minas Gerais to these conditions. In general, the results revealed the importance of the public storage the growth in the management of the debt, as also suggests that the new proposals are sustainable.

Keywords: public debt; state debt; refinancing; Law n° 9496/1997; Law n° 148/2014; Law n° 151/2015; Bill n° 257/2016; public debt of Minas Gerais.

AGRADECIMENTOS

A conclusão desse trabalho não foi tarefa fácil, mas pude contar com a ajuda e apoio de muitos. Por isso, esse momento é para agradecer.

Primeiramente, agradeço a Deus, que me abençoou e me deu forças nos momentos mais difíceis.

À minha família que compreendeu minha ausência e meus momentos de estresse, e por isso sempre estiveram presentes.

Aos meus amigos e colegas que nesses quatro anos de faculdade foram meus companheiros, tanto nos momentos de maior aflição quanto nos de maior alegria.

À equipe da Coordenação da Execução de Operação de Crédito (CEOC) que me receberam com muito carinho, e sempre estiveram disponíveis para me ensinar e retirar minhas dúvidas e contribuíram para um estágio produtivo e mais que agradável.

Aos mestres e professores que fizeram parte dessa trajetória e que contribuíram para o meu aprendizado acadêmico e pessoal.

Um agradecimento especial ao meu orientador, Reinaldo, pelo conhecimento, pela disposição, pela paciência e pelo apoio, principalmente nas horas de maior insegurança ao longo do meu trabalho.

A todo vocês que fizeram parte de todo esse caminho percorrido, meu eterno e sincero obrigado!

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 CONCEITOS RELEVANTES PARA ANÁLISE DA DÍVIDA PÚBLICA.....	12
2.1 A visão econômica.....	13
2.2 Os aspectos políticos e econômicos.....	14
2.3 A sustentabilidade da dívida.....	15
2.4 A Lei de Responsabilidade Fiscal.....	16
2.5 Classificação	18
3 A EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA ESTADUAL	20
3.1 O período entre a década de 1960 e a Constituição Federal de 1988.....	20
3.2 O período entre os anos de 1989 e 1996	24
3.3 A Lei nº 9496, 11 de setembro de 1996	27
4 A EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA MINEIRA	31
O período de 1994 a 1998	32
4.1 O período de 1999 a 2002.....	37
4.2 O período de 2003 a 2010	40
4.3 O período de 2011 a 2015	46
5 AS NOVAS PROPOSTAS DE REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA ESTADUAL	49
5.1 Lei Complementar Nº 148 de 2014.....	53
5.2 Lei Complementar de Nº 151 de 2015	55
5.3 O Projeto de Lei Complementar Nº 257 de 2016.....	55
6 METODOLOGIA.....	59
7 A ANÁLISE DA PROJEÇÃO DE CENÁRIOS	65
7.1 Cenários pessimistas.....	65
7.2 Cenários intermediários.....	69
7.3 Cenários otimistas	73
7.4 Conclusões	77
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	80
REFERÊNCIAS	83

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

TABELAS

Tabela 4.1 - Dívida do Estado de Minas Gerais, por modalidade e origem: 1994-1998 ..	32
Tabela 4.2 - Indicadores das Finanças Públicas do Governo do Estado de Minas Gerais – 1996	34
Tabela 4.3 - Evolução da dívida fundada de Minas Gerais com a União no período de 1999 a 2002	39
Tabela 4.4 - Encargos da Dívida com a União e Crescimento da Arrecadação Tributária	40
Governo do Estado de Minas Gerais: 1999 – 2002	40
Tabela 4.5 - Governo do Estado de Minas Gerais Resultados Orçamentários e Operações de Crédito 1998-2003	41
Tabela 4.6 - Governo do Estado de Minas Gerais: Resultado Primário (RP) e Receita Corrente Líquida (RCL) - 1998-2010	43
Tabela 4.7 - Evolução da dívida fundada de Minas Gerais com a União no período de 2003 a 2010	44
Tabela 4.8 - Inscrições e Baixas no saldo da dívida fundada de Minas Gerais com a União entre 2003 e 2010 - Lei n° 9496/97	45
Tabela 4.9 - Evolução do IPCA e IGP-DI - 2003 - 2010	46
Tabela 4.10 - Governo do Estado de Minas Gerais: Resultado Primário (RP) e Receita Corrente Líquida (RCL) 2011-2015	47
Tabela 4.11 - Evolução da dívida fundada de Minas Gerais com a União no período de 2011 a 2015	48
Tabela 6.1 - Projeções do Fundo Monetário Internacional para o crescimento do PIB brasileiro nos anos de 2016 a 2021	64
Tabela 7.1.1 - Cenário 1.1 - Fluxo de pagamentos da dívida de Minas Gerais com a União e a relação de comprometimento da RCL - Lei n° 9496/1997	66
Tabela 7.1.2 - Cenário 1.2 - Fluxo de pagamentos da dívida de Minas Gerais com a União e a relação de comprometimento da RCL - Lei n° 9496/1997	67
Tabela 7.1.3 - Cenário 1.3 - Fluxo de pagamentos da dívida de Minas Gerais com a União e a relação de comprometimento da RCL - Lei n° 9496/1997	68
Tabela 7.2.1 - Cenário 2.1 - Fluxo de pagamentos da dívida de Minas Gerais com a União e a relação de comprometimento da RCL - Lei n° 9496/1997	70
Tabela 7.2.2 - Cenário 2.2 - Fluxo de pagamentos da dívida de Minas Gerais com a União e a relação de comprometimento da RCL - Lei n° 9496/1997	71
Tabela 7.2.3 - Cenário 2.3 - Fluxo de pagamentos da dívida de Minas Gerais com a União e a relação de comprometimento da RCL - Lei n° 9496/1997	72
Tabela 7.3.1 - Cenário 3.1 - Fluxo de pagamentos da dívida de Minas Gerais com a União e a relação de comprometimento da RCL - Lei n° 9496/1997	74
Tabela 7.3.2 - Cenário 3.2 - Fluxo de pagamentos da dívida de Minas Gerais com a União e a relação de comprometimento da RCL - Lei n° 9496/1997	75
Tabela 7.3.3 - Cenário 3.3 - Fluxo de pagamentos da dívida de Minas Gerais com a União e a relação de comprometimento da RCL - Lei n° 9496/1997	76

QUADROS

Quadro 5.1 - Pontos abordados pelo Acordo entre Minas Gerais e União em 26 de setembro de 1996	35
Quadro 5.2 - Composição do montante do contrato de refinanciamento da dívida de Minas Gerais com a União em 1998.....	36
Quadro 5.3 - Programa de controle dos gastos e receitas do governo de Itamar Franco - MG	38

GRÁFICOS

Gráfico 4.1 - Relação entre Dívida Consolidada Líquida (DCL) e Receita Corrente Líquida (RCL) - Minas Gerais - 2000 a 2015.....	31
Gráfico 5.1 - Evolução da Dívida Consolidada Líquida dos Estados brasileiros - 2000 a 2015 - Em bilhões R\$	49
Gráfico 5.2 - Composição da dívida pública fundada de Minas Gerais – 2015	50
Gráfico 6.1 - Variação Anual da Taxa Selic (%) e IPCA (%)+4% - 2002 - 2015	62
Gráfico 6.2: Evolução da Receita Corrente Líquida (RCL) e do Produto Interno Bruto (PIB) de Minas Gerais – 2002/2013 – Valores Correntes	63
Gráfico 7.1: Evolução da relação entre a parcela da dívida com a união e a receita corrente líquida – cenários idealizados.....	78

1 INTRODUÇÃO

A dívida pública recorrentemente entra em debates, principalmente no que tange a política econômica de um país. Isso porque ela indica a capacidade de gasto e a necessidade geração de receitas para o governo. Além disso, a dívida pública influencia variáveis relevantes no campo econômico como, por exemplo, o investimento, a inflação, o câmbio, o crescimento econômico, dentre outros. Cabe destacar que apesar de sua importância para a esfera econômica, a dívida pública é um assunto de cunho político também, pois a dimensão política irá definir quais formas serão assumidas na dinâmica de condução da dívida. Tendo isso em vista, os governos podem usufruir da dívida pública, de modo que obtenham benefícios em sua administração, e ao mesmo tempo transfiram os custos para seus sucessores, limitando o seu escopo de ação (MENDONÇA, 2005).

A estrutura da dívida pública brasileira passou por transformações ao longo dos anos, principalmente no tocante ao seu volume. São destacadas as dívidas estaduais, que apresentaram um expressivo crescimento ao longo da década de 1990. Mesmo com o processo de renegociação, ocorrido por meio da Lei nº9496 de 11 de setembro de 1997, ela voltou ao debate, sendo, portanto, necessária a promoção de maior discussão sobre o assunto (SILVA; CARVALHO; MEDEIROS, 2009). Dessa forma, como apontado por Silva, Carvalho e Medeiros (2009), é fundamental o entendimento da história e trajetória da dívida pública para a obtenção de uma avaliação da situação do endividamento público.

Atualmente, as discussões relacionadas ao tema concentram-se na formulação de propostas que possam resolver a questão do endividamento dos governos estaduais. O processo de renegociação das dívidas dos estados no final da década de 1990, não foi suficiente para resolver o problema dos entes subnacionais. Desde o seu refinanciamento, a dívida permaneceu crescente para a maioria dos estados brasileiros. No caso de Minas Gerais, um estudo realizado pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais em 2011, no período entre 1998 e 2010, a dívida pública do estado sofreu um crescimento real de 14,8%.

Diante desse contexto, os estados solicitaram a necessidade de revisão e renegociação dos termos estabelecidos à época do refinanciamento. Foram elaboradas novas propostas com o objetivo de alterar algumas condições estabelecidas pela legislação que

amparou os processos de negociação, a Lei nº 9496, de 11 de setembro de 1997. Dentre essas propostas podem ser destacadas: a troca do índice de correção da dívida, a redução da taxa de juros, o aumento do prazo para pagamento das prestações da dívida em 20 anos, a redução extraordinária das parcelas por um período de dois anos e a extinção do limite de comprometimento da Receita Líquida Real com os serviços da dívida.

Minas Gerais encontra-se entre os estados mais endividados do Brasil, ocupando a 3ª posição no ranking dos estados mais endividados em 2015, e assim como outras unidades federativas, tem passado por dificuldades na gestão de suas contas públicas. Diante de um cenário político e econômico desfavorável, e somado a uma queda na arrecadação, Minas Gerais fechou o ano de 2015 com déficit primário de R\$3,24 bilhões. Tendo em vista a necessidade de o governo estadual honrar seus compromissos frente a sua dívida junto a União, cujo montante equivale a 80% da dívida total do estado, o trabalho procurou discutir a questão da dívida estadual mineira, como também responder a seguinte pergunta: qual será o peso sobre as finanças públicas do estado de Minas Gerais, no que tange ao pagamento das suas obrigações com a dívida junto a União, se o governo aderir às novas propostas de refinanciamento?

Dessa forma, o objetivo geral do trabalho é analisar o impacto que as novas propostas de tratamento da dívida renegociada junto a União, podem trazer às finanças públicas do estado de Minas Gerais, no que se refere ao cumprimento de suas obrigações com a dívida. No que tange aos objetivos específicos, o trabalho procurou:

- Conceituar a dívida pública e os termos relacionados a ela para seu entendimento;
- Relatar a evolução da dívida pública estadual abrangendo todos os estados brasileiros até o momento da renegociação no final da década de 1990;
- Descrever o processo de evolução da dívida pública apenas do estado de Minas Gerais a partir do contrato de renegociação firmado com União em 1998;
- Explicitar as novas propostas de renegociação da dívida apresentada pelas Leis Complementares nº 148/2014 e 151/2015, assim como pelo Projeto de Lei Complementar nº 257, de 2016;
- Projetar o fluxo de pagamento das parcelas da dívida pública mineira em cenário idealizados;
- Verificar o comprometimento das parcelas sobre a Receita Corrente Líquida anual;

- Verificar se a aderência às novas propostas é viável ao estado de Minas Gerais.

Para o alcance desses objetivos, foram tratados os conceitos relacionados à dívida pública, assim como o histórico de formação geral da dívida estadual até os processos de renegociações com a esfera federal. Posteriormente foram apresentados os termos acordados no refinanciamento da dívida de Minas Gerais, e sua evolução até os tempos mais recentes. Assim, foram abordadas as novas propostas de renegociação da dívida, para que fossem usadas na elaboração das projeções, em cenários idealizados, dos fluxos de pagamentos das parcelas do governo mineiro junto à União.

A metodologia empregada constituiu-se de uma análise mista. E utilizou como procedimentos técnicos a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental para elaboração do referencial teórico do trabalho. No que tange as projeções, o método empregado foi o Sistema de Amortização Francês, conhecido também como Tabela Price. O detalhamento da estrutura da metodologia foi realizado na próxima seção.

O trabalho foi organizado em sete seções. A primeira delas corresponde à presente Introdução, no qual foram expostos o problema e os objetivos, enquanto segunda seção trouxe com maiores detalhes a metodologia empregada no estudo. Na terceira e quarta seção foram relatados a evolução da dívida estadual desde sua formação na década de 1960, até os tempos mais recentes. A terceira seção consiste no levantamento das informações associada à evolução da dívida de maneira generalizada para todos os estados, enquanto que a quarta seção centralizou-se na descrição do comportamento e do crescimento da dívida pública de Minas Gerais. Além disso, foram expostas as condições sob as quais foi realizado o refinanciamento da dívida mineira com o governo federal. A partir disso, a quinta seção procurou apontar legislações que regulamentam as novas propostas para tratamento das dívidas públicas estaduais. A sexta seção expõe as projeções realizadas para as prestações da dívida de Minas Gerais com a União em cenários idealizados, assim como a análise dos resultados encontrados. Por fim, a sétima seção compreende as considerações finais acerca do trabalho.

2 CONCEITOS RELEVANTES PARA ANÁLISE DA DÍVIDA PÚBLICA

De acordo com Silva, Carvalho e Medeiros (2009) o conceito de dívida corresponde a obrigações de determinada entidade com terceiros em virtude da diferença entre receitas e despesas da mesma. Portanto, no entender dos autores a dívida é resultado do déficit financeiro, isto é, despesas maiores que as receitas.

A partir disso, a dívida pública pode ser definida como o conjunto de obrigações financeiras do setor do público decorrente da carência de receita do governo para cobrir as suas despesas. Dessa forma, a administração pública contrai dívida com entidades financeiras ou pessoas da sociedade, para o financiamento dos seus gastos, e conseqüentemente, alcançar os seus objetivos (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, 2015).

Assim, a origem da dívida pública parte do desequilíbrio entre o tanto que o governo arrecadou e o quanto ele gastou. A partir disso, destacam-se a existência de três possíveis cenários para a contraposição entre receitas e despesas da administração pública que são: as situações de superávit, de equilíbrio e de déficit. A primeira delas consiste na superação da arrecadação frente aos gastos públicos. A segunda acontece quando os valores das receitas e despesas são equivalentes, o quadro é de equilíbrio entre as contas. No entanto, se a diferença entre receitas e despesas for negativa, há ocorrência de déficit público. Essa situação financeira pode ser considerada como um dos pré-requisitos indutores da dívida pública, pois revela que os recursos financeiros obtidos através de tributos pelo governo foram insuficientes para financiamento de seus gastos, resultando na necessidade de contratação de dívida para financiar seus gastos (BARBOSA, 2014).

Diante disso, destaca-se o conceito de indicadores fiscais que são utilizados como critérios de mensuração e desempenho das finanças do setor público. Eles abrangem os indicadores de fluxos, que correspondem às receitas e despesas, como também incluem os indicadores de estoque, isto é, o endividamento e o crédito. A diferença entre receitas e despesas é chamada de resultado fiscal. Assim como, a variação da dívida líquida, ou seja, a Necessidade de Financiamento do Setor Público. O resultado fiscal pode ser calculado pelos conceitos de nominal, operacional e primário (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2015).

O resultado nominal corresponde a um conceito fiscal mais amplo e é obtido pela diferença entre fluxo total das receitas, inclusive os recursos decorrentes de aplicações financeiras, e as despesas totais, até mesmo os gastos com os juros. A partir do resultado nominal, excluídas a parcela referente à atualização monetária da dívida líquida, encontra-se o resultado operacional. Esse resultado elimina o impacto da inflação sobre a necessidade de financiamento do setor público, e é mais utilizada em países com inflação elevada onde o estoque da dívida precisa ser repostado em decorrência da variação de preços. Além disso, o resultado nominal também serve de base para cálculo do resultado primário, desde que sejam descartados os juros nominais, isto é, a parcela de juros reais e a correção monetária. Dessa forma, o resultado primário corresponde à diferença entre receitas e despesas financeiras (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2015).

2.1 A visão econômica

Não existe consenso na teoria econômica sobre a dívida pública, mas de uma maneira geral, as visões econômicas sobre a dívida pública são divididas em duas vertentes: a teoria clássica ou tradicional e a teoria da Equivalência Ricardiana (BARBOSA, 2014).

Para os economistas clássicos o endividamento deve ser usado como forma de financiamento apenas em duas situações. A primeira delas seria no caso do déficit público ser causa de um processo inflacionário, e a segunda quando os recursos forem utilizados para investimentos de longo prazo, pois dessa forma os custos e os benefícios gerados seriam distribuídos entre as gerações (MUSGRAVE, 1976 *apud* GARSELAZ, 2000).

Já a teoria da Equivalência Ricardiana considera ser indiferente o financiamento do setor público por meio de tributação ou de contração de dívida. A teoria se fundamenta no princípio de que a dívida no momento presente equivale aos impostos futuros, isso porque a redução de impostos subsidiada pelo endividamento, não alteraria o consumo, mas aumentaria a poupança, pois o consumidor racional passaria a guardar a renda, resultante da contenção de impostos, para o pagamento dos impostos no futuro (MANKIW, 1996 *apud* GARSELAZ, 2000).

A partir disso, cabe destacar qual o posicionamento das escolas de pensamento econômico sobre a dívida pública. Como já declarado, não existe unanimidade no pensamento econômico sobre a forma de gestão da dívida pública, o que se percebe é uma alternância de posicionamentos, que podem se assemelhar em alguns aspectos. De acordo com Garselez (2000) são cinco as principais escolas: (1) mercantilista, (2) clássica, (3) histórica, (4) keynesiana e (5) neoliberal (GARSELAZ, 2000).

A primeira delas nasceu no século XVI, em que a concepção sobre riqueza estaria ligada à ideia de acumulação de metais preciosos. Essa escola defende o uso da dívida pública como forma de induzir o desenvolvimento econômico. No entanto, a segunda doutrina discorda do pensamento mercantilista. Os clássicos argumentavam que as despesas públicas são improdutivas na econômica, por isso o melhor seria reduzi-las. Além disso, eles incentivavam a prática puritana do indivíduo poupar em favor do Estado. Baseado nisso, um dos principais defensores dessa escola, Adam Smith, afirmava que o problema do endividamento é que ele desincentiva a poupança e incentiva o consumo. Em contrapartida, a escola histórica possui um posicionamento a favor do endividamento público, desde que ele seja usado unicamente para promoção do desenvolvimento econômico. Enquanto que a escola de John Maynard Keynes defende o uso da dívida pública como instrumento capaz de dinamizar a economia, pois através dela seria possível combater a estagnação e o desemprego. Por outro lado, assim como os clássicos, a escola neoliberal se contrapõe ao uso crédito público para custear o desenvolvimento econômico. Essa corrente defende a ideia de um Estado com um orçamento equilibrado, e redução da dívida pública por meio de seus ativos e da privatização de suas empresas (GARSELAZ, 2000).

2.2 Os aspectos políticos e econômicos

Como apontado por Mendonça (2005), o endividamento público consiste em fator importante para administração da economia brasileira, pois assim como a inflação e taxa de crescimento do PIB, a dívida pública é um indicador da eficácia das decisões no presente, como também possui capacidade de influenciar a elaboração de cenários futuros. Dessa maneira, dentre os aspectos que envolvem a gestão da dívida pública ressaltam-se os de caráter econômicos e políticos.

Assim, Giambiagi e Além (2000), pontuam que o processo de endividamento público esta submetido a interesses políticos. Dessa forma, a dívida pública poderá servir de instrumento para promoção de um governo, no qual o governante em busca de mais eleitores e com chances de reeleição procure a estabilização dos deveres da dívida pública. Mas caso contrário, não é interessante deixar as contas equilibradas para o governante posterior, principalmente se ele for da oposição, pois a característica temporal da dívida pública permite que ela seja usada em benefício de um governo anterior, transferindo para o próximo governante os custos, mas também limitando o seu escopo de ação.

Além disso, Mendonça (2005) associa o fator político da dívida pública com o controle fiscal do mandato. Dessa forma, o autor defende que quanto mais fragilizado for o governo e suas alianças políticas, maior tendência ao descuido fiscal, ou seja, nesses tipos de situação existem maiores chances de descontrole sobre o orçamento público.

O aspecto econômico de gestão da dívida pública depende da conjuntura econômica interna e externa em que o país esteja inserido. Além disso, o modelo econômico empregado interfere nas escolhas dos métodos aplicados para administração da dívida pública. Segundo Mendonça (2005), a gestão da dívida estaria associada à adoção de estratégias gradativas de heterodoxia econômica. Dessa forma, quanto mais próximo dos parâmetros estabelecidos pelo mercado internacional, mais ortodoxa é considerada a estratégia. Dentre as práticas da corrente ortodoxa se destacam a adoção de superávit primário elevado, câmbio livre e metas de inflação. Para a ortodoxia os juros afetam diretamente a inflação, por isso não hesitam em aumentar a taxa de juros com o objetivo de atingir as metas de inflação. No outro extremo, a estratégia heterodoxa mais radical defende a promoção da reestruturação, renegociação ou até mesmo moratória da dívida pelo governo, por duas razões: a falta de recursos para pagamento da dívida, ou previsão de problema futuros, sendo necessária a tomada medida antecipada.

2.3 A sustentabilidade da dívida

A dívida do setor público, quando bem administrada, pode ser um bom mecanismo de promoção do bem estar da sociedade, como também para um melhor desempenho da economia. Isso ocorre, porque uma das funções do endividamento público é

assegurar níveis equilibrados de investimento e serviços públicos, e dessa forma garantir a equidade entre as gerações. Além disso, os títulos públicos são utilizados pelo Banco Central como ferramentas para condução da política monetária, pois por meio deles é possível obter controle da liquidez do mercado financeiro, como também garantir estabilidade da moeda (SILVA; CARVALHO; MEDEIROS, 2009).

No entanto, para isso, a gestão da dívida pública deve ser considerada sustentável, isto é, quando projetada o governo deverá apresentar condições para assegurar o seu pagamento no tempo futuro. Dessa maneira, a sustentabilidade da dívida pode ser mensurada em função de quatro variáveis: 1- tamanho; 2- composição; 3 – descasamento; 4 – credibilidade. A partir disso, o tamanho da dívida pública pode ser medido pelo padrão estabelecido pelo mercado que reside na relação dívida e Produto Interno Bruto. No que tange a sua composição, a dívida pública brasileira é considerada heterogênea, pois ela se constitui de diferentes tipos títulos que dependem da remuneração, ou seja, da forma pela qual eles irão ser corrigidos gerando rentabilidade. Eles podem ser separados em quatro categorias: (1) prefixados, (2) os índices de preços, (3) os de câmbio e (4) Selic. O fator descasamento está relacionado ao prazo e à indexação em que o governo precisa pagar sua dívida. Muitas vezes as receitas do setor público e as despesas da dívida são corrigidas por índices diferentes, e por isso os seus saldos nem sempre coincidem. Dessa maneira, o ideal seria se a correção desses montantes fosse efetuada pelo mesmo índice. No tocante à credibilidade, ela corresponde à confiança que o credor da dívida tem em relação ao recebimento do pagamento. Dessa forma, quanto menor for a credibilidade, menores tendem a ser os prazos para pagamento e maior a rentabilidade oferecida (MENDONÇA, 2005).

2.4 A Lei de Responsabilidade Fiscal

Um dos instrumentos de maior destaque sobre a gestão da dívida pública é a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Ela foi criada para atender a determinação do Art. 163 da Constituição Federal de 1988.

Art. 163 Lei complementar disporá sobre:

- I - finanças públicas;
- II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;
- III - concessão de garantias pelas entidades públicas;
- IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;
- V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta;
- VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional (BRASIL, Constituição Federal de 1988).

A Lei de Responsabilidade Fiscal instituiu novas normas de finanças públicas, pautadas na gestão fiscal responsável, aplicadas a todos entes da federação, ou seja, a União, os estados e os municípios. A regulamentação é norteadada por três princípios básicos: (1) a ação planejada e transparente; (2) a prevenção de riscos e o (3) equilíbrio das contas públicas. Estes princípios orientam a gestão das contas públicas. Dessa forma, as receitas e gastos públicos devem ser sempre planejados e monitorados, tanto para aumentar a transparência do orçamento público quanto para prevenção de riscos que possam afetar o equilíbrio contas públicas. A partir disso, a legislação determinou a utilização de mecanismos de planejamento de médio e curto prazo: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual (MARTINS; MARQUES, 2013).

Para garantir essa gestão fiscal responsável, a LRF determinou limites para as despesas com pessoal, para a renúncia de receitas e para a dívida pública. Essas restrições estão majoritariamente atreladas ao conceito de Receita Corrente Líquida correspondente ao somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências e outras receitas correntes, deduzidas transferências constitucionais e as contribuições previdenciárias, e excluídas as duplicidades (BRASIL, Lei Complementar n°101, de 04 de maio de 2000).

Ademais, a Lei de Responsabilidade Fiscal esclareceu outros termos que devem ser mencionados, como o de operação de crédito, concessão de garantia e o refinanciamento da dívida mobiliária.

[...] III - operação 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;

IV - concessão de garantia: compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada;

V - refinanciamento da dívida mobiliária: emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária (BRASIL, Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000).

No que tange o controle do endividamento público, a legislação estabeleceu condições e critérios para a contratação de operações de crédito e para a condução da dívida. Assim, dentre essas regras destaca-se a “Regra de ouro”, também instituída pela Constituição Federal de 1988, que proíbe a realização de operações de crédito acima do montante das despesas de capital. O objetivo dessa norma é impedir o aumento do endividamento público para o pagamento de despesas correntes. Além disso, a LRF também determinou elaboração de proposta para o limite global para a Dívida Consolidada Líquida¹, dos três níveis de governo, como um percentual da Receita Corrente Líquida (SILVA; CARVALHO; MEDEIROS, 2009).

2.5 Classificação

Conforme descrito por Almeida (1996), no Brasil, a dívida pública pode ser classificada segundo diferentes critérios, dentre os quais estão: o prazo de amortização, a base de empréstimos e a origem dos recursos.

Se o parâmetro for o prazo de pagamento, a dívida pública pode ser flutuante ou fundada. A dívida pública flutuante consiste na dívida de curto prazo cujo prazo de amortização é inferior a 12 meses (ALMEIDA, 1996). Enquanto que, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal, a dívida pública fundada ou consolidada, corresponde ao montante total das obrigações financeiras de longo prazo (acima de 12 meses) do ente da federação, contraídas a partir de leis, contratos, convênios e operações de crédito.

¹ A dívida consolidada líquida corresponde ao montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação para amortização em prazo superior a doze meses, deduzidas as disponibilidades financeiras (BRASIL, Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000).

No que diz respeito à classificação da dívida de acordo com a base de contratação dos empréstimos, ela poderá ser contratual ou mobiliária. E sendo assim, a dívida contratual é aquela realizada por meio de contratação de empréstimos (ALMEIDA, 1996). Por outro lado, a dívida mobiliária constitui-se através da emissão de títulos públicos pela União, estados, municípios, como também pelo Banco Central do Brasil (BRASIL, Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000).

Por fim, a origem dos recursos da dívida pública divide-se em interna ou externa, ou seja, depende se o capital obtido tem origem dentro ou fora do país (ALMEIDA, 1996).

Além disso, a dívida pública também pode ser classificada em bruta ou líquida. A dívida bruta abrange apenas as obrigações do setor público, enquanto que a dívida líquida desconta dos passivos e os ativos que o governo detém. Relacionado isso, há a noção de Dívida Líquida do Setor Público que se refere a todas as obrigações do setor público não financeiro, depois de descontadas os ativos que dispõe de agentes privados e do setor público financeiro (SILVA; CARVALHO; MEDEIROS, 2009).

3 A EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA ESTADUAL

A presente seção tem por objetivo traçar o histórico geral de evolução da dívida pública estadual até o momento em que ocorreu sua renegociação junto a União no final da década de 1990. Para isso faz-se necessário o relato a partir de sua formação na década de 1960, em que a partir do processo de centralização tributária induziu a um encadeamento do endividamento estadual. Assim, passa-se pela proclamação da Constituição em 1988 que alterou a dinâmica de distribuição de recursos entre os entes federados e por isso esperava-se uma mudança no percurso da dívida estadual. No entanto, ainda assim, a dívida dos governos estaduais manteve uma trajetória de crescimento exagerada sendo necessária a intervenção e renegociação do governo federal.

3.1 O período entre a década de 1960 e a Constituição Federal de 1988

O problema da dívida pública dos estados nasceu na década de 1960. A política econômica adotada durante o período ditatorial por meio do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) tinha como objetivo o combate à inflação. Adicionalmente, o PAEG visava a adoção de medidas e a realização de reformas para solucionar problema em longo prazo, e dessa maneira, retomar o crescimento econômico (OLIVEIRA, 1981).

Tendo em vista a necessidade de acumulação de capital para promoção do desenvolvimento, o estado brasileiro adquiriu novo papel a ser desempenhado na economia ao longo do regime ditatorial. Dessa forma, o governo passou a buscar novos mecanismos de financiamento e de recomposição das necessidades de recursos do setor público (OLIVEIRA, 1981).

O governo instituiu mudanças no campo fiscal, por meio da Reforma Tributária de 1966. Esta apresentava como objetivo geral, a adequação do sistema tributário como ferramenta de promoção de acumulação de capital. Para esse fim, o governo federal aumentou a captação de recursos financeiros, procurou racionalizar o sistema tributário e centralizou na União os recursos dos estados e municípios, de forma a alinhá-los aos objetivos da acumulação. Consequentemente, uma das principais características da Reforma Tributária de 1966 foi a maior centralização dos tributos na União. Em outras palavras, ocorreu uma

substituição do federalismo fiscal por um aumento da dependência dos estados e municípios junto ao governo central. (OLIVEIRA, 1981).

O cenário de queda da receita e o maior acesso ao mercado de crédito externo e interno levaram os governos estaduais a buscarem fontes complementares de financiamento. Dessa forma, o processo de crescimento da atividade nacional se deu através do aumento do volume de investimentos atrelado a uma cultura de endividamento estadual (ALMEIDA, 1996).

As transformações pelas quais o mercado financeiro internacional passava, ampliaram o acesso dos governos subnacionais a recursos externos. Uma vez que os exportadores de petróleo se dispuseram a financiar os governos em desenvolvimento com o superávit formado. A regulamentação desse processo foi dada pela Resolução n. 63/67 do Banco Central do Brasil que permitia a captação de recursos externos para o financiamento e execução de políticas públicas que visassem o desenvolvimento (ALMEIDA, 1996).

Ademais, como pontuado por Lopreato (2000, p.3), “os estados estreitaram os vínculos com os agentes federais de crédito e com os seus próprios órgãos financeiros”. Ou seja, os governos estaduais passaram a ser financiados em maior medida pelas operações de crédito junto a instituições federais, e, principalmente junto aos bancos estaduais.

Lopreato (2000) também destaca que embora existisse o controle do endividamento estadual nesse período, o seu maior objetivo não era controlar o acesso ao mercado de crédito, mas direcionar o capital a investimentos que estes estivessem de acordo com a política de desenvolvimento e crescimento nacional. Dentre os mecanismos de controle do endividamento estadual criados pela União nesse período, destacou-se a Resolução n. 58/68. Ela proibiu a emissão de lançamento de qualquer natureza aos estados e municípios, entretanto a Resolução apresentava brechas para o endividamento, como por exemplo, as operações de antecipação de receita orçamentária², dívidas extra limites e as operações de crédito não abrangidas pela legislação. Portanto, bem como reforçado por Castro e Carvalho

² As operações de antecipação de receita orçamentária são operações de crédito de curto prazo, com base na receita orçamentária esperada de um determinado período. Elas são destinadas ao atendimento de deficiência no caixa durante o exercício financeiro. (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2006).

(2012), o controle do endividamento estadual mostrou-se mais preocupado com a destinação dos recursos do que com o seu montante.

Ainda no período militar, uma mudança da União no controle sobre as dívidas estaduais, foi o atrelamento da capacidade de endividamento à receita líquida estadual, ou seja, sobre o resultado da subtração da receita orçamentária pelas operações de crédito. Essa medida foi adotada por meio da Resolução n. 62/75 ³, posteriormente alterada e complementada pela Resolução 93/76. A partir delas foram estabelecidos limites máximos da dívida consolidada interna e da despesa anual da dívida (ALMEIDA, 1996).

No início dos anos 80, as mudanças tanto no cenário externo quanto interno, agravaram as dificuldades financeiras enfrentadas pelos governos estaduais brasileiros. Iniciou-se no México a crise da dívida externa a qual afetou todos os países latino-americanos. Como a política econômica mexicana, durante os anos 1970, focou seus esforços na indústria petrolífera e optou pela adoção de câmbio fixo, ocorreu um maior estímulo à importação dos produtos produzidos pela indústria não petrolífera. Aliada a isso, o período foi determinado pela alta de juros internacionais o que contribuiu para o crescimento exagerado da dívida externa, que atingiu a casa de 89,6 bilhões de dólares no ano de 1982 (SILVA JÚNIOR, 2000 *apud* FREITAS, 2008). Dessa maneira, o México com uma política econômica que favorecia as importações somadas à valorização do câmbio, contou com expressiva na fragilização das suas contas externas no início da década de 1980. Diante dessa situação, em 1982 a elevação dos juros decretada pelo FED (Banco Central Americano) levou à declaração da moratória mexicana no mesmo ano (FREITAS, 2008).

A declaração da moratória da dívida externa mexicana confirmou os rumores espalhados no mercado financeiro pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) de que era duvidosa a capacidade dos países subdesenvolvidos em honrar os pagamentos dos empréstimos tomados (SOUZA, 2009). Desde então, a entrada de capital externo no Brasil diminuiu. A solução encontrada pelos estados brasileiros foi a utilização de fontes alternativas

³ A Resolução n. 62/75 dispunha sobre as operações de crédito dos Estados e Municípios fixando seus limites e condições. A partir dela foram definidos limites à dívida consolidada interna, isto é, “[...] toda e qualquer obrigação contraída pelos Estados e Municípios, em decorrência de financiamentos ou empréstimos, mediante a celebração de contratos, emissão e aceite de títulos, ou concessão de quaisquer garantias, que represente compromisso assumido em um exercício para resgate em exercício subsequente.” (BRASIL, Resolução nº 62, de 1975).

de financiamento. Dessa forma, as dívidas de curto prazo começaram a crescer por meio das “operações triangulares”⁴ e também na forma de antecipação de receitas orçamentárias (AROs), até então não controladas pelo Senado Federal. Contudo essas formas de custeio manifestaram serem insuficientes para a cobertura das necessidades estaduais, e por isso atrasos e adiamentos de seus pagamentos tornaram-se uma prática comum. A partir de então, a situação da dívida estadual piorou e levou a uma maior concentração de operações de crédito dos Estados junto às instituições financeiras estaduais (LOPREATO, 2000).

Naquele momento, o contexto nacional era de elevação das taxas de juros, queda das taxas de crescimento do produto interno e aumento do processo inflacionário. Por causa desse cenário, o governo federal mudou sua postura em relação à questão do endividamento. A começar pelo acordo realizado junto ao FMI, o qual se baseou na mudança da política econômica que passou a utilizar o déficit público como elemento chave. Isto posto, a União passou a ter maior controle sobre a dívida pública. Um dos mecanismos adotados foi através da Resolução n. 831/83, que tinha por objetivo o disciplinamento das operações creditícias em todas as suas formas por parte das instituições financeiras, e também o estabelecimento de sanções para o seu descumprimento. Com base nela, o Banco Central passou a ter maior atuação no controle do endividamento, restringindo-o, através da imposição de tetos para os empréstimos ao setor público e formas de tratamento do saldo devedor. Essa medida implicou perda de autonomia dos estados, que conseqüentemente, passaram a captar recursos em maior intensidade junto a instituições financeiras estaduais, vinculando-as aos desequilíbrios das finanças estaduais (LOPREATO, 2000).

Tendo isto em vista, Almeida (1996) destaca três grandes movimentos relacionados à evolução da dívida estadual a partir da década de 1980: a internalização da dívida, a federalização e o crescimento acelerado principalmente da dívida mobiliária. A internalização consistiu na substituição da dívida externa por interna. Enquanto que a federalização foi um desdobramento da internalização da dívida e resumiu-se ao reescalonamento dos empréstimos estaduais pelo Tesouro Nacional, visto a dificuldade de rolagem da dívida externa pelos governos estaduais. No entanto, ainda foi recorrente a

⁴ Operações triangulares são formas de financiamento em que uma empresa privada contrata uma operação de crédito junto ao banco estadual para custear uma obra ou serviço já contratada pelo estado, e este é quem deverá honrar os compromissos financeiros (LOPREATO, 2000).

contratação de dívida de curto prazo, operações de antecipação de receita orçamentária e operações de crédito junto a bancos estaduais.

Outro ponto relevante foi a promulgação da Constituição de 1988 que concretizou o processo de descentralização fiscal beneficiando estados e municípios. A partir dela, houve um aumento da participação desses entes na arrecadação do Imposto de Renda, do Imposto sobre Produtos Industrializados, por meio do Fundo de Participação dos Estados e do Fundo de Participação dos Municípios. Além disso, a partir da Carta Magna de 1988 foram incorporados outros geradores de impostos únicos, como o de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos, entre outros, para a base de cálculo do principal imposto estadual, criado em 1966: o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) (RIANI; ALBUQUERQUE, 2010).

Apesar de a nova Constituição ter mudado a feição do federalismo brasileiro, aumentando as receitas estaduais com a descentralização fiscal, ela também contribuiu para o aumento do gasto com pessoal nas despesas dos estados. Foram concedidos benefícios nominais, cumulativos e periódicos ao funcionalismo público, assim como a garantia da estabilidade. Essas medidas tornaram o corte no gasto com pessoal mais complicado (ALMEIDA, 1996).

Dessa maneira, a adoção de medidas restritivas para contenção do endividamento e a descentralização dos recursos promovidos pela Constituição de 1988 objetivavam o favorecimento do ajuste fiscal e financeiro dos governos estaduais. Entretanto, a descentralização dos recursos reforçou as dificuldades e insuficiência dos controles institucionais sobre o endividamento (ALMEIDA, 1996).

3.2 O período entre os anos de 1989 e 1996

A insustentabilidade da dívida estadual no final dos anos 80 evidenciava o reforço dos mecanismos de controle sobre o déficit público, e o endividamento estadual executado pelo governo federal. Destacaram-se a Resolução 1469/88 do Banco Central e a Resolução n. 94/89 do Senado Federal que previam uma política mais rigorosa de controle das operações de crédito. Posteriormente, substituídas pelas Resoluções n. 1718/90 e 58/90,

respectivamente. Nessa situação, os governos estaduais procuraram alternativas de financiamento, e por isso, mais uma vez intensificaram a contratação de operações de crédito junto a bancos estaduais (LOPREATO, 2000).

Ainda mais, durante o período de 1988 a 1989, ocorreu um aumento do financiamento estadual por meio das operações de ARO e da emissão de títulos da dívida mobiliária, principalmente pelos estados de maior poder econômico como São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro. É apontado por Lopreato (2000) que as operações de ARO atingiram maior magnitude por volta de 1995. Nesse contexto a situação das finanças estaduais tornou-se preocupante.

Diante desse contexto, foi necessária a intervenção da União em socorro às finanças estaduais através da federalização parcial da dívida estadual com base na Lei 7976/89. A partir dela o Banco do Brasil foi autorizado a refinanciar a dívida externa estadual pelo prazo de 20 anos. No entanto, esse refinanciamento excluiu a dívida mobiliária⁵ e a dívida bancária com agentes financeiros do estado e do setor privado (LOPREATO, 2000).

Todavia, a situação financeira dos estados permanecia crítica. Buscando atender às pressões para o ajuste fiscal, em 1993 foi aprovada a Lei nº 8.727, que concedia o refinanciamento pelo Tesouro Nacional por 20 anos das dívidas estaduais junto às instituições financeiras controladas pela União. Esta medida suavizou a situação financeira estadual, pois, além do alongamento do perfil da dívida, os encargos passaram a ser menores, o que lhes permitia o pagamento. Entretanto, essa renegociação novamente excluiu a dívida mobiliária, que representava uma maior fatia da dívida, de modo geral, assim como, as dívidas junto a instituições privadas e as operações de ARO (LOPREATO, 2000).

Como a dívida mobiliária esteve ausente nas renegociações da dívida estadual, Riani e Albuquerque (2010) caracterizam essa situação como uma falha legislativa, uma vez que tinha potencial para contribuir para o crescimento da dívida mobiliária estadual. A ausência de critérios claros e rigorosos de rolagem da dívida foi outro ponto que contribuiu para o crescimento do endividamento (ALMEIDA, 1996).

⁵ A dívida mobiliária é aquela que apresenta como base de empréstimo a emissão de títulos públicos (ALMEIDA, 1996).

Deve ser considerado, também, o contexto de mudança do plano macroeconômico do Brasil com inauguração do Plano Real em 1994 para entendimento do processo de crescimento da dívida estadual. O plano mostrou-se desfavorável em diversos aspectos para as finanças estaduais (ALMEIDA, 1996).

Inicialmente extinguiu o imposto inflacionário⁶, instrumento pelo qual os estados administravam as contas e o orçamento público. O imposto indexado às receitas garantia o seu crescimento nominal, enquanto que sua não indexação às despesas, somado a recorrentes atrasos no pagamento do funcionalismo público e fornecedores, contribuíam para sua redução (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012).

Outro aspecto do Plano Real era a ancora cambial⁷. Esta demandava muitos recursos, pois sua aplicação exigiu que a moeda real tivesse o mesmo valor da moeda dólar. Essa demanda levou à criação inicial do Fundo Social de Emergência, em 1994, substituído pelo Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) pelo governo federal, os quais atualmente são conhecidos como Desvinculação das Receitas da União (2001). Este mecanismo autorizava o uso de 20% dos impostos federais para livre dispêndio pela União (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012).

Além disso, a aprovação da Lei Complementar nº 87/96 contribuiu para redução das receitas estaduais, mesmo com a compensação feita pelo seguro receita. Esta lei, também conhecida como Lei Kandir, visava estimular a competitividade do produto nacional no comércio exterior por meio da desoneração do ICMS, principal imposto estadual, para exportação de produtos primários (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012).

Por fim, uma das principais características do Plano Real foi sua política com alta das taxas de juros, o que consequentemente contribuiu para o aumento dos encargos da dívida (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012). Isto em razão taxa SELIC (Sistema Especial de Liquidação e de Custódia), utilizada como instrumento de política monetária do Banco

⁶ O imposto inflacionário consiste na perda de poder aquisitivo da moeda, com isso a moeda passa a render juros nominais nulos e ela também não sofre as penalidades inflacionárias. Este mecanismo era utilizado para pagamento de despesas públicas por meio da emissão de moeda (CYSNE, 1994).

⁷ “O mecanismo leva esse nome porque funciona justamente como as âncoras dos navios: a moeda recém-nascida e, portanto, fraca, fica “ancorada” a uma moeda forte, o dólar, cujo poder aquisitivo pouco varia ao longo do ano” (SOUZA, 2009, p.272).

Central e financiadora da dívida mobiliária estadual. Ela manteve-se em níveis mais altos, e consequentemente encareceu as dívidas dos estados, pois quanto maior forem as taxas de juros, maior serão os encargos financeiros a serem pagos para aquela dívida. (BARBOSA, 2014).

A partir desse quadro, o governo federal viu-se obrigado a enfrentar a questão da dívida pública. Assim, a equipe econômica baseada na Lei 8.728/93 passou a defender a venda de empresas estaduais e o saneamento dos bancos estaduais. Posteriormente, no ano de 1995 foi aprovado o “Programa de Apoio à Reestruturação e o Ajuste Fiscal dos Estados” voltado ao refinanciamento das dívidas estaduais, seguido do “Programa de Incentivo a Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES)” em 1996 cuja meta era incentivar a retirada dos estados da atividade financeira. Portanto, diferentemente das medidas anteriores propostas pelo governo federal, a negociação da dívida atrelou-se ao comprometimento dos estados com metas fiscais e a privatização de bancos e empresas não financeiras (LOPREATO, 2000).

3.3 A Lei nº 9496, 11 de setembro de 1996

Durante o processo de renegociação e assinatura dos contratos a conjuntura econômica mostrava-se instável. O lançamento do Plano Real acentuou os desequilíbrios fiscais dos estados, principalmente em relação à dívida mobiliária. A evolução da dívida dos estados reforçou a necessidade de intervenção mais efetiva sobre o endividamento pelo governo federal, já que esse processo não seria obtido no mercado. Isto porque, a repactuação da dívida pelo setor privado, não era interessante para donos de contratos e títulos estaduais, pois implicava perda de capital para eles.

Como apontado por Lopreato (2000), o crescimento da dívida estadual passou a restringir a gestão econômica dos estados. Mesmo que os estados se comprometessem ao pagamento de parcela da dívida isso resultaria em uma situação insustentável das finanças públicas. Isso porque o fluxo de obrigações com a dívida era incompatível com a capacidade de gerar receita dos estados.

Visto a situação financeira dos estados, a renegociação das dívidas estaduais foi um processo que buscou evitar o enfraquecimento da governabilidade estadual e a

estabilidade do plano econômico. A partir dela a União introduziu novos mecanismos de controle sobre o endividamento estadual por meio da vinculação do ajuste fiscal e da reforma patrimonial (LOPREATO, 2000).

Segundo Oliveira e Gontijo (2012), o governo federal deveria compreender três pontos cruciais no processo de controle do endividamento estadual: os gastos com pessoal, as fontes de financiamento e a possibilidade de emissão de dívida nova. O primeiro aspecto era considerado um dos principais responsáveis pelos desequilíbrios nas contas primárias⁸ do governo estadual. Enquanto que o segundo defendia a privatização dos bancos estaduais, usados como fontes de empréstimos para cobrir os gastos estaduais. E por fim, o terceiro aspecto diz respeito à criação de mecanismos legais que proibissem a emissão de nova dívida, visto a trajetória crescente de endividamento.

A renegociação das dívidas estaduais implicou assunção pela União de R\$ 101,9 bilhões dos quais R\$ 77,5 bilhões foram refinanciados pelo prazo de 30 anos, R\$ 11,4 bilhões amortizados com receitas das privatizações e R\$ 13 bilhões restantes foram referentes a diferenças entre encargos de rolagem da dívida entre a data de corte e de assinatura dos contratos⁹ (RIGOLON; GIAMBIAGI, 1999).

A normatização do processo de renegociação foi dada a partir da Lei 9496 de 11 de setembro de 1997. A partir dela estabeleceram-se os critérios para disciplinar a elaboração do contrato de refinanciamento das dívidas estaduais pela União. Este abrangeu praticamente o estoque integral das dívidas estaduais, como as ARO, dívidas contratuais e mobiliárias e das administrações direta e indireta. Apesar de cada contrato ser individual e de acordo com as especificidades de cada estado, no geral, não fugia dos objetivos centrais do acordo (LOPREATO, 2000).

⁸ As contas primárias equivalem ao Resultado primário, isto é, a diferença entre receitas primárias e despesas primárias, também chamadas de não financeiras. As receitas primárias são aquelas predominantemente correntes, ou seja, de tributos, contribuições sociais, concessões, doações convênios, entre outras. Enquanto que as despesas primárias financiam a oferta de serviços públicos e a manutenção da máquina pública. Elas incluem os gastos com pessoal, os encargos sociais, os investimentos e as inversões financeiras de caráter obrigatória ou discricionária (TESOURO NACIONAL, 2015).

⁹ Os valores são referentes ao preço corrente do ano de 1998.

Uma das etapas da renegociação foi o ajuste fiscal estadual, por meio do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados. O objetivo do programa era conter os desequilíbrios primários e a necessidade de financiamento dos estados. Dessa forma, como determinado pela Lei 9496/97, o Programa deveria abranger metas e compromissos relacionados à dívida financeira, arrecadação própria, resultado primário, privatização, despesas com o funcionalismo público e com o investimento. A partir dessas metas e compromissos esperava-se a produção de superávits operacionais e primários suficientes para cobrir o pagamento dos juros e amortização da dívida (LOPREATO, 2000).

Os contratos, elaborados a partir da lei 9496/97, formalizaram as condições do acordo. Ficou estabelecido que o refinanciamento fosse pago em 360 parcelas mensais, podendo ser estendidas por um período adicional de 10 anos. Elas seriam calculadas e corrigidas mensalmente, por meio da Tabela Price e do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI)¹⁰. As taxas de juros variaram de 6,0 a 7,5% a.a., isto esteve condicionada ao pagamento de 20% da dívida a vista, através de recursos obtidos a partir da venda de patrimônio estadual. Sendo assim, os estados que conseguiram abater esse percentual da dívida tiveram melhores condições no que se refere à taxa de juros. Os contratos também estabeleceram limite máximo de comprometimento da Receita Líquida Real (RLR) dos estados para o atendimento das obrigações com a dívida. Por isso, caso as obrigações excedessem o valor da RLR, o resíduo seria incorporado ao montante e pago posteriormente. No entanto, caso o prazo de pagamento da dívida fosse estendido o limite máximo da RLR não se aplicaria (RIGOLON; GIAMBIAGI, 1999).

Diferentemente das renegociações anteriores, a lei inova ao vincular a inadimplência dos Estados que aderirem ao acordo, ao não recebimento de recursos como o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e a receita de ICMS. Além do mais, o descumprimento dos termos do contrato ou das metas estabelecidas pelo ajuste fiscal implicaria elevação da taxa de juros e o aumento do comprometimento da receita líquida real

¹⁰ O Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) é calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). O índice de abrangência nacional mede a inflação de preços que influencia diretamente as atividades econômicas brasileiras. O cálculo do IGP-DI é realizado por meio da média aritmética ponderada de três outros índices de preços: Índice de Preços ao Produtor Amplo - IPA, Índice de Preços ao Consumidor - IPC e Índice Nacional de Custo da Construção - INCC (FGV, Disponível em: <<http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumChannelId=402880811D8E34B9011D92B6B6420E96>> Acesso em 20 out.2016)

com os encargos da dívida renegociada. Isso reforça a tentativa do governo central em induzir o maior cumprimento dos termos acertados (RIGOLON; GIAMBIAGI, 1999).

Além disso, o processo de renegociação criou um mecanismo de controle global do endividamento através da relação dívida financeira estadual/receita líquida anual do estado. Ou seja, enquanto a dívida financeira do estado fosse maior que sua RLR anual, ele não poderia contratar dívida nova. Dessa maneira, os estados foram forçados a obter superávit primário e operacional para honrar o pagamento dos juros e amortização da dívida (LOPREATO, 2000).

Em relação à reforma patrimonial dos estados pode-se resumi-la às privatizações dos bancos e empresas estaduais. Os bancos estaduais envolvidos com a crise financeira dos estados encontravam-se em uma situação patrimonial degradada e com baixa capacidade de concorrência. Diante disso, Lopreato pontua que o governo federal apresentando uma política de desenvolvimento de cunho liberal, “aproveitou-se do quadro financeiro dos Bancos Estaduais e do momento favorável da correlação de políticas para lançar o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES) [...]” (LOPREATO, 2000, p.35). Já as privatizações das empresas estaduais ganharam força quando a receita gerada pela venda delas passou a abater parte da dívida contribuindo para redução dos custos dos contratos de renegociação por meio da redução das taxas de juros.

4 A EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA MINEIRA

O processo de renegociação das dívidas estaduais almejava o estabelecimento de condições que permitissem aos estados o pagamento de suas dívidas mobiliárias, como também induzir o alcance dos seus ajustes fiscais. Para garantir o cumprimento do acordo efetuado entre os entes subnacionais e a União, e o pagamento da dívida refinanciada, foram introduzidos garantias e mecanismos de controle do endividamento, dessa vez, de forma mais abrangente, prática e compreensível. Dessa forma, a extensão do programa de ajuste fiscal dos estados tinha como finalidade a garantia do saneamento econômico-financeiro estadual (VICTORINO, 2004).

No entanto, como apresentado por meio do Gráfico 4.1 ¹¹, após assinatura do contrato de renegociação da dívida pública entre Minas Gerais e a União, o endividamento mineiro apresentou-se crescente, principalmente nos primeiros subsequentes à renegociação. Dessa forma, a relação entre a dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida mineira mostra que ao longo do período de 2000 a 2015, de uma maneira geral, o montante total da dívida consolidada líquida representa o dobro da receita corrente líquida do estado.

Gráfico 4.1 - Relação entre Dívida Consolidada Líquida (DCL) e Receita Corrente Líquida (RCL) - Minas Gerais - 2000 a 2015



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Elaboração Própria

¹¹ Os dados foram retirados dos Demonstrativos Contábeis de 2000 a 2015 da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais. O saldo total corresponde à soma dos montantes relativos à dívida pública mineira renegociada com a União, nos termos da Lei n° 9496/1997, atualizado a preços de 2015 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Alguns autores, a serem discutidos nessa seção, atribuem aos termos do contrato como inadequados, sendo a principal explicação para essa expansão da dívida mineira, que mesmo com o pagamento ao longo desses anos continuou subindo, em termos reais. Dessa forma, o objetivo dessa seção é descrever o processo de endividamento do estado de Minas Gerais, desde a assinatura do contrato com a União, expondo os termos acordados para o caso mineiro, assim como, as dificuldades enfrentadas pelo estado, até demanda por uma nova renegociação dessas condições no cenário mais recente.

4.1 O período de 1994 a 1998

O estado de Minas Gerais, assim como os demais estados brasileiros, encontrava dificuldades na gestão de suas finanças públicas ao decorrer da década de 1990. As medidas adotadas pelo novo plano macroeconômico de estabilização do Brasil, o Plano Real, contribuíram para o agravamento da situação financeira do estado, assim como para o crescimento explosivo de seu endividamento. Dentre as medidas adotadas no período pelo governo federal, cabe destacar a política de elevação das taxas de juros implantadas pelo Plano Real. Essa atitude implicou aumento dos encargos das dívidas do estado, as quais foram uma das principais razões para os desequilíbrios enfrentados pelo estado mineiro. Como pode ser observada na Tabela 4.1, a dívida pública de Minas Gerais apresentou um aumento de 173,3% no período entre 1994 e 1998, sendo que o em valores nominais a variação de seu montante foi de 6.824,30 milhões de reais para 18.651,10 milhões de reais (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012).

Tabela 4.1 - Dívida do Estado de Minas Gerais, por modalidade e origem: 1994-1998
(Em R\$ milhões correntes)

Ano	Dívida Interna		Dívida Externa		Total
	Mobiliária	Contratual	Mobiliária	Contratual	
1994	4.512,80	1.662,60	169,2	479,7	6.824,30
1995	6.891,60	2.118,60	194,5	570,8	9.775,50
1996	8.780,90	2.921,00	207,9	664,3	12.574,10
1997	10.926,80	3.670,10	223,2	489,2	15.309,30
1998		17.814,90	241,7	594,2	18.651,10
▲ 1998/94					173,3

Fonte: Victorino (2002)

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; GONTIJO, Cláudio. Dívida Pública do Estado de Minas Gerais 1994-2011: A Renegociação necessária. Belo Horizonte, 2012. p. 40.

Ademais, os indicadores financeiros elaborados e publicados por um estudo do Tribunal de Contas de Minas Gerais, em 1998, evidenciou ser preocupante o quadro das finanças estaduais. O estudo mostrou as principais dimensões ligadas ao gasto da receita líquida do estado. Como pode ser visualizada na Tabela 4.2, a relação entre gastos com pessoal e a receita líquida era de 70,6%, enquanto que o serviço da dívida correspondia a 24,5% dessa receita, ou seja, o pagamento dessas variáveis acarretaria no comprometimento de 94,5% da receita do estado de Minas Gerais. Segundo Oliveira e Gontijo (2012), esse cenário evidenciava o grau de vulnerabilidade financeira do estado, pois o seu orçamento quase em sua totalidade estaria comprometido. Dessa forma, sobrariam poucos recursos para utilização em outras despesas e em investimento.

Outro fator que contribuiu para o aumento do endividamento do estado foi o financiamento de investimentos por meio da contratação de operações de crédito, pois a participação de recursos próprios nas despesas com investimento foi de apenas 2,9%. Assim, pode ser observado na Tabela 4.2 que a relação entre operações de crédito e despesas de capital foi de 377% no ano de 1996. No entanto, deve ser salientado que parte dos recursos obtidos por meio das operações de crédito foram destinados ao pagamento de receitas correntes do período, pois quando comparado o volume entre operações de crédito e serviço da dívida o resultado foi de 115%. Portanto “[...] o estado teria contrato uma dívida maior do que o montante exigido para a sua rolagem, mantendo-a numa trajetória de crescimento real” (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012, p.39).

Tabela 4.2 - Indicadores das Finanças Públicas do Governo do Estado de Minas Gerais – 1996

Indicador	%
Grau de Comprometimento da Receita com Pessoal	70,6
Ativos	46,3
Inativos e pensionistas	24,3
Grau de Vulnerabilidade Financeira	24,5
Serviço da Dívida/ICMS	38,1
Investimentos/Receita Própria	2,9
Investimentos s/Despesa	2,3
Operações de Crédito/Despesa de Capital	377
Operações de Crédito/Serviços da Dívida	115,5
Dívida/Receita Própria Líquida	196,7
Dívida/ICMS Líquido	306

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (1998)

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; GONTIJO, Cláudio. Dívida Pública do Estado de Minas Gerais 1994-2011: A Renegociação necessária. Belo Horizonte, 2012. p. 40.

Diante desse cenário, a União e o estado de Minas Gerais passaram a tomar algumas medidas para solucionar o problema do endividamento do estado. Por essa razão, no decorrer dos anos de 1996 e 1997 foram tomadas algumas providências no campo legal para viabilizar o processo de renegociação da dívida. Primeiramente, foi aprovada a Lei Estadual nº 1196, de 1º de novembro de 1996. A legislação autorizava a realização de operações de crédito interno pelo estado, o que também, foi posteriormente concedido pela Resolução nº 99 do Senado Federal, ressaltando o amparo do processo pelo Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Longo Prazo dos Estados. No mesmo ano, com o apoio da Lei Estadual nº 1242, de 27 de dezembro de 1996, o poder executivo mineiro poderia contratar operações de crédito junto a União. Já no ano seguinte, as Leis Estaduais nº 12462 e 12732 concederam ao governo mineiro a permissão para realização de operações de crédito junto a Caixa Econômica Federal e a União, respectivamente (VICTORINO, 2004).

Outras medidas adotadas, para dar sequência ao processo de renegociação da dívida estadual, foram tratadas no acordo assinado entre a União e o estado de Minas Gerais, em 26 de setembro de 1996. O acordo previa algumas exigências que podem ser observados no Quadro 4.1. Os pontos abordados deveriam estar presentes no Programa de Reestruturação e de ajuste fiscal de longo prazo. Assim, a adoção dessas medidas revela a criação de um

ambiente que fosse propício ao processo de renegociação definido pela Lei nº 9496, de 11 de setembro de 1997 (VICTORINO, 2004).

Quadro 4.1 - Pontos abordados pelo Acordo entre Minas Gerais e União em 26 de setembro de 1996

1. Igualar a dívida a Receita Líquida Real até 31 de dezembro de 2006;
2. Refinanciar a dívida mobiliária, as AROs e os contratos firmado com a CEF (Caixa Econômica Federal);
3. Assegurar o comprometimento de 13% da RLR para o pagamento dos encargos da dívida;
4. Fornecer garantias do acordo firmado;
5. Promover amortização antecipada com ativos privatizáveis;
6. Privatizar o Credireal e o Bemge;
7. Liquidar a Minas Caixa;
8. Transformar o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais em agência de fomento.

Fonte: Victorino (2012)

Elaboração própria

O processo de renegociação da dívida estadual com o governo federal foi consolidado por meio da assinatura do contrato nº 04/98 da STN-COAFI¹², de confissão, promessa de assunção, consolidação e refinanciamento de dívidas, em 18 de fevereiro de 1998, pelo então governador do estado de Minas Gerais, Eduardo Azeredo. A negociação contou com a intervenção do Banco do Estado de Minas Gerais (BEMGE) e do Banco do Brasil nos termos da Lei nº 9496, de 11 de setembro de 1997 e da Resolução nº99 do Senado Federal.

O montante assumido pela União foi no valor de R\$ 11.827.540.208,92, composto pelo somatório da dívida mobiliária representada por Letras Financeiras do Tesouro Estadual (LFTE), dos contratos firmados com o Banco do Brasil, da dívida contratada junto a Caixa Econômica Federal e as operações de dívida fundada realizadas com as instituições financeiras privadas. Os valores discriminados do montante refinanciado pelo governo mineiro podem ser observados no Quadro 4.2.

¹² Secretaria do Tesouro Nacional – Coordenação Geral de Haveres Financeiros

Quadro 4.2 - Composição do montante do contrato de refinanciamento da dívida de Minas Gerais com a União em 1998

Dívida Mobiliária - LFTE	R\$ 11.353.243.881,84
Contratos com o Banco do Brasil	R\$ 40.596.059,64
Contratos com a Caixa Econômica Federal	R\$ 281.843.159,03
Dívida fundada com instituições financeiras privadas	R\$ 151.857.108,41
TOTAL	R\$ 11.827.540.208,92

Fonte: Contrato nº 004/98/STN/COAFI

Do montante de R\$ 11.827.540.208,92 foram descontados R\$ 1.591.788.292,29. Esse valor foi assumido pela União o que resultou no saldo da dívida a ser refinanciadas de R\$ 10.235.751.916,63. Desse montante total, inicialmente ficou acordado que 20% deveriam ser amortizados até o mês de novembro de 1998. O pagamento desse valor seria através de recursos provenientes da venda de bens e direitos. O saldo restante deveria ser dividido em 360 parcelas corrigidas¹³ e pagas mensalmente, ou seja, em 30 anos. No entanto, dessa parcela de entrada que correspondia a 20% do montante total, Minas Gerais conseguiu quitar apenas 10%, isto é, R\$ 972.887.035,23, o que implicou aumento da taxa de juros anuais de 6% para 7,5% aplicadas sobre as 360 parcelas da dívida refinanciada. Além disso, o contrato estabeleceu limites de comprometimento da receita líquida real (RLR) para pagamento das parcelas da dívida estadual, e no caso mineiro o limite estabelecido foi o de 13% da RLR¹⁴ anual.

Victorino (2004) ressalta que umas das causas dos desequilíbrios das finanças estaduais era financiamento excessivo dos estados junto às instituições financeiras estaduais. Assim, o contrato realizado entre Minas Gerais e a União permitiu a contratação de crédito para o saneamento, e, posteriormente a privatização de seus bancos estaduais: Credireal, Bemge, Minas Caixa e BMDG. Os empréstimos realizados para tal fim foram somados ao saldo da dívida no valor de R\$ 4.344.336.000,00, e em decorrência da correção da dívida fundada e de incorporação do saldo devedor dos juros não pagos foram também acrescido a esse valor a quantia de R\$4.270.672,06.

¹³ O indexador adotado, assim como nos demais contratos da dívida estadual, foi o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna.

¹⁴ Contrato nº 004/98/STN/COAFI, de 18 de fevereiro de 1998.

4.2 O período de 1999 a 2002

O contexto brasileiro posterior ao processo de refinanciamento das dívidas estaduais não foi favorável aos entes subnacionais, em destaque ao estado de Minas Gerais. O fraco desempenho da economia brasileira, e conseqüentemente da economia mineira, acarretaram na queda da receita do estado. Aliado a isso, a situação das finanças públicas mineiras era crítica, pois apresentava pagamentos em atraso somado à inexistência de recursos em caixa (VICTORINO, 2004).

O período, entre 1999 e 2002, que compreendeu o governo de Itamar Franco pode ser caracterizado por um cenário de dívidas e encargos herdados do governo anterior, fluxos orçamentários desequilibrados, recursos escassos e estagnação da economia brasileira. Em valores numéricos, o contexto foi constituído por um déficit primário¹⁵ de R\$ 3,7 bilhões, uma relação de 18,7% da receita líquida do estado para pagamento de encargos financeiros da dívida pública, cujo valor era R\$ 21,9 bilhões, e uma arrecadação tributária, no ano de 1998, de apenas R\$ 6,1 bilhões. Além disso, o governo anterior prejudicou a receita disponível para o ano de 1999, pois teria antecipado recursos do ICMS junto a empresas mineiras, para pagamento do 13º salário do funcionalismo público o qual permanecia em atraso (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012).

Nesse quadro, cabe destacar a tentativa do governo mineiro em repactuar as condições de pagamento da dívida do estado junto ao Governo Central, de modo que as prestações fossem suspensas durante um período para a recuperação financeira do estado. Entretanto, a União negou o pedido, obrigando a administração do governo de Itamar Franco declarar moratória da dívida pública mineira no dia 6 de janeiro de 1999, por um tempo de 90 dias (VICTORINO, 2004).

Segundo Oliveira e Gontijo (2012), a decisão do governo de Minas Gerais em decretar moratória da dívida foi uma tentativa de ganhar de tempo para a realização de ajustes emergenciais necessários ao reequilíbrio das contas do estado. No entanto, essa medida foi seguida de retaliações do governo federal, pois a União passou a reter recursos, que correspondiam ao pagamento dos serviços da dívida, tornando o governo mineiro adimplente

¹⁵ Resultado da diferença entre receita líquida e despesa não financeira (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012).

com a União, como também reduziu as suas transferências voluntárias ao estado. Ademais, a postura do governo central contou com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento, o qual interrompeu as operações de crédito concedidas a Minas Gerais. Por isso, a escolha do governo mineiro não sendo bem sucedida, acarretou no decreto do fim da moratória no ano seguinte (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012).

Durante o período decretado da moratória, o governo de Itamar Franco buscou por meio de um programa de controle tanto dos gastos quanto das receitas, suavizar a situação financeira do estado. As medidas adotadas podem ser observadas no Quadro 4.3. Com a implementação do programa, as despesas do governo mineiro foram reduzidas, com exceção aos dispêndios com juros e encargos com a dívida e as transferências obrigatórias aos municípios. Dentre os gastos que sofreram corte, destacaram-se os gastos de capital que foram 83% menores em termos reais em comparação ao ano anterior. Outro destaque foram as despesas com pessoal e encargos, que sofreram queda no de 1999, mas voltaram a crescer nos anos subsequentes.

Quadro 4.3 - Programa de controle dos gastos e receitas do governo de Itamar Franco - MG

Despesas	Receitas
1. Contingenciamento de 30% das cotas orçamentárias	1. Revisão sistemática das desonerações fiscais
2. Liberação da quota financeira limitada às disponibilidades do Tesouro estadual	2. Recadastramento de veículos isentos e imunes do IPVA
3. Fortalecimento da Comissão Interpoderes de Compatibilização e Acompanhamento Orçamentário	3. Controle da Compensação Financeira por Exploração Mineral
4. Instituição da Comissão Estadual de Análise e Controle da Despesa – CEAD	4. Concessão de incentivo para que as entidades de administração indireta se autofinanciassem
5. Suspensão de gastos não críticos com acompanhamento da Secretaria de Estado do Planejamento e da CEAD	5. Instituição de nova estratégia de fiscalização, baseada no trânsito de mercadorias;
6. Análise e renegociação dos débitos existentes em 31/12/1998,	6. Aceleração do programa de modernização da ação fiscal em curso na Secretaria da Fazenda
7. Suspensão do preenchimento e extinção de cargos comissionados	7. Instituição de programa de cobrança do ICMS em atraso
8. Montagem de sistema de monitoramento e controle dos pagamentos em folha	
9. Suspensão de transferências de recursos do Tesouro ao BDMG	

Fonte: Oliveira e Gontijo (2012, p. 57-58)

Em relação à evolução da dívida mineira junto a União, ela mostrou-se crescente no período de 1999 a 2002, como pode ser observado na Tabela 4.3. Dessa forma, como pontuado por Victorino (2004), o acordo da dívida ao comprometer 13% da receita líquida do estado aumentou a pressão sobre as finanças do estado.

Tabela 4.3 - Evolução da dívida fundada de Minas Gerais com a União no período de 1999 a 2002

(Em R\$ milhões correntes)

Exercícios	Dívida Fundada com a União
1999	18.809,35
2000	21.138,89
2001	24.226,44
2002	27.975,55

Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais

Elaboração Própria

Oliveira e Gontijo (2012) assinalam que uma das causas desse aumento foram as condições do contrato de renegociação da dívida pública assinado entre União e Minas Gerais, pois se apresentam onerosas para o estado, principalmente no que tange aos encargos da dívida que se excedeu em 34,30%. Além disso, como pode ser observada na Tabela 4.4, a variação do indexador da dívida, IGP-DI, no período do governo de Itamar Franco foi de 83,87%, enquanto que a variação do deflator que corrige as receitas mineiras foi de 39,69%, e a do IPCA foi de 39,87%. Essa situação revela que mesmo com os pagamentos dos serviços da dívida estadual, ela cresceu, em termos reais. Outro aspecto contratual diz respeito à taxa de juros anual no valor de 7,5% empregado sobre a dívida pública mineira. Os mesmos autores salientam que essa taxa era incompatível com o equilíbrio do próprio contrato no longo prazo, pois não previa cenários desfavoráveis ao pagamento da dívida, como foi o caso do governo de Itamar Franco. Além disso, a taxa de juros aplicada se apresenta acima dos padrões internacionais, pois considerando os países da OCDE e os principais países em desenvolvimento a taxa média de juros anual foi de 3,32% nesse período.

**Tabela 4.4 - Encargos da Dívida com a União e Crescimento da Arrecadação Tributária
 Governo do Estado de Minas Gerais: 1999 – 2002
 (Em % ao ano)**

Ano	Arrecadação Tributária			Encargos da Dívida			Excesso
	Deflator	Cresc. Real	Cresc. Nom.	IGP-DI	Juros reais	Encargos totais	
1999	6,90	5,66	12,95	19,98	7,50	28,98	14,19
2000	6,60	12,39	19,81	9,81	7,50	18,05	-1,47
2001	10,77	7,80	19,41	10,4	7,50	18,68	-0,61
2002	10,66	2,24	13,14	26,41	7,50	35,89	20,10
Média	8,72	6,69	16,28	16,45	7,50	25,18	7,65
Acumulado	39,69	30,88	82,83	83,87	33,55	145,55	34,30

Fonte: TCEMG e Balanços Orçamentários do Estado

Elaboração: Oliveira e Gontijo (2012)

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; GONTIJO, Cláudio. Dívida Pública do Estado de Minas Gerais 1994-2011: A Renegociação necessária. Belo Horizonte, 2012. p. 70.

4.3 O período de 2003 a 2010

O quadro fiscal do estado de Minas Gerais, em 2002, não era favorável. Com dificuldades financeiras que vinham se alastrando desde 1996, o estado estava diante de um cenário de poucos recursos e muitas despesas, inclusive no que tange o pagamento do funcionalismo público. Nessa situação, o governo mineiro também enfrentava dificuldades em atrair capital estrangeiro. Segundo Anastasia (2006), a questão crítica da administração pública de Minas Gerais ia além da crise fiscal enfrentada, mas como também correspondia ao modo ultrapassado de funcionamento da máquina. A Tabela 4.5 indica os resultados orçamentários¹⁶ de Minas Gerais no intervalo entre o ano de 1998 e 2003, e como pode ser percebido o estado apresentou déficit orçamentário em todos os anos do período.

¹⁶ Resultado Orçamentário consiste na diferença entre receitas orçamentárias e despesas orçamentárias, caso essa diferença seja positiva tem-se um superávit, enquanto que o resultado negativo indica um déficit no orçamento (MINISTÉRIO DA FAZENDA – Secretaria do Tesouro Nacional, 2010).

Tabela 4.5 - Governo do Estado de Minas Gerais Resultados Orçamentários e Operações de Crédito 1998-2003

(Em mil R\$ correntes)

Ano	Resultado orçamentário, incluídas as Operações de Crédito*	Operações de Crédito (OP)	Resultado Orçamentário, excluídas as Operações de Crédito*
1998	-687.379	5.939.221	-6.626.660
1999	-440.512	93.664	-534.176
2000	-389.181	147.516	-536.697
2001	-1.334.301	54.608	-1.388.909
2002	-874.341	70.104	-944.445
2003	-227.873	21.746	-249.619

Fonte: Adaptado de Oliveira e Gontijo (2012)

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; GONTIJO, Cláudio. Dívida Pública do Estado de Minas Gerais 1994-2011: A Renegociação necessária. Belo Horizonte, 2012. p.90.

(*) Déficit (-); superávit (+)

A partir dessa situação, a administração pública mineira, sob o comando do novo governador, Aécio Neves, compreendeu que seria prioridade o saneamento das finanças públicas do estado, pois caso contrário isso seria obstáculo para a atuação da nova gestão. Dessa forma, foi lançado o Programa “Choque de Gestão” que tinha como objetivo, em um primeiro momento, reparar as contas estaduais para a retomada do investimento público, e, conseqüentemente, o crescimento econômico (OLIVEIRA, 2010 *apud* OLIVEIRA; GONTIJO, 2012).

O programa “Choque de Gestão” buscou adotar dois tipos de medidas no campo fiscal do estado: as emergenciais e as estruturantes. A primeira delas consistia em ações de curto prazo, diante da necessidade de dar respostas rápidas aos desequilíbrios financeiros do estado, e a partir disso criar condições de governabilidade para a nova administração. Enquanto isso, a segunda proposta objetivava criar um ambiente, no longo prazo, que permitisse ao estado maior atuação na retomada do desenvolvimento econômico e social (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012).

Dessa forma, o governo mineiro implementou algumas medidas tanto do lado das receitas, como dos gastos. Dentre elas, as que se destacaram para as receitas foram: o

Programa Modernizador da Receita¹⁷, revisão e aumento das alíquotas do IPVA, ITCD e das taxas, melhoria da receita patrimonial e incremento das receitas da administração indireta. No que tange as principais ações executadas para a contração dos gastos, se sobressaíram: o Decreto de Contingenciamento¹⁸, o congelamento do salário, e, a revisão de privilégios do funcionalismo público, a Reforma Administrativa,¹⁹ a redução dos salários do alto escalão do estado, a centralização da folha de pagamento na Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão, a criação de um sistema de compras para o estado e a autorização das Parcerias Públicas Privadas para realização de investimentos (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012).

Segundo Oliveira e Gontijo (2012), o quadro econômico mostrou-se favorável a partir de 2004. Com o crescimento econômico o programa de ajuste fiscal passa a utilizar a receita como seu principal instrumento. Além disso, o estado obteve outros ganhos de receita por meio das transferências do governo federal oriunda da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre os combustíveis. Esse cenário tornou-se propício para a melhoria dos indicadores fiscais do estado, como também para o atendimento dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal e a realização de investimentos. Isso pode ser observado por meio da Tabela 4.6 que mostra o resultado primário e a receita corrente líquida do estado no período de 1999 a 2010. Dessa forma, Resultado Primário e Receita Corrente Líquida mantiveram uma relação crescente desde 2004, diminuindo apenas nos últimos anos do governo Aécio Neves²⁰.

¹⁷ As medidas do Programa Modernizador da Receita foram: adoção do Simples Minas; desoneração tributária de 150 produtos da cesta básica; simplificação de procedimentos tributários, incorporação de novas mercadorias no instituto da substituição tributária e medidas contra a guerra fiscal e à sonegação tributária (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012, p.84).

¹⁸ Redução em 2003 de 20% das despesas financiadas com recursos do Tesouro quando comparado com 2002. O resultado foi de redução real de 5,9% das despesas de custeio e de 29,2% dos investimentos (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012, p.84).

¹⁹ Diminuição do número de secretarias em 30%, transformando-as parte de outras secretarias, além da extinção de 1858 cargos comissionados (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012, p.84).

²⁰ O declínio do resultado primário em relação à receita corrente líquida nos anos de 2009 e 2010 pode ser explicado pela crise econômica que consequentemente atrapalhou a arrecadação do estado (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012).

Tabela 4.6 - Governo do Estado de Minas Gerais: Resultado Primário (RP) e Receita Corrente Líquida (RCL) - 1998-2010

(R\$ milhões correntes)

Ano	Resultado primário (RP)*	Receita corrente líquida (RCL)**	RP/RCL (%)*
1999	127	8.878,50	1,4
2000	1.575,60	9.629,80	16,4
2001	270,6	11.412,90	2,4
2002	448,8	12.542,00	3,6
2003	1.057,10	14.306,00	7,4
2004	1.523,30	16.696,00	9,1
2005	1.928,30	19.550,30	9,9
2006	1.937,10	22.083,40	8,8
2007	2.308,80	23.803,70	9,7
2008	2.971,30	29.242,50	10,2
2009	1.732,70	29.118,50	5,9
2010	1.851,10	33.179,10	5,6

Fontes: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Relatórios técnicos sobre a prestação de contas do Governador – 1998-2010; Secretaria da Fazenda do Estado de Minas Gerais. Relatórios anuais de execução orçamentária: 2003-2010.

Elaboração: Gontijo e Oliveira (2012)

(*) Superávit (+) Déficit (-)

(**) Valores publicados pelo Executivo

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; GONTIJO, Cláudio. Dívida Pública do Estado de Minas Gerais 1994-2011: A Renegociação necessária. Belo Horizonte, 2012. p. 91.

Durante o período de 2003 a 2010 ocorreu um crescimento da dívida contratual do estado de Minas Gerais junto a União. A Tabela 4.7 mostra essa evolução do saldo da dívida junto ao governo federal a qual obteve uma variação nominal de 74,23% nesse intervalo de tempo. Dessa forma, mesmo com o esforço fiscal apresentado pelo estado, a dívida estadual mineira não se estabilizou.

Tabela 4.7 - Evolução da dívida fundada de Minas Gerais com a União no período de 2003 a 2010**(Em R\$ milhões correntes)**

Exercício	Dívida Fundada com União (Lei nº 9496/97)
2003	31.418,30
2004	36.492,97
2005	37.185,29
2006	39.532,95
2007	43.146,94
2008	48.786,11
2009	48.661,38
2010	54.739,84
Varição Nominal 2010/2003 (%)	74,23

Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais

Elaboração Própria

O aumento do saldo da dívida estadual no período de 2003 a 2010 esteve condicionado a dois fatores, o não pagamento do serviço total da dívida e os seus encargos. No que diz respeito ao não pagamento do serviço total da dívida, é possível verificar por meio da Tabela 4.8, elaborada por meio de Demonstrativos Contábeis de Minas Gerais, que no referido intervalo ocorreu um volume maior de inscrições do que baixas sobre a dívida do estado. Dessa forma, como previamente estabelecido pelo contrato, o serviço da dívida não pago foi incorporado ao estoque da dívida, e, conseqüentemente, os encargos da dívida incidiram sobre esse saldo não pago, contribuindo para o crescimento do montante da dívida.

Tabela 4.8 - Inscrições e Baixas no saldo da dívida fundada de Minas Gerais com a União entre 2003 e 2010 - Lei n° 9496/97

(Em R\$ mil correntes)

Ano	Inscrições	Baixas
2003	35.380,31	952,77
2004	50.815,53	68,91
2005	6.996,36	73,17
2006	23.544,27	67,65
2007	36.223,72	83,76
2008	265.447,98	209.056,34
2009	16.018,56	6.710,93
2010	68.971,46	8.186,85
Total	503.398,19	225.200,39

Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais - Demonstrativos Contábeis de 2003 a 2010

Em relação aos encargos da dívida como segundo fator para incremento do saldo da dívida, Oliveira e Gontijo (2012) atribuem a eles sendo a principal causa fator dessa expansão da dívida. Como apontado na Tabela 4.9, entre 2003 e 2010 a variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) foi de 56,68%, enquanto que o Índice Geral de Preço-Disponibilidade Interna (IGP-DI) teve uma variação superior do IPCA, no valor de 63,79%. É importante ressaltar que o indexador da dívida estadual renegociada acordado em contrato entre Minas Gerais e a União foi o IGP-DI. Isso revela que o nível de crescimento da dívida do estado foi superior à taxa de inflação. No entanto, os mesmo autores destacam que ambos os índices sofreram expansão nesse período, em termos reais. Portanto, mesmo com o pagamento dos encargos em questão, isso não teria sido suficiente para progredir na amortização da dívida.

Tabela 4.9 - Evolução do IPCA e IGP-DI - 2003 - 2010

Ano	IPCA (%)	IGP-DI (%)
2003	9,30	7,67
2004	7,60	12,13
2005	5,69	1,22
2006	3,14	3,79
2007	4,46	7,89
2008	5,90	9,10
2009	4,31	-1,43
2010	5,91	11,30
Acumulado	56,68	63,79

Fonte: IBGE e Portal Brasil

Disponível em: <<http://www.portalbrasil.net/igp.htm>> Acesso em: 28 out.2016

Dessa forma, os termos definidos no contrato de renegociação da dívida estadual com a União como os encargos aplicados anualmente de 7,5% de juros reais somados ao indexador da dívida, IGP-DI, sobre um montante significativo da dívida, além da determinação de limite de comprometimento da Receita Líquida Real fez com que os pagamentos estabelecidos no contrato fossem insuficientes para o abatimento efetivo da dívida (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012).

4.4 O período de 2011 a 2015

No início do período entre 2011 e 2015, o governo de Minas Gerais permaneceu sob orientação das mesmas estratégias do intervalo anterior, de 2003 a 2010. Essa nova etapa ficou conhecida como a Terceira Fase do Choque de Gestão, com o que ficou conhecido como “Gestão para a Cidadania”. Segundo Vilhena (2012), as primeiras fases do Programa focaram atenção no alcance do equilíbrio das contas públicas, para então, retornar o potencial de investimento do estado. Dessa forma, a mesma autora destaca que o novo ciclo do Choque de Gestão teve como proposta a busca por resultados por meio da participação da população na definição das estratégias governamentais.

No decorrer dos anos o quadro fiscal do estado mostrava-se favorável, mas em 2013, como pode ser observado pela Tabela 4.10, o governo mineiro registrou um déficit no seu Resultado Primário. Oliveira (2014, p.2) destaca, esse ano foi “um ponto fora da curva no

longo período que se estende de 2004 a 2012”. Ainda no mesmo ano, o governo, ao identificar esse desequilíbrio primário, anunciou a adoção de um pacote de ajustes com o mesmo objetivo do apresentado na primeira fase do Choque de Gestão (OLIVEIRA, 2014).

Tabela 4.10 - Governo do Estado de Minas Gerais: Resultado Primário (RP) e Receita Corrente Líquida (RCL) 2011-2015
(R\$ milhões correntes)

Ano	Resultado primário (RP)*	Receita corrente líquida (RCL)**	RP/RCL (%)*
2011	2.756,66	37.284,18	7,39
2012	3.068,53	40.371,09	7,60
2013	-86,16	43.141,30	-0,20
2014	1.030,99	47.644,24	2,16
2015	-3.243,58	51.643,24	-6,28

Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais - Relatório Resumido Execução Orçamentária

Elaboração Própria

(*) Superávit (+) Déficit (-)

(**) Valores publicados pelo Executivo

Em notícia publica em 31/07/2013, no site G1-Globo de Minas Gerais, o governador à época, Antônio Anastasia, divulgou uma série de mudanças na estrutura administrativa estadual com a finalidade de reduzir os gastos do setor público. Dentre as medidas adotadas, destacavam-se: a extinção de cargos comissionados, a proibição de viagens nacionais e internacionais e a exclusão e fusão de secretarias e órgãos da administração pública estadual.

Em um relato publicado em 24 de abril de 2012 no site Valor Econômico, Antônio Anastasia afirmou que a dívida do estado com a União tornou-se impagável, e por isso seria preciso rediscutir o pacto federativo e os critérios para pagamento da dívida, pois como foram negociados na década 1990, no cenário atual deveriam ser negociados.

A partir disso, em novembro de 2014 foi sancionada a Lei Complementar nº148/2014 que modificou a taxa de juros incidente sobre a dívida pública estadual para 4% ao ano, assim como o indexador da dívida para o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) calculado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (BENTO; ARAÚJO, 2016). No entanto, no caso de Minas Gerais os anos que se seguiram

não foram corrigidos pelo novo indexador devido a não assinatura de termo aditivo, obrigatória para sua validação (MINAS GERAIS, Mensagem do Governador, 2016).

Dessa maneira, no que tange as finanças públicas mais recentes, pode ser observado também na Tabela 4.10, que o quadro financeiro do governo mineiro voltou apresentar déficit primário em 2015, o qual corresponde ao primeiro ano do mandato do atual governador Fernando Pimentel. Nesse ano o cenário do país foi bastante conturbado, tanto em resposta ao contexto político, como ao econômico. A conjuntura econômica foi desfavorável à arrecadação tributária resultando em sua redução. Além disso, os gastos do estado por serem em maioria despesas vinculadas e obrigatórias enrijeceram o orçamento estadual (MINAS GERAIS, Mensagem do Governador, 2016).

Assim, o comportamento da dívida do estado com a União, conforme Tabela 4.11, ela exibiu-se crescente no período de 2011 a 2015, apresentando uma variação nominal de 19,98 %. Diante disso, destaca-se que o perfil do endividamento estadual é composto em maioria pela dívida fundada com a União, Lei nº9496/1997. No ano de 2015, ela representava 75,83% do endividamento total do governo mineiro. Portanto essa parcela da dívida global merece maior atenção no seu gerenciamento (MINAS GERAIS, Mensagem do Governador, 2016).

Tabela 4.11 - Evolução da dívida fundada de Minas Gerais com a União no período de 2011 a 2015

(Em R\$ milhões correntes)

Exercício	Dívida Fundada com União (Lei nº 9496/97)
2011	58.520,78
2012	63.358,86
2013	67.294,88
2014	70.213,06
2015	77.742,16
Variação Nominal 2015/2011 (%)	32,85

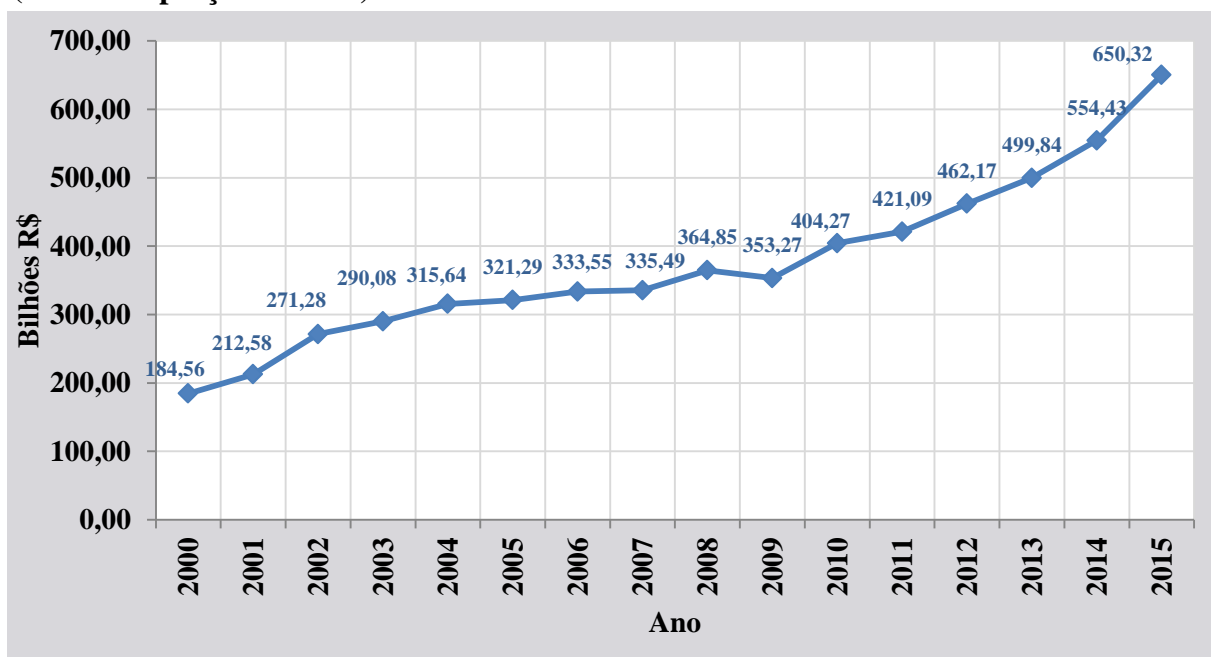
Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais

Elaboração Própria

5 AS NOVAS PROPOSTAS DE REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA ESTADUAL

A dívida pública dos estados brasileiros apresentou um crescimento expressivo nos últimos anos, como pode ser observado por meio do Gráfico 5.1. Deve ser destacado que uma parte significativa da Dívida Líquida Consolidada (DLC)²¹ estadual tem como credor o governo federal. No caso de Minas Gerais, a dívida junto à União representa a maior parcela da dívida total do estado, chegando a compor 80,35% da dívida fundada do estado. Essa situação pode ser verificada através do Gráfico 5.2. Dessa forma, como destacado por Oliveira e Gontijo (2012, p.101), “é urgente à renegociação de suas condições para diminuir as pressões sobre as finanças e reduzir o ímpeto de seu crescimento de modo a não torná-las impagáveis”

Gráfico 5.1 - Evolução da Dívida Consolidada Líquida dos Estados brasileiros - 2000 a 2015 - Em bilhões R\$ (Valores a preços de 2016)

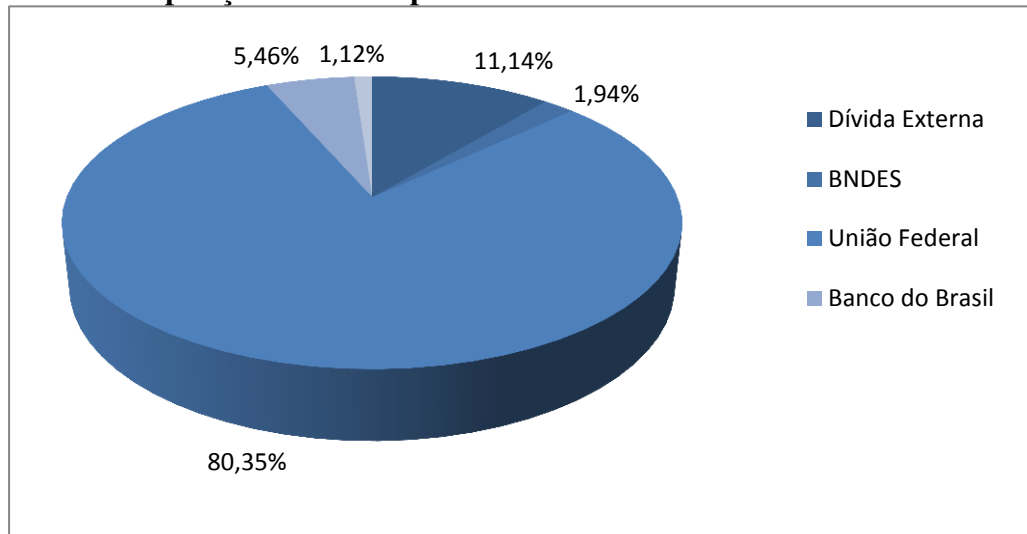


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Elaboração Própria

(*) Ano de 2015 sem dados para o estado de Mato Grosso do Sul

²¹ A Dívida Consolidada Líquida também denominada Dívida Fundada Líquida corresponde ao montante total das obrigações financeiras, sem duplicidade, deduzido o saldo dos haveres financeiros. As obrigações financeiras equivalem à dívida contratual, à dívida mobiliária, aos precatórios judiciais não pagos durante seu exercício orçamentário e às operações de crédito com prazo inferior a 12 meses, que tenham constado como receitas no orçamento (MINISTÉRIO DA FAZENDA, Secretaria do Tesouro Nacional, 2016).

Gráfico 5.2 - Composição da dívida pública fundada de Minas Gerais – 2015

Fonte: Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais

Elaboração Própria

A partir da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) ²² da Dívida Pública, realizada nos anos de 2009 e 2010, retorna ao debate político o problema das dívidas dos estados. Conseqüentemente, foi intensificada a pressão sobre o governo federal para revisão das condições de refinanciamento das dívidas. De uma maneira geral, as discussões realizadas para modificar os termos previstos nos contratos de refinanciamento, ocasionaram algumas propostas como a troca do indexador da dívida, redução das taxas de juros, redução do limite de comprometimento da Receita Líquida Real e o aumento do período para pagamento da dívida, conseqüentemente com alteração da Lei de Responsabilidade Fiscal (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012).

Fattorelli (2015) argumenta que as condições de refinanciamento das dívidas estaduais junto à União, amparadas pela Lei nº9496/1997, mostraram-se ao longo dos anos excessivamente onerosas para os estados. Na opinião da autora, as razões para esse acontecimento estavam ligadas à utilização do IGP-DI como índice de correção monetária, como também à incidência de elevados juros. Esses fatores contribuíram para a multiplicação do endividamento estadual, sem que as dívidas deles fossem de fato abatidas.

²² A CPI realizada pela Câmara dos Deputados foi um trabalho destinado a investigar a dívida pública da União, dos Estados e dos Municípios, assim como o pagamento dos juros e seus respectivos beneficiários, e qual o impacto nas políticas sociais e no desenvolvimento sustentável do país (BRASIL, Câmara dos Deputados, 2010).

No que tange o indexador da dívida dos estados, os governadores dos estados brasileiros buscaram a sua troca com o argumento de que a União cobra juros mais elevados do que os que pagam a sua dívida, pois enquanto o IGP-DI, indexador da dívida estadual, apresentou um comportamento elevado nos anos posteriores às renegociações, a taxa Selic usada como fator de correção dos títulos federais apresentou menor grau de crescimento (JORNAL DO SENADO, 2012). No entanto, Almeida (2013) apontou que até o entre os anos de 1997 e 2012, a taxa de juros acumulada para Selic foi maior do que a soma IGP-DI e 6%, e ainda reforçou que antes das negociações, os estados pagavam encargos superiores aos bancos privados, portanto no ponto de vista do autor desde o início foi concedido benefícios aos governos estaduais.

Entretanto, outros argumentos a favor da troca do fator correção foram utilizados à época, como por exemplo, a substituição do IGP-DI pelo índice oficial de correção da inflação adotado pelo Banco Central do Brasil, o IPCA. Isso porque, como também apontado por Fatorelli (2015), o IGP-DI é calculado por uma instituição privada, a Fundação Getúlio Vargas, enquanto que o IPCA é calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Outro ponto que foi levantando diz respeito à característica do IGP-DI, que é um índice volátil por apresentar ampla cobertura, pois mede a evolução dos preços no atacado, no varejo e na construção civil, e sendo assim, esse indicador é fortemente influenciado pela variação do dólar. Além disso, quando são comparadas as variações entre o IGP-DI e o IPCA no período de 1998 a 2011, os valores são de 137% e 222%, respectivamente. Logo, o índice utilizado para correção monetária da dívida apresentou um crescimento acima do índice oficial de inflação do país (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2012).

Diante desse cenário, em 2013 o governo federal entregou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº238, posteriormente discutido pelo Senado Federal, e que resultou na aprovação da Lei nº 148 de novembro de 2014. No ano seguinte, foi aprovada a Lei Complementar nº151 a qual basicamente altera o texto da Lei Complementar nº148/2014. As principais alterações de ambas as legislações foram: a troca do indexador da dívida pelo IPCA e a redução da taxa de juros da dívida para 4% ao ano.

Apesar de a troca atender aos pedidos dos governos estaduais, foram levantadas algumas ressalvas em relação a essa decisão. Em entrevista dada ao Jornal

Nacional, em 12 de dezembro de 2015, o economista Raul Velloso afirmou que a troca do indexador da dívida estadual não afeta a dívida do setor público total, mas influencia a dívida da União, pois concomitantemente a redução do montante da dívida estadual implicou perda para o governo federal. Dessa forma, o governo central precisaria de um maior ajuste fiscal para reequilibrar as suas contas devido ao impacto da troca do indexador nas suas finanças, para impedir que isso prejudique a dívida global do país. Enquanto isso, Fatorelli (2015) defende que as mudanças ajudaram a aliviar as contas estaduais, mas elas não resolveram o problema da dívida estadual, isso porque, no ponto de vista da autora, o dilema dívida estadual esta no volume do seu estoque.

À vista disso, após a publicação dessas legislações, passaram a serem discutidas outras possibilidades adicionais para solucionar o impasse das dívidas estaduais. Dentre elas, destacam-se a ampliação do prazo para pagamento da dívida em 20 anos e a autorização para pagamento de parcelas com um valor 40% menor ao previsto, durante o período de dois anos. Este desconto seria acumulado ao valor não pago e posteriormente somado ao saldo devedor. Além disso, outra proposta seria a prorrogação dos débitos dos estados junto ao BNDES por um tempo de 10 anos (MENDES, 2016).

Estas discussões resultaram na elaboração do Projeto de Lei Complementar nº 257 de 2016 que trata de um Plano de auxílio aos estados e Distrito Federal para alcance do reequilíbrio fiscal e pagamento das suas dívidas junto a União. Dentre as principais alterações propostas no PL nº257 estão: o alongamento do prazo para pagamento das prestações em 20 anos e a extinção do limite de comprometimento da Receita Líquida Real (RLR) definida pela Lei nº9496/1997, ou seja, não restará resíduo ao final do prazo estabelecido para pagamento das dividas estaduais. Além disso, a extensão do período de pagamento das prestações tem como objetivo dar condições aos estados o reajustamento das suas contas e dessa forma, honrar os seus compromissos. O Projeto, aprovado na Câmara dos Deputados, por 282 votos a favor e 140 contra, foi encaminhado para discussão e votação no Senado Federal.

Diante disso, na opinião de Velloso (2016) uma boa negociação da dívida deverá levar em consideração o debito a ser pago, e o prazo para o pagamento, possibilitando que o desembolso das prestações encaixe na renda futura dos estados, pois para o autor a redução a ser dada ao estoque da dívida deve levar em consideração a não geração de resíduo ao final do prazo de pagamento.

Assim, juntamente ao PL nº 257, de 2016, foi acordado entre Estados e União a suspensão de pagamento das dívidas até janeiro de 2017, conforme notícia publicada no dia 20 de junho de 2016 no site do jornal Folha de São Paulo. A proposta, na verdade, autoriza uma carência de pagamento por um período de 24 meses, dessa forma nos 06 primeiros meses o desconto seria de 100%. No entanto, a partir de janeiro de 2017, o desconto será reduzido 5,55 pontos percentuais mês a mês, até junho de 2018. Além disso, como já citado o acordo prevê alongamento em 20 anos para pagamento da dívida estadual junto a União, e em 10 anos para as dívidas com o BNDES, como também a suspensão de limite de comprometimento da receita para pagamento dos serviços da dívida. Vale destacar que o acordo também supõe contrapartidas dos governos estaduais, os quais passaram a fazer parte da proposta de teto dos gastos públicos enviado ao Congresso.

No entanto, cabe trazer a observação de Mendes (2016), que pontua que as propostas da renegociação ao beneficiarem os estados, provocarão uma piora na situação financeira do governo federal, pois ele conta com os fluxos de pagamentos como fonte de recursos, e por isso passarão a enfrentar dificuldades na rolagem de sua própria dívida. Dessa forma, o autor reforça a necessidade das negociações das dívidas dos estados estarem acompanhadas de reformas estruturais que promovam o reequilíbrio das contas estaduais, em especial a redução das folhas de pessoal, que de acordo com Mendes (2016), são o maior item de despesa pública. Portanto, caso as renegociações entre estados e União não estiver acompanhada de ajustes estruturais, o refinanciamento proposto implicará apenas em adiamento de uma crise fiscal maior.

5.1 Lei Complementar Nº 148 de 2014

O processo de renegociação das dívidas estaduais foi introduzido a partir da aprovação da Lei Complementar Nº 148 em 25 de novembro de 2014 (MENDES, 2016). Esta legislação regulamenta os novos critérios de indexação aplicáveis aos contratos de refinanciamento das dívidas estaduais, os quais são amparados pela Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e pela Medida Provisória nº 2.192-70²³, de 24 de agosto de 2001. Assim

²³ A legislação dispõe sobre a redução da presença do setor público na atividade financeira bancária, assim como regulamenta o processo de privatização dos bancos estaduais (BRASIL, Medida Provisória nº 2.192-70, 24 de agosto de 2001).

como, altera diretrizes de responsabilidade de gestão fiscal presentes na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal; dispõe sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios; e dá outras providências. (BRASIL. Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, p. 1).

Isto posto, a legislação mencionada determinou alterações sobre a taxa de juros e a atualização monetária, e estas deverão ser atualizadas mediante aditamento contratual. A partir do dia 1º de janeiro de 2013, os juros calculados e aplicados mensalmente sobre o saldo devedor seria equivalente a uma taxa nominal de 4% a.a. Enquanto que a correção monetária, também calculada e aplicada mensalmente, passa a ter como base a variação do índice calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), isto é, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) ou por outro índice que possa substituí-lo. Vale destacar que a legislação prevê que caso a variação do IPCA somados a 4% ao ano seja superior à taxa do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), esta será aplicada como encargo da dívida. Ambas corresponderão ao segundo mês anterior a sua utilização.

Outra medida abarcada pela Lei Complementar nº 148/2014 diz respeito ao recálculo do saldo da dívida estadual desde assinatura do contrato em 1998, até janeiro de 2013. Dessa maneira, os encargos utilizados foram substituídos pela taxa Selic, e caso ocorra uma diferença menor no saldo quando comparado ao calculado pelos encargos contratuais, ou seja, os determinados pelo IGP-DI, a União deverá ressarcir ao devedor os valores pagos a mais. Tal qual, a troca do indexador e a redução da taxa de juros, essa medida deverá ser realizada por meio de termo aditivo.

No que tange as alterações feitas na Lei Complementar nº101/2000, a Lei Complementar nº 148/2014 estabelece que o Ministério da Fazenda por meio de ato normativo determinará os critérios para verificar se os limites e condições relativos à contratação de operações de crédito pelos entes da federação, como já estabelecidos pelo art. 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estão sendo cumpridos e se estão atendendo aos princípios da eficiência e economicidade. Isto será feito juntamente às instituições financeiras que concederão estas operações.

E por fim, a Lei Complementar nº148, de 25 de novembro de 2015, veda aos estados a emissão de títulos da dívida pública mobiliária.

5.2 Lei Complementar de N° 151 de 2015

Em continuidade ao processo de renegociação das dívidas estaduais foi sancionada em 5 de agosto de 2015, a Lei Complementar nº 151. Esta legislação modifica o texto da Lei Complementar nº 148 de novembro de 2014 e anula as Leis nºs 10.819/2003 e 11.429/2006 as quais dispunham sobre os depósitos judiciais de tributos no âmbito dos Municípios e Estados e Distrito Federal, respectivamente.

Altera a Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014; revoga as Leis nºs 10.819, de 16 de dezembro de 2003, e 11.429, de 26 de dezembro de 2006; e dá outras providências.(BRASIL. Lei Complementar nº151, de 5 de agosto de 2015)

Em relação às alterações feitas na Lei Complementar nº148/2014, a lei modifica os textos dos artigos 2º e 3º, além de acrescentar o Parágrafo Único ao artigo 4º. De maneira geral, antes das modificações, o texto da Lei Complementar autorizava a União à adoção de alguns critérios e a concessão de descontos aos entes federados, no entanto as novas regras obriga ação da União. Dessa forma, a Lei Complementar nº151/2015 torna obrigatório o que antes era facultativo à União.

5.3 O Projeto de Lei Complementar N° 257 de 2016

Mesmo com a adoção das medidas como a mudança de indexador e redução das taxas de juros, os estados ainda enfrentam dificuldades para o pagamento das prestações da dívida junto a União. De forma a dar sequencia ao processo de renegociação, foi elaborado o Projeto de Lei Complementar nº257, de 2016 (PL nº257/2016), o qual já foi aprovado pela Câmara dos Deputados e passado ao Senado Federal.

“Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; e altera a Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e a Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001.” (BRASIL. Projeto de Lei Complementar nº257, de 2016).

A proposta para nova legislação tem como objetivo permitir aos estados a retomado do equilíbrio de suas contas públicas, e, a partir disso possibilitar o retorno do pagamento das dívidas estaduais junto à esfera federal.

Se aprovada, a legislação autorizará o alongamento do período de pagamento das parcelas das dívidas estaduais refinanciadas junto a União em 20 anos, mediante termo aditivo, nos termos da Lei nº 9496 de 11 de setembro de 1997, na Medida Provisória 2.192-70 de 24 de agosto de 2001, e da nº Lei Complementar nº 148 de 25 de novembro de 2014. Dessa maneira, o novo refinanciamento da dívida será de 600 parcelas mensais, contando as 360 prestações mensais já previstas nos contratos. Além disso, como já definido pela Lei nº9496, de 11 de setembro de 1997, as prestações mensais e consecutivas serão calculadas com base na Tabela Price, mas passará a excluir as condições estabelecidas por essa mesma legislação em seus artigos 5º e 6º, isto é, o afastamento do limite máximo de comprometimento da Receita Líquida Real dos estados. Dessa maneira, os efeitos financeiros decorrente dessas alterações serão aplicados a datar de 1º de julho de 2016.

O Projeto de Lei Complementar nº257, de 2016, também prevê possibilidade de redução extraordinária das prestações mensais e consecutivas das dívidas renegociadas, por meio de celebração de aditivo contratual. Isto posto o desconto aplicado durante os meses de julho a dezembro de 2016 será de 100%. Enquanto que, a partir de janeiro de 2017 até junho de 2018, as parcelas contratuais sofrerão a cada mês uma redução de 5,26%. Desse modo, sobre os valores não pagos no período, de julho de 2016 a junho de 2018, não incidirão encargos de inadimplência, pois eles serão incorporados ao saldo devedor para pagamento posterior.

O auxílio concedido aos estados, que aderirem as essas novas regras, está associado a uma série de contrapartidas. A primeira delas determina que os estados deverão retirar eventuais ações judiciais cujo objeto seja a referida dívida ou o contrato de renegociação, bem como não poderá ajuizar novas ações de mesmo objeto.

No que tange as demais contrapartidas determinadas pelo Projeto de Lei Complementar, destacam-se as efetuadas pelo Acordo Federativo realizado entre estados e governo federal, no dia 20 de junho de 2016. Elas se caracterizam como medidas de curto prazo, as quais visam estimular o equilíbrio fiscal dos estados. Dessa forma, os governos estaduais deverão, após assinatura de um termo aditivo, limitar por dois exercícios financeiros consecutivos, o crescimento anual de suas despesas primárias correntes²⁴, com as exceções das transferências constitucionais a Municípios, do Programa de Integração Social do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) e da variação inflacionária calculada anualmente pelo IPCA. Portanto, o consentimento do governo federal implica adoção dessas providências, e caso as contrapartidas não sejam respeitadas, o termo aditivo oferecido poderá ser rescindido.

Tendo essas mudanças propostas pelo Projeto de Lei Complementar^o 257, de 2016, a possível legislação altera os textos das Leis n^os 148, de 25 de novembro de 2014, e 9496, de 11 de setembro de 1997. Em relação à primeira lei deverão ser acrescentadas metas e compromissos, nos Programas de Acompanhamento Fiscal dos Estados, para a dívida consolidada, a despesa com pessoal, as receitas de arrecadação própria e a disponibilidade de caixa. Dessa forma, os estados que cumprirem com as metas estabelecidas pelo Programa de Acompanhamento Fiscal serão considerados adimplentes e poderão contratar operações de crédito previstas no Programa. No entanto, o descumprimento dessas metas implicará imputação de amortização extraordinária adicional de 0,20% de 1/12 da RCL por meta não cumprida. No tocante a segunda lei, assim como a primeira, também serão acrescentados: metas e compromissos relativos à dívida consolidada, à despesa com pessoal, às receitas de arrecadação própria e à disponibilidade de caixa nos Programas de Reestruturação e Ajuste Fiscal. Ainda mais, com a aprovação do PL N^o 257/2016, a Lei n^o 9496/1997 passará a ser prevista a aplicação de 1% de juros ao mês nos valores de pagamentos das obrigações mensais que se encontrarem em atraso. Apesar da Lei de Responsabilidade Fiscal já impor limite de gastos com o funcionalismo público, para fins desses programas a interpretação de gastos com

²⁴ As despesas correntes correspondem ao custo relativo à manutenção da máquina pública, e por isso incluem as despesas com pessoal, com os juros da dívida, com a aquisição de bens de consumo, com os serviços de terceiros, com a manutenção de equipamentos, entre outras. Dessa forma, essas despesas não contribuem para ampliação dos serviços prestados pela administração pública, e, nem para a expansão das suas atividades. Já as despesas primárias “são aquelas que pressionam o resultado primário, alterando o endividamento líquido do Governo (setor público não financeiro) no exercício financeiro correspondente” (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, Secretaria de Orçamento Federal).

pessoal passa a considerar despesas com terceirização, e conseqüentemente, limita o gasto total nessa rubrica (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Vale agregar que inicialmente o Projeto de Lei Complementar previa outras alterações as quais afetaria o funcionalismo público dos estados. Dentre essas medidas estavam previstas a não concessão de vantagens, aumento e reajustes salariais, assim como a suspensão de admissão e contratação de pessoal, e também a redução em 10% das despesas mensais com cargos de livre provimento, por um período de 24 meses. Além disso, era requisito a sanção de lei que estabelece normas de finanças públicas que deveria abranger mudanças no sistema previdenciário dos servidores e instituição de monitoramento fiscal contínuo das contas dos estados. Essas mudanças consideradas polêmicas, geraram muitas resistências ao Projeto de Lei Complementar (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

O PL nº257/2016 também estabelecia desde o início a concessão de desconto extraordinário nas parcelas de pagamento da dívida, no entanto, esse possuía menor valor e exigia adoção de medidas mais restritivas como a redução em 20% dos cargos de livre provimento, vedação à contratação de operação de crédito por quatro anos e a limitação das despesas com publicidade e propaganda.

6 METODOLOGIA

Uma pesquisa pode ser definida como um processo metodológico que busca respostas para um problema proposto. Dessa forma, a realização de uma pesquisa adota procedimentos e técnicas, seguindo uma série de etapas que vão desde a formulação de um problema até a apresentação dos resultados encontrados (GIL, A. C., 2002).

Diante disso, a pesquisa realizada no presente trabalho possui natureza descritiva e uma abordagem mista, pois sua análise tem caráter qualitativo e quantitativo. Dessa forma, a pesquisa buscou descrever as características da dívida pública, o processo de formação dela, quais são os fatores que influenciam o seu comportamento, e também qual o impacto da dívida pública sobre as finanças do Estado de Minas Gerais. Por meio da revisão teórica foram levantadas informações relativas à trajetória histórica das dívidas públicas estaduais, como também foram coletados dados numéricos a respeito do comportamento dessas dívidas os quais foram apresentados por meio de tabelas e gráficos.

Os procedimentos técnicos adotados foram as pesquisas bibliográfica e documental. Inicialmente, o trabalho procurou conceituar a dívida pública e os termos relacionados a ela para melhor compreensão do tema abordado. Em seguida, foi realizado um levantamento histórico do comportamento da dívida pública dos estados brasileiros. Com isso, foram descritas a origem e formação, na década de 1960, traçando o seu comportamento ao longo dos anos, e também, as legislações que resultaram nos processos de renegociação em 1998, amparados pela Lei nº 9496/1997.

A primeira parte o trabalho concentrou-se na exposição do processo de endividamento estadual de forma generalizada. Na etapa seguinte focou-se no desenvolvimento da dívida pública do estado de Minas Gerais. Para isso, primeiramente, foram relatados os termos e condições nos quais o governo mineiro refinanciou sua dívida com a União em 1998. À vista disso, foi exposta a evolução da dívida mineira refinanciada, por meio da análise de trabalhos anteriores, e também através da exposição de dados quantitativos do seu comportamento. Foram utilizados os Balanços Orçamentários, os Demonstrativos Contábeis, os Relatórios de Gestão Fiscal, as séries históricas do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) e do Índice Nacional de Preços ao Consumidor

Ampla (IPCA), como também o Contrato de refinanciamento da dívida de Minas Gerais com a União.

Posteriormente, foram levantadas as discussões recentes sobre o tema. Para tanto, foram utilizadas as legislações e proposta de legislação que regulamentam as condições mais recentes para o tratamento da questão do endividamento estadual.

A partir disso, para o alcance dos objetivos do trabalho, foram elaborados cenários idealizados nos quais a dívida pública de Minas Gerais poderá se debater. Considerando os dois fatores determinantes no comportamento da dívida mineira, foram traçadas três possibilidades de conduta para a Receita Corrente Líquida e três possibilidades de conduta para o IPCA, no período sugerido para pagamento das parcelas da dívida pública de Minas Gerais, resultando em nove cenários ideais.

Os objetos de análise dos cenários foram as projeções das parcelas de pagamento da dívida contratual de Minas Gerais com a União, nos termos da Lei nº 9496/1997. Para iniciar o processo foram coletados dados referentes à dívida mineira nos Demonstrativos Contábeis do Estado, publicados anualmente. Tendo isso em vista, os dados que estavam disponíveis referem-se até o ano de 2015. A partir dessa restrição, as condições e propostas foram adiantadas para o ano de 2016 que foi o ano inicial para as projeções elaboradas.

Além disso, a escolha da Receita Corrente Líquida ao invés da Receita Líquida Real (RLR) esteve associada a duas razões. A primeira delas, é que considerando os novos termos do Projeto de Lei nº 257, de 2016, as prestações da dívida não estarão sujeitas ao limite de comprometimento da Receita Líquida Real²⁵. A segunda razão relaciona-se ao fato da Receita Corrente Líquida ser referência de verificação dos limites de gastos com pessoal, da dívida pública, das operações de crédito e das operações de antecipação de receita, estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, como por também servir de parâmetro para os dispêndios mínimos em saúde e educação determinados pela Constituição Federal de 1988.

²⁵ A Lei nº 9496/1997 estabeleceu em seu Art. 5º que “os contratos de refinanciamento poderão estabelecer limite máximo de comprometimento da RLR para efeito de atendimento das obrigações correspondentes ao serviço da dívida refinanciada nos termos desta Lei”. No caso de Minas Gerais esse limite foi estabelecido em 13% da Receita Líquida Real do estado.

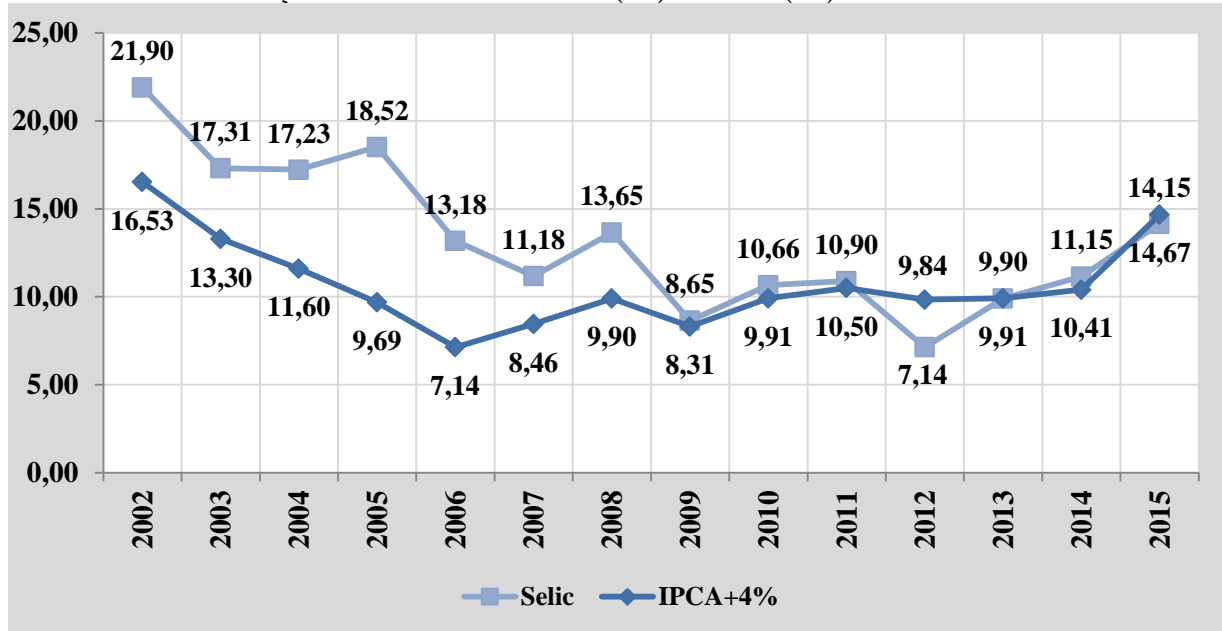
Para a elaboração das projeções foi empregado o método do Sistema francês de amortização, conhecido também por Tabela Price:

“[...] consiste no pagamento da dívida por meio de prestações de valores iguais, com periodicidade constante e com termos vencidos (postecipados). Nesse sistema, cada prestação contém uma parcela de juros e outra principal a ser amortizado” (TOSI, 2012, p.181).

A seleção de uso do Sistema Price foi justificada pela sua adoção no método de cálculo das prestações da dívida do estado de Minas Gerais com a União estabelecidas no Contrato nº 004/98/STN/COAFI. À vista disso, foram empregados os mesmo termos do contrato, como também as novas propostas de refinanciamento definidas pela Lei Complementar nº 148/2014 e pela Lei Complementar nº151/2015, assim como pelo Projeto de Lei nº 257, de 2016.

Diante disso, os encargos financeiros incorporados no cálculo das projeções foram: (1) taxas de juros no valor 4% ao ano e (2) uso do IPCA como índice de correção monetária do saldo devedor.

As legislações limitaram a aplicação dos encargos da dívida à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), por meio da comparação entre a soma da variação mensal do IPCA a 4%, e, a variação mensal da taxa Selic. No entanto, como mostra o Gráfico 6.1, a variação nos últimos da taxa Selic majoritariamente foi superior a variação do IPCA+4%. Dessa forma, para efeito dos cálculos, considera-se que esse comportamento para a taxa Selic frente ao IPCA permaneça nos anos projetados, ou seja, é provável que ela não seja superior a variação do IPCA acrescido dos 4%.

Gráfico 6.1 - Variação Anual da Taxa Selic (%) e IPCA (%) + 4% - 2002 - 2015

Fonte: Portal Brasil
Elaboração Própria

A concepção dos comportamentos do índice de correção da dívida, o IPCA, e para nível de crescimento real da Receita Líquida Real, foi a partir da utilização do Regime de metas de inflação estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), e da relação positiva entre arrecadação tributária e o Produto Interno Bruto (PIB).

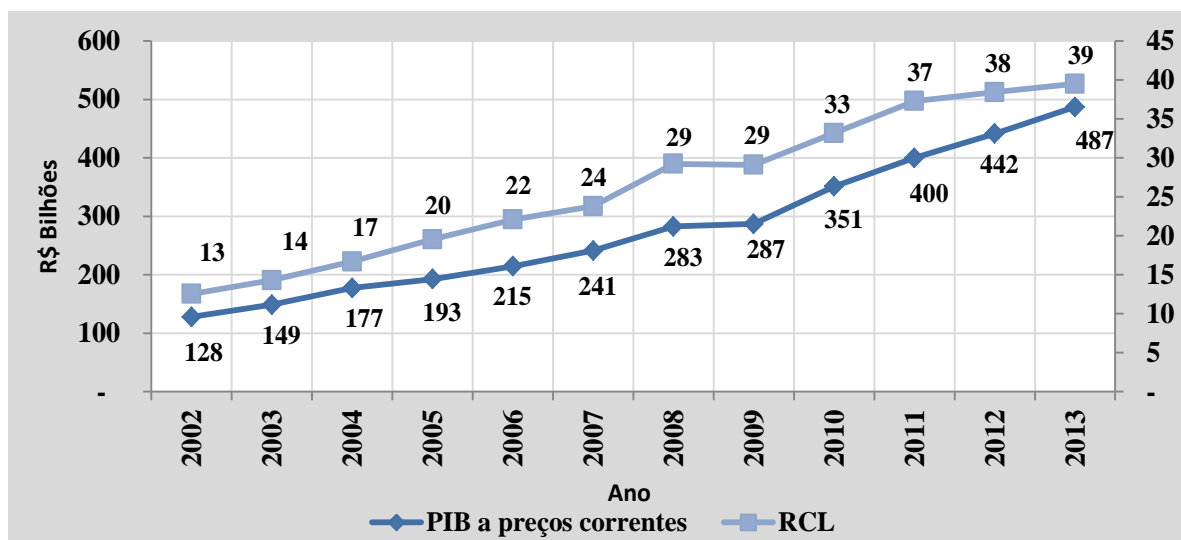
O Regime de metas de inflação é um instrumento de condução da política monetária. No Brasil, essa política foi formalmente adotada em 1º de julho de 1999, por meio do Decreto Presidencial nº 3.088, de 21 de junho de 1999. A aplicação do regime implica estabelecimento de metas para inflação com base nas variações anuais do índice escolhido pelo CMN, assim como a determinação de intervalos para a sua variação. Cabe ao Banco Central garantir o cumprimento das metas estabelecidas através da utilização das ferramentas necessárias. Os objetivos da política de metas de inflação são garantir a transparência da política monetária e dos seus resultados, por isso são publicados Relatórios Trimestrais de Inflação pelo Banco Central do Brasil (CARRARA; CORREA, 2012).

Segundo as Resoluções nºs 4595/2014, 4419/2015 e 4499/2016 do Banco Central do Brasil, o centro das metas de inflação, para os anos de 2016 a 2018, ficou estabelecido em 4,5% ao ano. Além disso, como o comportamento pela inflação nos últimos anos mostrou-se acima desse centro dificilmente ela conseguirá atingir patamares abaixo dele.

Dessa forma, o estudo optou pelo estabelecimento dos seguintes cenários para o crescimento anual do IPCA: (1) 4,5% ao ano; (2) 5,5% ao ano e (3) 6,5% ao ano.

No que tange a elaboração dos cenários para o crescimento real da Receita Corrente Líquida foram atrelados o seu crescimento ao comportamento do Produto Interno Bruto. Esse comportamento pode ser observado por meio do Gráfico 6.2.

Gráfico 6.2: Evolução da Receita Corrente Líquida (RCL) e do Produto Interno Bruto (PIB) de Minas Gerais – 2002/2013 – Valores Correntes (Em R\$ Bilhões)



Fonte: Centro de Estatística e Informações – Fundação João Pinheiro (CEI/FJP) e Secretaria do Tesouro Nacional – Ministério da Fazenda (STN/MF).

Elaboração própria.

Assim, com base nas projeções realizadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), estima-se um crescimento próximo a 2% ao ano para o Produto Interno Bruto do Brasil, a partir de 2019, como pode ser observado por meio da Tabela 6.1. Esse crescimento foi considerado como parâmetro central para idealização do crescimento do PIB brasileiro sobre o qual foram geradas perspectivas pessimista e otimista para o crescimento anual do PIB, isto é, de 0% e 4%, respectivamente.

Tabela 6.1 - Projeções do Fundo Monetário Internacional para o crescimento do PIB brasileiro nos anos de 2016 a 2021

Ano	Crescimento do PIB (%)
2016	-3,273
2017	0,494
2018	1,488
2019	1,967
2020	1,992
2021	1,986

Fonte: FMI - World Economic Outlook Database, October 2016

Com base no crescimento estimado do PIB e na sua relação positiva com a arrecadação pública, foram estabelecidas três situações para o comportamento da Receita Corrente Líquida crescimentos de: (1) 0% ao ano; (2) 2% ao ano e (3) 4% ao ano.

Portanto, considerando todas as possibilidades estabelecidas para o desempenho tanto do IPCA quanto da RCL, foram totalizados nove cenários nos quais foram projetadas as prestações de pagamento da dívida do estado de Minas Gerais com a União, amparada pela Lei n° 9496/1997, de acordo com os parâmetros estabelecidos pelas Leis Complementares n°s 148/2014 e 151/2015, e, pelo Projeto de Lei n° 257, de 2016. Os cenários foram classificados em pessimista, intermediário e otimista que encontram-se resumidos no Quadro 6.1.

Quadro 6.1 - Cenários para as projeções dos fluxos de pagamento da dívida

		RECEITA CORRENTE LÍQUIDA		
		PESSIMISTA	INTERMEDIÁRIO	OTIMISTA
IPCA		(4,5%; 0,0%)	(4,5%; 2,0%)	(4,5%; 4,0%)
		(5,5%; 0,0%)	(5,5%; 2,0%)	(5,5%; 4,0%)
		(6,5%; 0,0%)	(6,5%; 2,0%)	(6,5%; 4,0%)

Fonte: Elaboração Própria

A partir disso, foram elaboradas tabelas que resumem os resultados alcançados pelas projeções e também apresentam o indicador que serviu de parâmetro para análise e alcance dos objetivos do trabalho.

7 A ANÁLISE DA PROJEÇÃO DE CENÁRIOS

A presente seção tem por objetivo apresentar os resultados encontrados para a projeção dos fluxos de pagamento da dívida de Minas Gerais com a União considerando a aplicação das novas propostas de refinanciamento estabelecida pelas Leis n^os 148/2014, 151/2015 e o Projeto de Lei Complementar n^o257, de 2016. Isto é, a adoção da taxa de juros a 4% ao ano, a troca do indexador da dívida para o IPCA, o alongamento do perfil da dívida em 20 anos, ou seja, 240 prestações mensais a mais, e a exclusão da restrição de 13% da Receita Líquida Real para o pagamento dos serviços da dívida.

A partir disso, os cenários elaborados foram classificados em: pessimista, intermediário e otimista. Os critérios de agrupamento desses cenários foram o padrão idealizado para o crescimento real da Receita Corrente Líquida. Esse parâmetro ficou estabelecido em 0%, 2% e 4% ao ano. Para cada um deles, foram consideradas as seguintes variações para o índice de correção monetária, o IPCA: 4,5%, 5,5% e 6,5% ao ano. As subseções foram dívidas em: (1) cenários pessimistas; (2) cenários intermediários e (3) cenários otimistas, nos quais estarão projetadas, em cada um deles, as três situações de comportamento do IPCA.

7.1 Cenários pessimistas

Nos cenários pessimistas considerou-se que não haverá crescimento real da arrecadação estadual no período. Dessa forma, a diferenciação entre esses cenários são as variações anuais do IPCA. Os cenários 1.1, 1.2 e 1.3 apresentam índices de inflação com um crescimento anual de 4,5%, 5,5% e 6,5%, respectivamente.

Os resultados encontrados são apresentados pelas Tabelas 7.1.1, 7.1.2 e 7.1.3. Dentro desses cenários, percebeu-se um comportamento semelhante, mesmo com as três variações do IPCA. Primeiramente, foi analisado o comportamento do comprometimento da Receita Corrente Líquida com as prestações da dívida. Nos dois primeiros anos, é notável o alívio dado pela redução extraordinária, principalmente no ano de 2016 em que as parcelas da dívida representam 0,73 % da RCL. Nos anos que se seguem, percebe-se um padrão na relação parcela/RCL de 8,44% até o penúltimo ano de pagamento. O último ano no qual será quitada a dívida o comprometimento da receita gira em torno de 1,4 %.

Tabela 7.1.1 - Cenário 1.1 - Fluxo de pagamentos da dívida de Minas Gerais com a União e a relação de comprometimento da RCL - Lei n° 9496/1997 - (Em milhões R\$)

Ano	Saldo Devedor	Amortização	Juros	Parcela/RCL (%)
2016	77.742,16	1.228,61	3.032,13	0,73
2017	79.956,66	1.335,25	3.117,22	5,19
2018	87.793,85	1.550,67	3.421,25	8,44
2019	90.124,12	1.685,27	3.510,39	8,44
2020	92.418,60	1.831,55	3.597,91	8,44
2021	94.663,47	1.990,53	3.683,26	8,44
2022	96.843,22	2.163,31	3.765,80	8,44
2023	98.940,51	2.351,08	3.844,83	8,44
2024	100.935,95	2.555,15	3.919,58	8,44
2025	102.807,93	2.776,94	3.989,15	8,44
2026	104.532,39	3.017,98	4.052,59	8,44
2027	106.082,55	3.279,94	4.108,80	8,44
2028	107.428,73	3.564,64	4.156,60	8,44
2029	108.537,97	3.874,05	4.194,64	8,44
2030	109.373,80	4.210,32	4.221,46	8,44
2031	109.895,84	4.575,77	4.235,44	8,44
2032	110.059,46	4.972,95	4.234,77	8,44
2033	109.815,40	5.404,60	4.217,46	8,44
2034	109.109,29	5.873,72	4.181,33	8,44
2035	107.881,16	6.383,56	4.123,97	8,44
2036	106.064,99	6.937,66	4.042,72	8,44
2037	103.588,07	7.539,85	3.934,65	8,44
2038	100.370,39	8.194,30	3.796,54	8,44
2039	96.324,01	8.905,57	3.624,86	8,44
2040	91.352,27	9.678,57	3.415,73	8,44
2041	85.349,01	10.518,67	3.164,87	8,44
2042	78.197,71	11.431,69	2.867,61	8,44
2043	69.770,48	12.423,96	2.518,81	8,44
2044	59.927,11	13.502,36	2.112,83	8,44
2045	48.513,86	14.674,37	1.643,51	8,44
2046	35.362,27	15.948,11	1.104,08	8,44
2047	20.287,80	17.332,40	487,13	8,44
2048	3.088,39	3.088,39	15,17	1,41

Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais e Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Elaboração Própria

Tabela 7.1.2 - Cenário 1.2 - Fluxo de pagamentos da dívida de Minas Gerais com a União e a relação de comprometimento da RCL - Lei n° 9496/1997 - (Em milhões R\$)

Ano	Saldo Devedor	Amortização	Juros	Parcela/RCL (%)
2016	77.742,16	1.228,61	3.032,13	0,72
2017	80.721,80	1.348,03	3.147,05	5,14
2018	89.443,10	1.579,80	3.485,52	8,35
2019	92.695,78	1.733,36	3.610,55	8,35
2020	95.965,35	1.901,84	3.735,99	8,35
2021	99.237,01	2.086,70	3.861,21	8,35
2022	102.493,58	2.289,53	3.985,52	8,35
2023	105.715,27	2.512,07	4.108,10	8,35
2024	108.879,38	2.756,24	4.228,04	8,35
2025	111.959,92	3.024,15	4.344,27	8,35
2026	114.927,24	3.318,09	4.455,58	8,35
2027	117.747,65	3.640,61	4.560,61	8,35
2028	120.382,92	3.994,48	4.657,81	8,35
2029	122.789,81	4.382,74	4.745,43	8,35
2030	124.919,45	4.808,75	4.821,47	8,35
2031	126.716,80	5.276,16	4.883,73	8,35
2032	128.119,88	5.789,00	4.929,68	8,35
2033	129.059,08	6.351,69	4.956,51	8,35
2034	129.456,29	6.969,07	4.961,08	8,35
2035	129.224,02	7.646,47	4.939,85	8,35
2036	128.264,32	8.389,70	4.888,86	8,35
2037	126.467,72	9.205,18	4.803,70	8,35
2038	123.711,98	10.099,93	4.679,44	8,35
2039	119.860,71	11.081,64	4.510,60	8,35
2040	114.761,92	12.158,77	4.291,03	8,35
2041	108.246,32	13.340,61	4.013,94	8,35
2042	100.125,53	14.637,31	3.671,73	8,35
2043	90.190,07	16.060,06	3.255,98	8,35
2044	78.207,16	17.621,10	2.757,33	8,35
2045	63.918,29	19.333,87	2.165,37	8,35
2046	47.036,57	21.213,12	1.468,58	8,35
2047	27.243,74	23.275,04	654,15	8,35
2048	4.186,98	4.186,98	20,57	1,39

Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais e Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Elaboração Própria

Tabela 7.1.3 - Cenário 1.3 - Fluxo de pagamentos da dívida de Minas Gerais com a União e a relação de comprometimento da RCL - Lei n° 9496/1997 - (Em milhões R\$)

Ano	Saldo Devedor	Amortização	Juros	Parcela/RCL (%)
2016	77.742,16	1.228,61	3.032,13	0,71
2017	81.486,93	1.360,81	3.176,88	5,10
2018	91.107,69	1.609,20	3.550,38	8,27
2019	95.315,89	1.782,35	3.712,61	8,27
2020	99.613,21	1.974,13	3.878,00	8,27
2021	103.985,62	2.186,55	4.045,97	8,27
2022	108.416,01	2.421,82	4.215,81	8,27
2023	112.883,81	2.682,41	4.386,67	8,27
2024	117.364,49	2.971,04	4.557,53	8,27
2025	121.829,03	3.290,72	4.727,21	8,27
2026	126.243,30	3.644,80	4.894,29	8,27
2027	130.567,40	4.036,98	5.057,15	8,27
2028	134.754,90	4.471,36	5.213,89	8,27
2029	138.751,96	4.952,48	5.362,31	8,27
2030	142.496,45	5.485,37	5.499,89	8,27
2031	145.916,80	6.075,59	5.623,70	8,27
2032	148.930,89	6.729,33	5.730,42	8,27
2033	151.444,66	7.453,40	5.816,23	8,27
2034	153.350,69	8.255,39	5.876,77	8,27
2035	154.526,49	9.143,67	5.907,08	8,27
2036	154.832,71	10.127,53	5.901,52	8,27
2037	154.111,02	11.217,25	5.853,69	8,27
2038	152.181,86	12.424,23	5.756,32	8,27
2039	148.841,88	13.761,07	5.601,21	8,27
2040	143.861,06	15.241,76	5.379,07	8,27
2041	136.979,55	16.881,78	5.079,41	8,27
2042	127.904,13	18.698,26	4.690,41	8,27
2043	116.304,26	20.710,19	4.198,74	8,27
2044	101.807,68	22.938,61	3.589,40	8,27
2045	83.995,57	25.406,80	2.845,53	8,27
2046	62.397,04	28.140,57	1.948,16	8,27
2047	36.483,13	31.168,50	876,00	8,27
2048	5.660,09	5.660,09	27,81	1,38

Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais e Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Elaboração Própria

7.2 Cenários intermediários

Os cenários intermediários consideram o crescimento da arrecadação durante esses anos a 2% ao ano. Assim, como nos cenários pessimistas foram projetados três fluxos de pagamento, cada um deles considerando as variações propostas para o IPCA. Por isso, os cenários se dividem em 2.1, 2.2 e 2.3, e as taxas de inflação anual que correspondem a esses cenários são respectivamente: 4,5%, 5,5% e 6,5%.

As Tabelas 7.2.1, 7.2.2 e 7.2.3 revelam os comportamentos esperados para o fluxo de pagamento da dívida de Minas Gerais com a União, caso os fatores estabelecidos se concretizem. De uma maneira geral, os resultados das projeções mostram que nesses cenários o alívio dado pela redução extraordinária é mais expressivo no primeiro ano. Nos anos que se seguem o comprometimento da Receita Corrente Líquida com as parcelas da dívida não chega a 8% ao ano.

Tabela 7.2.1 - Cenário 2.1 - Fluxo de pagamentos da dívida de Minas Gerais com a União e a relação de comprometimento da RCL - Lei nº 9496/1997 - (Em milhões R\$)

Ano	Saldo Devedor	Amortização	Juros	Parcela/RCL (%)
2016	77.742,16	1.228,61	3.032,13	0,71
2017	79.956,66	1.335,25	3.117,22	4,99
2018	87.793,85	1.550,67	3.421,25	7,95
2019	90.124,12	1.685,27	3.510,39	7,79
2020	92.418,60	1.831,55	3.597,91	7,64
2021	94.663,47	1.990,53	3.683,26	7,49
2022	96.843,22	2.163,31	3.765,80	7,34
2023	98.940,51	2.351,08	3.844,83	7,20
2024	100.935,95	2.555,15	3.919,58	7,06
2025	102.807,93	2.776,94	3.989,15	6,92
2026	104.532,39	3.017,98	4.052,59	6,79
2027	106.082,55	3.279,94	4.108,80	6,65
2028	107.428,73	3.564,64	4.156,60	6,52
2029	108.537,97	3.874,05	4.194,64	6,39
2030	109.373,80	4.210,32	4.221,46	6,27
2031	109.895,84	4.575,77	4.235,44	6,15
2032	110.059,46	4.972,95	4.234,77	6,03
2033	109.815,40	5.404,60	4.217,46	5,91
2034	109.109,29	5.873,72	4.181,33	5,79
2035	107.881,16	6.383,56	4.123,97	5,68
2036	106.064,99	6.937,66	4.042,72	5,57
2037	103.588,07	7.539,85	3.934,65	5,46
2038	100.370,39	8.194,30	3.796,54	5,35
2039	96.324,01	8.905,57	3.624,86	5,25
2040	91.352,27	9.678,57	3.415,73	5,14
2041	85.349,01	10.518,67	3.164,87	5,04
2042	78.197,71	11.431,69	2.867,61	4,94
2043	69.770,48	12.423,96	2.518,81	4,85
2044	59.927,11	13.502,36	2.112,83	4,75
2045	48.513,86	14.674,37	1.643,51	4,66
2046	35.362,27	15.948,11	1.104,08	4,57
2047	20.287,80	17.332,40	487,13	4,48
2048	3.088,39	3.088,39	15,17	0,73

Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais e Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Elaboração Própria

Tabela 7.2.2 - Cenário 2.2 - Fluxo de pagamentos da dívida de Minas Gerais com a União e a relação de comprometimento da RCL - Lei n° 9496/1997 - (Em milhões R\$)

Ano	Saldo Devedor	Amortização	Juros	Parcela/RCL (%)
2016	77.742,16	1.228,61	3.032,13	0,71
2017	80.721,80	1.348,03	3.147,05	4,94
2018	89.443,10	1.579,80	3.485,52	7,87
2019	92.695,78	1.733,36	3.610,55	7,72
2020	95.965,35	1.901,84	3.735,99	7,57
2021	99.237,01	2.086,70	3.861,21	7,42
2022	102.493,58	2.289,53	3.985,52	7,27
2023	105.715,27	2.512,07	4.108,10	7,13
2024	108.879,38	2.756,24	4.228,04	6,99
2025	111.959,92	3.024,15	4.344,27	6,85
2026	114.927,24	3.318,09	4.455,58	6,72
2027	117.747,65	3.640,61	4.560,61	6,59
2028	120.382,92	3.994,48	4.657,81	6,46
2029	122.789,81	4.382,74	4.745,43	6,33
2030	124.919,45	4.808,75	4.821,47	6,21
2031	126.716,80	5.276,16	4.883,73	6,08
2032	128.119,88	5.789,00	4.929,68	5,97
2033	129.059,08	6.351,69	4.956,51	5,85
2034	129.456,29	6.969,07	4.961,08	5,73
2035	129.224,02	7.646,47	4.939,85	5,62
2036	128.264,32	8.389,70	4.888,86	5,51
2037	126.467,72	9.205,18	4.803,70	5,40
2038	123.711,98	10.099,93	4.679,44	5,30
2039	119.860,71	11.081,64	4.510,60	5,19
2040	114.761,92	12.158,77	4.291,03	5,09
2041	108.246,32	13.340,61	4.013,94	4,99
2042	100.125,53	14.637,31	3.671,73	4,89
2043	90.190,07	16.060,06	3.255,98	4,80
2044	78.207,16	17.621,10	2.757,33	4,70
2045	63.918,29	19.333,87	2.165,37	4,61
2046	47.036,57	21.213,12	1.468,58	4,52
2047	27.243,74	23.275,04	654,15	4,43
2048	4.186,98	4.186,98	20,57	0,72

Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais e Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Elaboração Própria

Tabela 7.2.3 - Cenário 2.3 - Fluxo de pagamentos da dívida de Minas Gerais com a União e a relação de comprometimento da RCL - Lei n° 9496/1997 - (Em milhões R\$)

Ano	Saldo Devedor	Amortização	Juros	Parcela/RCL (%)
2016	77.742,16	1.228,61	3.032,13	0,70
2017	81.486,93	1.360,81	3.176,88	4,90
2018	91.107,69	1.609,20	3.550,38	7,79
2019	95.315,89	1.782,35	3.712,61	7,64
2020	99.613,21	1.974,13	3.878,00	7,49
2021	103.985,62	2.186,55	4.045,97	7,34
2022	108.416,01	2.421,82	4.215,81	7,20
2023	112.883,81	2.682,41	4.386,67	7,06
2024	117.364,49	2.971,04	4.557,53	6,92
2025	121.829,03	3.290,72	4.727,21	6,79
2026	126.243,30	3.644,80	4.894,29	6,65
2027	130.567,40	4.036,98	5.057,15	6,52
2028	134.754,90	4.471,36	5.213,89	6,39
2029	138.751,96	4.952,48	5.362,31	6,27
2030	142.496,45	5.485,37	5.499,89	6,15
2031	145.916,80	6.075,59	5.623,70	6,02
2032	148.930,89	6.729,33	5.730,42	5,91
2033	151.444,66	7.453,40	5.816,23	5,79
2034	153.350,69	8.255,39	5.876,77	5,68
2035	154.526,49	9.143,67	5.907,08	5,57
2036	154.832,71	10.127,53	5.901,52	5,46
2037	154.111,02	11.217,25	5.853,69	5,35
2038	152.181,86	12.424,23	5.756,32	5,25
2039	148.841,88	13.761,07	5.601,21	5,14
2040	143.861,06	15.241,76	5.379,07	5,04
2041	136.979,55	16.881,78	5.079,41	4,94
2042	127.904,13	18.698,26	4.690,41	4,85
2043	116.304,26	20.710,19	4.198,74	4,75
2044	101.807,68	22.938,61	3.589,40	4,66
2045	83.995,57	25.406,80	2.845,53	4,57
2046	62.397,04	28.140,57	1.948,16	4,48
2047	36.483,13	31.168,50	876,00	4,39
2048	5.660,09	5.660,09	27,81	0,72

Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais e Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Elaboração Própria

7.3 Cenários otimistas

Os cenários otimistas propõem um crescimento real mais ousado para a arrecadação, em 4% ao ano. Assim, como nos cenários pessimistas e intermediários foram propostas três variações de crescimento anual do IPCA: 4,5%, 5,5% e 6,5%, os quais correspondem aos cenários 3.1, 3.2 e 3.3, respectivamente.

As Tabelas 7.3.1, 7.3.2 e 7.3.4 expõem os resultados encontrados para as projeções nos cenários otimistas, considerando as variações da RCL e do IPCA. Os três cenários otimistas mantiveram um comportamento semelhante. A partir das projeções, o efeito da redução extraordinária permanece assim como nos outros cenários, ou seja, provocará um alívio no fluxo de pagamento do primeiro ano, mas no segundo ano esse resultado é mais suave. Os anos seguintes, o comprometimento da RCL com as prestações da dívida chega ao máximo de 7,5%.

Tabela 7.3.1 - Cenário 3.1 - Fluxo de pagamentos da dívida de Minas Gerais com a União e a relação de comprometimento da RCL - Lei n° 9496/1997 - (Em milhões R\$)

Ano	Saldo Devedor	Amortização	Juros	Parcela/RCL (%)
2016	77.742,16	1.228,61	3.032,13	0,70
2017	79.956,66	1.335,25	3.117,22	4,80
2018	87.793,85	1.550,67	3.421,25	7,50
2019	90.124,12	1.685,27	3.510,39	7,21
2020	92.418,60	1.831,55	3.597,91	6,93
2021	94.663,47	1.990,53	3.683,26	6,67
2022	96.843,22	2.163,31	3.765,80	6,41
2023	98.940,51	2.351,08	3.844,83	6,16
2024	100.935,95	2.555,15	3.919,58	5,93
2025	102.807,93	2.776,94	3.989,15	5,70
2026	104.532,39	3.017,98	4.052,59	5,48
2027	106.082,55	3.279,94	4.108,80	5,27
2028	107.428,73	3.564,64	4.156,60	5,07
2029	108.537,97	3.874,05	4.194,64	4,87
2030	109.373,80	4.210,32	4.221,46	4,68
2031	109.895,84	4.575,77	4.235,44	4,50
2032	110.059,46	4.972,95	4.234,77	4,33
2033	109.815,40	5.404,60	4.217,46	4,16
2034	109.109,29	5.873,72	4.181,33	4,00
2035	107.881,16	6.383,56	4.123,97	3,85
2036	106.064,99	6.937,66	4.042,72	3,70
2037	103.588,07	7.539,85	3.934,65	3,56
2038	100.370,39	8.194,30	3.796,54	3,42
2039	96.324,01	8.905,57	3.624,86	3,29
2040	91.352,27	9.678,57	3.415,73	3,16
2041	85.349,01	10.518,67	3.164,87	3,04
2042	78.197,71	11.431,69	2.867,61	2,93
2043	69.770,48	12.423,96	2.518,81	2,81
2044	59.927,11	13.502,36	2.112,83	2,71
2045	48.513,86	14.674,37	1.643,51	2,60
2046	35.362,27	15.948,11	1.104,08	2,50
2047	20.287,80	17.332,40	487,13	2,40
2048	3.088,39	3.088,39	15,17	0,39

Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais e Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Elaboração Própria

Tabela 7.3.2 - Cenário 3.2 - Fluxo de pagamentos da dívida de Minas Gerais com a União e a relação de comprometimento da RCL - Lei nº 9496/1997 - (Em milhões R\$)

Ano	Saldo Devedor	Amortização	Juros	Parcela/RCL (%)
2016	77.742,16	1.228,61	3.032,13	0,69
2017	80.721,80	1.348,03	3.147,05	4,76
2018	89.443,10	1.579,80	3.485,52	7,43
2019	92.695,78	1.733,36	3.610,55	7,14
2020	95.965,35	1.901,84	3.735,99	6,87
2021	99.237,01	2.086,70	3.861,21	6,60
2022	102.493,58	2.289,53	3.985,52	6,35
2023	105.715,27	2.512,07	4.108,10	6,10
2024	108.879,38	2.756,24	4.228,04	5,87
2025	111.959,92	3.024,15	4.344,27	5,64
2026	114.927,24	3.318,09	4.455,58	5,43
2027	117.747,65	3.640,61	4.560,61	5,22
2028	120.382,92	3.994,48	4.657,81	5,02
2029	122.789,81	4.382,74	4.745,43	4,82
2030	124.919,45	4.808,75	4.821,47	4,64
2031	126.716,80	5.276,16	4.883,73	4,46
2032	128.119,88	5.789,00	4.929,68	4,29
2033	129.059,08	6.351,69	4.956,51	4,12
2034	129.456,29	6.969,07	4.961,08	3,96
2035	129.224,02	7.646,47	4.939,85	3,81
2036	128.264,32	8.389,70	4.888,86	3,67
2037	126.467,72	9.205,18	4.803,70	3,52
2038	123.711,98	10.099,93	4.679,44	3,39
2039	119.860,71	11.081,64	4.510,60	3,26
2040	114.761,92	12.158,77	4.291,03	3,13
2041	108.246,32	13.340,61	4.013,94	3,01
2042	100.125,53	14.637,31	3.671,73	2,90
2043	90.190,07	16.060,06	3.255,98	2,79
2044	78.207,16	17.621,10	2.757,33	2,68
2045	63.918,29	19.333,87	2.165,37	2,58
2046	47.036,57	21.213,12	1.468,58	2,48
2047	27.243,74	23.275,04	654,15	2,38
2048	4.186,98	4.186,98	20,57	0,38

Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais e Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Elaboração Própria

Tabela 7.3.3 - Cenário 3.3 - Fluxo de pagamentos da dívida de Minas Gerais com a União e a relação de comprometimento da RCL - Lei n° 9496/1997 - (Em milhões R\$)

Ano	Saldo Devedor	Amortização	Juros	Parcela/RCL (%)
2016	77.742,16	1.228,61	3.032,13	0,69
2017	81.486,93	1.360,81	3.176,88	4,71
2018	91.107,69	1.609,20	3.550,38	7,35
2019	95.315,89	1.782,35	3.712,61	7,07
2020	99.613,21	1.974,13	3.878,00	6,80
2021	103.985,62	2.186,55	4.045,97	6,54
2022	108.416,01	2.421,82	4.215,81	6,29
2023	112.883,81	2.682,41	4.386,67	6,04
2024	117.364,49	2.971,04	4.557,53	5,81
2025	121.829,03	3.290,72	4.727,21	5,59
2026	126.243,30	3.644,80	4.894,29	5,37
2027	130.567,40	4.036,98	5.057,15	5,17
2028	134.754,90	4.471,36	5.213,89	4,97
2029	138.751,96	4.952,48	5.362,31	4,78
2030	142.496,45	5.485,37	5.499,89	4,59
2031	145.916,80	6.075,59	5.623,70	4,42
2032	148.930,89	6.729,33	5.730,42	4,25
2033	151.444,66	7.453,40	5.816,23	4,08
2034	153.350,69	8.255,39	5.876,77	3,93
2035	154.526,49	9.143,67	5.907,08	3,77
2036	154.832,71	10.127,53	5.901,52	3,63
2037	154.111,02	11.217,25	5.853,69	3,49
2038	152.181,86	12.424,23	5.756,32	3,36
2039	148.841,88	13.761,07	5.601,21	3,23
2040	143.861,06	15.241,76	5.379,07	3,10
2041	136.979,55	16.881,78	5.079,41	2,98
2042	127.904,13	18.698,26	4.690,41	2,87
2043	116.304,26	20.710,19	4.198,74	2,76
2044	101.807,68	22.938,61	3.589,40	2,65
2045	83.995,57	25.406,80	2.845,53	2,55
2046	62.397,04	28.140,57	1.948,16	2,45
2047	36.483,13	31.168,50	876,00	2,36
2048	5.660,09	5.660,09	27,81	0,38

Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais e Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Elaboração Própria

7.4 Conclusões

A elaboração das novas condições de tratamento das dívidas estaduais renegociada com a União são resultados das discussões voltadas para os desequilíbrios causados pelos termos acordados no final da década de 1990. Após o refinanciamento, as dívidas apresentaram um crescimento expressivo, em termos reais. Assim, os pedidos para revisão das condições dos contratos se concentravam na mudança do indexador da dívida, na redução da taxa de juros e do limite de comprometimento da Receita Líquida Real, e também no alongamento do prazo de pagamento.

Uma das razões apresentadas para o crescimento real da dívida estadual mesmo com o processo de renegociação foi o uso do IGP-DI como indexador da dívida. À época da assinatura dos contratos, esse índice mostrava-se favorável, no entanto ele é muito suscetível a variações cambiais. Dessa forma, ao longo dos anos ocorreu um descompasso na correção monetária realizada sobre o saldo devedor da dívida e sobre a arrecadação dos estados. Como as variações do IGP-DI exibiram-se acima do índice oficial de inflação, o IPCA, os montantes da dívida passaram a crescer acima do nível médio dos preços, o que dificultou o abatimento do saldo da dívida. Assim, a partir dos cenários projetados, percebe-se essa defasagem não ocorrerá com a troca do índice de correção.

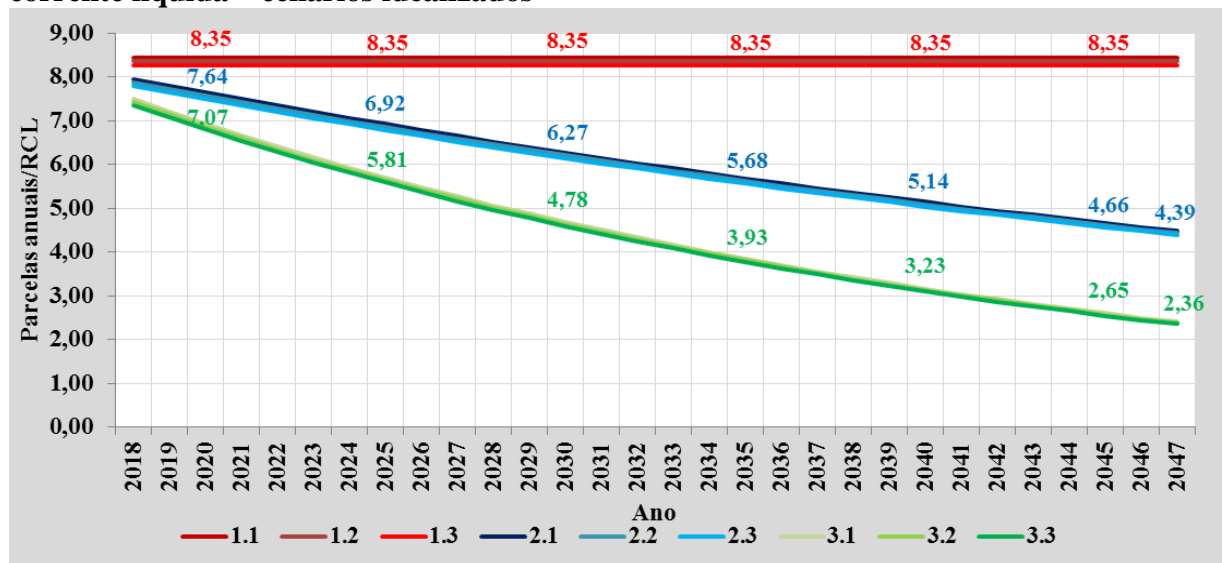
Outro fator que influenciou o aumento expressivo da dívida no período entre 1998 e 2015 foi a adoção de uma taxa de juros de 7,5% ao ano. Esta taxa considerada alta contribuía para o maior peso dos juros sobre a prestação da dívida, sem que ocorresse a amortização de fato. Dessa forma, a sua redução contribuiu para prestações de menor valor, e que não comprometam tanto a Receita Corrente Líquida.

Além disso, o estabelecimento de limite máximo para comprometimento da Receita Líquida Real revelou-se insuficiente para o abatimento do principal da dívida. Com essa restrição parte das parcelas que estavam acima do limite eram reincorporadas ao saldo devedor, e conseqüentemente incidiam mais juros sobre elas. No entanto, o objetivo do limite era garantir que os recursos do estado não fossem todos vinculados ao pagamento dos serviços da dívida, visto que o governo possui outras obrigações e serviços a cumprir. Dessa forma, com a implementação do PL N° 257/2016, esse limite deixará de existir. Considerando a necessidade do estado de Minas Gerais em atender outras prioridades, as projeções mostram

que a extinção do limite não irá comprometê-las, pois mesmo se ele ainda existisse, as parcelas mesmo em situações pessimistas, mostram-se abaixo dos 13% inicialmente estabelecidos.

A partir das projeções, foi elaborado o Gráfico 7.1 que ilustra o comportamento dos pagamentos da dívida. Dessa forma, dentre as variáveis que poderiam comprometer o fluxo de pagamento, ou seja, o crescimento da arrecadação e a variação da inflação, a que possui maior poder de influência sobre ele são os comportamentos relativos à Receita Corrente Líquida. Como já destacado, com a troca do indexador da dívida a defasagem que ocorria entre a correção monetária do saldo devedor da dívida e a inflação de fato foi corrigida, pois esses dois fatores passam a ser atualizados pelo mesmo índice. Assim como pode ser verificado no gráfico, a alternância dos percentuais estabelecidos para IPCA tem uma interferência muito pequena sobre o fluxo das prestações. Portanto, as variações nos resultados foram reflexos dos diferentes níveis de atuação da RCL cujo comportamento é influenciado pelo crescimento econômico. Dessa maneira, quanto maior o crescimento econômico, maior tenderá a ser a arrecadação do estado, e conseqüentemente, menor será o peso das parcelas da dívida com a União sobre a Receita Corrente Líquida de Minas Gerais.

Gráfico 7.1: Evolução da relação entre a parcela da dívida com a união e a receita corrente líquida – cenários idealizados



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Ministério da Fazenda (STN/MF).

Elaboração própria.

No entanto, para efeitos de análise devem ser pontuados alguns aspectos estabelecidos pela Constituição Federal, de 1988, e pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Ambas as legislações usam a Receita Corrente Líquida como critério para delimitação de suas normas. O texto constitucional, por exemplo, determinou mínimos que os estados deverão destinar de sua Receita Corrente Líquida anual para gastos com a educação e saúde. Dessa forma, obrigatoriamente, parte da receita estadual não está disponível para livre dispêndio do governo. Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal impôs limites máximos de gastos com pessoal atrelados à Receita Corrente Líquida. Dessa forma, percebe-se que o uso do comprometimento da RCL, como forma de avaliar o desempenho das parcelas pagas da dívida, é mais adequado, por ela ser usada como parâmetro em outros indicadores fiscais.

No entanto, cabe destacar que, apesar dos resultados apresentados serem favoráveis ao estado, de forma geral, o governo mineiro possui outras obrigações e dívidas a serem honradas. E como apresentado, parte dos recursos do estado já estão comprometidos com outras necessidades. Isso ressalta a necessidade de crescimento da arrecadação para maior tranquilidade na gestão da dívida. Além disso, cabe pontuar o posicionamento do governo federal ao exigir contrapartidas dos estados no que tange ao estabelecimento de metas e compromissos com os seus gastos, para evitar que o estado se endivide de forma insustentável.

Portanto, as projeções mostraram que as novas condições estabelecidas para o refinanciamento da dívida de Minas Gerais com o governo federal são sustentáveis e viáveis ao estado. Primeiramente, porque os prazos estabelecidos, no caso a extensão de 20 anos além do inicialmente acordado contribuiriam para aliviar o efeito das obrigações sobre a receita do estado, ou seja, daria maior flexibilidade para a gestão financeira. Segundo, os débitos a serem pagos passariam a ser corrigidos pelo índice oficial de inflação, o que diminui as chances de descompasso entre a correção sobre o saldo devedor e os recursos destinados a sua amortização. Por isso, mesmo em condições pessimistas, o pagamento da dívida é factível em cenários futuros. E o mais importante para a sustentabilidade da renegociação da dívida, é que ao final do período estabelecido por ela não restará resíduo.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dívida pública surge da necessidade do estado cobrir um déficit gerado pelo maior volume de despesas do que de receitas. Esse desequilíbrio nas contas e a necessidade de cumprir com suas obrigações levam o setor público a se endividar junto a terceiros. No entanto, o endividamento nem sempre deve ser considerado um instrumento negativo, pois ele pode contribuir para o desenvolvimento e aumento do bem estar da sociedade.

No caso brasileiro, a dívida pública passou a ser um problema quando começou a apresentar um crescimento explosivo e sem controle. A formação da dívida estadual desde a década de 1960 era realizada de forma indiscriminada para atender a necessidade de financiamento do setor público. Além disso, o contexto da década de 1980 e 1990 não foi favorável para o crescimento da dívida. Com o esgotamento dos recursos advindos do exterior, os estados passaram a se endividar internamente para honrar seus compromissos externos. Além disso, o custo de rolagem da dívida nesse período era muito alto, principalmente pela elevação das taxas de juros. Dessa forma, os estados brasileiros chegaram ao final da década de 1990 com suas finanças abaladas. Com isso, a União interveio para dar condições de rolagem da dívida, e também para promover a reestruturação financeira e fiscal dos estados.

A renegociação mostrou-se favorável aos governos estaduais no final da década de 1990. Principalmente, porque ela previa o compromisso dos estados em reestruturar as suas finanças e dar condições de gestão sustentável no longo prazo. No entanto, com o passar dos anos, os termos acordados no refinanciamento mostraram-se desfavoráveis aos estados. Isso porque, a dívida permaneceu em expansão. As causas relacionadas a esse crescimento foram o descompasso entre o indexador utilizado para corrigir a dívida, o IGP-DI, e o índice oficial de inflação, o IPCA. Com também, a taxa de juros elevada que incide sobre o saldo devedor, que no caso de Minas Gerais correspondentes a 7,5% ao ano também favoreceu a expansão da dívida. Além disso, o limite de comprometimento da Receita Líquida Real era insuficiente para o pagamento do total das parcelas. O resíduo formado era incorporado no saldo devedor, e sobre eles incidia mais juros.

Diante disso, os estados passaram a questionar e reivindicar a revisão dos termos estabelecidos pela Lei nº9496/1997. Após varias discussões, foram elaboradas as Leis Complementares nº148 e 151, em 2014 e 2015, respectivamente, que propuseram a troca do indexador pelo IPCA e a redução da taxa de juros. No entanto, diante do cenário nacional desfavorável foram elaboradas novas propostas pelo Projeto de Lei nº 257, de 2016, para o alongamento da dívida e extinção do comprometimento da receita. Mas assim, como as renegociações ocorridas no final da década de 1990, a nova legislação exigia uma série de contrapartidas do estado, principalmente em relação ao maior controle de seus gastos.

Dessa forma, o principal objetivo do trabalho foi verificar se as novas propostas de refinanciamento da dívida estadual eram adequadas para o estado de Minas Gerais, principalmente, porque a dívida pública mineira com a União corresponde ao maior montante da dívida total do estado. Assim, o estudo propôs projetar os fluxos de pagamentos da dívida de Minas Gerais com o governo federal, adotando esses novos critérios, e, a partir deles avaliar o impacto que causaria sobre suas finanças, no que tange ao cumprimento de suas obrigações e a viabilidade de gestão da dívida em cenários futuros.

Concluiu-se que as propostas de refinanciamento são sustentáveis para a gestão da dívida, pois mesmo com a extinção dos limites de comprometimento da receita, nos cenários mais pessimistas, o comprometimento ainda é inferior aos 13% estabelecidos em 1998. No entanto, a partir das projeções foi possível perceber a importância do crescimento econômico para administração mais saudável da dívida, uma vez que com o vigor econômico a arrecadação estadual torna-se maior, e conseqüentemente menor parte da receita fica comprometida com as parcelas da dívida.

Além disso, a redução extraordinária concedida aos estados nos dois primeiros anos tende a aliviar as contas dos estados que poderão promover um ajuste nas suas contas e retomar o equilíbrio financeiro. Mas para isso, o estado deve estar atento ao crescimento de suas outras despesas, o que justifica o posicionamento do governo federal em exigir contrapartidas deles. Dentre elas, o que chamou mais atenção foi que o Projeto de Lei nº 257, passou a exigir a inclusão de metas e compromissos com a dívida consolidada, receitas de arrecadação própria, disponibilidade de caixa e despesa com pessoal nos Programas de Acompanhamento Fiscal de Ajuste e Reestruturação Fiscal. Mas nesse caso, as despesas com

peçoal passa a englobar os terceirizados. E por isso, pode se tornar um desafio para o estado de Minas Gerais.

REFERÊNCIAS

ALÉM, A. C.; GIAMBIAGI, F. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 3. Ed., São Paulo: Campus, 2007.

ALMEIDA, Anna Ozorio de. *Evolução e crise da dívida pública estadual*. Rio de Janeiro: **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)**. Texto para Discussão n. 448, 1996. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=3644>. Acesso em: 28 ago.2016.

ALMEIDA, Mansueto. O Refinanciamento da dívida dos estados e municípios. **Blog do Mansueto Almeida**, [S.l.], 9 de out.2013. Disponível em:< <https://mansueto.wordpress.com/2013/10/09/o-refinanciamento-da-divida-dos-estados-e-municipios/>> Acesso em: 05 nov.2016.

ANASTASIA, Antônio. Antecedentes e Origem do Choque de Gestão. In: VILHENA, Renata *et al.* **O Choque de Gestão em Minas Gerais: Políticas da Gestão Pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editoria UFMG, 2006. V. 1, p. 13-17.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Comissão Especial da dívida pública: relatório parcial**. Belo Horizonte: mai.2012. Disponível em:< <http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2014/05/Anexo-V.pdf>>. Acesso em: 8 out.2016.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Indicadores Fiscais: com informações até março de 2015**. Série “Perguntas Mais Frequentes”. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www4.bcb.gov.br/pec/gci/port/focus/faq%204-indicadores%20fiscais.pdf>. Acesso em: 20 de out.2016.

BARBOSA, Marcel Romani. Dívida Pública de Minas Gerais: Uma análise do endividamento do estado e do refinanciamento realizado junto à União nos termos da Lei nº9.496/97. **Revista Científica Semana Acadêmica**. Fortaleza, ano MMXIV, nº. 000061, 01 out.2014. Disponível em: < http://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/artigo_divida_publica_d_e_minas_gerais.pdf> Acesso em: 13 ago.2016.

BASILE, Juliano. Dívida de Minas Gerais tornou-se impagável, diz Anastasia. **Valor Econômico**. Brasília, 24 de abr.2012. Disponível em:<<http://www.valor.com.br/politica/2630534/divida-de-mg-tornou-se-impagavel-diz-anastasia>> Acesso em: 29 out.2016.

BENTO, Carina Di Lorenzo Teixeira; ARAÚJO, Tayla Batista. Sustentabilidade Fiscal do Estado de Minas Gerais: uma análise dos principais indicadores fiscais e da dinâmica da dívida pública. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 9, 2016, Brasília. Disponível em:< <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-49-03.pdf>> Acesso em: 29 out.2016.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Relatório Final da CPI da dívida pública**. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/53a-legislatura-encerradas/cpidivi/relatorio-final-aprovado/relatorio-final-versao-autenticada>> Acesso em: 05 nov.2016

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 5 de nov.2016.

BRASIL. Lei 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, 12 de setembro de 1997. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9496.htm>.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 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, 4 de maio de 2000. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 18 de out.2016.

BRASIL. Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014. Altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal; dispõe sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 de maio de 2000. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp148.htm>. Acesso em: 18 de out.2016.

BRASIL. Lei Complementar nº151, de 5 de agosto de 2015. Altera a Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014; revoga as Leis nºs 10.819, de 16 de dezembro de 2003, e 11.429, de 26 de dezembro de 2006; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 de novembro de 2015. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/LCP/Lcp151.htm>. Acesso em: 18 de out.2016.

BRASIL. Medida provisória nº2192-70, de 24 de agosto de 2001. Estabelece mecanismos objetivando incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária, dispõe sobre a privatização de instituições financeiras, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 ago.2001. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/2192-70.htm> Acesso em: 16 de out.2016.

BRASIL. Projeto de Lei Complementar nº257, de 2016. Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; e altera a Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e a Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001. Disponível em:< http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1489745&filename=REDACAO+FINAL+-+PLP+257/2016>. Acesso em: 18 de out.2016.

BRASIL. Senado Federal. Resolução nº62, de 1975. Dispõe sobre operações de crédito dos Estados e Municípios, fixa seus limites e condições. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 de outubro de 1975. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/ressen/1970-1979/resolucao-62-28-outubro-1975-465405-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 25 set.2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da crise fiscal à redução da dívida. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Org.). **Dívida Externa e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1990. p.16-46. Disponível em: <<http://bresserpereira.org.br/papers/1988/97aDaCriseFiscalAReducacaoDaDivida.pdf>> Acesso em: 20 out.2016.

CAMARA DOS DEPUTADOS. Câmara aprova renegociação das dívidas estaduais; faltam destaques. Brasília, 10 ago.2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/514525-CAMARA-APROVA-RENEGOCIACAO-DAS-DIVIDAS-ESTADUAIS-VOTACAO-DE-DESTAQUES-FICA-PARA-AS-10-HORAS.html>>. Acesso em: 3 de nov.2016

CAMARA DOS DEPUTADOS. Fim de congelamento de salários diminuiu resistências ao PLP de renegociação das dívidas. Brasília, 10 ago.2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/514523-FIM-DE-CONGELAMENTO-DE-SALARIOS-DIMINUIU-RESISTENCIAS-AO-PLP-DE-RENEGOCIACAO-DAS-DIVIDAS.html>>. Acesso: 3 de nov.2016.

CARRARA, Aniela Fagundes; CORREA, André Luiz. O Regime de Metas de Inflação no Brasil: uma análise empírica do IPCA. **Revista Economia Contemporânea**. Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p 441-462, set-dez, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-98482012000300004> . Acesso em: 31 out.2016.

CASTRO, S. H. R.; CARVALHO, Marília G. O endividamento dos governos subnacionais brasileiros e o princípio federativo. **Revista TCEMG**, out.nov.dez.2012. Disponível em: <<https://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/artigo-divida-revista-tcemg-helvecio.pdf>>. Acesso em: 15 de out.2016.

CUCOLO, Eduardo *et al.* Estados aceitam proposta da União e só voltarão a pagar dívida em 2017. In: **Jornal Folha de São Paulo**. Brasília: 20 jun.2016. Disponível em:<<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/06/1783605-estados-aceitam-proposta-da-uniao-com-6-meses-de-carencia-integral.shtml>>. Acesso em: 31 out.2016.

CYSNE, Rubens Penha. Imposto inflacionário e transferências inflacionárias no Brasil. In: **Revista de Economia Política**, vol. 14, n. 3, p. 121-128, jul-set.1994. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/55-9.pdf>> Acesso em: 18 out.2016.

FATTORELLI, Maria Lucia Auditoria. O impasse da dívida dos estados e municípios. In: **Auditoria Cidadã da Dívida dos Estados**. Inove Gráfica e Editora, Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/wpcontent/uploads/2015/04/O-IMPASSE-DA-D%3%8DVIDA-DOS-ESTADOS-E-MUNIC%3%8DPIOS.pdf>>. Acesso em: 14 out.2016

FREITAS, Vinicius Ruiz Albino. México: da Crise da Dívida Externa ao advento do NAFTA. **Aurora**, Marília, ano II, n. 3, p. 47-55, dez.2008. Disponível em: <https://www.marilia.unesp.br/Home/RevistasEletronicas/Aurora/aurora_n3_misclanea_02.pdf> Acesso em: 18 out.2016.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Instituto Brasileiro de Economia. **Indicadores de Preços:** Indicadores Gerais de Preços. Disponível em: <<http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumChannelId=402880811D8E34B9011D92B6B6420E96>> Acesso em: 20 out.2016.

G1, Globo de Minas gerais. **Anastasia reduz secretarias e cargos de confiança e proíbe viagens.** Minas Gerais, 31 de set.2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/minas-gerais/noticia/2013/07/anastasia-reduz-secretarias-e-cargos-de-confianca-e-proibe-viagens.html>> Acesso em: 29 out.2016

GARSELAZ, Paulo da Silva. **Dívida Pública:** Uma abordagem teórica, um relato histórico e o caso do Rio Grande do Sul. 2000. Dissertação (Pós Graduação em Administração) – Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/3820/000344102.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 1 de nov.2016.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

JORNAL DO SENADO. **Troca do Indexador centraliza debate de dívidas estaduais.** Brasília, 2012. Disponível em:< <http://www12.senado.leg.br/jornal/edicoes/2012/05/14/troca-de-indexador-centraliza-debate-de-dividas-estaduais>>. Acesso em: 12 out.2016.

LOPREATO, F. L. C. **O endividamento dos governos estaduais nos anos 90.** Campinas: Unicamp. Instituto de Economia, 2000. (Texto para Discussão. IE/UNICAMP, n. 94). Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=1724&tp=a.>>. Acesso em: 20 de setembro de 2016.

MARTINS, Aline Antunes; MARQUES, Heitor Romero. A contribuição da lei de responsabilidade fiscal na gestão pública. **Revista Controle – Doutrina e Artigos do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.** 2013. Disponível em: <<http://www.tce.ce.gov.br/component/jdownloads/finish/328-revista- controle-volume- xi-n-1-jan-jun- 2013/2161-artigo- 9-a- contribuicao-da- lei-de- responsabilidade-fiscal- na-gestao-publica?Itemid=592>>>. Acesso em: 13 de out.2016

MENDES, Marcos. O impacto fiscal das propostas de refinanciamento da dívida dos estados. In: **Boletim Legislativo:** Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa, n°44 de 2016, Brasília, mar.2016.

MENDONÇA, Félix. **A Dívida Pública Brasileira.** Brasília: Plenarium, 2005.

MINAS GERAIS, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Mensagem do Governado à Assembleia Legislativa.** Belo Horizonte, 2016. Disponível em:<http://planejamento.mg.gov.br/images/documentos/mensagem_do_governador/Mensagem_128.pdf> Acesso em: 29 out.2016.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional. **Operações de Crédito de Estados e Municípios: Manual de Instrução de Pleitos.** Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/gfm/manuais/MIP.pdf>> Acesso em: 22 out.2016.

_____. *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público: Aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios.* Brasília, 2010. Disponível em:

<http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/ParteV_DCASP.pdf>
Acesso em: 28 out.2016.

_____. **Manual de Demonstrativos Fiscais:** Aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. 7ª edição. Brasília, 2016. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/361844/MDF+7%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o.pdf/8f4aee1d-3858-40f1-9a67-fda4a06adcbb>> Acesso em: 05 nov.2016.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, Secretaria de Orçamento Federal. **Glossário do Orçamento Federal.** 2015. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/glossario_view?letra=D> Acesso em: 05 nov.2016

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; GONTIJO, Cláudio. **Dívida Pública do Estado de Minas Gerais:** A Renegociação necessária. Belo Horizonte: [s.n.], 2012.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil.** São Paulo: Ed. Brasil Debates, 1981.

_____. As Finanças do governo de Minas: esticando a corda do endividamento. XVI Seminário sobre a Economia Mineira. In: SEMINÁRIO SOBRE ECONOMIA MINEIRA, XVI, 2014, Diamantina. Cedeplar: Universidade Federal de Minas Gerais, 2014. Disponível em: <<http://diamantina.cedeplar.ufmg.br/2014/site/arquivos/as-financas-do-governo-de-minas--esticando-a-corda-do-endividamento.pdf>>. Acesso em: 12 out.2016.

RIANI, Flávio; ALBUQUERQUE, Célio M. P. de. Dívida Pública do Estado de Minas Gerais: Renegociação não resolveu o problema. In: SEMINÁRIO SOBRE ECONOMIA MINEIRA, XIV, 2010, Diamantina. Cedeplar: Universidade Federal de Minas Gerais, 2010. Disponível em: http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2010/D10A017.pdf. Acesso em: 28 set.2016.

RIGOLON, Francisco; GIAMBIAGI, Fabio. **A Renegociação das Dívidas e o Regime Fiscal dos Estados.** Rio de Janeiro, 1999. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/td/Td-69.pdf> Acesso em: 20 set.2016.

SILVA, A.C.; CARVALHO, L. O.; MEDEIROS, O. L. **Dívida Pública:** a experiência brasileira. Brasília: Tesouro Nacional, 2009. p. 57-80. Disponível em: http://www3.tesouro.gov.br/divida_publica/downloads/Parte%201_2.pdf. Acesso em: 20 set.2016.

SOUZA, Jobson Monteiro de. **Economia Brasileira.** São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2009.

TESOURO NACIONAL. **Estatísticas de Finanças Públicas.** II SECOFEM, Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/445678/CPU_Modulo+18+_Apostila+Estat%C3%ADsticas+de+Finan%C3%A7as+P%C3%BAblicas.pdf/9fd149da-8e2f-4a21-9fb6-084f83f0697c> Acesso em: 23 out.2016.

TOSI, Armando José. **Matemática financeira com utilização do excel 2010**: aplicável à versão 2007. São Paulo: Atlas, 2012.

VELLOSO. Raul. Dívida Impagável. **Raul Velloso**, [S.l.], 12 mai.2016. Disponível em: <<http://www.raulvelloso.com.br/divida-impagavel/>> Acesso em: 05 nov.2016

VELLOSO. Raul. Entrevista para o Jornal Nacional sobre a mudança do indexador das dívidas estaduais. Disponível em:< <http://www.raulvelloso.com.br/entrevista-para-o-jornal-nacional-sobre-a-mudanca-do-indexador-das-dividas-estaduais/>> Acesso em 3 nov.2016

VICTORINO, Walter Alves. **O Endividamento de Minas Gerais no contexto do federalismo brasileiro**. Belo Horizonte: C/Arte, 2004.

VILHENA, Renata. Terceira Geração do Choque de Gestão em Minas Gerais: Gestão para a Cidadania O Fortalecimento da Cidadania através de um Estado em Rede. In: CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO – CONSAD de 29 de fevereiro de 2012. Disponível em: <<http://consad.org.br/publicacoes/terceira-geracao-do-choque-de-gestao-em-minas-gerais-gestao-para-a-cidadania-o-fortalecimento-da-cidadania-atraves-de-um-estado-em-rede-por-renat>>. Acesso em: 29 out.2016