



# **Dívida pública estadual e contradições federativas: Análises do Pará, Amazonas e Mato Grosso no período de 2000-2012**

**PEDRO HENRIQUE BRANDÃO**

Universidade Federal do Pará

**RODRIGO PORTUGAL**

Sudam

**JOSÉ RAIMUNDO BARRETO TRINDADE**

Universidade Federal do Pará

## **RESUMO**

O artigo trata do padrão de endividamento e das condições de investimento dos três maiores estados da Amazônia Legal: Pará-PA, Amazonas-AM e Mato Grosso-MT, verificando-se os indicadores da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), como dívida e investimentos, no período de 2000 a 2012. A indagação proposta é como os governos estaduais do PA, AM e MT se adequaram aos ajustes da LRF e das Resoluções nº 40 e 43/2001 e quais influências puderam ser observadas sobre o componente investimento do orçamento estadual na série histórica considerada (2000 a 2012). Os resultados apontam que os estados são dependentes dos recursos federais, mas de forma distinta. O Pará e o Mato Grosso foram mais afetados pelos termos de renegociação das dívidas, no entanto, o Pará apresentou maior volume de investimentos como proporção da dívida frente ao Mato Grosso e ao Amazonas, que se explica pelas diferenças das economias regionais e pela forma própria com que os estados se enquadraram no Programa de Ajuste Fiscal.

**Palavras-chave:** Dívida Estadual. Federalismo Fiscal. Pará. Amazonas. Mato Grosso.

## STATE'S PUBLIC DEBT AND ITS FEDERATIVE CONTRADICTIONS: AN ANALYSIS FOR THE BRAZILIAN STATES OF PARÁ, AMAZONAS AND MATO GROSSO ON THE 2000 – 2012 PERIOD

### ABSTRACT

This present paper deals on the indebtedness' pattern and the investment conditions of the three majors Brazilian States in the area understood as Legal Amazon: Pará (PA), Amazonas (AM) and Mato Grosso (MT). To do that, it is analysed the indicators for de Fiscal Responsibility Law (LRF, as in Portuguese term), just as debt and investment datas in the 2000 – 2012 period. The proposed inquiry is about how the governments of Pará, Amazonas and Mato Grosso attached themselves to the LRF settings and to the Resolutions No. 40 and 43 of 2001, as well as which influences could be observed about the Brazilian State's Budget investment component in the adopted historic gap (from 2000 to 2012). Results say the Brazilian States are dependents of national resources in a distinct manner. As Pará and Mato Grosso were the most affected in the debts' renegotiation terms, it was Pará the Brazilian State who has acquired the most investment volume - debt proportion when compared to Amazonas and Mato Grosso. This scenario is explained when one takes into account the regional economic differences of such States, as their own path in fit the Brazilian Fiscal Adjustment Programme

**Keywords:** Fiscal Debt. Fiscal Federalism. Pará. Amazonas. Mato Grosso.

## DEUDA PÚBLICA DEL ESTADO Y SUS CONTRADICCIONES FEDERATIVAS: UN ANÁLISIS DE LOS ESTADOS BRASILEÑOS DE PARÁ, DE AMAZONAS Y DE MATO GROSSO EN EL PERÍODO DEL 2000 – 2012

### RESUMEN

El presente trabajo habla acerca del estándar de endeudamiento y de las condiciones de inversiones de los tres mayores Estados Brasileños de la Amazonía Legal: Pará (PA), Amazonas (AM) y Mato Grosso (MT). Para esto, se analiza los indicadores de la Ley Brasileña de Responsabilidad Fiscal (LRF), así como los datos de deuda e inversiones del período de 2000 – 2012. La indagación propuesta sería de cómo los Gobiernos de los Estados de Pará, Amazonas y Mato Grosso se han adaptado a los ajustes de la LRF y de las Resoluciones de No. 40 y 43 de 2001, así como cuales serían las influencias halladas acerca del componente Inversiones del Presupuesto de Los Estados en la série histórica estudiada (2000 a 2012). Las impresiones obtenidas apuntan que los Estados Brasileños son dependientes de los recursos de la nación, pero a forma distinta uno del otro. Mientras que Pará y Mato Grosso han sido los más malogrados por los termos de renegociación de deudas, el mismo Pará ha presentado una mejor proporción entre volumen de inversiones y deuda pública que los mismos Mato Grosso e Amazonas. Dicho escenario se explana por las diferencias de las economías regionales y por la forma que los Estados Brasileños se adaptan al Programa de Ajuste Fiscal.

**Palabras clave:** Deuda Estadual, Federalismo Fiscal, Pará, Amazonas, Mato Grosso

## 1 INTRODUÇÃO

O debate atual acerca do endividamento público estadual brasileiro é consequência direta das condições fiscais e econômicas da década de 1990 e das determinações constantes no chamado Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados - PAF (Lei nº 9.496/1997)<sup>1</sup>, que se constituiu no acordo de federalização das dívidas estaduais por parte da União, concluído em 1998, e que se impôs a partir de um conjunto de fatores, como aqueles necessários ao equilíbrio intertemporal das contas públicas nacionais face ao desequilíbrio provocado por desajustes macroeconômicos do período.

A lei nº 9.496/1997 estabeleceu uma série de diretrizes para o controle das contas públicas estaduais, tendo como eixos de articulação o ajuste fiscal (controle de gastos e restrição de endividamento) e o ajuste patrimonial (privatização de bancos e empresas estatais) ao nível dos governos subnacionais.

Com a LRF (Lei Complementar nº 101/2000) e a aprovação das Resoluções nº 40 e 43/2001 do Senado Federal, o governo federal legitimou a opção de 1997 ao eleger a política fiscal enquanto elemento principal de política macroeconômica, tendo, como um dos aspectos, o controle da União sobre o acesso à novas linhas de crédito e mobilização autônoma de recursos financeiros por parte dos estados.

O aspecto central da problemática reveste-se da questão federativa, pela relativa perda de autonomia que os estados tiveram com a consecução da LRF, no que se refere à dinâmica própria de investimentos, considerando que uma parcela considerável (ou a sua totalidade em alguns casos) deste tipo de gasto foi financiada com operações de crédito ou emissão de títulos, considerando as enormes diferenças regionais brasileiras e a capacidade dos centros principais de acumulação de capital de atraírem investimentos privados para fazer frente à infraestrutura pública, como foi visto nas “Parcerias Público Privada” para construção e manutenção de sistemas rodoviários ou ferroviários.

O esforço de ajuste fiscal e de investimento nacional abrangeu todas as esferas de governo. Nesse sentido, este artigo se concentra na ação específica dos governos dos estados do PA, AM e MT em mobilizar recursos de endividamento com fins de impulsionar o investimento local, no horizonte temporal 2000-2012, em consonância com a orientação federal, e principalmente, dada as restrições legais e operacionais ao acúmulo de dívida pública face ao PAF com

<sup>1</sup> Essa percepção é compartilhada por diversos autores, como Lopreato (2004, 2013), Oliveira (2012), Pellegrini (2012) e pelo Ipea (2010).

o qual estes estados se comprometeram.

A indagação proposta é como os governos estaduais do PA, AM e MT se adequaram aos ajustes da LRF e das Resoluções nº 40 e 43/2001 e quais influências puderam ser observadas sobre o componente investimento do orçamento estadual na série histórica que vai de 2000 a 2012, ou seja, num horizonte temporal que abrange o ajustamento do setor público nacional às normas e diretrizes da política fiscal, dados os fatores condicionantes já mencionados.

O artigo analisa os três estados pelo fato de serem os principais entes da federação circunscritos à área da chamada Amazônia Legal<sup>2</sup>, tanto em termos territoriais quanto econômicos e demográficos, como mostra o quadro a seguir:

**Quadro 1 – Estados pesquisados (características gerais)**

	PIB a preços correntes (1 000 000 R\$)	População	Extensão Territorial (km <sup>2</sup> )
Pará	88.371	7.792.561	1.247.954,666
Amazonas	64.555	3.590.985	1.599.159,148
Mato Grosso	71.418	3.115.336	903.366,192

Fonte: IBGE (2014).

Nota: Valores nominais referentes ao Produto do ano de 2011.

A análise se dará com base nos seguintes indicadores:

a) Dívida Consolidada Líquida-DCL/Receita Corrente Líquida-RCL; b) Encargos e Amortização da dívida/despesa total; c) Investimentos/Despesa Total; d) Investimentos/Despesa de Capital; e) Investimento *per capita*; f) Investimentos/Dívida Consolidada Líquida.

O cálculo dos indicadores teve como base de dados primordial a execução orçamentária dos estados contida no sítio virtual da Secretaria do Tesouro Nacional-STN e, secundariamente, a análise dos Balanços Gerais consolidados dos Estados<sup>3</sup>. Todos os dados referentes a valores correntes e utilizados para o cálculo dos indicadores foram deflacionados pelo IGP-M, a preços de mercado da mediana (junho) do ano de 2012, que é o último ano da série histórica em análise<sup>4</sup>.

O escopo da análise diz respeito à ação específica dos governos estaduais no tocante às despesas de investimento, logo, excluíram-se dos montantes analisados os valores transferidos com a mesma finalidade à União, aos municípios e às demais entidades, como empresas privadas, considerando-se tão somente as aplicações diretas das unidades federativas estaduais.

O texto está dividido em três seções, além desta

<sup>2</sup> Área que engloba nove estados brasileiros (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins, Mato Grosso e a parte oeste ao meridiano 44º no Maranhão.

<sup>3</sup> Pará: Disponível em: <<http://www.sefa.pa.gov.br/index.php/receitas-despesas/contabilidade-geral/4593-balancos-gerais>>; Amazonas: Disponível em: <<http://www.sefaz.am.gov.br/subMenu.asp?categoria=73>>; Mato Grosso: Disponível em: <<https://www.sefaz.mt.gov.br/portal/Financieiro/ContGovernamental/BalancoGeneral.php>>; STN: Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt\\_PT/contas-anuais](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-anuais)>. Acesso em: 10. ago. 2014.

<sup>4</sup> Para deflacionar, utilizamos os fatores de ajuste do IGP-M (Índice Geral de Preços – Mercado) obtidos no sítio virtual: Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 10. Ago. 2014. para a série histórica analisada, a saber 2000-2012, de modo a aplicar nos valores nominais da trajetória da maior parte das variáveis da pesquisa (quando utilizarmos valores correntes, explicitaremos) ao longo da série o quociente entre o fator de ajuste do índice daquele ano (numerador) e o fator de ajuste do ano base (denominador), que é a mediana do ano que tomamos como base – mês

introdução. Na primeira seção é feita uma exposição crítica das principais teorias sobre federalismo fiscal. Essas teorias se concentram na organização mais centralizada ou descentralizada do Estado, chamadas de primeira e segunda geração do pensamento federativo. Na seção seguinte, é explicitada a situação brasileira que levou à centralização federativa fiscal e, posteriormente, à própria capacidade de endividamento, ressaltando-se o período de quase falência fiscal das unidades estaduais na segunda metade da década de 1980 e na década de 1990. A terceira seção trata dos estados amazônicos, ressaltando o perfil fiscal e as repercussões da limitação de crédito sobre os mesmos, adiantando-se a hipótese de que, em função deste perfil, as unidades federativas passam a ser dependentes da contratação de convênios com o governo federal, diminuindo a sua autonomia federativa e a capacidade de investimento.

<sup>5</sup> A escola neoclássica se assenta nos pressupostos da racionalidade e eficiência, amparados pela ideia da utilidade dos bens. Para eles, existiriam, de um lado, consumidores, que possuem preferências e agem de forma racional e, do outro, existiriam ofertantes, formados em sua maioria por pequenas empresas, sem poder de determinar as condições de oferta, o preço e sua taxa de lucro (OLIVEIRA, 2012).

## **2 TEORIAS SOBRE FEDERALISMO FISCAL: BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO CRÍTICA**

As teorias sobre federalismo fiscal normalmente são debatidas sob o espectro da teoria neoclássica<sup>5</sup>, discutindo a melhor forma de provisão de bens públicos, se de forma centralizada ou descentralizada. Qian e Weingast (1997) classificaram duas gerações de teorias sobre federalismo fiscal. Boueri (2012) explica que a primeira defende uma forma descentralizada de governo para prevenir externalidades negativas e promover mais eficientemente a provisão de bens públicos, enquanto a segunda defende a centralização federativa como uma forma de prevenir problemas como a assimetria de informações e o do principal-agente.

A primeira geração sobre federalismo fiscal defende a descentralização como uma forma mais eficiente de prover bens públicos aos cidadãos/consumidores e tem como principais expoentes Tibeout (1956), na sua teoria de “votar com os pés”, na qual haverá migração de pessoas com preferências semelhantes para os mesmos lugares, o que facilitará a provisão de bens públicos por parte dos governos, criando uma concorrência entre os governos subnacionais e levando à eficiência.

Nessa mesma linha, Oates (1972) formula o teorema da descentralização, no qual o nível de bem-estar pareto-eficiente dos bens públicos locais é mais facilmente encontrado em jurisdições descentralizadas, com diferentes preferências e custos, ao invés de uma única instância central. Mais adiante, Breton e Scott (1978) formularam a teoria da “coordenação de custos”, na qual a estrutura de custos organizacionais do setor público deve ser posta como essencial para a descentralização, ao invés das externalidades e dos bens públicos.

Verifica-se claramente, nas teorias, que a descentralização é considerada a melhor forma de arranjos federativos, como já havia percebido Affonso (2003) ao compará-las com as teorias macroeconômicas. Essas teorias se baseiam na migração para lugares onde os bens públicos sejam mais bem oferecidos e na inexistência de economias de escala em uma forma de governo centralizada. No entanto, estes argumentos admitem a livre mobilidade de capitais, pessoas, a presença de informações completas e a ausência dos fatores políticos que influenciam a conformação federativa, o que também não é notado claramente na segunda geração.

Os argumentos favoráveis à descentralização mudam com o advento da segunda geração, que admite problemas microeconômicos mais modernos para a análise do federalismo, relaxando algumas hipóteses do modelo neoclássico, mas ainda deixando de lado relações de poder na sua análise. As noções sobre essa geração defendem a centralização como uma melhor maneira de modelar o arranjo federativo. Teorias como da escolha pública, Estado assegura mercados e Restrição Orçamentária Maleável-ROM admitem que o Estado deve diminuir e, por isso, é necessário reduzir os níveis de descentralização, mais ineficientes, enquanto outras como o agente-principal, admitem a existência de informações incompletas entre os entes federativos. Porém, todas elas veem a centralização e o controle dos governos subnacionais como essencial para o bom funcionamento da economia.

Segundo Oliveira (2012), a teoria da escolha pública transforma os agentes envolvidos na administração pública em “consumidores racionais”, movidos por seus próprios interesses, tentando maximizar a sua própria utilidade, porém sem estar sujeitos a restrição orçamentária. Para eles, os agentes políticos buscam seu próprio interesse sem levar em conta a situação financeira do Estado, levando a enormes *deficit* públicos.

O Estado é ineficiente, e para Brennan e Buchanan (1980), deveria-se reduzir o tamanho do Leviatã estatal, por meio da descentralização, pois isto reduziria investimentos e tiraria vantagem da redução do poder de monopólio gerado pela concorrência dos governos locais.

Por outro lado, os neoinstitucionalistas viam as instituições como necessárias para diminuir os custos de transação, limitando as atividades oportunistas em prol da coletividade e possibilitando o desenvolvimento a longo prazo das nações (NORTH, 1991; OLSON, 1996). Para North (1990), o Estado centralizado possui melhores condições de assegurar a eficiência dos mercados, mas um estado grande pode levar ao problema do estado predador. Nele, o aumento demasiado de impostos sobre a riqueza, a renda futura ou o resgate a atitudes ineficientes faria com que os indivíduos não tenham incentivos para assumir riscos e se esforçar, derivando a noção de restrição orçamentária maleável, desenvolvida primeiramente por Kornai (1980; 1986) e depois aprofundada no texto

de Qian e Weingast (1997). Para eles, em ambientes institucionais frágeis, os governos locais tenderiam a gastar mais que seu orçamento, pois acreditavam que seriam socorridos pelos governos centrais caso estivessem com problemas financeiros (QIAN; ROLAND, 1998). Os governos centrais deveriam então vigiar os estados locais para punir ações que levem à ineficiência. Para resolver esse problema, os estados deveriam fortalecer as instituições e impor medidas críveis, que levem os agentes a acreditar na ação do estado central (NORTH, 1990; KYDLAND; PRESCOTT, 1977; WEINGAST, 1995).

Qian e Weingast (1997) afirmam que há uma nova estrutura do estado central derivada desse conceito e ele deve assegurar os mercados, criando condições para preservá-los. A função do governo federal seria corrigir os problemas da ROM e do estado predador, salvaguardando os votantes de possíveis intervenções locais ineficientes. O estado central, ao garantir o federalismo e o controle dos entes subnacionais, está preservando condições de incentivo para que os mercados cresçam de forma sustentada, reafirmando o poder do Estado, porém, limitando-o<sup>6</sup>.

A teoria do agente-principal<sup>7</sup> também foi interpretada para o federalismo fiscal e suportou as políticas de centralização federativa. Nela, o governo central assume o papel de principal e os locais de agentes. Aquele agiria como líder, enquanto estes seriam seus seguidores. O governo central delegaria determinados níveis decisórios e de encargos para os governos locais, ficando com pequenas responsabilidades para si.

Chubb (1985) já havia alertado sobre outro problema ao dizer que fatores políticos interferem nos repasses centrais aos subnacionais, devendo o primeiro monitorar o segundo para garantir a aplicação de repasses de forma mais efetiva. Para Shah (2007), o governo central, para atuar como principal, deveria dotar a instância local de recursos suficientes para investimentos em infraestrutura e serviços públicos, sempre exigindo contrapartida para evitar o problema do risco moral e ROM, enquanto Levaggi (2002) cita que, para evitar objetivos distintos das duas esferas de governo e atenuar o problema do agente-principal, o governo central deveria estabelecer uma restrição orçamentária dupla, na qual as transferências dos governos centrais seriam vinculadas a gastos específicos.

As teorias da segunda geração deram a base teórica para o controle financeiro dos estados na federação brasileira nos anos 1990, o que levou à centralização do nível decisório e orçamentário no governo federal, que está menos sujeito

<sup>6</sup> "[...] Por um lado, ele precisa ser forte o suficiente para garantir que os agentes econômicos garantam contratos e direitos de propriedade; e, pelo outro, ele precisa ser convincente que não agirá de forma confiscatória" (RODDEN; ROSE-ACKERMAN, 2008, p. 1522, tradução própria).

<sup>7</sup> Para melhor entendimento da teoria, ver Akerlof (1970).

aos ditos problemas microeconômicos modernos. Nota-se uma clara tendência à centralização federativa, mais facilmente encontrada nas instâncias inferiores, que não respeitam o paradigma do orçamento fiscal equilibrado, possibilitando uma capitalização dos governos centrais<sup>8</sup>.

Ademais, passa aos governos centrais a função de controle e monitoramento dos gastos subnacionais, de forma a não prejudicar o equilíbrio macroeconômico e criar um estado mais eficiente do ponto de vista fiscal. O Estado seria mais forte se houvesse uma esfera mais centralizada de poder que coordenasse as demais e um dos mecanismos que se apresentaram para que esta forma de federalismo fiscal se moldasse foi a centralização de crédito no governo federal, de modo a coordenar e monitorar os gastos feitos pelos entes subnacionais e prevenir atitudes irresponsáveis do ponto de vista fiscal.

No entanto, essas teorias não levam em conta as desigualdades regionais que os sistemas federativos tentam corrigir, não abrangendo o debate sobre como garantir a gestão regional e local de interesses mais amplos, desde o controle sobre o suprimento de recursos naturais, até a estabilidade social necessária ao desenvolvimento da reprodução do capital. Para eles, o controle deve ser estreito, prevenindo qualquer ação que conduza à instabilidade e, com isto, quebram um dos pressupostos do federalismo, que é a autonomia dos estados subnacionais, pois os entes de esfera mais baixa perdem participação política e orçamentária na repartição do “bolo” tributário. Assim, é necessário que as teorias sobre federalismo insiram fatores políticos, históricos e repensem a atuação do Estado em suas formulações, de forma a analisar como o contexto regional atinge as relações federativas e a autonomia dos estados.

### **3 A RECENTE HISTÓRIA DA DÍVIDA DOS ESTADOS BRASILEIROS: ANOS 1980 E 1990.**

As teorias de segunda geração do federalismo fiscal foram importantes para a interpretação do que ocorreu na história federativa fiscal brasileira. Os argumentos de que os níveis inferiores de poder eram “ineficientes” ganharam força a partir dos anos 1990, entre outros fatores, pela crise da dívida dos governos estaduais. Nos anos 1980 e 1990, os estados brasileiros desenvolveram uma grande dívida com credores internacionais, o que dificultava a organização estatal como um todo, culminando em medidas interventivas da União, que visavam ao ajuste fiscal e à estabilidade

<sup>8</sup> Aliado à centralização federativa também se pode colocar a redução do Estado na economia, bandeira levantada pelas teorias macroeconômicas, como a novo clássica, que deram suporte ao período neoliberal nas economias mundiais, como bem lembrou Affonso (2003).

macroeconômica, à luz de teorias como da Escolha Pública, da ROM ou do Agente-Principal. O Estado deveria prevenir esses problemas, assegurando mercados e salvaguardando os votantes de possíveis intervenções locais que gerassem ineficiência, a exemplo do que havia ocorrido com a dívida pública dos estados subnacionais.

As décadas de 1980 e 1990 foram, de fato, marcadas por forte fragilidade financeira dos estados, que, incentivados pelo baixo crescimento da economia, inflação, crise fiscal do governo federal e pela dificuldade de se financiar interna e externamente, os levou ao aprofundamento da sua própria fragilidade financeira (LOPREATO, 2002; OLIVEIRA, 2012). Com isso, em meados da década de 1990, após a estabilização do Plano Real, começou a se perceber um movimento de centralização de poder financeiro na União em relação aos estados, do qual são destacados o fortalecimento dos convênios, relação direta com os municípios, empréstimos dos grandes bancos públicos e privatização dos bancos estaduais<sup>9</sup>, apesar de o advento da Constituição e o movimento de redemocratização prezavam pelo fortalecimento dos estados<sup>10</sup>.

Percebeu-se o aumento do controle da União sobre onde os recursos estavam sendo empregados e a criação de uma série de critérios para sua execução. A medida foi necessária como uma estratégia para organizar os investimentos pelo país e centralizar a distribuição dos recursos, substituindo o financiamento externo, que já não existiam desde os anos 1980, e dos bancos estaduais, que havia levado os estados a uma crise orçamentária e financeira. O que se verificou foi uma grande centralização de recursos nas mãos do governo federal, com enorme controle monetário, creditício e fiscal sobre os estados e cada vez mais conexões diretas com os municípios, similar ao que se propunha na teoria do Agente-Principal.

O governo federal entendia que era necessário sanear as finanças públicas dos estados para assim promover as políticas macroeconômicas que considerasse adequadas, mesmo que elas tenham incorrido em desemprego, baixo crescimento, juros altos e arrocho salarial durante toda a década de 1990.

Era também necessário o adequado monitoramento dos estados, sendo realizada uma segunda etapa para prevenir os problemas anteriormente descritos. Para isso, foi criado um regramento institucional por meio da lei nº 9.496/97, a dos contratos de renegociação das dívidas, obrigando os estados a expor sua situação financeira por meio de relatórios trimestrais enviados à STN, sob pena

<sup>9</sup> Segundo Gama Neto (2011), em decorrência da crise fiscal do Estado Nacional, os bancos estaduais funcionavam como "[...] pequenos emissores de "quase-moeda" [...], impedindo que determinadas políticas de estabilização macroeconômicas elaboradas e executadas pelo governo federal tivessem êxito. Por isso, foi implantado o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária-PROES com o escopo de reduzir a participação dos bancos estaduais, mediante privatização, extinção ou reenquadramento.

<sup>10</sup> Estes movimentos foram marcados pela descentralização política na federação, que diminuiu competências da União e repassou aos estados, mas sem a necessária contrapartida financeira para arcar com os custos, além das CS terem colaborado com a centralização de receitas no governo federal.

de sanções fiscais, como redução da capacidade de endividamento e diminuição dos recursos transferidos. Por fim, a culminância desse processo foi a LRF, que estipulou metas e institucionalizou a forma de controle no longo prazo e a aprovação das Resoluções nº 40 e 43/2001 do Senado Federal, que limitaram as operações de crédito e assunção de dívida dos estados. Com isso, o Estado Brasileiro legitimou a opção realizada em 1997.

Esses movimentos enquadraram fortemente os estados, prejudicando sua autonomia fiscal e federativa. As metas nivelaram todos os estados, sem preocupação com as desigualdades regionais, capacidade arrecadatória e afirmação do poder político local, reafirmando uma concentração de poder e recursos na União e deixando os estados no papel de coadjuvante na capacidade de realizar políticas públicas, e em alguns casos, suportar seus gastos correntes, visto que sua independência em relação às despesas de capital foram fortemente reduzidas.

#### **4 AJUSTE FISCAL E ANÁLISE DA CAPACIDADE DE INVESTIMENTO NOS PRINCIPAIS ESTADOS AMAZÔNICOS: PARÁ, AMAZONAS E MATO GROSSO**

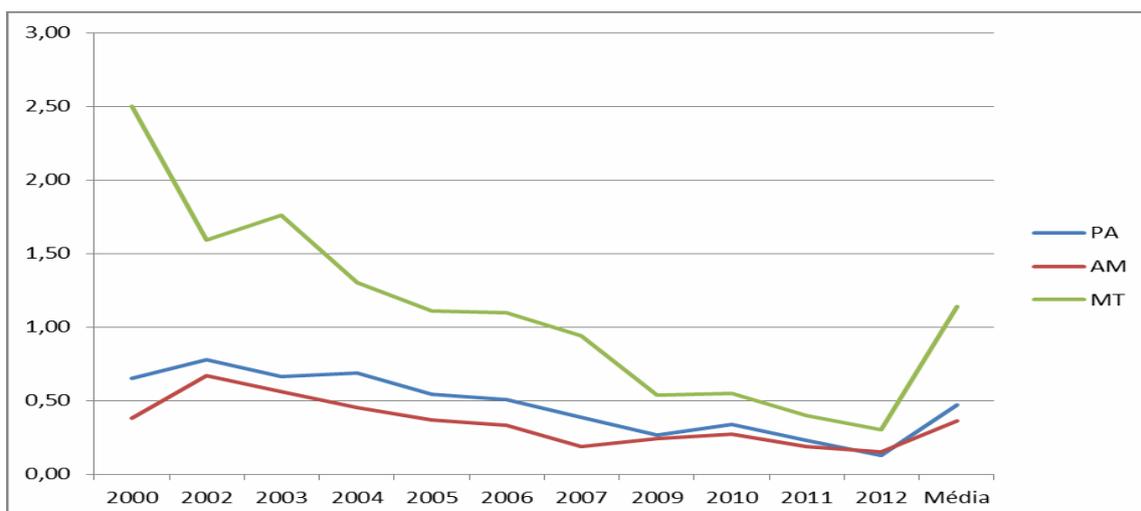
De acordo com a orientação metodológica apontada na introdução, a investigação se inicia mostrando um dos indicadores diretos do esforço de ajuste fiscal dos estados (PA, AM e MT) às diretrizes da institucionalidade em vigor a partir do PAF, qual seja, aquele que relaciona a proporção entre o endividamento líquido desses estados frente à evolução de suas receitas ao longo da série histórica analisada (DCL/RCL).

O conceito de DCL é oriundo da LRF e abrange o montante da Dívida Consolidada ou Fundada deduzidos do Ativo Disponível e Haveres Financeiros e Líquidos dos valores inscritos em Restos a Pagar Processados (LRF, art. 42). Já a RCL é formada pelo total de Receita Corrente menos as transferências constitucionais a outras esferas de governo.

Segundo Silva et al. (2013), tal indicador é de fundamental relevância para a avaliação financeira da situação fiscal estadual, no sentido de que, ao apontar a saúde financeira daquele ente subnacional, “baliza” a decisão pela contratação de novas operações de crédito, o que, por seu turno, é determinante para a alavancagem dos investimentos.

O Gráfico 01 permite visualizar a tendência de expressiva redução do grau de endividamento dos estados analisados, uma vez que todos apresentam redução no montante de endividamento a níveis entre 10% e 30% do total de sua RCL, o que implica, por um lado, profundo ajuste nas condições de financiamento da infraestrutura pública, com expressiva redução nos aportes de financiamento, e por outro, atesta que tais estados estão cumprindo a meta estipulada na Resolução n.º 40/2001 do Senado Federal, que fixa um limite máximo de 200% da relação DCL/RCL.

**Gráfico 1. Dívida Consolidada Líquida-DCL/Receita Corrente Líquida-RCL**



Fonte: STN (2013). Elaboração própria.

Vale observar que o limite imputado pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal extrapola em muito a média dos últimos 12 anos para todos os entes federativos analisados. Assim, a razão entre essa média e o limite máximo permitido (2,0) nos possibilita visualizar a baixa capacidade (ou maior dificuldade) de obtenção de crédito do referido ente. No caso do Pará, estado com um dos menores coeficientes de endividamento médio do país ao longo do período (0,41), a capacidade de endividamento médio foi de aproximadamente 25% do que a própria LRF permite; no caso do Amazonas, somente 17,7% e para o Mato Grosso, unidade com histórico de endividamento bem superior aos demais, cerca de 56%.

O resultado concernente à redução do endividamento como proporção da Receita também pode ser verificado se levarmos em conta, no denominador, a Receita Líquida Real, obtida por meio da subtração da receita corrente de valores referentes a transferências constitucionais, alienações de bens, ganhos financeiros de aplicações, etc., ou seja, um conceito ainda mais restrito de receita em termos de valores, o que concorre para que na trajetória do indicador ao longo da série, os estados apresentem inicialmente um patamar mais elevado, conforme o Quadro 2 abaixo.

**Quadro 2. Dívida Consolidada Líquida/ Receita Líquida Real\***

DCL/RLR	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PA	0,65	0,70	0,78	0,67	0,69	0,54	0,51	0,39	0,34	0,27	0,34	0,23	0,14
MT	3,13	2,50	2,11	2,48	1,81	1,39	1,32	1,17	1,01	0,68	0,73	0,52	0,40
AM	1,26	0,87	0,83	0,63	0,59	0,47	0,40	0,24	0,16	0,26	0,35	0,24	0,19

Fonte: STN (2013). Elaboração própria.

\*Nota: Receita anual obtida mediante a soma da média das receitas correspondentes aos 12 meses do ano de referência.

A análise dos indicadores nos permite fazer algumas ponderações no que diz respeito às possíveis razões para o comportamento relativo da dívida com a receita. Primeiramente, a mais imediata se refere ao montante refinanciado por esses estados quando da elaboração do acordo de renegociação das dívidas firmado junto à União em 1998, tendo o Estado de Mato Grosso respondido pelo maior volume de dívida dos três, conforme pode ser observado no Quadro 3.

**Quadro 3. Acordos de renegociação da dívida estadual junto à União (em 1 000 R\$ correntes)**

UF	Valor Refinanciado
PA	261.160
AM	120.000
MT	779.943

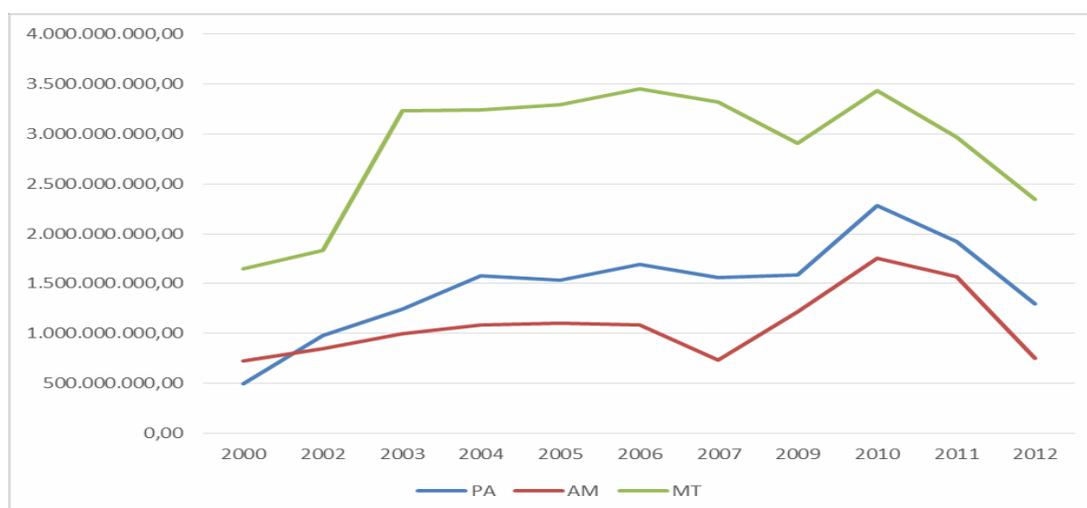
Fonte: Oliveira & Gontijo (2012, p. 16).

Os valores mostrados no quadro concorrem para explicar a diferença dos patamares iniciais do indicador DCL/RCL ao longo da série, com Mato Grosso notoriamente apresentando um elevado quociente nos primeiros anos, uma vez que o ano inicial é bem próximo do ano em que os acordos foram firmados (1998) e dado que boa parte da dívida consolidada dos estados corresponde aos valores a vencer constantes do montante de dívida refinanciada junto à União.

A paulatina redução relativa DCL/RCL se fez sentir na grande maioria dos estados brasileiros, dadas as medidas implementadas e que foram naturalmente responsáveis inclusive por determinações na esfera política, propiciando condições orçamentárias de curto prazo mais favoráveis de atuação aos governadores que assumiram após os primeiros anos do ajuste.

É interessante perceber que, embora a trajetória do indicador que mensura o grau de endividamento como proporção da receita seja favorável nos três estados aqui analisados, a DCL dos três apresenta aumento relativo, levando em consideração o padrão metodológico adotado no trabalho que consiste em deflacionar os valores absolutos tomando como ano de referência o último ano da série, conforme o Gráfico 2 seguinte.

Gráfico 2. DCL do PA, AM E MT (em R\$ de 2012)



Fonte: STN (2013). Elaboração própria.

O exame da trajetória da DCL ao longo da série mostra um aumento inicial ao longo dos primeiros quatro anos, notadamente no Mato Grosso, o que pode ser explicado pelo comportamento semelhante da dívida líquida do setor público nacional em função da instabilidade cambial típica do período (CARVALHO, 2007) e de outras variáveis-chave, como a correção da dívida pelo Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna-IGPI-DI e os efeitos da Selic.

Aspecto de grande importância e que tem gerado fortes debates nos últimos anos é justamente o fato de que a indexação dos termos renegociados ao IGP-DI acrescido de juros reais e a forte influência do câmbio sobre o IGP-DI transformou a negociação da dívida em mais um imbróglio federativo, isso porque, por mais que os Estados não tomem novas dívidas, como comprovam os indicadores acima, o passivo com a União não deixa de crescer ou diminuir a taxas menores que a taxa de crescimento das receitas tributárias, o que implica em agravamento da capacidade de investimento em infraestrutura na medida em que se destina maior percentual das receitas para pagamento do passivo com a União. No caso específico do Mato Grosso, conta. Soma-se a isso a complicada questão referente ao elevado volume de dívida negociada junto à União com a dificuldade de sua rolagem.

Após a ascensão verificada de 2000 a meados de 2004, o volume da DCL experimentou certa estabilidade no Pará, queda no Amazonas no período de 2006 a 2008 e uma trajetória mais “acidentada”, até 2008, no Mato Grosso, embora, no geral, oscilasse entre R\$ 3 bilhões e R\$ 3,5 bilhões. Fato é que em todos os estados, houve uma sensível evolução da dívida líquida a partir de 2009, o que é explicado pela valorização do real e seu impacto sobre o IGP-DI. Conferir Oliveira e Gontijo (2012, p. 10-25) e Sicsú e Vidotto (2007, p. 111-120).

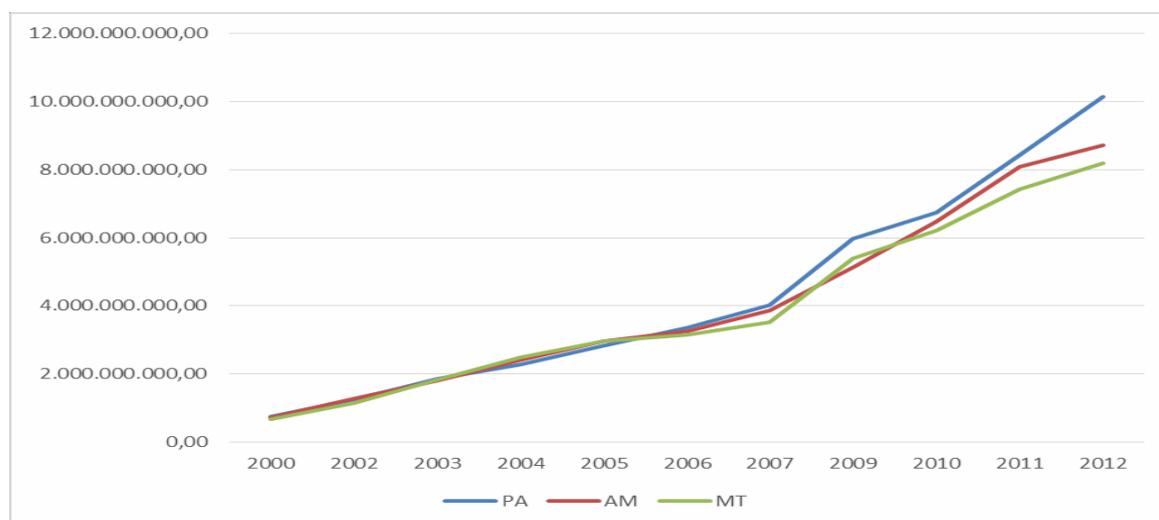
O Pará apresentou uma trajetória pior da DCL em relação ao Amazonas, fato que também permite aventar a hipótese de que assim o é pelos piores termos do acordo junto à União (maior montante de dívida refinanciada e juros reais de 7,5% a.a em função de ter amortizado inicialmente somente 10% do passivo em questão), o que concorre para que este estado acabe lhe transferindo “subsídios implícitos”.

Isso reforça a característica de iniquidade subjacente ao formato geral deste acordo, em que pese ter contribuído para o controle dos gastos públicos dos estados (SILVA et al., 2013, p.15).

Por fim, esse aparente paradoxo (entre o crescimento da dívida em termos reais e a redução da relação dívida/receita) se resolve, também, a partir da constatação do aumento da receita nos três estados, em função de um esforço conjunto no sentido de geração de resultados primários positivos, aliados a uma conjuntura econômica externa favorável, pelo menos até 2008, o que, dadas as características estruturais da economia destes estados (voltadas majoritariamente para o setor exportador de produtos primários, com a produção industrial de bens de consumo não duráveis representando importante característica no caso do Amazonas), acabou por propiciar a geração de divisas e a consequente elevação do fluxo de renda, com efeitos diretos na arrecadação.

O quadro de crescimento da RCL a taxas maiores que as taxas de crescimento do passivo líquido deveria representar “refresco” ao sedento e necessário orçamento de gastos em investimentos em infraestrutura pública, entretanto, como se verá, a capacidade de investimento dos estados caiu ao longo dos últimos 12 anos. Os gráficos a seguir mostram a evolução das Receitas Correntes, bem como do Resultado Primário nos estados analisados:

**Gráfico 3. RCL dos estados do PA, AM e MT (R\$ de 2012)**



Fonte: STN (2013). Elaboração própria.

Salienta-se que, em relação à irradiação de efeitos na arrecadação por intermédio de maior dinamização do setor exportador, é preciso lembrar da existência da chamada Lei Kandir, que vigora desde 1997 no País, desonerando de Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços-ICMS (principal figura tributária estadual) os produtos voltados à exportação, o que no presente caso, interfere de modo mais acentuado na evolução das receitas orçamentárias do Pará e Mato Grosso, grandes exportadores de *commodities* (minérios e soja, respectivamente), ou seja, a evolução da receita corrente líquida seria bem mais favorável para as contas públicas destes estados na ausência dessa legislação.

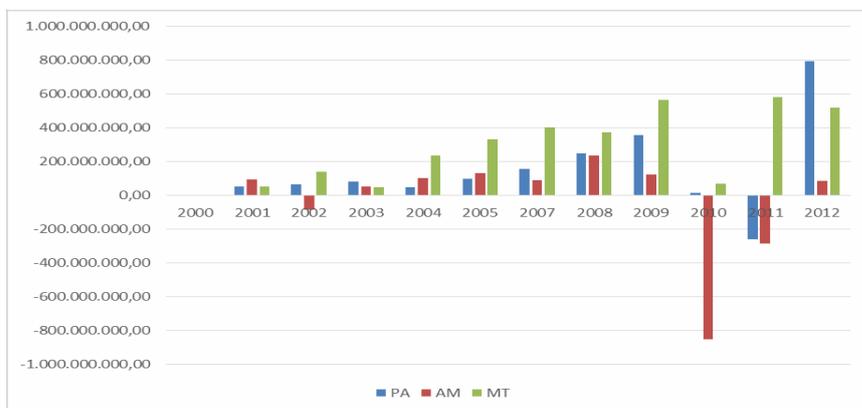
Em relação à evolução das receitas nos estados analisados, percebe-se – como já assinalado anteriormente – um quadro bem mais favorável a partir de 2006, o que sinaliza que os primeiros anos de adequação dos estados em geral às medidas de austeridade impostas pelo governo central, em que pese as sanções impostas a suas respectivas populações, foram fundamentais para estabilizar o quadro orçamentários dos mesmos *vis-a-vis* à evolução da dívida (SILVA et al., 2013, p. 23).

Quanto ao Resultado Primário desses estados, que consiste em resultados “[...] ‘acima da linha’, ou seja, receitas menos despesas, não incluindo em nenhum tipo de despesa financeira, seja ela amortização ou serviço da dívida” (PIANCASTELLI; BOUERI, 2008, p. 22), ambos apresentaram, em geral, comportamento positivo ao longo da série, com exceção do interregno entre 2008 e 2010, tendo em vista a situação extremamente complicada da economia global deflagrada com a crise do chamado *subprime* nos Estados Unidos<sup>11</sup> e que contribuiu para a deterioração das contas públicas estaduais haja visto a retração geral em curso. O Amazonas foi o estado mais afetado nesse período, sendo que, em 2009, apresentou um *deficit* primário de mais de R\$ 800 milhões, como demonstram os dados.

11 Para uma detida análise da referida crise financeira do capital, vale consultar, entre outros, Harvey (2011); Belluzo (2011) e Oliveira (2012).

12 RODRIGUES, Azelma. Deficit nominal do setor público alcança R\$ 104,6 bilhões em 2009.

**Gráfico 4. Resultado primário de PA, AM E MT (R\$ de 2012)**



Fonte: STN (2013). Elaboração própria.

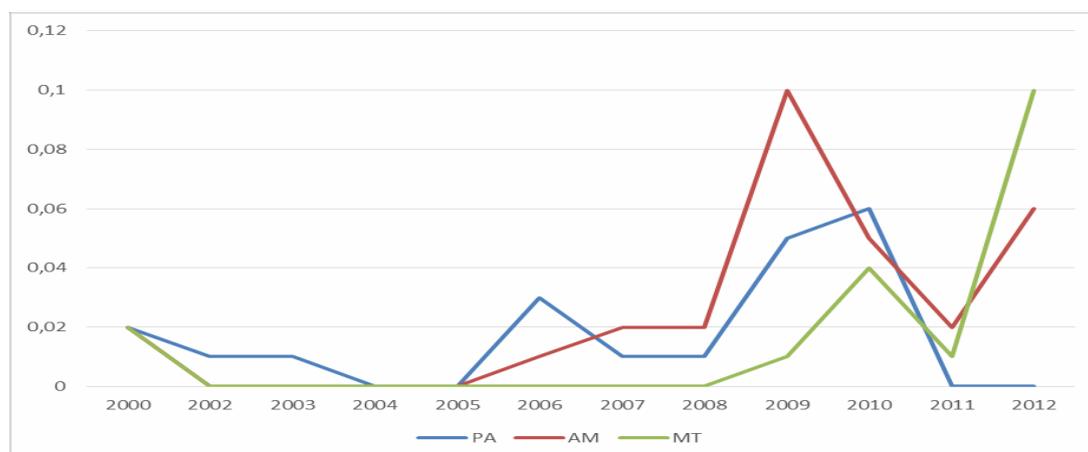
Em relação a esse período de aguda fragilização das contas públicas entre 2008 e 2010, os números da crise não deixam dúvida quanto ao efeito sentido internamente da situação internacional adversa, com o *deficit* nominal consolidado do setor público (União, estados, municípios e estatais) atingindo a marca de R\$ 104,622 bilhões em 2009, equivalente a 3,34% do Produto Interno Bruto-PIB<sup>12</sup>.

Cabe assinalar que o movimento de geração de *superavit* primários dos estados aqui analisados acompanhou a tendência geral nacional de relativa melhora nas contas públicas, após a conclusão do processo de renegociação das dívidas e o esforço das unidades subnacionais em se adequar ao PAF. Ao menos do ponto de vista puramente operacional, não obstante as claras diferenças regionais no que se refere às administrações locais, às condições históricas, culturais e geográficas e também os movimentos favoráveis à alteração dos termos do acordo, e em que pese também as consequências práticas da continuidade da política de austeridade fiscal para as populações locais.

É preciso ressaltar que a obtenção de resultados primários positivos pelos estados decorre essencialmente da postura adotada pelo governo central quanto ao alinhamento ideológico junto à elite financeira (grandes rentistas e especuladores internacionais dos mercados de capitais) no que tange à política econômica e federativa adotada, elegendo a política fiscal enquanto eixo das expectativas dos agentes quanto à sustentabilidade da dívida. Piancastelli e Boueri (2008) também chamam a atenção para o fato de que o comportamento dos resultados primários é função de três variáveis fundamentais: as receitas de transferências constitucionais, os gastos com pessoal e as despesas de investimento.

Na medida em que os estados do Pará, Amazonas e Mato Grosso cumprem as determinações da LRF quanto aos parâmetros da proporção dívida/receita (menor que 2) eles estão aptos a contratar novas operações de crédito. O exame dos dados mostra a contratação de operações de crédito como proporção do montante de receitas totais auferidas pelos estados notoriamente no intervalo 2005-2011, com um “pico” desse indicador em 2009 no caso do Amazonas, e com o Pará reduzindo sensivelmente sua utilização a partir de 2010, em contraste com o Amazonas e o Mato Grosso, cuja tendência verificada a partir de 2011 foi de expansão do endividamento como fonte de receita.

**Gráfico 5. Operações de Crédito/Receita Total (2000/2012)**

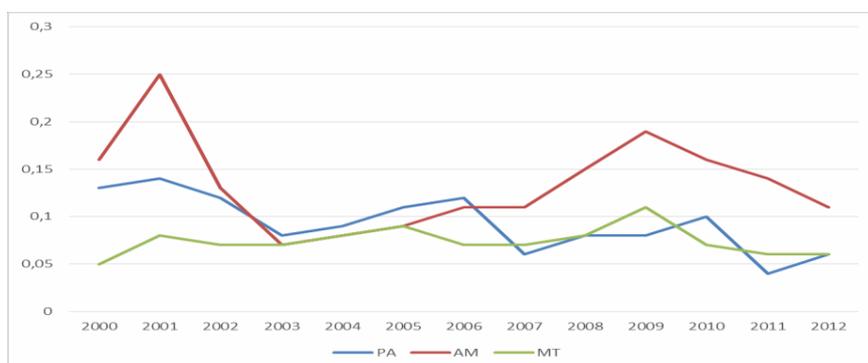


Fonte: STN (2013). Elaboração própria.

Dado que as receitas advindas de endividamento são em larga medida destinadas ao financiamento de novas obras e instalações, pode-se pontuar que o nível de liberação de novos créditos pelos agentes financiadores é diretamente proporcional ao ritmo de execução dos investimentos por parte dos governos estaduais, portanto infere-se que, dos três estados analisados, o Pará é o que apresenta o pior quadro no sentido de uma sensível redução de tal ritmo a partir de 2010, estagnando-se desde então. Amazonas e Mato Grosso apresentam quadro oposto, com forte expansão da captação de capital de empréstimo.

13 Como assinala matéria jornalística de Marta Watanabe (Valor Econômico, p. A4, 28/01/2013): “O descumprimento da meta [de superávit primário] foi resultado não só do efeito contábil dos investimentos suportados por financiamentos [novos] como também da frustração de algumas receitas” [em função da crise internacional]. (Inserções nossas).

**Gráfico 6. Investimentos como proporção do Volume de Despesas Total**

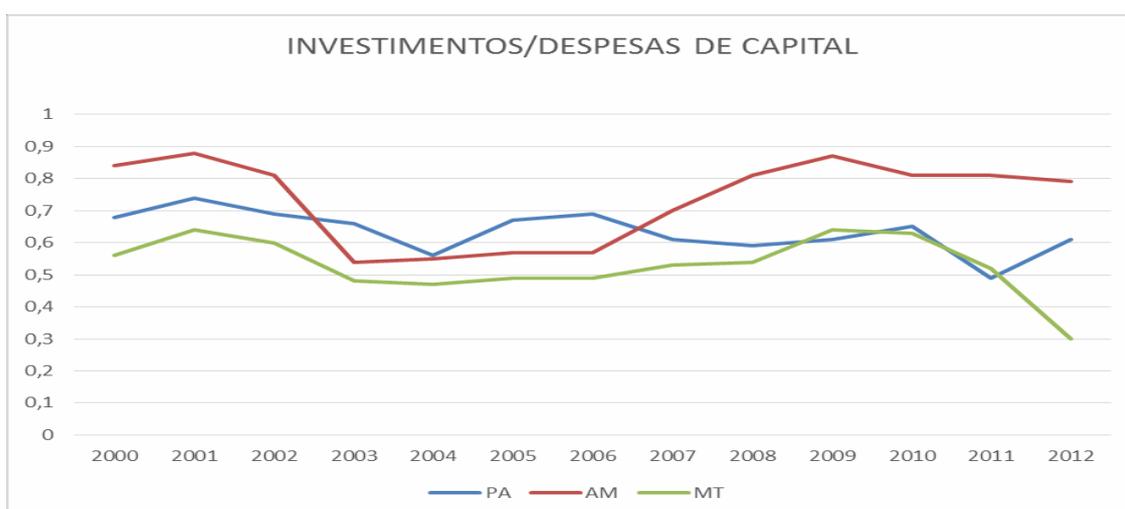


Fonte: STN (2013). Elaboração própria.

A observação dos dados contidos nos Gráficos 06 e 07 constata o baixo volume de investimentos nos estados analisados, o que, em boa medida, coaduna-se com a tendência nacional de baixa capacidade pública estadual em mobilizar recursos para investimento (SILVA et. al., 2013, p. 27).

Esse aspecto reforça críticas mais heterodoxas ao caráter conservador da LRF e das visões federativas de segunda geração, sendo que, nos últimos anos (2011/2013), em função das dificuldades cíclicas impostas pela crise internacional, como também pela baixa capacidade de investimento privado, o governo federal tem flexibilizado os PAFs permitindo maior nível de endividamento aos Estados, ocasionando, nos últimos dois anos (2012 e 2013), redução do *superavit* dos estados e da União pelo maior esforço de investimento, suportado por novos financiamentos<sup>13</sup>.

### Gráfico 7. Investimentos com o proporção do Volume de Despesas de Capital



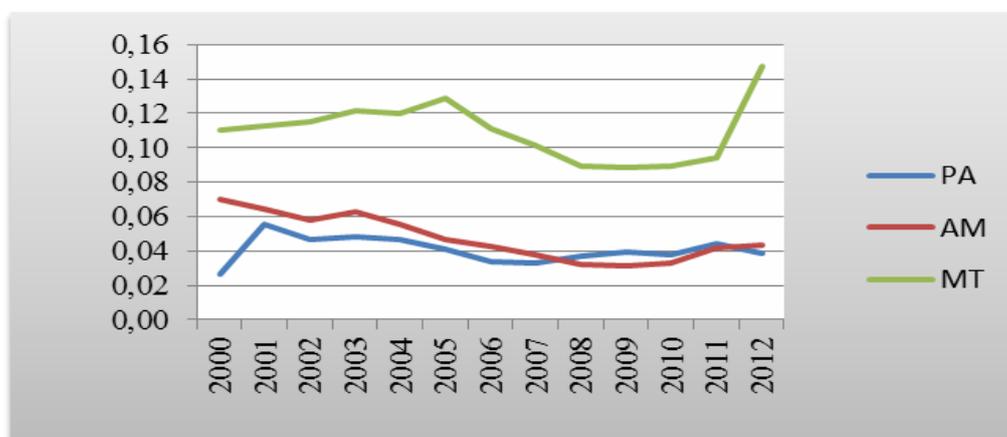
Fonte: STN (2013). Elaboração própria.

Pará e Mato Grosso apresentam uma trajetória relativamente semelhante de baixo investimento ao longo da série. O Pará mostra o quadro ainda mais preocupante, uma vez que reduziu de forma mais sensível seu grau de investimento como proporção da despesa total, em 7%, o que possibilita concluir que, em linhas gerais, ao longo da série analisada, o menor volume de operações de crédito contratadas por esse estado não foi compensado com fontes alternativas de financiamento como forma de impulsionar os investimentos. O Amazonas foi o estado que mostrou melhor evolução do indicador, com progressiva elevação dos seus gastos com investimentos no intervalo 2005-2009, o que está intimamente associado ao elevado *deficit* primário verificado nesse estado em 2009.

O indicador “Investimentos/Despesas de Capital” denota a maior capacidade do Estado do Amazonas em termos de mobilização de recursos com fins de investimento comparativamente às demais unidades federativas em análise, indicando, no que tange às despesas de capital, que o Pará e o Mato Grosso estão possivelmente dependendo maiores volumes de recursos pra pagamento de amortização da dívida, dado o passivo já estabelecido.

Entretanto, para confirmar essa proposição, precisa-se analisar outros dados disponíveis. Assim, outro indicador que traduz a destinação dos recursos e que aglutina tanto despesas correntes quanto despesas de capital seria aquele que relaciona o volume de encargos e amortizações da dívida com a despesa total, cuja evolução temporal pode ser vista no Gráfico 08 abaixo.

Gráfico 8. Encargos e Amortizações/Despesa Total (2000/2012)



Fonte: STN (2013). Elaboração própria.

Os encargos da dívida podem ser classificados no rol das transferências, uma vez que consubstanciam efetivamente repasses de recursos entre diferentes unidades federativas, enquanto que as chamadas amortizações dizem respeito à gradativa liquidação de empréstimos internos ou externos feitos pelo governo num dado período de tempo, sob condições previamente acordadas (RIANNI, 2012).

O comportamento do indicador acima exposto também é consequência direta do resultado primário atingido pelo ente subnacional em questão, sendo-lhe diretamente proporcional. O exame dos dados permite visualizar que os estados do Pará e Amazonas, no que tange à mobilização de recursos para fins de pagamento de obrigações financeiras com seus respectivos volumes de operações de crédito contratadas, percorreram trajetórias relativamente semelhantes, com o Estado do Pará, inicialmente, diminuindo e, depois, aumentando seu gasto com essa rubrica no decorrer da série, e o Amazonas apresentando redução desse gasto, porém partindo de um patamar duas vezes superior, indicando que o esforço de ajuste fiscal objetivando a geração de *superavit* primários teve pleno êxito nessas unidades federativas.

Outra análise possível refere-se a maior dificuldade (por motivos técnicos e políticos) desses estados conseguirem captação de crédito, o que, de outro modo, reforça a assimetria regional presente no País e fragiliza, ainda mais, a capacidade de gestão, no aspecto de investimento em infraestrutura pública, dessas unidades provinciais.

O caso do Mato Grosso segue a tendência já verificada anteriormente consoante a uma situação mais delicada de suas contas, haja vista que tem despendido maiores somas com o pagamento dos chamados serviços da dívida, decorrente do maior estoque de dívida quando da renegociação<sup>14</sup>.

Portanto, em termos de participação percentual no total de despesas, percebe-se que o Pará e o Amazonas gastam relativamente pouco com pagamento de juros e encargos, com ambos comprometendo menos de 5% de seus gastos totais nesta rubrica a partir de 2006, o que, em tese, abriria mais espaços para estes estados alargarem sua base de captação de recursos para fins de investimento, o que não ocorreria com o Mato Grosso, uma vez que, em 2012, comprometeu 15% de sua despesa total só com amortizações e juros. Todavia, as proposições levantadas em relação ao papel dos encargos e amortizações da dívida enquanto entraves ao investimento estadual podem ser questionadas se for analisada a evolução dos gastos com investimento *per capita*, conforme pode ser visualizado no Quadro 4 seguinte.

14 Oliveira e Gontijo (2012, p. 17) observam que “estados que renegociaram estoques de dívida mais reduzidos dispõem de melhores condições [para] avançar em sua amortização, já que o percentual de sua Receita Líquida Real destinado para essa finalidade, além de suficiente para sua cobertura, garante sobras adicionais para tanto”.

**Quadro 4. Investimentos per capita dos Estados (2000/2012) em R\$**

Investimento per capita	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Média	Máx.	Tx. Média Crescimento
PA	60,7	74,8	72,8	53,4	70,4	88,3	117	61,8	104	106	153	65,8	113	87,72	153,19	15,56
AM	127	277	165	89,7	120	147	184	217	345	488	458	402	382	261,6	488,26	25,09
MT	51,4	78,1	82,5	100	142	173	142	158	209	328	227	205	236	163,9	328,02	38,19

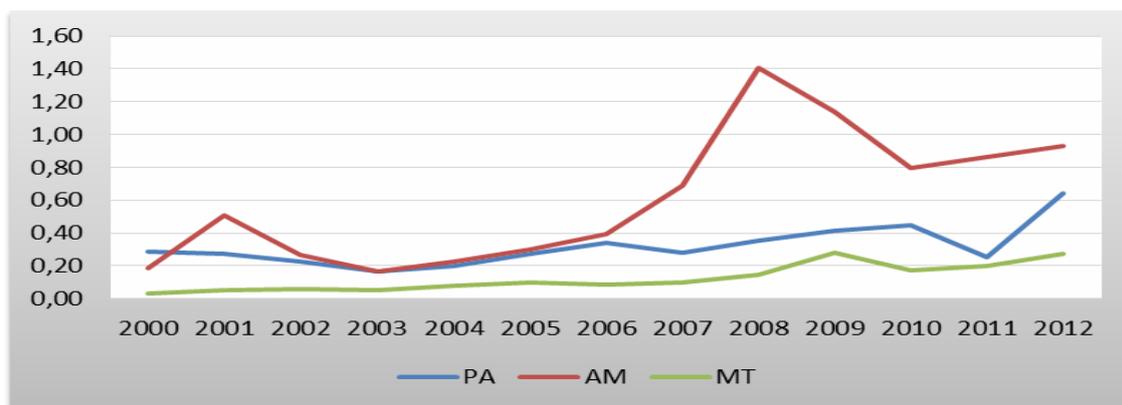
Fonte: STN (2013) e Balanços Consolidados dos Estados (2013). Elaboração própria.

O exame dos dados *per capita* permite ter uma visão mais precisa do esforço de investimento ao captar a dimensão populacional quanto à distribuição dos gastos, e tendo isto em vista no presente caso, corrobora a percepção negativa quanto ao Pará, com o volume de gastos nesta categoria de despesa oscilando ao longo da série em torno dos R\$ 100,00, com uma situação mais favorável entre 2006 e 2010, sendo este último ano o melhor da série, com um nível de investimento de R\$ 153,19.

Dois fatores devem ser ponderados em relação ao volume de investimento *per capita* paraense. Primeiramente, sua maior população (7.792.561 hab) obrigatoriamente flexiona para baixo tal indicador; porém se for considerada a taxa média de crescimento, em termos percentuais, verificaremos que o Estado do Pará apresentou a menor do período - 15,5%, enquanto Amazonas registrou 25% e Mato Grosso apresentou 38% de taxa média de crescimento nos investimentos *per capita*. Vale reforçar que o Mato Grosso apresentou, ao longo da série, um volume de investimentos *per capita* crescente, e dada a expansão de suas operações de crédito apontadas anteriormente, compreende-se que o pagamento de encargos e amortizações da dívida não têm impedido de maneira contundente a capacidade deste estado em investir, levando em conta essa perspectiva analítica. O Amazonas segue como o estado com a melhor situação também nesse prisma de análise, com um volume *per capita* de investimentos de aproximadamente R\$ 380,00 em 2012.

Feitas essas considerações, refina-se então a análise mostrando a evolução do indicador que mostra de maneira mais clara o esforço de investimento estadual como proporção do volume da dívida desses estados, visualizável no Gráfico 9 abaixo.

**Gráfico 9. Investimentos como proporção do Volume de Dívida Consolidada Líquida dos Estados (2000/2012)**



Fonte: STN (2013) e Balanços Consolidados dos Estados (2013). Elaboração própria.

A partir da observação e análise dos dados, percebe-se que, em termos absolutos, o Pará e o Amazonas se valeram mais de recursos de endividamento como forma de expandir o investimento do que o Mato Grosso, com destaque para o Amazonas no período 2006-2008, atingindo a notável razão percentual de 140% do volume de investimento na forma de dívida.

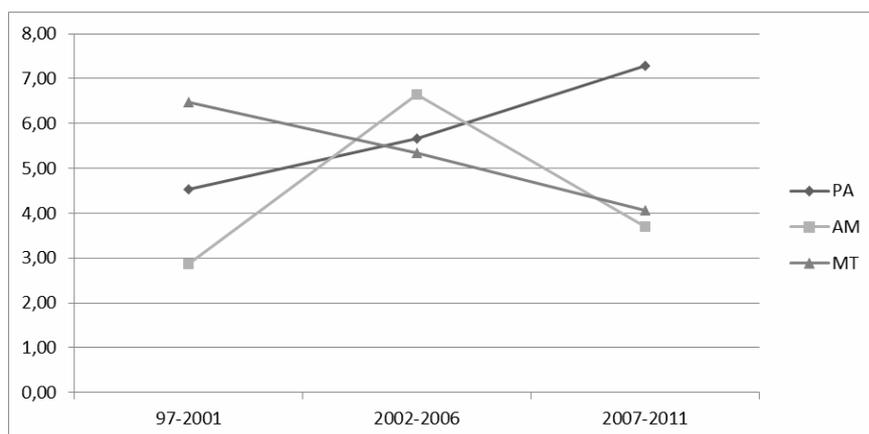
Todavia, é preciso considerar as respectivas dimensões da economia de tais estados, bem como o volume de dívida consolidada acumulada dos mesmos antes de concluir que esse fato é determinante da melhor equidade e eficiência no que tange à distribuição de tais recursos. Deve-se considerar, também, o próprio arranjo institucional fiscal, na medida em que o grau de endividamento é controlado por instrumento previamente estabelecido (PAF), cujo ponto central refere-se ao grau de endividamento pretérito (quando do acordo firmado) e do limite imposto pelas

metas fiscais pré-estabelecidas (Anexo 3 e 4 do PAF).

Convém assinalar que a análise dos dados da taxa de crescimento do PIB estadual revela um padrão mais favorável para o Estado do Pará ao longo da maior parte dos anos da série, com o Amazonas ficando na segunda posição até 2002, e depois dando espaço ao Mato Grosso (com exceção do ano de 2006), possivelmente em função da espetacular expansão do agronegócio em larga escala neste estado. Observa-se distintos padrões de comportamento da trajetória do produto obtido mediante suas taxas médias de crescimento<sup>15</sup>, para cuja análise optou-se por estender o horizonte temporal até meados do fim da década de 1990, abrangendo portanto o período em que se delimitou o marco regulatório da nova orientação da política fiscal.

15 Obtidas mediante regressão simples do logaritmo natural subjacente aos valores do produto (em R\$ do ano 2000) de cada ano dos respectivos grupos aqui elencados.

**Gráfico 10. Taxas médias de crescimento do PIB (R\$ de 2000)**



Fonte: IPEADATA. Elaboração própria.

Ao se considerar a tendência de crescimento do PIB, a trajetória do volume de endividamento (dívida consolidada líquida) e a relação das despesas de investimento como proporção da dívida, observa-se que os indicadores são mais favoráveis ao Pará do que ao Mato Grosso em função apenas da diferença de tamanho das economias dos mesmos e das taxas de crescimento apresentadas nas últimas décadas.

Por outro, a análise dos gastos *per capita* com investimentos efetivados pelos governos estaduais mostra que, não obstante as dificuldades impostas pelas piores condições iniciais quando da renegociação de sua dívida, o Estado do Mato Grosso apresenta melhor quadro de eficiência no que tange à condução dos gastos estaduais com investimento do que o Pará. O Amazonas se destacou tanto do ponto de vista dos gastos *per capita* com investimentos quanto da proporção investimentos-despesa e investimentos-dívida.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos dados demonstra que, de forma geral, tem sido baixo o volume de investimentos impulsionados pela ação dos governos subnacionais do Pará, Amazonas e Mato Grosso, o que acompanha a tendência nacional de ainda mobilizar por parte dos estados relativamente pouca fração dos recursos arrecadados para esse fim.

Todavia, é necessário levar em consideração, na análise, os condicionantes impostos pelo marco regulatório em vigor a partir da renegociação das dívidas estaduais junto à União (lei n.º 9.496/1997) e da LRF (Lei Complementar n.º 101/2000), que convergiram no sentido de alinhar a ação dos estados à nova opção de política econômica adotada pelo governo central (a partir especialmente do final da década de 1990), como forma de reagir ao crescente passivo do setor público nacional (determinado por uma série de implicações históricas e políticas), qual seja a política fiscal como elemento central a sustentar a relação Dívida/PIB de modo a incutir confiança nos agentes quanto à capacidade de solvência do setor público.

Viu-se da presente análise que o Pará e o Mato Grosso foram mais afetados pelos termos de renegociação das dívidas, item fundamental do ajuste fiscal em curso, do que o Amazonas. O quadro mais crítico de seus respectivos passivos no acordo firmado junto à União contribuiu, sem sombra de dúvida, para a pouca mobilização de recursos para investir de seus governos.

Os dados analisados também permitiram enxergar a manutenção de resultados primários positivos pelos estados ao longo da maior parte da série histórica, principalmente no Estado do Mato Grosso, com notável exceção do interregno 2009-2010. Isso reflete, além do esforço fiscal realizado, o aumento da carga tributária no período, em concordância com a orientação geral de manter a relação dívida/PIB em patamares “aceitáveis” aos agentes econômicos, legitimando a escolha da política fiscal e da dívida pública enquanto “[...] âncora que garante ganhos e assegura o pagamento da remuneração do capital financeiro aplicado em títulos públicos” (OLIVEIRA, 2012, p. 283).

Outra característica importante vista foi que os estados analisados estão cumprindo a meta prevista quanto ao volume de endividamento como proporção da receita líquida, em que pese o aumento real da dívida consolidada, o que corrobora a hipótese de elevação da carga tributária no período para que a relação se mantivesse estável. Também aponta para uma das compreensões do porquê do maior volume de operações de crédito contratadas a partir da segunda metade da série pelos três estados analisados (tendo em vista o cumprimento da meta), com destaque para o Amazonas e o Mato Grosso, que mantiveram a expansão da captação deste tipo de receita nos anos que se seguiram, diferentemente do Pará, que, por seu turno, não compensou esta redução das receitas via operações de crédito a partir dos anos finais da série com outros meios de captar recurso para investir em sua infraestrutura, comprometendo a sua dinâmica de acumulação local.

Da investigação também se constata que o maior volume de investimentos como proporção da dívida verificados no Pará frente ao Mato Grosso se explica pela diferença da economia dos mesmos e pela forma própria com que ambos os estados se enquadraram no PAF, dada a dívida consolidada pretérita acumulada e a dimensão *per capita* dos gastos com esta componente de despesa de capital

(investimentos).

Isso mostrou que a distribuição média de tais gastos foi indubitavelmente mais favorável no Amazonas e Mato Grosso, corroborando o entendimento de que, em que pese gastos inevitáveis com o serviço da dívida (encargos, juros e amortizações) e a elevação dos gastos de pessoal no período analisado (pela necessidade de se adequar ao ajuste fiscal e pela rigidez desse componente de gasto, respectivamente), os estados de Mato Grosso e Amazonas mantiveram melhores graus de investimento que o Pará.

Dado o maior ritmo de contratação de operações de crédito, notoriamente a partir da segunda metade da série, a gestão da dívida pública pelos governos desses estados foi mais eficiente (em linhas gerais ao longo da série) que a exercida pelo governo do Pará. Tal fato foi motivo concreto de urgentes medidas de revisão por parte deste governo, da ação de seus quadros institucionais responsáveis por pensar e executar o planejamento e orçamento público local, bem como da maior conscientização da população quanto à dimensão política do endividamento (um exemplo interessante é a chamada “Auditoria Cidadã da Dívida”), sem as quais não se terá perspectivas alvissareiras, uma vez que o baixo grau de investimentos se reflete na precária infraestrutura logística, urbana e rural, comprometendo quaisquer iniciativas de crescimento econômico sustentado, dada a manutenção dos gargalos a obstarem tal crescimento, perpetuando, assim, a brutal disparidade regional entre a Amazônia e os estados de regiões mais dinâmicas do País.

Para concluir, observou-se outro aspecto de extrema relevância no que toca ao debate sobre a dívida pública, tanto federal quanto estadual, a saber, a indagação quanto aos reais ganhos para a maioria da população frente à dinâmica do endividamento público, dada a elevada carga de juros e encargos que o serviço da mesma traz a tiracolo, e que, mesmo consideradas as distintas realidades dos entes subnacionais aqui analisados, de uma forma ou de outra obsta a alocação de mais recursos para atender às demandas sociais. Daí a necessidade premente de, nas palavras de Carvalho (2007), “politizar a questão” de modo a permitir ao setor público em acordo com a sociedade estabelecer novas diretrizes institucionais referentes à gestão da dívida pública, mais transparentes e menos submissas aos impositivos do grande capital financeiro e especulativo nacional e global.

## REFERÊNCIAS

AFFONSO, R. B. A. **O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX: um balanço crítico.** Tese. Universidade Estadual de Campinas, SP, 2003.

AKERLOF, G. A. The market for “lemons”: quality, uncertainty and the market mechanism, **Quarterly Journal of Economics**, v. 84, n. 488-500, 1970.

BOUERI, R. A Restrição Orçamentária Maleável na Abordagem da Segunda Geração da Teoria do Federalismo Fiscal. In: LINHARES, P. T. F.; MENDES, C. C.; LASSANCE, A. (Orgs.). **Federalismo à brasileira: Questões para discussão.** Brasília: IPEA, 2012. p. 233-249.

BRENNAN, G.; BUCHANAN, J. M. **The power to tax: analytical foundations of a fiscal constitution.** Cambridge: Cambridge University Press, 1980.

BRETON, A. SCOTT, A. **The economic constitution of Federal States.** Canberra: Australian International University Press, 1978.

CARVALHO, C. E. **Dívida pública: politizar o problema para derrotar a dominação dos credores,** In: Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?), SICSÚ, J. (org.). São Paulo: Boitempo, 2007.

CHUBB, J. E. The Political Economy of Federalism. **The American Political Science Review**, v. 79, n. 4, p. 994-1015, 1985.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADA (IPEA). Gestão da Dívida Pública Federal: Evolução Institucional, Técnicas de Planejamento e Resultados Recentes, in: **Estado, Instituições e Democracia**, PINTO, E. C.; CARDOSO JR, J. C.; LINHARES, P. T.(orgs.). Brasília: IPEA, 2010, cap. 11, p. 423-470.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Produto Interno Bruto Estadual.** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso: 12/08/2014. KORNAL, J. "Hard" and "soft" budget constraint. **Acta Oeconomica**, v. 25, p. 231-246, 1980.

\_\_\_\_\_. The soft budget constraint. **Kyklos**, v.39, p. 3-30, 1986.

LEVAGGI, R. Decentralized budgeting: procedures for public expenditure. **Public Finance Review**, v. 30, p. 273-295, 2002.

LOPREATO, F. L. C. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação.** São Paulo: Unesp. IE – Unicamp, 2002, 257 p.

\_\_\_\_\_. **A situação financeira dos Estados e a reforma tributária.** Campinas: IE/UNICAMP, mar. 2015 (Texto para discussão n. 115).

NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance.** Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. Institutions. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 5, n. 1, p. 97- 112, 1991. OATES, W. E. **Fiscal federalism.** New York: Harcourt Brace Jovanovich Inc., 1972.

OLIVEIRA, F. A. **Economia e Política das Finanças Públicas no Brasil: um guia de leitura.** São Paulo: Hucitec, 2012.

OLIVEIRA, F. A.; GONTIJO, C. **Dívida Pública no Estado de Minas Gerais 1994-2011: A Renegociação Necessária.** Belo Horizonte, 2012.

OLSON, M. Distinguished Lecture on Economics in Government Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations are Rich, and Others Poor. **The Journal of Economic**

**Perspectives**, v. 10, n. 2, p. 3-24, 1996.

PELLEGRINI, J. A. **Dívida Estadual**. Releitura, p. 173-195, Jan./Jun. 2012.  
PIANCASTELLI, M.; BOUERI, R. **Dívida dos Estados 10 anos depois**. Rio de Janeiro: IPEA, dez. 2008 (Texto para discussão n. 1366).

QIAN, Y.; ROLAND, G. Federalism and the Soft Budget Constraint. **The American Economic Review**, v. 88, n. 5, p. 1143-1162, 1998.

QIAN, Y.; WEINGAST, B. R. Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 11, n. 4, p. 83- 92, 1997.

RIANI, Flavio. **Economia do Setor Público: uma abordagem introdutória**. 5 ed. São Paulo: LTC, 2009. 250 p.

RODDEN, J.; ROSE-ACKERMAN, S. Does Federalism preserve markets? **Virginia Law Review**, v. 83, n. 7, p. 1521-1572, 2008.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Execução Orçamentária dos Estados (1995-2012)**. Brasília: 2013. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/prefeituras-governos-estaduais/sobre>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

SILVA, A. M. A.; NETO, A. M.; GERARDO, J. C. **Dívidas Estaduais, Federalismo Fiscal e Desigualdades Regionais no Brasil: Percalços no Limiar do século XXI**. Rio de Janeiro: IPEA, out. 2013 (Texto para discussão n. 1889).

SHAH, A. **Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice**. Washington D.C.: World Bank, 2007.

TIBBOUT, C. M. A Pure Theory of Local Expenditures. **Journal of Political Economy**, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956.

**Pedro Henrique Brandão**

Mestre em Economia pela UFPA. Professor Substituto da Faculdade de Economia da Universidade Federal do Pará. phbrandao@hotmail.com

**Rodrigo Portugal**

Economista da Sudam e Doutorando em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ. rodrigo.portugal88@gmail.com

**José Raimundo Barreto Trindade**

Doutor em Desenvolvimento Econômico (UFPR) e Professor Associado do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Pará. jrtrindade@uol.com.br

Submetido em: 09/03/2015

Aprovado em: 14/07/2017