



LC/BRS/R.144  
Agosto de 2003  
Original: português

---

**CEPAL**  
**COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE**  
**Escritório no Brasil**

**ANÁLISE DA IMPORTÂNCIA DAS RECEITAS PROVENIENTES DE CONCESSÕES DE SERVIÇOS  
PÚBLICOS E DE COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS PELA PRODUÇÃO E EXPLORAÇÃO DE  
PETRÓLEO E GÁS NATURAL NO ORÇAMENTO DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS**

*Érika Amorim Araújo*

---

Documento elaborado no âmbito do Convênio CEPAL/IPEA. As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do autor, não refletindo, necessariamente, a posição das instituições envolvidas.

## **Análise da importância das receitas provenientes de concessões de serviços públicos e de compensações financeiras pela produção e exploração de petróleo e gás natural no orçamento dos governos subnacionais<sup>1</sup>**

### **INTRODUÇÃO**

A Constituição de 1988 implementou importantes mudanças em direção ao aumento do grau de descentralização fiscal da Federação brasileira. As mudanças foram claras e ordenadas no que tange a descentralização de recursos tributários. Para tanto, dentre outras medidas, aumentou-se o percentual de participação dos estados e municípios na receita de impostos de competência federal.

As mudanças, no entanto, não foram claras no que tange à descentralização de encargos. Primeiro porque a reação natural a mais de vinte anos de ditadura – no campo tributário, marcada pela centralização de recursos nas mãos da União – era a reivindicação por maior autonomia financeira, o que fazia com que a ênfase das mudanças propostas recaísse sobre a descentralização de recursos. Em segundo lugar, em um país de dimensões continentais – marcado por profundas disparidades socioeconômicas – é difícil estabelecer rígida divisão de competências no que tange à distribuição federativa de encargos.

Finalmente, é importante destacar que, em muitos casos, a prestação descentralizada de serviços públicos requer cooperação entre as partes. Por exemplo, quando se decide que os serviços de saúde devem ser prestados pelos municípios não faz sentido construir um hospital de alta complexidade em cada cidade com o objetivo de atender apenas à população local; seria mais eficiente se os municípios prestassem e financiassem o serviço conjuntamente. O problema é que, em função de sua própria constituição histórica, as relações federativas brasileiras não primam pela cooperação. Cada parte se comporta como se não tivesse maior relação com a outra e procura defender e atender interesses que não ultrapassem os estreitos limites de sua jurisdição. Esse, certamente, foi um dos aspectos relevantes que dificultaram a negociação de uma clara divisão de encargos.

Isso não significa que não houve descentralização de encargos, mas apenas que a mesma não foi previamente negociada e pactuada entre as distintas esferas de governo tal como ocorreu com a descentralização de recursos tributários.

O processo de descentralização de encargos não se deu sem conflitos. O governo federal, de um lado, procurava transferir aos estados e municípios a responsabilidade pela prestação de determinados serviços sob o argumento de que tal movimento deveria ser a contrapartida natural da descentralização de recursos tributários. Os governos subnacionais, por seu turno, resistiam em aceitar as responsabilidades sem que, para tanto, contassem com aportes de recursos federais. Nesse caso, o argumento era de que a descentralização de recursos não havia beneficiado de forma homogênea os estados e

---

<sup>1</sup> A expressão governos subnacionais engloba as esferas estadual e municipal.

municípios. Também havia a reclamação de os ganhos tributários não foram equânimes entre os estados e entre os municípios.

A despeito das dificuldades e da ausência de planejamento prévio, o fato é que a delicada situação fiscal-financeira da União obrigou os governos subnacionais a assumir crescentemente responsabilidades, notadamente nas chamadas áreas sociais básicas – como saúde, educação, segurança, habitação etc. Mesmo que, para tanto, o governo federal, apesar de sua restrição orçamentária, tenha tido que financiar parte dos gastos, a verdade é que os estados e municípios foram compelidos a mobilizar recursos orçamentários próprios para arcar com as responsabilidades que lhes iam sendo atribuídas. A maior proximidade das autoridades subnacionais com a população, conjugada com o restabelecimento da ordem democrática, aumentava a pressão sobre os governadores e prefeitos para melhorar e aumentar a cobertura dos referidos serviços sociais básicos.

Atualmente, não há como contestar que é grande o comprometimento dos governos subnacionais com a prestação de serviços públicos tido como essenciais. O problema é que não se pode considerar que o processo de descentralização de encargos esteja concluído. Para minimizar as desigualdades econômicas e sociais – que, tanto entre os indivíduos quanto em termos regionais, ainda são muito grandes –, uma condição necessária é o aumento dos investimentos públicos nas mencionadas áreas. Tal fato aumenta a pressão sobre os governos subnacionais e, ao mesmo tempo, acirra os conflitos anteriormente citados.

A crise fiscal-financeira que atingiu a União desde a década de 80 e se estendeu pelos anos 90 teve, na verdade, conseqüências sobre todo o setor público, particularmente sobre os estados. Assim, se é verdade que essa crise forçou o processo de descentralização de encargos, também é verdade que a mesma dificulta o aumento dos investimentos subnacionais nas áreas sociais apenas por meio da mobilização de seus próprios recursos.

Em resposta à crise foi estabelecido, a partir da segunda metade dos 90, um rigoroso programa de ajuste fiscal e patrimonial que, tal como a crise, se estendeu a todo o setor público. Para tanto, dentre outras medidas, procurou-se evitar que o ajuste das despesas às receitas se processasse mediante endividamento, o que impõe sérias restrições orçamentárias às três esferas de governo.

Em resumo, há uma enorme demanda por aumento dos investimentos públicos nas áreas sociais básicas. Os governos subnacionais, em função dos motivos expostos, são pressionados a atender essa demanda, mas só estariam em condições e/ou interessados em fazê-lo se pudessem contar com aporte de recursos federais. O problema é que, ainda que a União esteja disposta a oferecer o apoio financeiro requerido, o mesmo pode não ser suficiente para financiar os gastos na magnitude demandada. Diante desse quadro, uma saída possível para os governos subnacionais é a procura por fontes alternativas de receita, que representem um incremento em seus apertados orçamentos. A ausência dessas fontes, combinada com sérias limitações ao financiamento junto a terceiros, pode criar sérios obstáculos à realização dos referidos investimentos, o que dificulta o aumento da oferta pública dos serviços básicos e, no limite, com o passar do tempo, se traduz na deterioração da qualidade dos serviços já prestados.

Assim, essa pesquisa tem por objetivo averiguar em que medida as receitas decorrentes da desestatização da prestação de serviços de utilidade pública, cuja responsabilidade é das esferas subnacionais de governo, e os recursos provenientes da compensação financeira pela exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos e minerais podem representar fontes alternativas de receita para os governos subnacionais promoverem investimentos nas áreas de atuação pública consideradas essenciais – saúde, educação, segurança, habitação etc.<sup>2</sup>

O desenvolvimento da pesquisa é feito com base na hipótese de que a resposta a esta questão guarda estreita relação com o processo de ajuste fiscal e patrimonial ao qual o todo o setor público foi submetido a partir da segunda metade dos anos 90.

Por um lado, quanto maior é a restrição orçamentária imposta pelo ajuste, maior é a relevância da busca por fontes alternativas de financiamento para os referidos investimentos. Por outro lado, dependendo da magnitude do esforço fiscal requerido, é possível que a busca por esses recursos faça parte do próprio ajuste a ser implementado. Esse é justamente o caso dos estados, para o qual a pesquisa estará focada.

Essa esfera de governo, especialmente a partir de 1997, acompanhado o movimento de privatização liderado pelo governo federal, implementou enormes esforços no sentido de desenvolver seus próprios programas de privatização.<sup>3</sup> Tais esforços guardaram muito mais relação com a necessidade de redução do estoque de suas dívidas por meio da utilização da receita de venda dos ativos do que com uma reorientação das atividades estaduais. Mesmo em casos onde a desestatização não tinha como principal objetivo o abatimento de dívidas, sua motivação também não era a referida reorientação, mas a incapacidade dos governos estaduais de manter um nível mínimo e indispensável de investimentos nos setores sob sua responsabilidade.

Os recursos relativos às compensações financeiras, que têm importância diferenciada entre os estados, também foram utilizados com o propósito de redução do estoque da dívida.

Ainda no que tange ao ajuste fiscal, outro papel não menos relevante exercido tanto pelos recursos decorrentes da desestatização quanto das compensações financeiras diz respeito a sua utilização para a criação de fundos de previdência para custear a aposentadoria de inativos. Em última instância, o objetivo é liberar recursos do Tesouro para o pagamento dos serviços da dívida.

No caso dos municípios, à exceção das grandes cidades, como a capacidade de endividamento sempre foi menor que a dos estados, também foi menor a crise fiscal e

---

<sup>2</sup> Nessa pesquisa, os serviços de utilidade pública são considerados distintos da oferta pública de dos serviços como os de saúde, educação, segurança, habitação etc. Conforme descreve ABIKO (1995), os serviços públicos propriamente ditos são os que a Administração presta diretamente à comunidade, por reconhecer que sua utilização é uma necessidade coletiva e perene. Já os serviços de utilidade pública são os que o Poder Público, reconhecendo sua utilidade para os indivíduos componentes da sociedade, presta diretamente ou por delegação a quem deles quiser utilizar-se, mediante remuneração. São exemplos dessa modalidade os serviços de transporte coletivo, fornecimento de energia elétrica, distribuição de água, coleta de lixo, gás, telefone e vários outros.

<sup>3</sup> Nessa pesquisa, o termo privatização será utilizado para designar tanto a venda de ativos referentes às empresas produtivas do setor estatal quanto a concessão da prestação de serviços públicos à iniciativa privada.

conseqüentemente a necessidade de ajuste. Nesse caso, a situação tende a ser duplamente confortável: como é menor a necessidade de mobilização de recursos fiscais para arcar com os serviços da dívida, já existe no orçamento maior disponibilidade de recursos para atender às crescentes demandas nas áreas sociais e, ao mesmo tempo, qualquer fonte extra de recursos poderá ser destinada para tal finalidade.

Feitas essas considerações, a seguir, apresenta-se a estrutura do trabalho que está dividido em quatro capítulos.

O Capítulo I – As Raízes da Crise Fiscal enfrentada pelos Governos Estaduais, Notas sobre o Processo de Privatização no Brasil, a Lei de Concessões e a Legislação sobre *Royalties* do Petróleo – está dividido em sete partes.

A primeira parte faz um breve relato sobre a maneira como o Brasil se transformou em uma Federação. O objetivo é criar instrumentos que facilitem a compreensão da natureza das relações intergovernamentais no país. A hipótese é que a forma como historicamente foram constituídas essas relações condiciona o estabelecimento de determinados padrões de financiamento, bem como as mudanças em direção ao grau de descentralização fiscal da Federação.

A segunda parte descreve a origem do endividamento estadual. O objetivo é mostrar que a crise enfrentada pelos estados nos anos 80 e a posterior necessidade de ajuste na década de 90 têm origem em um padrão de financiamento construído nos anos 60 e 70.

A terceira parte descreve a crise dos anos 80 e as mudanças introduzidas pela Constituição de 1988. O objetivo é apontar para a impossibilidade de reprodução do padrão de financiamento anterior e as dificuldades daí decorrentes. Com os comentários sobre as mudanças implementadas em 1988, pretende-se mostrar que as mesmas não deram uma resposta adequada aos problemas colocados por um padrão de financiamento estadual calcado no endividamento. Além disso, procura-se demonstrar que as mudanças no campo tributário beneficiaram muito mais os municípios.

A quarta parte descreve a lógica que norteou o processo de privatização brasileiro. O objetivo é fornecer elementos que permitam compreender o processo de privatização estadual.

A quinta parte trata do processo de privatização estadual propriamente dito. Seu intuito é mostrar que as privatizações estaduais devem ser entendidas a partir de um movimento cuja dinâmica e diretrizes, em grande medida, foram determinadas pelo do governo federal.

A sexta parte apresenta as mudanças institucionais que permitiram que as privatizações atingissem o setor de serviços. O objetivo é averiguar em que medida essas mudanças podem criar oportunidades para os governos subnacionais incrementarem seus orçamentos por meio da desestatização.

Na sétima e última parte, são brevemente descritas as mudanças na legislação pertinente às compensações financeiras pela exploração e produção de petróleo e gás natural. O objetivo é analisar em que medida essas mudanças incrementam os recursos destinados aos governos subnacionais e condicionam a forma de aplicação dos recursos.

O Capítulo II – As Finanças Estaduais Após o Plano Real, o Programa de Renegociação da Dívida de 1997/1998, os Principais Resultados das Privatizações Estaduais e as Receitas de Compensações Financeiras – está dividido em cinco partes.

A primeira parte descreve os antecedentes do acordo de renegociação da dívida. O objetivo é demonstrar as condições que tornaram o ajuste fiscal inadiável.

A segunda parte apresenta os principais pontos relativos ao Programa de Renegociação da Dívida de 1997/1998 com o intuito de demonstrar a natureza do ajuste fiscal requerido dos estados. A hipótese é que a maneira como o Programa foi concebido condiciona a destinação dos recursos provenientes de possíveis fontes alternativas de receita.

A terceira parte apresenta os resultados das privatizações estaduais apoiadas pelo BNDES.

A quarta parte descreve casos considerados ilustrativos de concessões de serviços públicos estaduais.

O objetivo das partes três e quatro é verificar de que forma as possibilidades abertas pelo novo contexto institucional foram e ainda podem ser aproveitadas pelos governos subnacionais, com particular ênfase para os estados.

Na quinta parte são analisados a evolução e o papel que exercem os recursos provenientes de compensações financeiras nos orçamentos estaduais.

O Capítulo III - As Finanças Estaduais Após o Programa de Renegociação da Dívida de 1997/1998: As Dificuldades em Promover o Ajuste Fiscal Requerido pelo Programa – está dividido em quatro partes.

A primeira parte descreve a necessidade de que os estados efetuem um elevado esforço fiscal face às condições impostas pelo Programa de Renegociação da Dívida de 1997/1998.

A segunda parte descreve as dificuldades de promover o ajuste fiscal através do incremento de tradicionais fontes de receita e a terceira descreve as dificuldades pelo lado da despesa.

À luz das considerações anteriores, a última parte procura resumir as dificuldades em promover o ajuste fiscal na magnitude requerida pelo Programa de Refinanciamento das Dívidas Estaduais. O objetivo desse Capítulo é criar subsídios que permitam demonstrar a hipótese de que as referidas dificuldades fazem com que, regra geral, qualquer fonte extraordinária de receita – isto é, que não tenham origem nos tradicionais recursos tributários – terminem sendo canalizadas para o pagamento dos encargos da dívida.

O Capítulo IV – Conclusões e Perspectivas – sintetiza as considerações levantadas anteriormente e procura apontar para a delicada situação em que se encontra a esfera estadual de governo.

## CAPÍTULO I

### **As Raízes da Crise Fiscal enfrentada pelos Governos Estaduais, Notas sobre o Processo de Privatização no Brasil, a Lei de Concessões e a Legislação sobre *Royalties* do Petróleo**

#### **1. A NATUREZA DAS RELAÇÕES FEDERATIVAS NO BRASIL**

Em 1891, após a proclamação da República, o Brasil constituiu-se em uma Federação sem alterar profundamente a estrutura herdada do Império que, por seu turno, guardava características que haviam sido delineadas durante o processo de colonização.

O país foi colonizado com objetivos claramente comerciais, que foram atingidos através da produção de mercadorias com grande aceitação no mercado mundial. A ocupação do território, desde o início (no século XVI), foi orientada por essa lógica: o país foi dividido em distintas áreas administrativas – as capitanias –, que não guardavam muita relação entre si. O desenvolvimento das capitanias não respondia por um planejamento prévio, a organização das suas respectivas atividades econômicas, regra geral, era condicionada pela demanda externa por produtos primários e o grau de prosperidade de cada uma delas se alternava conforme a oscilação da atividade exportadora em que estavam envolvidas no momento. Assim, com o passar do tempo, tanto foram sendo configuradas enormes disparidades regionais como era latente a ausência de maiores preocupações quanto ao fortalecimento do mercado interno por meio da integração territorial. As capitanias estavam sob o jugo da Coroa portuguesa e o principal compromisso era o da inserção no contexto internacional.

Cerca de três séculos após o “descobrimento”, em 1822, foi obtida a independência, mas a configuração anterior manteve-se praticamente a mesma: a divisão administrativa do período colonial foi recebida pelo o Império sem grandes modificações, tendo as antigas capitanias meramente se convertido nas províncias por meio de um decreto.<sup>4</sup> O processo de independência brasileiro não suscitou maiores discussões capazes de redundar na construção de uma nova ordem e, por esta razão, não apenas a divisão administrativa anterior foi aceita sem grandes alterações como também a estrutura centralizada de poder.

Nos Estados Unidos, por exemplo, – um país que também foi submetido a um processo de colonização e atualmente é uma Federação – a ordem federativa foi estabelecida logo após a independência como resultado de um intenso debate no qual eram defendidos distintos interesses que precisavam ser conciliados para viabilizar a integração territorial: a concessão do maior grau possível de autonomia aos estados e a necessidade do fortalecimento de um poder central que garantisse a unidade nacional.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Conforme está citado em COSTA (1995:2), o artigo 2º da Constituição de 1824 dizia que o território brasileiro é “divido em províncias na forma em que atualmente se acha, as quais poderão ser subdividas como pedir o bem do Estado” e o artigo 165 dispunha: “Haverá em cada província um presidente, nomeado pelo Imperador, que poderá remover, quando entender que assim convém ao bom serviço do Estado”.

<sup>5</sup> Para maiores detalhes sobre as características das relações federativas nos Estados Unidos, bem como em outros países, ver ARAUJO (1999).

No Brasil, a idéia de Federação também esteve presente na construção da independência e, de certa forma, estava implícita na divisão do território em distintas áreas administrativas, mas não emanava da coalizão das províncias, ou pelo menos de parte delas, como um instrumento que pudesse dar conta dos seus variados interesses e, ao mesmo tempo, garantir a integração nacional.

O Brasil só foi finalmente declarado um país federativo quando proclamada a República, mas esta organização nasceu de “cima para baixo” e, analogamente ao que ocorrera quando da independência, foi, em larga medida, herdada de uma estrutura previamente estabelecida, qual seja: a imperial que, por seu turno, foi recebida do período colonial.

Conforme argumenta COSTA (1995:2), no primeiro dia da República foi expedido o decreto nº 1 cujo artigo 1º convertia a nação brasileira em uma República Federativa e o 2º dizia que “as províncias do Brasil, reunidas pelo laço da Federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil”. Ou seja, esta forma de organização, que persiste até hoje, foi criada por decreto e, embora a formalização de uma ordem federativa tenha exigido a descentralização político-administrativa de poder, o laço ao qual se refere o artigo não foi construído pelas próprias partes integrantes.<sup>6</sup>

Atualmente o Brasil é uma Federação composta institucionalmente por três níveis de governo: a União (o governo central ou federal), os estados (equivalentes às províncias em outros países); e os municípios.<sup>7</sup> São 26 estados, o Distrito Federal (DF) e mais de 5.500 municípios. Os estados são agrupados em cinco macrorregiões geográficas: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste, que não constituem instâncias de governo nem tão pouco representam qualquer agregação institucional dos governos subnacionais.

Todos os entes federados são autônomos constitucionalmente. A União e os estados possuem uma estrutura de poder tripartite composta pelo Executivo, Legislativo e Judiciário, e nos municípios não há órgão Judiciário. Embora sejam previstos mecanismos de supervisão recíproca, os poderes são independentes entre si, inclusive com prerrogativas próprias para gestão administrativa, financeira e patrimonial, e até mesmo para elaboração e execução dos correspondentes orçamentos.

A distribuição de competências e de responsabilidades entre as três esferas governamentais é estabelecida constitucionalmente, embora não haja definição precisa quanto às fronteiras de atuação de cada uma delas e, na prática, o que se observa é o acúmulo de funções e atividades por mais de um ente federado. Em muitas áreas de atuação governamental, a Constituição nem determina e nem veda expressamente que só a um dado nível governo cabe ou não exercer uma tal tarefa.

A estrutura tripartite de poder e a organização de três esferas de governo foi praticamente copiada do modelo americano. As definições constitucionais prezam pela independência dos três níveis de governo e não é contemplado nenhum compromisso explícito de cooperação entre as partes.

---

<sup>6</sup> Para o próprio COSTA (1995:5), “... a divisão em Estados foi praticante herdada da divisão em Capitânias Reais, cujos limites atendiam ao que eram ou pareciam ser as necessidades da Coroa portuguesa”.

<sup>7</sup> É uma peculiaridade do Brasil o fato da Constituição de 1988 ter conferido aos municípios o *status* de ente formal da Federação.



A diferença com relação aos Estados Unidos é que, no caso brasileiro, conforme mencionado, a construção de uma ordem federativa não foi precedida de maiores discussões onde se confrontavam distintos interesses que precisavam ser conciliados para promover a integração nacional. O estabelecimento da ordem federativa, bem como a estruturação do poder, não foram decorrentes de uma coalizão das antigas províncias, ou pelo menos parte delas, que viam nestas alternativas um instrumento para agrupar em um mesmo país regiões marcadamente heterogêneas e com interesses, além de díspares, conflitantes, e, paralelamente, permitir o fortalecimento da nação por meio da integração territorial.

Proclamada a República, o Brasil se converteu em uma Federação que nasceu de “cima para baixo”, aproveitando sem grandes conflitos estruturas herdadas do passado. Além das disposições constitucionais primarem pela independência das três esferas de governo e não preverem colaboração entre as partes, os estados, tal como as antigas capitanias que posteriormente se converteram nas províncias, em grande medida, continuam se comportando como se não tivessem maior relação com os interesses gerais da nação.

Para compreender a evolução das finanças estaduais, descrita a seguir, é fundamental ter mente a natureza das relações federativas brasileiras. São essas relações que, em boa medida, explicam o padrão de financiamento estadual que se constituiu a partir da reforma tributária de 1964/1967 e a descentralização fiscal promovida pela Constituição de 1988. Esses dois aspectos são, por seu turno, fundamentais para compreender a crise fiscal-financeira enfrentada pelos governos estaduais desde os anos 80, mas que somente foi explicitada após a estabilização dos preços promovida pelo Plano Real em 1994.

## **2. A ORIGEM DO ENDIVIDAMENTO ESTADUAL – ANOS 60 E 70**

Os antecedentes históricos do federalismo no Brasil apontam para uma tendência cíclica em torno do grau de (des)centralização fiscal experimentado pelo país. Acompanhando os momentos de maior ou menor democratização do regime político, foram registradas fases de maior ou menor participação dos governos estaduais e municipais na arrecadação e no dispêndio público.

A forma como foi constituída a Federação, sem um processo histórico motivado pela coalizão de forças locais, de um lado, abre espaço para o que discurso, e até mesmo a prática, da centralização das decisões econômicas nas mãos do governo federal ganhe ímpeto toda vez que se entende que é necessário ao desenvolvimento do país à aprovação de metas e/ou de projetos que devem ser aplicados nacionalmente. Por outro lado, determina que as relações intergovernamentais sejam marcadas por constante negociação de autonomia financeira dos governos subnacionais frente ao governo central. O sucesso dessa estratégia está intimamente relacionado ao grau de abertura do regime de governo, conforma demonstra a evolução das relações intergovernamentais brasileiras nas últimas quatro décadas.

Em 1964, o advento do regime militar, abriu uma fase profunda centralização de recursos tributários nas mãos do governo central. Para tanto, foi empreendida entre 1965/1967 uma Reforma Tributária que era componente de uma estratégia de

desenvolvimento segundo a qual a orientação e o controle do processo de crescimento caberiam ao governo federal, que entendia ser necessária a centralização das decisões econômicas. A reforma previa que as unidades subnacionais contassem com recursos suficientes para desempenhar suas funções, mas desde que isso não atrapalhasse o processo de crescimento.

A competência sobre o ICM (atual ICMS) – imposto sobre valor adicionado instituído pela reforma – foi atribuída aos estados, mas sua autonomia para legislar sobre o mesmo foi limitada.<sup>8</sup> Um sistema de transferências intergovernamentais – que garantia receita para as unidades de capacidade tributária mais precária – foi consolidado, mas os recursos transferidos foram crescentemente vinculados a gastos compatíveis com os objetivos fixados pelo governo central.<sup>9</sup>

Conforme apontam SERRA e AFONSO (1991), a centralização política que acompanhou a instalação e a consolidação do regime militar projetou-se fortemente na área das finanças públicas. A União concentrou sob sua competência o maior número de tributos, reteve a maioria dos impostos de base econômica mais sólida e passou a interferir na cobrança de tributos de competência própria dos estados e municípios. Como contrapartida, e também com o objetivo de ampliar e sistematizar a redistribuição regional da receita tributária nacional, foi concebido um sistema de repartição intergovernamental de impostos mais efetivo e sofisticado que o anterior.

A centralização tributária, no entanto, afetou de forma diferenciada os estados e municípios. Novamente conforme apontam SERRA e AFONSO (1991), a reforma tributária de 65/67 afetou negativamente os estados, mas não os municípios:

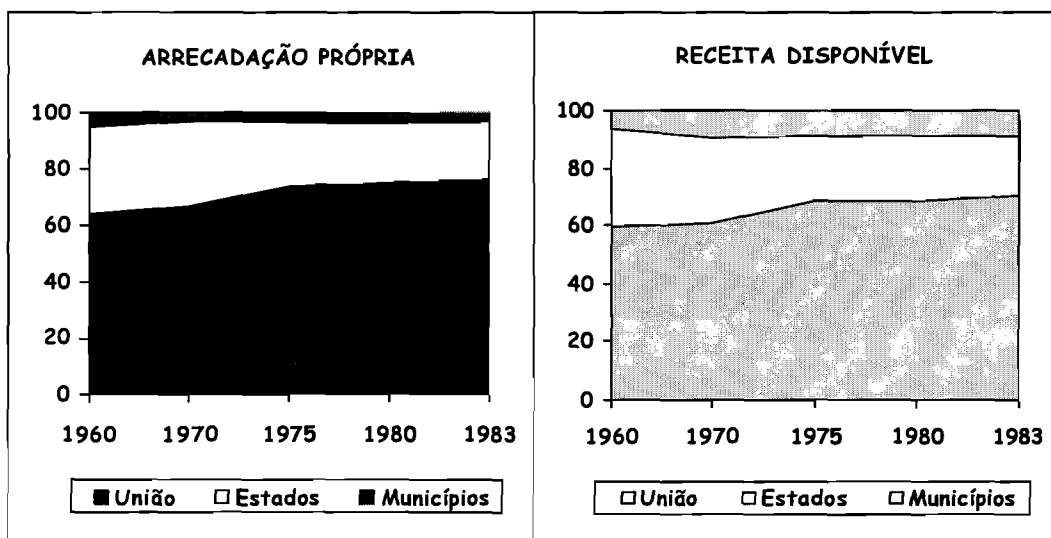
- ✍ entre 1960 e 1970, é verdade que o peso relativo dos municípios na arrecadação própria de tributos no país caiu 43%, enquanto a participação estadual diminuiu apenas 2%;
- ✍ porém, segundo o conceito mais relevante – referente à disponibilidade final de recursos tributários (ou seja, após as repartições constitucionais de receitas entre os governos), a participação municipal aumentou 57%, enquanto a estadual caiu 14% (para maiores detalhes acerca da divisão federativa da arrecadação direta e da receita disponível, ver Tabelas A1 e A2 do anexo estatístico);
- ✍ a partir de 1970 até 1983, quando a centralização se tornou ainda mais evidente, tanto os estados quanto os municípios perderam participação na receita disponível, mas a perda dos estados foi bem maior.

---

<sup>8</sup> A reforma retirou dos estados o direito de conceder subsídios e incentivos fiscais e de manipular alíquotas.

<sup>9</sup> Para maiores detalhes sobre a distribuição federativa de competências tributárias, bem como sobre a evolução do sistema tributário nacional ver ARAUJO (1999) e VARSANO (1996).

**Gráfico 1:**  
**Divisão Federativa da Arrecadação Própria e Receita Tributária Disponível**  
**1960, 1970, 1975, 1980 e 1983**



Fonte: Tabelas A1 e A2 do anexo estatístico.

A centralização não se dava apenas pelos expedientes tributários, mas também pelo o controle que a União tinha sobre recursos financeiros originários de várias fontes. A capacidade de criar crédito, por exemplo, através das agências oficiais (via Banco do Brasil, CEF, BNDES, BNH, etc.) conferia ao governo federal liberdade de decisão em relação ao gasto público.

Ao longo dos anos 70, a União passou a redistribuir recursos às esferas subnacionais através de repasses regulamentares ou via convênios. Tratava-se, na verdade, de transferências não tributárias ou negociadas não decorrentes de repartição legal e regular de tributos, passíveis, portanto de negociação política.

O governo federal passou também a realizar gastos diretamente nos estados e municípios através da execução de obras e serviços públicos tipicamente locais. Além disso, os recursos aplicados em programas nacionais de seguridade, como os previdenciários, ajudavam a reforçar a presença da União.

Finalmente, conforme destaca LOPREATO (2000b), as estatais federais passaram a exercer um papel estratégico no repasse de recursos para a cobertura de gastos correntes e de investimentos nas redes de articulação criadas com as instituições estaduais. Três padrões específicos de articulação com a esfera federal podiam ser observados: (i) a formação de sistemas nacionais (energia elétrica e telecomunicações); (ii) as empresas historicamente

identificadas com a administração direta (transporte, saneamento e habitação); e (iii) as empresas ligadas ao setor primário.

Nesse contexto de centralização fiscal e domínio de recursos financeiros nas mãos da União foi concebido um padrão de financiamento estadual, caracterizado por alterações na forma de articulação financeira no interior do setor público estadual e entre os seus órgãos e o governo federal e, sobretudo, pela ampliação do endividamento como forma de driblar a perda de autonomia. O nascente mercado de títulos públicos, os fundos federais de investimento e o aumento do crédito externo criaram condições favoráveis para o endividamento público.

Para LOPREATO (2000a), a menor capacidade tributária dos estados, aliada à facilidade de acesso ao mercado financeiro internacional e às operações internas, provocou mudanças na lógica de financiamento dos governos estaduais. Essa esfera de governo estreitou os vínculos com agentes federais de crédito e com os seus próprios órgãos financeiros. Os bancos estaduais, tendo por *funding* a intermediação dos repasses federais e dos recursos externos, se tornaram grandes ofertantes de crédito às empresas públicas e aos tesouros estaduais, além de atuarem na rolagem das dívidas mobiliárias estaduais. A possibilidade de contratação de dívida para fugir às restrições de base fiscal passou a determinar o ritmo e o valor dos investimentos.

Para SERRA e AFONSO (1991), sendo os estados a esfera de governo mais prejudicada pela concentração tributária, foram esses, em uma primeira fase, os mais beneficiados pelas transferências negociadas e pelas maiores possibilidades de endividamento. No caso dos municípios, essas fontes alternativas de receita tiveram maior expressão só nas capitais e nas cidades de grande porte, sendo que, ao longo da década de 80, enquanto cresceram as transferências não tributárias, decresceu o crédito obtido junto a instituições financeiras.

Não apenas o endividamento foi um expediente utilizado pelos estados para ajustar suas finanças ao aumento dos seus gastos, como houve enorme permissividade da União para que o mesmo ocorresse. As tentativas do governo federal de controlar o endividamento estadual significou, na prática, mais uma forma de controle do governo federal sobre os estados. Ao mesmo tempo em que foram fixados limites, foram estabelecidas operações extra-limites, que dependiam de autorização do Senado Federal e/ou Banco Central e asseguram elevado poder discricionário na alocação de crédito por parte do governo federal. É importante destacar que os limites foram estabelecidos apenas para o endividamento interno (ver Box I para resumo das normas de controle ao endividamento firmadas ao longo da década de 70).

### **3. A CRISE DOS ANOS 80 E AS MUDANÇAS INTRODUZIDAS PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Conforme mencionado na Introdução desse trabalho, para compreender a natureza e a profundidade da crise que a esfera estadual passou a enfrentar a partir dos anos 80 é fundamental levar em consideração o padrão de financiamento que governos estaduais consolidaram nas décadas anteriores. Esse padrão, descrito na seção anterior, expressa uma forma de articulação entre a União e os estados, que pode ser sintetizada da seguinte forma:

Desde o final dos anos 60 e durante toda a década de 70, as relações intergovernamentais entre a União e os estados foi marcada pela concentração de recursos fiscal-financeiros nas mãos do governo federal, que os redistribuía às unidades subnacionais por meio de um expressivo volume de gastos diretos, através de transferências negociadas e tributárias, e de uma política de crédito que favorecia o endividamento estadual.

Os estados economicamente mais fortes tinham no ICM uma importante fonte de receita própria. Mas, a reforma de 1967, ao retirar dos mesmos o direito de decidir sobre subsídios e incentivos fiscais, e de manipular alíquotas, retirou também um importante instrumento de ajuste de receitas às despesas. Aos estados de menor renda, em compensação, era destinada a maior parcela das transferências tributárias – isto é, dos repasses constitucionais –, mas esses estados perderam a liberdade sobre o uso dos recursos à medida que os mesmos passaram a ser vinculados a propósitos específicos.

Em dois casos foram criados expedientes que limitavam a autonomia estadual. Mas, enquanto a concentração fiscal-financeira nas mãos da União – aliada à expansão econômica e relativa abundância de capitais no mercado internacional – permitiu que, de um lado, o governo federal acomodasse interesses através de sua política de gasto e crédito e que, de outro, os governos subnacionais contassem com relativa liberdade para buscar fontes alternativas de financiamento através endividamento, a centralização tributária não chegou a ser fortemente questionada.

A crise fiscal-financeira que se instalou no setor público após a moratória mexicana em 1982, aliada ao avanço da redemocratização do país, problematizou a reprodução do padrão de relações intergovernamentais anterior. As metas de redução do déficit público estabelecidas em acordos com o FMI a partir de então e a interrupção dos fluxos internacionais de crédito indicavam a necessidade de contenção de gastos e, ao mesmo tempo, dificultavam o financiamento do setor público por meio da expansão dos mecanismos oficiais de crédito interno e do endividamento externo.

A restrição orçamentária do governo federal implicou na queda dos repasses de recursos aos governos estaduais. O declínio dos mecanismos de crédito federal gerou atritos com os governadores, que ancoravam os sistemas de alianças locais e os gastos de educação, saúde, saneamento, habitação... no crédito das agências federais e nas transferências não negociadas.

Os bancos estaduais, de um lado, não contavam mais com a rolagem automática dos financiamentos externos e internos; e de outro, tinham seus ativos vinculados a créditos ao setor público com alto nível de inadimplência; o que os fazia freqüentemente clamar por socorro financeiro por parte do Banco Central.

As empresas estaduais, dependentes de articulação com o Tesouro estadual, com a União e com os bancos estaduais, passaram a enfrentar um quadro de crescente deterioração financeira e de conseqüente queda dos investimentos.

O quadro se agravava à medida que o ajuste interno e externo, decorrente da crise deflagrada a partir de 1982, implicava em retração da atividade econômica, pois fazia cair

também os recursos fiscais – tanto os oriundos do ICM como os de transferências constitucionais.

**BOX I**

**As Formas de Controle do Endividamento nos Anos 70**

**Resolução do Senado Federal (RSF) nº 58 de 1968 e nº 92 de 1970** primeiras tentativas de controle do endividamento. Juntas, as duas resoluções proibiam a emissão e lançamento de obrigações de qualquer natureza, e limitam as operações de ARO (antecipação de recursos orçamentários).

As normas fixando restrições ao endividamento, no entanto, foram acompanhadas pela aprovação de inúmeras autorizações de empréstimos externos e pedidos de suspensão de limites à contratação de empréstimos internos. A própria RSF nº 58/68 já determinava que os governos subnacionais poderiam pleitear o levantamento temporário da proibição no caso de títulos especificamente vinculados a financiamento de obras e serviços produtivos ou em casos de excepcional urgência. As Resoluções nº 53/71 e nº 25/72 relaxaram os limites impostos às operações de ARO pela RSF nº 92/70 determinado que certas operações deveriam ser consideradas extra limite.

**Resolução do Senado Federal (RSF) nº 62 de 1975 e nº 93 de 1976** duas resoluções fixaram limites máximos da dívida consolidada interna<sup>10</sup> e do dispêndio anual com a dívida, mas ao mesmo tempo, deixaram brechas à contratação de operações além dos limites legais, desde que aprovadas nos órgãos federais e no Senado Federal.

A RSF nº 62, tal como a RSF nº 58/68, determinava que os governos subnacionais poderiam pleitear que os limites fossem temporariamente elevados. A RSF nº 345/1975 permitiu que, para efeito de apuração dos limites legais, os governos subnacionais poderiam excluir, da dívida consolidada interna, as garantias oferecidas as suas autarquias e demais entidades que demonstrem, a juízo do Banco Central, efetivas condições para saldar os respectivos compromissos.

A RSF nº 93 determinou que as operações de crédito contratadas com recursos de fundos públicos de desenvolvimento e do Banco Nacional de Habitação estariam fora dos limites estabelecidos pelas resoluções anteriores – configurando-se em operações extra-limites – e dependeriam de deliberação do Senado Federal.

As operações de crédito externo não estavam sujeitas a qualquer limite e dependiam de autorização do Senado Federal que, previamente, consultava órgão federal competente sobre capacidade de endividamento do requerente, viabilidade e compatibilidade do empreendimento com os objetivos dos planos nacionais de desenvolvimento.

Fonte: LOPREATO (2000a).

A dificuldade de reprodução do padrão de financiamento anterior fez com que as administrações estaduais tivessem que concentrar seus esforços no manejo do

<sup>10</sup> Entendia-se como dívida consolidada interna toda e qualquer obrigação contraída em decorrência de financiamentos e empréstimos, mediante celebração de contratos, emissão e aceite de títulos, ou concessão de garantia que representasse compromisso assumido em um exercício para resgate no subsequente (LOPREATO, 2000a).

desequilíbrio financeiro. Na década de 80, a gestão das finanças estaduais foi marcada pela disputa de escassos recursos junto à União – tanto expressos na forma de transferências negociadas quanto para financiar a rolagem da dívida.

Esse foi o contexto que antecedeu as mudanças introduzidas pela Constituição de 1988. A crise dos anos 80 fez crescer o questionamento às regras de repartição de receitas tributárias e da autonomia dos governos estaduais. Os governos municipais, embora, conforme mencionado, menos prejudicados pela centralização promovida pelo regime militar, também passaram a reclamar por maior participação nos impostos federais.

O enfraquecimento do governo federal na soldagem de distintos e divergentes interesses e o clamor pela abertura política fizeram com que o movimento de centralização começasse a ser revertido já na primeira metade da década de 80, basicamente, por meio do aumento do percentual de impostos destinados aos fundos de participação estadual e municipal (ver Box II para evolução das transferências).

A promulgação da Constituição de 1988 aprofundou e institucionalizou a descentralização fiscal que já tinha tido início na primeira metade dos anos 80. Na consolidação desse processo, não se pensou na reestruturação das relações intergovernamentais, mas apenas na redistribuição vertical e horizontal de recursos em resposta a mais de vinte anos de centralização fiscal-financeira.<sup>11</sup>

Novamente, foram aumentados os percentuais dos impostos federais destinados aos fundos de participação estadual e municipal. Também foi fortalecida e consolidada a capacidade tributária própria das esferas subnacionais de governo. No caso dos estados, a principal mudança foi a ampliação da base de incidência do ICM: o novo imposto – o ICMS – absorveu cinco antigos impostos federais, dentre os quais encontravam-se os impostos únicos incidentes sobre combustíveis, energia elétrica e telecomunicações. Além disso, o ICMS teve suas alíquotas flexibilizadas e sua administração, inteiramente delegadas aos próprios estados. Paralelamente, foi aumentado de 20% para 25% o percentual de transferência desse imposto aos municípios.

Essas mudanças, como esperado, provocaram uma queda da participação do governo federal nos recursos tributários nacionais. Em 1988, essa esfera de governo detinha cerca de 71% da arrecadação direta e 62% da receita disponível. Em 2002, estes índices passaram para 69% e 58%, aproximadamente (ver Gráfico 2 e Tabelas A1 e A2 do anexo estatístico).

---

<sup>11</sup> Conforme aponta LOPRETO (2000b:11): “A heterogeneidade socioeconômica impôs limites ao redesenho do quadro tributário e da distribuição dos recursos entre as esferas de governo. Os estados economicamente mais fracos e presos às transferências federais desfrutavam de baixa capacidade de alavancagem de recursos e procuraram se valer do peso político desproporcional no Congresso reivindicando ganhos na distribuição da receita tributária via aumento das alíquotas do FPE/FPM. Os estados de maior porte econômico, por outro lado, pouco ganhavam com o aumento de alíquotas de transferências constitucionais e defendiam a idéia de maior autonomia de tributação e o fim do direito da União de conceder incentivos baseados no ICM”.

## **BOX II**

### *Evolução Histórica dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios*

O sistema de transferências de impostos, institucionalizado pela Constituição de 1946, foi, desde o início, baseado na participação dos estados e municípios nos impostos federais sobre a venda de bens e serviços e sobre a renda. A partir da década de 60, ficou estabelecido que uma fração dos dois principais impostos federais – sobre a renda (IR) e sobre o valor adicionado pela indústria (IPI) – seria transferida aos governos subnacionais através do FPE (fundo estadual) e do FPM (fundo municipal).

**Reforma tributária de 1964/67:** componente de uma estratégia de desenvolvimento segundo a qual a orientação e o controle do processo de crescimento caberiam ao governo federal, o que exigia a centralização das decisões econômicas. Segundo os formuladores desta estratégia, era necessário o comando central dos impostos que fossem primordialmente instrumentos da política econômica – como os impostos sobre o comércio exterior e sobre operações financeiras –, bem como da forma de utilização dos recursos tributários. O Ato Complementar nº 40/68 reduziu, de 10 para 5%, os percentuais do produto da arrecadação do IR e do IPI destinados ao FPE e ao FPM, respectivamente. Em contrapartida, criou o FE – Fundo Especial –, cuja distribuição e utilização dos recursos era inteiramente decidida pelo poder central, destinando a ele 2% do produto da arrecadação daqueles tributos. O Ato também condicionou a entrega das cotas dos fundos a diversos fatores, inclusive à forma de utilização dos recursos. Este modelo era, na verdade, o corolário da submissão de governadores e prefeitos às políticas públicas implementadas pelo governo central. A autonomia fiscal das esferas subnacionais foi reduzida ao seu nível mínimo, aí permanecendo até 1975.

**1975 – 1983:** a partir da segunda metade da década de 70, os estados e municípios começaram a esboçar reação ao baixo grau de autonomia, o que gerou as Emendas Constitucionais n.º 5/75 a nº 17/80. As medidas legais elevaram progressivamente a destinação de recursos ao FPE e ao FPM que, de 5% em 1975, atingiram 10,5% em 1982 e 1983. Contudo, na prática, tais medidas não surtiram efeito, pois a cada ação no sentido de descentralizar os recursos corresponderam reações da União que as neutralizaram.

**1984 – 1988:** a partir de 1984, à medida que o sistema político se abria, permitindo uma maior participação de lideranças locais e regionais na divisão do poder, as esferas subnacionais adquiriam, de fato, parcelas cada vez maiores dos recursos públicos. A Emenda Constitucional nº 23/83 elevou os percentuais do FPE e do FPM para 12,5 e 13,5%, respectivamente, em 1984, e para 14 e 16%, a partir de 1985, e fechou brechas legais que haviam permitido anteriormente à União reduzir as bases sobre as quais incidiam os percentuais dessas e de outras participações dos estados e municípios na receita tributária.

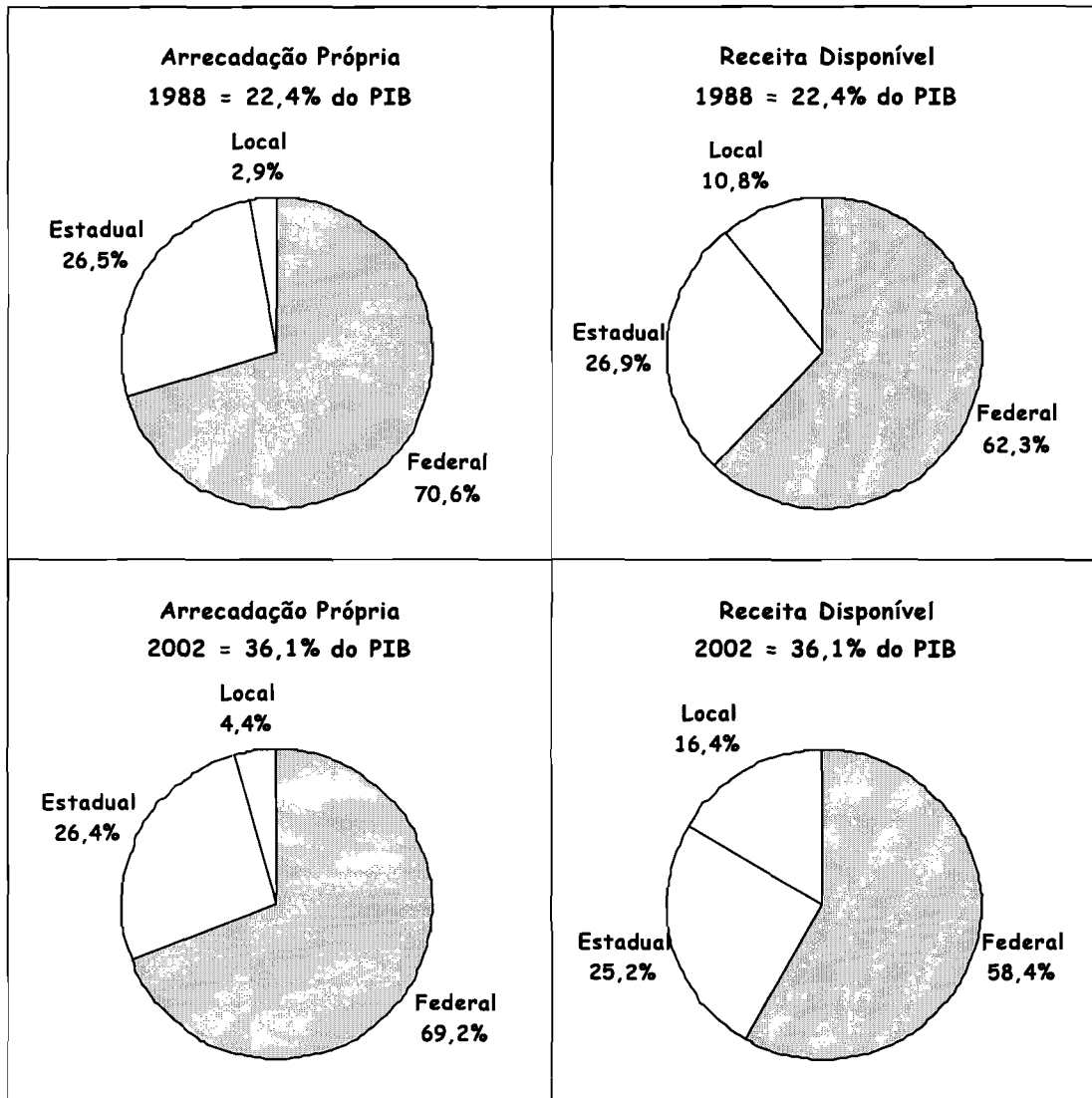
**A Constituição de 1988:** o processo de desconcentração de recursos, iniciado em 1984, culminou com a Assembléia Constituinte de 1987/88, que se caracterizou por consolidar uma ampla redistribuição de receitas tributárias em benefício dos governos subnacionais. Dentre outras medidas tomadas nesta direção, os percentuais do produto da arrecadação de IR e IPI destinados ao FPE e ao FPM foram, outra vez, progressivamente ampliados, chegando, a partir de 1993, a 21,5 e 22,5%, respectivamente. Criou-se ainda uma partilha de IPI, cabendo aos estados 10% da arrecadação do imposto, repartido em proporção às respectivas exportações de produtos manufaturados. O Fundo Especial foi extinto, mas mais que o seu montante (3% da arrecadação do IR e do IPI, ao invés dos 2% que compunham o fundo) é destinado a programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através das instituições financeiras federais de caráter regional.

Fonte: VARSANO *et al.* (1998) e VARSANO (1996). Ver Tabelas A1 e A2 do anexo estatístico para maiores detalhes acerca da divisão federativa da arrecadação direta e da receita disponível.



Gráfico 2:

Divisão Federativa da Arrecadação Própria e Receita Tributária Disponível  
1988 e 2002



Fonte: Tabelas A1 e A2 do anexo estatístico.

Na realidade, a descentralização dos recursos tributários, consolidada pela Constituição de 1988, foi acima de tudo um movimento de *municipalização da receita*. Entre 1988 e 2002, enquanto a participação dos estados na arrecadação direta praticamente não se alterou e na receita disponível chegou até a cair, a dos municípios, nos dois casos, aumentou sensivelmente. Isto porque além de contarem com um maior

nível de repasses da União e dos estados, também promoveram um significativo esforço pela melhoria da arrecadação própria.

Em termos absolutos, as três esferas de governo obtiveram ganhos reais de recursos disponíveis, mas foi impressionante o aumento de receita municipal. Entre 1988 e 2002, a receita disponível dessa esfera de governo cresceu 166% – ou R\$ 48,8 bilhões. Um desempenho muito mais favorável que o dos estados, cuja receita disponível aumentou 64% – ou R\$ 46,8 bilhões (Tabela 1).

**Tabela 1:**

**Desempenho da Receita Disponível por Nível de Governo 1988/2002**

Anos	R\$ Milhões de 2002 <sup>1/</sup>			Ano-base 1988 = 100		
	União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
1988	169,7	73,3	29,4	100	100	100
1989	182,9	74,9	41,8	108	102	142
1990	201,0	94,2	46,1	118	129	157
1991	165,7	89,8	47,6	98	123	162
1992	166,7	82,3	43,7	98	112	148
1993	174,2	79,6	47,6	103	109	162
1994	203,9	86,3	53,6	120	118	182
1995	211,0	102,2	62,3	124	139	212
1996	225,9	111,3	65,8	133	152	224
1997	238,5	117,4	68,4	140	160	232
1998	241,7	114,4	73,8	142	156	251
1999	250,9	114,4	74,8	148	156	254
2000	255,6	119,0	76,1	151	162	259
2001	262,5	118,4	77,2	155	162	262
2002	278,2	120,1	78,2	164	164	266
<b>Crescimento 02/88</b>						
Em R\$ Milhões	108,4	46,8	48,8			
Média Anual	3,6%	3,6%	7,2%			

Elaboração Própria. Fonte Primária: AFONSO et al. (1998), com atualização dos dados após 1997.

Conforme mencionado, a reforma tributária de 1988 aumentou a base de incidência do ICMS – principal responsável pela arrecadação estadual –, contribuindo para o bom desempenho do ICMS entre 1988 e 2002. Em termos reais, a arrecadação aumentou cerca de 61% – ou R\$ 39,6 bilhões –, uma taxa superior ao do crescimento do

PIB (32%) no mesmo período considerado. Também cresceu bastante o FPE – principal transferência federal aos estados – 155% ou R\$ 12,8 bilhões (Tabela 2).<sup>12</sup>

**Tabela 2:**  
**Desempenho do ICMS, FPE e FPM- 1988/2002 (\*)**

Anos	R\$ Milhões de 2002 1/		
	ICMS	FPE	FPM
1988	65,3	8,2	9,8
1989	82,0	9,8	10,6
1990	90,7	14,4	15,4
1991	81,8	12,2	12,9
1992	75,9	12,2	13,1
1993	71,6	13,5	14,2
1994	85,6	13,4	13,0
1995	94,2	15,3	16,0
1996	100,5	15,5	16,3
1997	98,2	16,1	17,0
1998	96,6	17,3	19,4
1999	96,8	17,2	19,6
2000	103,1	18,0	18,9
2001	106,9	19,1	20,1
2002	105,0	20,9	21,9
<b>Crescimento 02/88</b>			
Em R\$ Milhões	39,6	12,7	12,1
Média Anual	60,6%	155,3%	124,3%

(\*) Não descontados os valores relativos ao Fundef.

Elaboração Própria. Fonte Primária: Confaz e STN.

Não obstante, os municípios foram mais beneficiados que os estados porque, além do FPM ter aumentado quase que na mesma proporção do FPE, se apropriaram de parte dos ganhos dos estados com o ICMS – o percentual de repasse subiu de 20% para 25% após 1988 (Tabela 2).

Além da descentralização de 1988 ter beneficiado mais aos municípios do que aos estados, os ganhos tributários estaduais não permitiram a estabilização das finanças estaduais. Conforme mencionado, as discussões que antecederam a Constituição de 1988

<sup>12</sup> Em 1998, foi criado o Fundef – um fundo destinado ao financiamento da prestação descentralizada do ensino público fundamental. O Fundef é composto de 15% do ICMS e 15% das transferências constitucionais e legais recebidas pelos governos subnacionais da União. Como em 1988 não existia Fundef, o valor relativo ao mesmo não foi descontado das receitas do ICMS, FPE e FPM apresentadas a seguir.

não privilegiaram a reestruturação das relações federativas e, conseqüentemente, não alteraram a lógica de um padrão de financiamento calcado no endividamento. A autonomia estadual para reverter os ganhos tributários em aumento dos investimentos estava atrelada às condições de crédito e de rolagem da dívida mobiliária. Sem a renovação automática do serviço da dívida e mediante crescentes dificuldades financeiras, os estados perdiam autonomia sobre suas decisões de gasto e dependiam cada vez mais de socorro financeiro da União.

As condições macroeconômicas adversas fizeram com que o governo federal se tornasse mais rígido na imposição de normas de controle do endividamento estadual. Isto é, diferente dos anos 70, onde os limites ao endividamento visavam muito mais o controle do uso dos recursos, nos anos 80, a imposição de normas passou a ter como objetivo, de fato, o controle à expansão da dívida pública.

Através da Resolução nº 831 de 1983, o Banco Central passou a atuar sobre a política creditícia. A medida deixou de determinar limites à dívida consolidada interna e adotou o critério de fixar, periodicamente, tetos para os empréstimos ao setor público. Esta legislação, por ser mais restritiva, passou a ditar as regras do endividamento interno dos governos subnacionais e ofuscou as normas do Senado Federal que se mantiveram as mesmas no período.<sup>13</sup>

A Resolução nº 94 de 1989 passou a limitar o volume das operações de crédito e não mais o estoque da dívida. Ampliou a abrangência das operações subordinadas às normas fixadas na resolução, incluindo tanto os créditos internos quanto externos (LOPREATO, 2000a).

A despeito da legislação de controle ao endividamento imposta nos anos 80 ser muito mais restritiva que as normas fixadas na década de 70, o quadro de crescente deterioração das finanças estaduais terminou forçando a revisão constante das regras.

De acordo com os argumentos presentes em LOPREATO (2000a), a disposição de se cumprir metas rigorosas levaria ao caos a gestão financeira dos estados, com atrasos nos pagamentos e cortes profundos nos gastos correntes e de investimentos. No plano político o poder da União estava limitado pela organização federativa do país, onde os governos subnacionais têm elevado peso no total dos gastos e suas lideranças compõem a base política e define os espaços de manobra no Congresso. A redemocratização conferiu maior poder de barganha aos governadores e obrigou o governo federal a afrouxar as regras de endividamento conforme o momento político e econômico com o intuito de viabilizar a gestão das finanças estaduais e garantir sua base de sustentação política.

Ainda segundo o autor, a dificuldade em controlar o endividamento residia também na possibilidade que os estados tinham para utilizar suas empresas e bancos como veículos de alavancagem de recursos, mesmo em um contexto de maior restrição de crédito. A escolha desse caminho, sobretudo nos estados mais desenvolvidos – donos das principais instituições financeiras e de empresas de grande porte –, vinculou a situação patrimonial das empresas e bancos estaduais ao desequilíbrio fiscal dos estados. A crise envolveu todo o setor público estadual e passou a negar a autonomia dos governadores,

---

<sup>13</sup> Ver Box I para descrição da legislação básica de controle ao endividamento, anterior às normas estabelecidas pelo Banco Central.

forçados a negociar dívidas e o socorro financeiro federal diante do risco de quebra de instituições e do colapso da administração estadual. A crescente incapacidade de gestão da crise no âmbito dos próprios estados forçou a União a buscar acordos de refinanciamentos de dívidas estaduais.

A primeira rodada de renegociação de dívida aconteceu já em 1989. Posteriormente, na primeira metade da década de 90 foram feitas novas tentativas de acordo, mas todas fracassaram em conter o desequilíbrio fiscal-financeiro dos estados (ver Box III para histórico de renegociação da dívida antes do acordo firmado em 1997).

A estabilização promovida pelo Plano Real em 1994, ao impedir o ajustamento das receitas às despesas por meio do adiamento das últimas, agravou ainda mais o desequilíbrio. Com o fim da inflação, as decisões de gastos nominais eram equivalentes às decisões de gastos reais. Se as receitas fossem insuficientes para cobrir os gastos – como, de fato, eram –, o ajuste tinha que se dar mediante o corte de despesas. Diante das dificuldades de reduzir os gastos de forma radical e repentina, com o fim da inflação, os estados se viram diante de uma séria crise fiscal caracterizada pela ampliação do déficit primário e pela redução dos investimentos.

### **BOX III**

#### ***A renegociação da dívida dos estados antes do acordo de 1997***

**1989:** a Lei nº 7.976 autorizou o Banco do Brasil a refinarciar, pelo prazo de 20 anos, a dívida junto ao Tesouro Nacional relativa aos pagamentos da dívida externa realizados através dos Avisos MF<sup>14</sup> e as operações internas feitas para socorrer as finanças estaduais após o colapso do Plano Cruzado.

O refinanciamento deixou de lado a dívida mobiliária, a dívida bancária com os agentes financeiros dos próprios estados e parte dos contratos com o setor privado. A federalização parcial da dívida pouco alterou o quadro das finanças estaduais. Os altos juros e a inflação contribuíram para a deterioração patrimonial das empresas e de bancos estaduais, bem como acentuaram o desequilíbrio entre os fluxos de pagamento e arrecadação fiscal.

**1991:** a Lei nº 8.388 estabeleceu o refinanciamento, pelo prazo de 20 anos e juros de 6% ao ano, dos saldos devedores de operações de crédito interno contraídas junto a agentes financeiros federais, bem como das dívidas mobiliárias vencidas e a vencer de responsabilidade dos estados. Além disso, fixou o limite 11% para o comprometimento da receita com as prestações do refinanciamento da dívida nos primeiros 12 meses de vigência do contrato e de 15% nos períodos subseqüentes. As dívidas já renegociadas em 1989 não entraram neste novo acordo. Como não houve consenso quanto às condições estabelecidas pela Lei, nenhum contrato foi assinado.

**1993:** a Lei nº 8.727, seguindo os termos da Lei nº 8.388, permitiu o refinanciamento, por 20 anos, pelo Tesouro Nacional, dos saldos existentes em 30/06/93, inclusive das parcelas vencidas, de todas as operações de crédito interno contratadas, até 30/09/91, junto a agentes financeiros federais. Os limites fixados para o comprometimento da receita com as prestações do refinanciamento foram de 9% da receita para o exercício de 1994 e de 11% para os exercícios subseqüentes.

O acordo de renegociação significou o alongamento do perfil do endividamento e a possibilidade dos pagamentos das obrigações estaduais suspensas desde o Governo Collor. Entretanto, a solução do problema da dívida foi parcial e cobriu apenas as operações contratadas com as instituições federais, deixando fora as dívidas com instituições financeiras privadas, bem como as AROs (operações de antecipação de receita) e a dívida pública mobiliária.

Fonte: LOPREATO (2000a) e RGOLON e GIAMBIAGI (1999).

<sup>14</sup> Os Avisos MF correspondem a empréstimos-ponte criados pelo governo federal com o objetivo de refinarciar os passivos externos dos estados e municípios enquanto não se concluíssem dos *relendings*.

É interessante notar que, após 1994, a dívida estadual passou a crescer tanto em função da elevação do déficit primário quanto em razão da imposição de taxas de juros altas – decorrente da política monetária restritiva que acompanhava o Plano Real –, que ampliava o componente financeiro da dívida. A crise adquiriu uma proporção tal que tornou imprescindível a formulação de um acordo de renegociação capaz de promover um ajuste estrutural das contas estaduais, conforme será visto no próximo Capítulo.

#### **4. A LÓGICA DO PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO BRASILEIRO<sup>15</sup>**

O processo de privatização brasileiro teve início já na década de 80, mas somente a partir dos anos 90 é que a transferência de ativos produtivos estatais para a iniciativa privada ganhou destaque na agenda política.

A justificativa para ampliar o alcance da privatização dava pouca ênfase aos seus impactos macroeconômicos. A privatização era encarada como parte integrante de um processo de reformulação do papel do Estado na economia. O Estado produtor deveria ceder cada mais espaço para o Estado regulador, deixando a cargo da iniciativa privada os setores nos quais a mesma estivesse apta a operar. O argumento era de que essa reorientação traria ganhos de eficiência. A transferência de propriedade das estatais para o setor privado, com condições financeiras mais sólidas e com maior disponibilidade de recursos disponíveis, estimularia o investimento tanto na ampliação da capacidade produtiva quanto na modernização das empresas privatizadas e, ao mesmo tempo, criaria condições para que o Estado concentrasse seus esforços nas atividades tipicamente públicas, como educação, saúde, justiça, segurança.

Na prática, contudo, o que, em grande medida, determinou o estímulo e a modelagem do processo de privatização brasileiro foram objetivos macroeconômicos. Desde o início, a venda de ativos produtivos estatais era vista como forma de viabilizar a contenção do desequilíbrio fiscal-financeiro do setor público: por um lado, os recursos gerados colaborariam para redução do estoque da dívida pública; por outro, a transferência de propriedade das estatais representaria redução da demanda por recursos fiscais à medida que a operação de empresas e a ampliação de sua capacidade produtiva deixariam de ser de responsabilidade do Estado.

Outro aspecto importante era a relevância da privatização para dar sustentação aos planos de estabilização dos preços implementados a partir da década de 90.

Com a administração Collor de Mello iniciada em 1990, a privatização passou a ser uma das prioridades da política econômica. Logo após tomar posse, o novo governo enviou ao Congresso a Medida Provisória 115, que se tornou a Lei nº 8.031, instituindo o Programa Nacional de Desestatização (PND). Através do Programa, o Executivo

<sup>15</sup> Essa seção baseia-se principalmente nos trabalhos de PINHEIRO (1999), PINHEIRO e GIAMBIAGI (2000), GIAMBIAGI e ALÉM (2000) e BNDES (informações disponíveis na Internet no endereço [www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br)).

objetivava reduzir a dívida pública e, com isso, consolidar o plano de estabilização promulgado na mesma ocasião.<sup>16</sup>

Os primeiros resultados alcançados pelo PND se mostraram bem mais modestos do que os previstos quando do lançamento do Programa.<sup>17</sup> Apenas no final de 1991 foi vendida a primeira empresa e fracassou a tentativa de estabilização.<sup>18</sup>

Do ponto de vista macroeconômico, o efeito sobre as contas públicas de utilizar as receitas de venda para o abatimento de dívidas foi bastante reduzido. Esse aspecto, só veio se tornar relevante na segunda metade da década de 90 com a administração do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC). Até então, a principal relevância do processo de privatização foi a de recuperar a imagem externa do país, negativamente afetada pela alta inflação e pela crise da dívida externa. A desestatização da economia representou uma demonstração para o resto do mundo do comprometimento do país com as chamadas “reformas de mercado” (abertura comercial, desregulamentação da economia, redução do tamanho do Estado, etc.). Conforme apontam GIAMBIAGI e ALÉM (2000), no início dos anos 90, o que as autoridades desejavam, em última instância, era credenciar o país para se beneficiar da reabertura do mercado de crédito – fechado aos países latino-americanos após a moratória mexicana de 1982.

No período compreendido entre 1990 e 1994, o processo de privatização privilegiou as empresas dos setores industriais – siderurgia, petroquímica e fertilizantes. A privatização dos monopólios estatais na área de infra-estrutura não chegou a ser considerada e o processo se restringiu às empresas de propriedade do governo federal. As empresas selecionadas para venda nessa fase de privatização tinham em comum o fato de pertencerem a setores relativamente competitivos ou para os quais o processo de liberalização comercial iria criar um ambiente de competição. A escolha da Usiminas – uma empresa altamente lucrativa, atualizada tecnologicamente e de porte significativo – para inaugurar o processo visou, principalmente, dar credibilidade às intenções privatizantes do governo.

Durante os governos Collor e Itamar Franco (1990/1994), a maior parte das empresas estatais industriais pertencentes aos setores supracitados foi privatizada. Ao todo foram vendidas 33 empresas, com receita total de US\$ 11,9 bilhões (sendo US\$ 8,6 bilhões relativos à receita de vendas e US\$ 3,3 bilhões referentes à transferência para o setor privado de dívidas das estatais). Vale ressaltar que, do total das receitas auferidas

---

<sup>16</sup> O plano de estabilização do governo Collor envolveu o congelamento de grande parte dos ativos financeiros da economia no Banco Central. Tais ativos deveriam permanecer nas mãos do governo por 18 meses, sendo posteriormente devolvidos em 12 prestações mensais. O governo acreditava que poderia devolver essa poupança à população incentivando as pessoas a usar tais recursos comprando ações das empresas estatais em processo de privatização. (PINHEIRO e GIAMBIAGI, 2000).

<sup>17</sup> Quando o PND foi lançado, no primeiro semestre de 1990, o governo pretendia privatizar rapidamente grandes empresas e o Programa começou com metas muito otimistas, em termos de prazo e receita. No início de maio de 1990, a projeção era de que as receitas de privatização atingiriam US\$ 9 bilhões no ano, projeção que depois caiu para US\$ 7 bilhões no final desse mês e US\$ 4 bilhões ao final de julho. Em meados do ano, a meta estabelecida previa receitas de US\$ 17 bilhões nos dois primeiros anos do Programa, com a venda de uma estatal por mês a partir do segundo semestre de 1990.

<sup>18</sup> Dentre os fatores que explicam tais resultados, encontram-se as várias questões judiciais que envolveram os processos de vendas das empresas e a crise política que culminou no impeachment do presidente Collor em setembro de 1992.

com as vendas de empresas, cerca de 81% foi proveniente da utilização das chamadas “moedas de privatização”.<sup>19</sup>

A partir de 1995, já na administração FHC, o processo de privatização foi enormemente ampliado tanto em termos do seu alcance quanto em termos de receita. A desestatização da economia privilegiou os serviços de utilidade pública – com destaque para os setores de energia elétrica e de telecomunicações –; incluiu empresas de mineração no programa; e passou a dar maior ênfase: (a) às receitas em dinheiro, com a substituição do financiamento indireto mediante o uso de “moedas de privatização” por créditos diretos do BNDES ou do Tesouro Nacional; e (b) aos compromissos de investimento nos setores privatizados.

Além disso, foram criados incentivos para que os governos estaduais também desenvolvessem seus próprios programas de privatização.

Conforme argumentam GIANBIAGI e ALÉM (2000), pela magnitude das receitas envolvidas, a nova fase de privatização inaugurada com o governo FHC pode ser considerada como a fase das “megaprivatizações”, ou da venda de algumas das “jóias da coroa” do Tesouro Nacional.

Em comparação ao período anterior, quando foram gerados US\$ 11,9 bilhões de receita, entre 1995 e 2002, as privatizações renderam aos cofres públicos US\$ 93,4 bilhões dos quais 95% foram pagos em moeda corrente e apenas 5% foram relativos à utilização de “moedas de privatização” (Tabela 3).

Esses resultados só puderam ser atingidos mediante importantes mudanças no contexto legal e institucional, que ocorreram ainda em 1995: a promulgação da Lei de Concessões (Lei nº 8.987 de fevereiro de 1995) e a aprovação de emendas constitucionais extinguindo os monopólios estatais.

A Lei de Concessões, que será comentada em maior detalhe mais a frente, foi importante para estipular diretrizes gerais para as concessões da prestação de serviços de utilidade pública à iniciativa privada. Depois dessa Lei, foi possível aprovar leis específicas para os diversos setores (por exemplo, a Lei nº 9.074 de julho de 1995 para o setor de eletricidade), permitindo que a desestatização pudesse avançar nos mesmos.

As emendas constitucionais, que acabaram com o monopólio público nas telecomunicações (EC nº 8 de agosto de 1995) e na distribuição de gás por dutos e no setor petrolífero (EC nº 9 de novembro de 1995), foram o primeiro passo para que a privatização pudesse ser estendida a esses setores. Após a aprovação dessas emendas, foram promulgadas leis que regulamentaram o fim do monopólio estatal em cada um dos setores (Lei nº 4.972 de julho de 1997 – conhecida como a Lei Geral de Telecomunicações - e Lei nº 9.478 de agosto de 1997 – a chamada Lei do Petróleo) e permitiram a participação da iniciativa privada nesses segmentos.

---

<sup>19</sup> Como instrumento de incentivo às privatizações foi permitido que os investidores pagassem pelas ações das empresas estatais não somente com dinheiro, mas também com diversos títulos públicos, aceitos pelo seu valor nominal, apesar de serem negociados no mercado com deságios significativos. Esses títulos, chamados “moedas de privatização”, eram principalmente dívida não paga do governo também denominados pela imprensa de “moeda podre”.



**Tabela 3: Privatizações no Brasil  
Resultados Setoriais- 1991/2002**

Setor	US\$ bilhões	% Total
Telecomunicações	33,4	31,8%
Energia Elétrica	32,2	30,6%
Mineração	8,8	8,3%
Siderurgia	8,2	7,8%
Financeiro	6,4	6,0%
Petróleo	4,8	4,6%
Petroquímico	3,7	3,5%
Transportes	2,3	2,2%
Gás	2,1	2,0%
Saneamento	0,7	0,7%
Portuário	0,4	0,4%
Outros	2,3	2,2%
1991 - 1994	11,9	11,3%
1995 - 2002	93,4	88,7%
<b>TOTAL</b>	<b>105,3</b>	<b>100,0%</b>

Elaboração Própria. Fonte Primária: BNDES.

Isto posto, a seguir, serão enfatizados os diversos aspectos que relacionam o processo de privatização e a política macroeconômica subjacente a estabilização promovida pelo Plano Real. A estreita ligação entre os dois fenômenos é fundamental para entender o empenho do governo federal tanto para promover as mudanças institucionais necessárias à ampliação do PND quanto para induzir a inclusão, a partir de 1996, das empresas estaduais no processo de desestatização.

Os grandes déficits em conta corrente acumulados nos primeiros anos do Plano Real tornaram o governo brasileiro bastante dependente do financiamento externo. Em um contexto internacional de relativa abundância de capitais, o diferencial entre as taxas de juros internas e externas – garantido pela política de juros altos praticada pelo Bacen – permitia ao governo brasileiro captar recursos no exterior sem maiores dificuldades a despeito de tal política contribuir para a deterioração das contas fiscais.

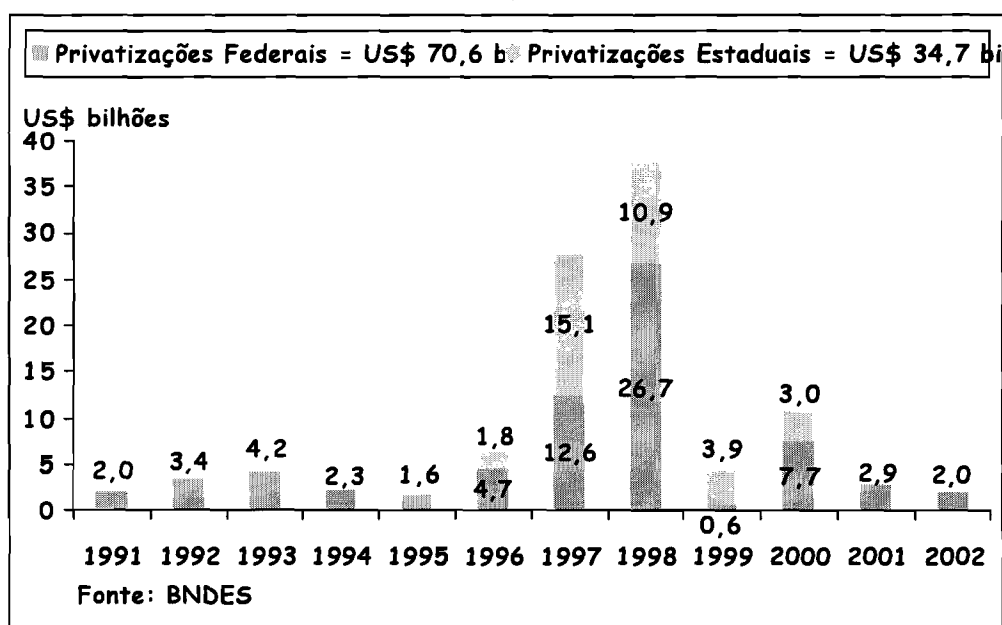
A crise asiática, ocorrida em 1997, ao mesmo tempo em que alterou as condições de financiamento externo, forçou o governo brasileiro a elevar ainda mais a taxa de juros. O problema é que, ao elevar a taxa de juros, o governo também elevou o custo da dívida pública interna. Isso gerava enorme desconfiança no mercado internacional quanto a capacidade do setor público de honrar seus compromissos e, com isso, o acesso ao financiamento externo tornava-se ainda mais oneroso.

Com a piora das condições de financiamento externo decorrente das crises asiática e russa (que ocorreu logo depois, em 1998), a privatização tornou-se um fato crucial para o governo, assumindo um papel vital na própria sobrevivência do Plano Real. Após 1997, a venda de importantes empresas dos setores de serviços: (a) ao contar com significativa participação do capital estrangeiro, reduziu a necessidade de contrair empréstimos

externos para financiar o déficit em conta corrente; e (b) abriu a possibilidade de uso dos recursos da privatização para o abatimento da dívida pública, evitando que a mesma assumisse uma dinâmica explosiva, a despeito dos crescentes déficits públicos registrados desde 1995.

Os números relativos às privatizações realizadas entre 1997 e 1998 são bastante elucidativos no que tange ao papel assumido pelas privatizações no enfrentamento dos desequilíbrios das contas externas e fiscais. Nesse período, foram gerados US\$ 65,2 bilhões de receita, o que representa mais da metade do que foi apurado com todas as privatizações realizadas a partir de 1991 até 2002 – US\$ 105,3 bilhões (Gráfico 3).

**Gráfico 3:**  
**Decomposição anual das privatizações 1991/2002**



A distribuição setorial das receitas de privatização revela a importância dos setores de telecomunicações e energia elétrica para os resultados alcançados após as crises asiática e russa. Tais setores, cuja desestatização ganhou força somente a partir de 1997, responderam por cerca de 62% da receita de privatizações obtidas entre 1991 e 2002 (Tabela 3). Em ambos os casos, as vendas, em sua maioria, foram realizadas com grande ágio sobre o preço mínimo, quase todos os pagamentos foram feitos em moeda corrente, e contaram com elevada participação de investidores estrangeiros.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> A seguir, serão apresentados os dados relativos às empresas privatizadas dos setores de telecomunicações e energia elétrica. Embora a maior parte dos leilões tenham ocorrido entre 1997 e 1998, há uma pequena parcela que foi realizada em outros anos. Por essa razão, a soma dos resultados dos dois setores não é coincidente com o valor apurado no período em questão.

As privatizações do setor de telecomunicações totalizaram US\$ 33,4 bilhões, dos quais cerca de 92% foram arrecadados pelo governo federal. Praticamente todas as ações foram pagas com moeda corrente e as vendas foram feitas com um ágio médio de 73,2%. Os investidores estrangeiros tiveram 60% de participação na receita dos leilões.<sup>21</sup>

As privatizações do setor elétrico totalizaram US\$ 32,2 bilhões, dos quais cerca de 83% foram arrecadados pelos governos estaduais. Do total coletado por esta esfera de governo, US\$ 24,2 bilhões corresponderam à venda de empresas estaduais de energia e US\$ 2,4 bilhões à venda de participações minoritárias. Quase todas as ações foram pagas com moeda corrente e as vendas foram feitas com um ágio médio de 44%. Os investidores estrangeiros tiveram 46% de participação na receita dos leilões.<sup>22</sup>

## 5. A LÓGICA DAS PRIVATIZAÇÕES ESTADUAIS

Conforme mencionado, o processo de privatização estadual teve início a partir de 1996. Diversos estados definiram e aprovaram seus próprios programas de desestatização, abrangendo várias áreas e setores: energia elétrica, instituições financeiras, gás, transportes urbanos, rodovias, ferrovias, serviços de saneamento etc.

A crônica falta de caixa dos governos estaduais era apontada como uma das principais justificativas para a privatização. A dificuldade dessa esfera de governo de manter um nível mínimo e indispensável de investimento nos setores que estavam sob sua responsabilidade tornava premente a abertura ao capital privado. Conforme aponta CINTRA (1997), sem esse mínimo indispensável, corria-se, por exemplo, o risco de colapso dos respectivos sistemas básicos de transporte e saneamento, sem falar em educação, saúde e segurança pública.

Seguramente, esses motivos constituem a principal explicação para as privatizações nos setores de gás, transportes urbanos, rodovias, ferrovias, serviços de saneamento etc. Mas, no que tange ao setor de energia elétrica e às instituições financeiras, a principal motivação foi o abatimento do estoque da dívida estadual tanto através da venda de ativos quanto por meio da transferência de dívida para a iniciativa privada; e o fator propulsor foram as considerações macroeconômicas sobre a decisão de privatizar apontadas na seção anterior.

Ao governo federal, as privatizações estaduais interessavam basicamente por dois motivos. Primeiro, conforme mencionado, a venda de empresas do setor de energia junto com o de telecomunicações foi essencial para captar recursos externos em um contexto de relativa restrição de crédito internacional. Embora a União tivesse a titularidade sob os serviços de energia de elétrica, a distribuição era operada pelos estados; assim, para que o governo federal pudesse vender suas empresas geradoras de eletricidade era essencial a privatização em âmbito estadual. Segundo, a receita da venda dos ativos de propriedade estadual era vista como um instrumento para abatimento do estoque da dívida dessa esfera de governo e, conseqüentemente, de melhoria das contas públicas como um todo.

<sup>21</sup> Espanha, Estados Unidos e Portugal foram os maiores compradores externos, com participação da ordem de 17,5%, 13% e 15%, respectivamente.

<sup>22</sup> Espanha e Estados Unidos foram os maiores compradores externos.

Isso explica o claro incentivo dado pelo governo federal aos estados para implementarem seus próprios programas de privatização. Para tanto, basicamente dois expedientes foram utilizados.

Primeiro, através do BNDES, o governo federal criou um programa de adiantamento aos estados de receita de privatização. O BNDES oferecia empréstimos aos governos estaduais que aprovassem leis de privatização, aceitando como garantia um bloco acionário de controle das empresas que os estados declarassem ser objeto de privatização. Se, posteriormente, a venda não fosse realizada, o BNDES tomaria posse das ações e, através da sua alienação, recuperaria o adiantamento concedido.

O segundo incentivo relacionava-se ao Programa de Ajuste Fiscal e Reestruturação Financeira dos Estados destinado ao refinanciamento do conjunto das dívidas estaduais por parte do governo federal.<sup>23</sup> O Programa ofereceu aos estados condições de financiamento, em termos de prazo e de juros, bastante favoráveis. No entanto, o reescalonamento incluiu apenas 80% das dívidas, com os 20% restantes a serem pagos com antecedência sob a forma de ativos. A única opção para a maioria das administrações estaduais foi repassar para o governo federal o controle acionário de suas empresas ou a receita obtida da privatização.<sup>24</sup>

Em resumo, sem dúvida, a crônica falta de caixa dos governos estaduais e, sobretudo, a necessidade dos mesmos promoverem um profundo ajuste fiscal e patrimonial constituíram um ímpeto para que essa esfera de governo desenvolvesse seus próprios programas de privatização, mas é inegável que o deslanche e a dinâmica do processo foram, em grande medida, influenciados pelo governo federal.

## 6. A LEI DE CONCESSÕES DOS SERVIÇOS PÚBLICOS<sup>25</sup>

O artigo 175 da Constituição Federal (CF) de 1988 diz que incube ao Poder Público, **na forma de lei**, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Ou seja, a Constituição atribui às três esferas de governo – União, estados e municípios – a responsabilidade pela prestação de serviços públicos, mas permite que a mesma seja delegada a terceiros. Não obstante, conforme visto, até a metade da década de 90, a iniciativa privada estava quase totalmente ausente dos setores de serviços públicos no Brasil. Somente com a promulgação da Lei de Concessões (Lei nº 8.987), em 13/02/95, é que esse quadro começou a ser alterado.

A Lei de Concessões, ao estipular as diretrizes gerais para a licitação das concessões, regulamentou o artigo 175 da CF e, com isso, criou oportunidades para que as diferentes esferas de governo pudessem transferir à iniciativa privada a prestação de serviços de utilidade pública – como os presentes nos setores de energia,

---

<sup>23</sup> Foram excluídas do Programa as dívidas que já haviam sido objeto de renegociação. Para maiores detalhes sobre as rodadas de renegociação de dívidas estaduais anteriores ao acordo de 1997, ver Box III.

<sup>24</sup> Maiores detalhes sobre o acordo de renegociação das dívidas estaduais de 1997 serão comentados no Capítulo II.

<sup>25</sup> Os comentários relativos à Lei de Concessões levam em consideração sua redação atualizada face às modificações introduzidas pelas Leis nº 9.074 de 07/07/95 e 9.648 de 27/05/98.

telecomunicações, transportes, saneamento, distribuição de gás etc. Com a promulgação dessa Lei, foram fixadas regras gerais para a prestação privada desses serviços por meio de contratos de concessão e, a partir das mesmas, foi possível, quando se julgou necessário, criar uma legislação específica a cada setor.

Para compreender melhor o papel da Lei de Concessões, é preciso levar em consideração os distintos aspectos que envolvem o processo de privatização. Quando se trata de atividade econômica exercida diretamente pelo Estado através de suas empresas, a privatização é feita através da venda do controle acionário das mesmas para o setor privado, desvinculando-se a administração do setor. Quando se trata dos serviços públicos, o que se transfere à iniciativa privada é apenas a responsabilidade pela sua prestação. O serviço continua sendo público e, embora o financiador do empreendimento não seja mais o Estado, cabe ao mesmo a fiscalização e a regulação do serviço transferido. As situações são distintas porque ao contrário de uma fábrica que pode ser fechada após ser privatizada sem maiores conseqüências para a coletividade, se, por exemplo, faltar luz, as cidades ficam às escuras, os hospitais param, as indústrias não produzem... A concessão do serviço público é uma alternativa que envolve a parceria com o setor privado e deve ser feita por meio de um contrato que estabeleça as normas relativas à prestação privada de um serviço que é público. Daí surge a importância da existência de um aparato legal no qual os contratos possam ser baseados.

Além dos aspectos anteriormente levantados, a Lei de Concessões foi importante para o avanço da desestatização dos serviços públicos porque forneceu garantias que tornaram esse tipo de empreendimento interessante para a iniciativa privada. Os direitos e obrigações das concessionárias foram claramente estabelecidos, e a necessidade de um sistema tarifário e regulador que garantisse o equilíbrio econômico e financeiro da concessão foi reconhecido.

A Lei restringiu ao máximo subsídios governamentais e determinou que o concessionário deverá prestar os serviços por sua conta e risco. Não obstante, o estabelecimento de um sistema tarifário não mais baseado no custo do serviço e sim no preço definido no contrato de concessão cumpriu o papel de minimizar esse risco e, dessa forma, incentivou a participação privada na prestação de serviços que tradicionalmente eram ofertados pelo Estado.

Em outras palavras, como o setor privado tem sempre o objetivo do lucro, é da possibilidade real de obtê-lo, através da tarifa, que vai surgir o seu interesse na prestação de serviços públicos. Caso contrário, não haverá licitantes interessados. O importante para o concessionário é assegurar que a equação econômico-financeira efetuada na proposta inicial seja mantida ao longo do tempo. Para esse propósito, a Lei de Concessões estabeleceu regras que permitem ao concessionário preservar o valor real da tarifa, por ele oferecida no contrato, das vicissitudes que possam afetar o equilíbrio daquela equação inicial.

Outro aspecto que merece destaque é que, por meio da permissão para a formação de consórcios, a Lei de Concessões abriu a possibilidade de participação do capital externo na prestação de serviços públicos.

Em suma, a Lei de Concessões foi importante para o processo de desestatização dos serviços de utilidade pública porque, de um lado, lançou as bases legais para que

qualquer uma das três esferas possa conceder a terceiros a responsabilidade pela prestação desses serviços e, de outro lado, porque criou condições para atrair a iniciativa privada para o negócio.

Para compreender as oportunidades que a desestatização da prestação dos serviços de utilidade pública cria em termos de geração de recursos, é preciso levar em consideração as distintas formas através do processo de privatização pode ser operado.

No caso em que os serviços públicos são prestados através de empresas estatais, a privatização pode envolver a transferência do controle acionário das empresas ainda que o Poder Público continue tendo a titularidade do serviço. Em tal caso, o potencial de arrecadação de recursos é grande e está vinculado à cotação das ações da empresa na data do leilão. A alienação da empresa gera de uma só vez uma receita de capital capaz de complementar os recursos correntes. Independente da magnitude dos recursos gerados bem como da destinação que será dada aos mesmos, o importante a ser observado é que nessa situação as receitas auferidas têm um caráter extraordinário.

Outra forma de proceder a desestatização é através da concessão à iniciativa privada apenas do direito de exploração de determinado serviço. A infra-estrutura existente é utilizada pelo concessionário durante a vigência do contrato; esgotado esse prazo, volta a ser incorporada ao patrimônio público. Nesse caso, não há transferência de propriedade por meio da venda de ativos e a possibilidade de obter recursos decorre, basicamente, da prerrogativa dada pela Lei de Concessões de que o poder concedente efetue a cobrança pela outorga da concessão.<sup>26</sup>

Quando a concessão prioriza a arrecadação de recursos para o Tesouro, o critério utilizado pelo poder concedente para selecionar o vencedor da licitação privilegia o candidato que se dispuser a pagar mais pela concessão ofertada. Regra geral, o pagamento é feito em prestações mensais equivalentes à duração do contrato. Por meio desse expediente, é gerado um fluxo de ingressos correntes que poderá ser renovado a cada contrato de concessão. Tal fluxo pode ainda ser complementado pela decisão do poder concedente de recolher um percentual da receita apurada mensalmente pelo concessionário.

Em comparação com a situação anterior, onde arrecadação de recursos decorre da alienação de ativos, a vantagem da obtenção de recursos por meio dos mecanismos supracitados é a geração de um fluxo de receitas que não tem caráter extraordinário. Por outro lado, o potencial de arrecadatório é menor e está condicionado pela tarifa que o Poder Público é capaz de impor.

Uma vez que a Lei de Concessões determina o estabelecimento de um sistema tarifário condizente com o equilíbrio econômico e financeiro da concessão, é óbvio que, quando o poder concedente decide cobrar qualquer ônus pela concessão, a tarifa oferecida pelo licitante terá que ser maior. Se o ônus imposto implicar na necessidade do estabelecimento de uma tarifa muito elevada, a concessão pode não ser viável, pois a

<sup>26</sup> De acordo com a Lei de Concessões, o poder concedente é a União, o estado, o Distrito Federal ou o Município, em cuja competência se encontre o serviço público. As competências de cada ente federado são estabelecidas constitucionalmente.

população não estaria disposta a pagar um alto preço pela prestação privada de um serviço que é público.

Além disso, quando a concessão visa o aumento do investimento no setor e é motivada pelo desejo de que os recursos financeiros dos quais o concessionário dispõe sejam canalizados para a universalização dos serviços no prazo mais curto possível, é recomendável que a concessão seja não onerosa. Nesse caso, o critério de seleção do vencedor da licitação deve ser o de menor tarifa.

Resumindo, a desestatização da prestação dos serviços de utilidade pública pode gerar recursos através de duas formas: pela transferência do controle acionário da empresa estatal prestadora do serviço a ser executado pela iniciativa privada ou pela cobrança da outorga da concessão do direito de exploração de determinado serviço. No primeiro caso, existe um grande potencial de arrecadação, mas o impacto da receita sobre o orçamento público acontece de uma só vez, isto é, tem um efeito *once-for-all*. No segundo caso, pode ser gerado um fluxo de receitas correntes que não são extraordinárias, mas, como o potencial arrecadatório é menor, essa fonte de receita pode não representar maiores impactos sobre o orçamento. Em tal caso, se a desestatização é vista como forma de coleta de recursos para o poder concedente com grande ênfase na cobrança da outorga, é prejudicado o objetivo de longo prazo de melhoria e expansão da cobertura dos serviços. A cobrança da outorga onera o concessionário e dificulta a transferência dos ganhos da privatização à população mediante a cobrança de tarifas mais baixas.

## 7. LEGISLAÇÃO BÁSICA SOBRE *ROYALTIES* E PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS RELATIVOS AO PETRÓLEO E GÁS NATURAL<sup>27</sup>

*Royalties* e participações especiais são espécies de compensação financeira devidas aos governos subnacionais pela exploração e produção de petróleo e gás natural por parte das empresas concessionárias destas atividades.<sup>28</sup> Tais receitas também são chamadas de participações governamentais.

A legislação aplicada aos direitos de *royalties* foi sendo alterada ao longo do tempo, permitindo um aumento do volume total das compensações pagas aos estados e municípios que são beneficiários das mesmas. As normas básicas que regem a matéria, enquanto evoluíam, permitiram o crescimento dos percentuais de distribuição de *royalties* aos beneficiários, aumentaram as áreas sobre as quais incidem o pagamento destes e instituíram novas compensações financeiras; o que se traduziu num benéfico efeito combinado para os que auferem estas receitas.

O pagamento das compensações financeiras teve início com a Lei nº 2004 de 03/10/1953, que instituiu o monopólio estatal das atividades ligadas ao petróleo.

Essa Lei determinou que a Petrobrás e subsidiárias deveriam pagar 5% sobre o valor do óleo extraído ou do xisto ou do gás para os estados e territórios com lavra de petróleo. Estes, por seu turno, deveriam distribuir 20% do que receberam entre os seus respectivos municípios, conforme a produção de óleo em cada um deles.

<sup>27</sup> Essa seção está baseada em Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE/RJ (2000).

<sup>28</sup> A União também tem direito à compensação financeira, mas esse aspecto não é comentado em função dos propósitos dessa pesquisa.

Em ambos os casos, a Lei estipulou que os pagamentos seriam trimestrais.

O pagamento de *royalties*, embora previsto na legislação brasileira desde 1953, só passou a ser considerado importante quando a Lei nº 7.990/89 determinou que o mesmo fosse mensal.

A chamada Lei do Petróleo (Lei nº 9.478/97) juntamente com o Decreto nº 2.705/98 ampliaram o percentual de pagamento de *royalties* e instituíram as participações especiais, aumentando sensivelmente o volume de recursos destinados aos governos subnacionais. Os beneficiados por esse processo são os estados e respectivos municípios onde se localizam as reservas de petróleo e gás natural do Brasil, merecendo destaque o Rio de Janeiro – detentor de 88% das reservas de petróleo do país e 49% das de gás natural.<sup>29</sup>

O percentual dos *royalties* a serem pagos aos governos subnacionais foi aumentado de 5% para 10%.

As participações especiais – instituídas pelo Decreto nº 2.705/98 – constituem uma espécie de compensação financeira extraordinária nos casos de grande volume de produção ou de grande rentabilidade. Deve ser paga em relação a cada campo de uma dada área de concessão, a partir do trimestre em que ocorrer a data de início da respectiva produção.

A legislação determinou ainda que as participações especiais devem ser calculadas sobre a receita bruta da produção, deduzidos os *royalties*, os investimentos na exploração, os custos operacionais, a depreciação e os tributos previstos na legislação em vigor.

Com relação às restrições ou limitações na aplicação dos recursos auferidos com os *royalties*, toda a legislação pertinente, desde a Lei 2004/53, passando pelas normas que sucessivamente a alteraram, reservou dispositivo para tratar do assunto.

A Lei 2004/53 estabeleceu que os beneficiários deveriam aplicar os recursos, preferencialmente, na produção de energia elétrica e pavimentação de rodovias.

A Lei 7453/85 ampliou o disposto anteriormente. Além da aplicação na produção de energia elétrica e pavimentação de rodovias, foi determinado que os recursos deveriam ser aplicados, preferencialmente, no abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e saneamento básico.

A Lei 7225/86, ao invés de preferencialmente, passou a determinar que os recursos fossem aplicados exclusivamente nas áreas supracitadas.

A existência de restrições à aplicação dos recursos, entretanto, não chegava a ser questionada pelos beneficiários, pois o pagamento trimestral das indenizações, dependendo do comportamento da inflação no período, determinava que os recursos auferidos pelos estados e municípios não tivessem maior importância em seus respectivos orçamentos.

---

<sup>29</sup> Os demais estados beneficiários dos pagamentos de compensação financeira são na ordem de importância: RN, BA, AM, SE, ES, AL, CE, SP, PR e SC.



A Lei 7990/89, além de ter conferido periodicidade mensal aos pagamentos das compensações financeiras, garantiu aos gestores maior liberdade no uso dos recursos. Essa Lei, juntamente com a Lei 8001/90, determinou que o pagamento das compensações deveria ser efetuado mensalmente, diretamente aos governos subnacionais, até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador, devidamente corrigido pela variação do Bônus do Tesouro Nacional (BTN) ou outro parâmetro de correção monetária que venha a substituí-lo. A única restrição à aplicação dos recursos é que os mesmos não fossem utilizados em pagamento da dívida e no quadro permanente de pessoal.

A Lei 9478/97 – que ampliou o volume de compensações financeiras a serem pagas aos estados e municípios – não fez nenhuma menção acerca dos setores em que os recursos dos *royalties* do petróleo devem ser aplicados.

Isso faz com que o Tribunal de Contas da União – órgão consultado pelos governos subnacionais acerca da legalidade da aplicação dos recursos dos *royalties* em determinadas atividades ou programas – interprete que os dispositivos sobre a matéria fixados pelas Leis de 1989 e 1990 permaneçam válidos.

A conclusão é que o gestor está livre para aplicar os recursos de *royalties*, desde que em atendimento do interesse público e respeitando as normas de direito financeiro e os demais princípios gerais de direito público, sendo vedada, porém, a aplicação em pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal.

Na prática, contudo, conforme demonstra estudo do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE/RJ (2000), o panorama é outro.

Esse estudo utiliza como exemplo o confronto entre os recursos de *royalties* recebidos e os investimentos realizados por alguns municípios do estado do Rio de Janeiro no ano de 1998.

Dentre os 45 municípios do estado que receberam compensações financeiras em 1998, cinco destinaram menos recursos à rubrica investimentos daqueles recebidos como indenização pela exploração de petróleo (Tabela 4).

**Tabela 4:**  
**Relação entre *Royalties* e Investimentos em Municípios Selecionados RJ**

<i>Município</i>	Investimentos (R\$ Mil)	Receita de <i>Royalties</i> (R\$ Mil)	Investimentos/ <i>Royalties</i> (%)
Macaé	6.110	11.054	55,3
Quissamã	2.558	3.753	60,3
Cabo Frio	3.204	4.380	73,1
Casimiro de Abreu	1.601	2.653	60,3
Rio das Ostras	1.765	3.969	44,5

Elaboração Própria. Fonte Primária: TCE/RJ (2000).

É importante destacar que esses municípios estão entre os que mais receberam recursos de *royalties* em 1998. Tais cidades receberam R\$ 26 milhões – metade do total arrecadado a título de *royalties* pelo conjunto dos municípios, incluindo a capital.

Segundo o estudo, essa situação induz à constatação de que nesses municípios os recursos dos *royalties* foram direcionados para o pagamento de despesas correntes.

Outro exemplo de que, na prática, os recursos provenientes de *royalties* e participações governamentais têm sido aplicados para finalidades não previstas na legislação foi a sua utilização no acordo de refinanciamento de dívida estabelecido entre o estado do Rio de Janeiro e o governo federal, assim como vem sendo pleiteado pelo estado do Espírito Santo que um acordo semelhante seja efetuado com a União.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Para maiores detalhes sobre o acordo celebrado entre a União e o estado do Rio de Janeiro, ver seção 5 do Capítulo II.

## CAPÍTULO II

### As Finanças Estaduais Após o Plano Real, o Programa de Renegociação da Dívida de 1997/1998, os Principais Resultados das Privatizações Estaduais e as Receitas de Compensações Financeiras

#### 1. OS ANTECEDENTES DO ACORDO DE RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA

Nos três primeiros anos conseqüentes ao Plano Real, assistiu-se a uma progressiva deterioração das contas subnacionais. Após 1994, entre 1995 e 1998, os estados e municípios apresentaram sucessivos e crescentes déficits primários (Tabela 5).

**Tabela 5:**  
**Resultado Primário do Setor Público 1991/2003 - % PIB**

	Setor Público Consolidado	Governo Central 1/	Governos Estaduais e Municipais			Empresas Estatais
			Total	Estados	Município:	
1991	-2,86	-0,84	-1,33	-	-	-0,69
1992	-2,25	-1,27	-0,34	-	-	-0,63
1993	-2,60	-1,41	-0,54	-	-	-0,65
1994	-5,04	-3,04	-0,82	-	-	-1,18
1995	-0,36	-0,58	0,17	-	-	0,05
1996	0,09	-0,38	0,55	-	-	-0,08
1997	0,91	0,26	0,72	-	-	-0,07
1998	-0,01	-0,55	0,19	0,41	-0,22	0,35
1999	-3,28	-2,40	-0,23	-0,16	-0,07	-0,65
2000	-3,55	-1,92	-0,57	-0,43	-0,14	-1,06
2001	-3,64	-1,83	-0,87	-0,60	-0,27	-0,93
2002	-3,92	-2,39	-0,79	-0,64	-0,16	-0,74
até mai 2003	-5,73	-4,41	-1,22	-1,11	-0,11	-0,10

Elaboração Própria. Fonte Primária: Bacen.

1/ Inclui governo federal, INSS e Banco Central.

(-) superávit; (+) déficit

Embora as estatísticas divulgadas pelo Banco Central não permitam a desagregação dos resultados de estados e municípios, pode-se dizer que a crise expressa nos déficits primários obtidos após a estabilização foi, sobretudo uma crise dos estados.

Segundo RIGOLON e GIAMBIAGI (1999), os governos estaduais, a exemplo do que ocorreu no governo federal, concederam expressivos aumentos salariais no final de 1994 e primeiro quadrimestre de 1995, confiantes – equivocadamente – na continuação do grande incremento de receita ocorrido logo após o lançamento do plano de estabilização, que esteve associada à elevação significativa da taxa de crescimento bem como à virtual eliminação da corrosão inflacionária da arrecadação (efeito Olivera-Tanzi). Com o esgotamento do efeito Tanzi e a desaceleração do crescimento econômico ocorreu diminuição do crescimento das receitas tributárias.<sup>31</sup>

Os sistemas financeiros estaduais também sofreram com a queda da inflação e a conseqüente perda de receitas inflacionárias. Vários bancos estaduais tornaram-se insolventes, em parte devido à inadimplência de seus próprios acionistas controladores.

Finalmente, ainda segundo os dois autores, a crise podia ser entendida como sendo estadual porque os municípios – como desde sempre tiveram menos alternativas para se endividar – tiveram uma dívida modesta e enfrentaram na prática, na maioria dos casos, uma restrição de crédito que os obrigava a limitar sua despesa ao tamanho da receita, embora em alguns casos tenham ocorrido desequilíbrios que se traduziram em atrasos no pagamento do funcionalismo. Já no caso dos estados, as maiores facilidades de financiamento – somadas à força dos governadores – permitiram no Brasil, historicamente, a existência de déficits muito maiores que os dos municípios.

Os estados – proibidos pela emenda constitucional 3/93 de emitir novos títulos que não tivessem por finalidade financiar o déficit operacional referente à dívida mobiliária<sup>32</sup> – passaram a enfrentar crescentes dificuldades de caixa e a financiar-se através de custosos empréstimos de antecipação de receita orçamentária (AROs) obtidos junto à rede bancária privada, a atrasar compromissos, inclusive relativos a serviço da dívida e folha de salários, e a exercer crescente pressão política para a renegociação de dívidas já refinanciadas nos acordos de 1989 e 1993.

A não definição de condições sustentáveis para o total das dívidas estaduais e a rolagem da dívida mobiliária (que havia ficado de fora das negociações anteriores) com base em altas taxas de juros contribuíram para aumento do componente financeiro do endividamento e para a deterioração patrimonial dos bancos e empresas públicas. Esse quadro de crise aguda das finanças estaduais criou um ambiente favorável para que o governo federal lançasse um programa de refinanciamento da dívida estadual que, pela primeira vez, associava o apoio financeiro federal ao ajuste patrimonial dos estados.

---

<sup>31</sup> Entre 1994 e 1995, a receita disponível estadual cresceu, em termos reais, 18%. Entre 1996 e 1995, aumentou 9%. Em 1997 em relação ao ano anterior ainda obteve um crescimento de 5%, para decrescer em 1998 em -3% (ver Tabela 1 do Capítulo I).

<sup>32</sup> A emenda constitucional nº 3 de dezembro de 1993 representou uma tentativa do governo federal de conter a expansão da dívida mobiliária estadual. A emenda limitava até 31/12/99 o lançamento de novos títulos ao valor necessário à rolagem do principal e à correção monetária, deixando de fora os juros, que deveriam ser pagos. A exceção ficou por conta do ano de 1995, quando alguns estados e municípios obtiveram autorização do Senado para emitir títulos que tinham por finalidade o pagamento de precatórios judiciais.

## 2. O PROGRAMA DE AJUSTE FISCAL E REESTRUTURAÇÃO FINANCEIRA DOS ESTADOS<sup>33</sup>

Em 1996, a Medida Provisória nº 1.560 criou o Programa de Ajuste Fiscal e Reestruturação Financeira dos Estados, onde o refinanciamento da dívida dependeria de medidas de reestruturação e ajuste fiscal a serem estabelecidas em lei. Em 1997, a Lei nº 9.496 definiu critérios para disciplinar a renegociação e concedeu ao governo federal amplos poderes para renegociar as dívidas mobiliárias e contratuais dos estados com base em metas e compromissos a:

- (i) dívida em relação à receita líquida real (RLR);
- (ii) resultado primário;
- (iii) arrecadação de receitas próprias;
- (iv) privatização, permissão ou concessão de serviços públicos;
- (v) reforma administrativa e patrimonial; e
- (vi) despesas de investimento em relação à RLR.<sup>34</sup>

A Lei autorizou a União a conceder aos estados refinanciamento de suas dívidas contratuais e mobiliária, assim como as operações de antecipação de receita orçamentária (AROs). O refinanciamento deveria ocorrer em um prazo máximo de 30 anos, a uma taxa de juros real variando entre 6% e 7,5% com correção mensal pelo IGP-DI e amortização pela Tabela Price.

Para preservar a capacidade de pagamento dos estados – isto é, ajustar a relação entre fluxo e estoque da dívida – foram fixados limites máximos de comprometimento de receita com os encargos da dívida que variam, no longo prazo, entre 11,5% e 15% da RLR. Na maior parte dos casos, no entanto, o limite foi fixado em 13% da RLR.<sup>35</sup>

A Lei estabelecia ainda que, enquanto a dívida do estado fosse superior a sua respectiva RLR, os estados não poderiam emitir títulos no mercado interno. A contratação de novos empréstimos no exterior estava condicionada ao cumprimento das metas de trajetória da dívida.

Os pagamentos das prestações da dívida renegociada são garantidos pela vinculação das receitas próprias dos estados e dos repasses do FPE, recursos esses que podem ser bloqueados em caso de inadimplência.

O descumprimento das metas do programa de ajuste fiscal ou de qualquer cláusula dos contratos de renegociação implicará na elevação da taxa de juros da dívida renegociada para o nível correspondente ao custo de captação da dívida mobiliária

---

<sup>33</sup> As considerações sobre as condições e conteúdos dos acordos têm como fonte MORA (2002) e LOPREATO (2000a).

<sup>34</sup> A RLR considera a receita realizada nos últimos 12 meses, excluídas as receitas de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e as transferências aos municípios por participações constitucionais e legais.

<sup>35</sup> Em alguns estados, uma cláusula nos contratos fixa um percentual menor nos primeiro e segundo anos. Para Minas Gerais e São Paulo, esses limites menores foram fixa dos em 6,79% e 8,86%, respectivamente.

federal mais 1% ao ano, além do aumento do comprometimento da receita líquida real com os encargos em quatro pontos percentuais.

Finalmente, foi estabelecido que o equivalente a 20% do montante total refinanciado deveria ser pago à vista. Os recursos usados no pagamento dessa parcela, conforme mencionado no Capítulo anterior, originaram-se fundamentalmente da venda de patrimônio estadual. Para tanto, havia a opção dos estados transferiram à União ativos privatizáveis, aceitos pelo BNDES, conforme discriminados nos contratos. Nesse caso, o valor era registrado – definida uma data de corte – como conta gráfica no Tesouro Nacional. Os ativos oferecidos pelos estados receberam um valor provisório definido por avaliação prévia e foram incorporados ao Programa Nacional de Desestatização. O valor apurado na venda desses ativos serviam, então, para quitar o débito registrado na conta gráfica.

Dos 27 estados da Federação (incluindo o Distrito Federal), 25 assinaram acordos de refinanciamento das dívidas – a maior parte deles entre 1997 e 1998. O governo federal renegociou R\$ 131,8 bilhões de dívida, dos quais R\$ 15,6 bilhões foram registrados na conta gráfica. A dívida renegociada foi preponderantemente mobiliária e junto a instituições financeiras. Os quatro estados mais endividados (SP, MG, RJ e RS) absorveram praticamente 90% dos recursos destinados ao refinanciamento (Tabela 6).

Os acordos foram assinados individualmente e as diferenças entre fundamentos, na maior parte dos casos, podem ser atribuídas a não disponibilidade de bens e direitos suficientes para quitar os 20% à vista. As melhores condições, em termos de prazo e de taxa de juros, foram atreladas à disponibilidade de efetuar o tal pagamento.

Pelas condições acima citadas, o acordo de refinanciamento estabelecido a partir da Lei 9.496/97 deve ser visto como parte integrante de um programa mais abrangente de reestruturação do Estado. O programa previu, como contrapartida do refinanciamento das dívidas estaduais, um rigoroso ajuste fiscal e a privatização e/ou liquidação de empresas e bancos estaduais.

Conforme aponta LOPREATO (2000a), o governo federal, ao vincular ajuste fiscal e reforma patrimonial, estendeu ao plano estadual o objetivo de diminuir a participação do setor público na economia. O programa de privatização das empresas estaduais cumpriu a tarefa de levar adiante o entendimento oficial sobre o papel do setor público na nova estratégia de desenvolvimento e, ao mesmo tempo, eliminar focos de expansão fiscal e de descontrole das contas públicas, retirando dos governadores o domínio de espaços de circulação financeira e de gestão de gastos.

### **3. AS PRIVATIZAÇÕES ESTADUAIS – PRINCIPAIS RESULTADOS<sup>36</sup>**

Conforme mencionado no Capítulo anterior, a crise fiscal-financeira enfrentada pelos estados constituiu um ímpeto para que os mesmos desenvolvessem seus próprios programas de privatização a partir de 1996, mas é inegável que o deslanche e a dinâmica do processo foram, em grande medida, influenciados pelo governo federal. Para

---

<sup>36</sup> Os resultados apresentados nessa seção baseiam-se nas privatizações apoiadas pelo BNDES.

compreender o significado dos resultados, apresentados a seguir, é preciso levar em consideração esses aspectos.

**Tabela 6:**  
**A dívida refinanciada pela Lei 9.496/97 R\$ milhões de dez. de 2000**

	Dívida Renegociada	Conta Gráfica	Dívida Assumida	Distribuição da Dívida Assumida
<b>BRASIL</b>	<b>131.796,9</b>	<b>15.626,2</b>	<b>116.170,7</b>	<b>100,0</b>
<b>N+NE+CO</b>	<b>10.293,3</b>	<b>1.432,2</b>	<b>8.861,1</b>	<b>7,6</b>
<b>S+SE</b>	<b>121.503,6</b>	<b>14.194,0</b>	<b>107.309,6</b>	<b>92,4</b>
ACRE	25,6	4,8	20,7	0,0
AMAZONAS	159,5	31,9	127,6	0,1
PARÁ	364,8	34,7	330,1	0,3
RONDÔNIA	195,4	37,9	157,5	0,1
RORAIMA	9,6	1,8	7,9	0,0
AMAPÁ			0,0	0,0
TOCANTINS			0,0	0,0
<b>NORTE</b>	<b>754,9</b>	<b>111,1</b>	<b>643,8</b>	<b>0,6</b>
MARANHÃO	325,3	63,0	262,3	0,2
PIAUI	333,7	64,0	269,7	0,2
CEARÁ	187,5	34,5	153,1	0,1
RIO GRANDE DO NORTE	98,8	15,2	83,5	0,1
PARAÍBA	353,9	15,1	338,8	0,3
PERNAMBUCO	218,8	42,1	176,7	0,2
ALAGOAS	898,7		898,7	0,8
SERGIPE	524,4	55,6	468,8	0,4
BAHIA	1.293,4	244,4	1.049,0	0,9
<b>NORDESTE</b>	<b>4.234,5</b>	<b>533,9</b>	<b>3.700,6</b>	<b>3,2</b>
MINAS GERAIS	15.726,5	1.293,6	14.432,9	12,4
ESPÍRITO SANTO	571,3	36,3	535,0	0,5
RIO DE JANEIRO	20.300,8	2.233,3	18.067,6	15,6
SÃO PAULO	69.627,7	8.625,3	61.002,4	52,5
<b>SUDESTE</b>	<b>106.226,4</b>	<b>12.188,5</b>	<b>94.037,9</b>	<b>80,9</b>
PARANÁ	691,0	122,9	568,1	0,5
SANTA CATARINA	2.063,1	355,0	1.708,2	1,5
RIO GRANDE DO SUL	12.523,0	1.527,6	10.995,4	9,5
<b>SUL</b>	<b>15.277,2</b>	<b>2.005,5</b>	<b>13.271,7</b>	<b>11,4</b>
DISTRITO FEDERAL	771,0	152,8	618,1	0,5
GOIÁS	1.781,3	309,1	1.472,2	1,3
MATO GROSSO	1.108,7	214,7	894,1	0,8
MATO GROSSO DO SUL	1.643,0	110,6	1.532,4	1,3
<b>CENTRO-OESTE</b>	<b>5.304,0</b>	<b>787,2</b>	<b>4.516,8</b>	<b>3,9</b>

Elaboração Própria. Fonte Primária: MORA (2002)

Entre 1996 e 2001, as privatizações estaduais totalizaram US\$ 34,7 bilhões – sendo US\$ 27,9 bilhões relativos à receita de vendas e US\$ 6,8 bilhões referentes à transferência para o setor privado de dívidas das empresas. É importante notar que esse resultado foi praticamente todo atingido entre 1997 e 1998 – justamente os anos em que as privatizações eram vistas como instrumento de captação de recursos externos e quase todos os estados assinaram acordos de refinanciamento de dívida com a União (Tabela 7).<sup>37</sup>

**Tabela 7: Privatizações Estaduais  
1996/2001**

Setor	US\$ bilhões	% Total
Energia Elétrica	26,6	76,7%
Financeiro	2,2	6,2%
Telecomunicações	2,5	7,3%
Gás	2,1	6,0%
Saneamento	0,7	2,0%
Transportes	0,6	1,8%
1996	1,8	5,1%
1997	15,1	43,6%
1998	10,9	31,3%
1999	3,9	11,2%
2000	3,0	8,8%
2001	0,0	0,1%
<b>TOTAL</b>	<b>34,7</b>	<b>100,0%</b>

Elaboração Própria. Fonte Primária: BNDES.

Igualmente ilustrativos são os resultados setoriais. Do total arrecadado, mais de 86% (ou US\$ 28,8 bilhões) foram obtido através da privatização das empresas de energia elétrica e de instituições financeiras.<sup>38</sup>

A venda das empresas de energia elétrica, que foi concentrada nos anos de 1997 e 1998, tanto atendia ao objetivo de o ajuste das contas externas quanto fazia parte do processo de reestruturação das finanças dos estados (ver Tabela 7 e Tabela A3 do anexo estatístico para resultados setoriais e anuais).

<sup>37</sup> Conforme visto na seção anterior, dos 27 estados da Federação (incluindo o Distrito Federal), apenas Amapá e Tocantins não assinaram acordos de refinanciamento com a União. Dentre os 25 restantes, 23 firmaram contratos de renegociação entre 1997 e 1998. Apenas o Rio de Janeiro e o Distrito Federal assinaram seus contratos em 1999.

<sup>38</sup> Conforme demonstra a Tabela 7, a receita obtida com a privatização no setor de telecomunicações supera a obtida com a venda de instituições financeiras. No entanto, a mesma não é comentada porque correspondeu a um caso isolado de venda de uma empresa por parte de governo do Rio Grande do Sul. A privatização no setor de telecomunicações foi, acima de tudo, um movimento observado em âmbito federal.



Segundo informações disponíveis nas Resoluções do Senado que autorizaram o refinanciamento das dívidas estaduais, dentre os contratos dos 25 estados que assinaram acordo, em 14 (AC, CE, DF, MA, MS, PA, PB, PI, PR, RN, RS, SC, SE e SP) as empresas de energia elétrica eram mencionadas como parte do pagamento dos 20% à vista. É possível que esse número esteja subestimado porque não foi extraído diretamente dos contratos de renegociação das dívidas estaduais posto que os mesmos são sigilosos.

A privatização das instituições financeiras estaduais não cumpria exatamente o papel de captação de recursos para equilibrar o balanço de pagamentos e/ou para abatimento do estoque de dívida, mas era tida como estratégica no processo de ajuste fiscal dos estados uma vez que retirava dos governadores um importante veículo de endividamento.

À luz desses resultados, é possível fazer alguns comentários sobre a forma como os governos estaduais têm aproveitado as possibilidades abertas pela Lei de Concessões. O que se procura analisar é que em medida os recursos oriundos da desestatização do setor de serviços podem ser vistos como fontes alternativas de financiamento de investimentos nas áreas de atuação pública consideradas essenciais como educação, saúde e segurança.

Dentre os setores de serviços incluídos nos programas de privatização estadual, os números são inequívocos em mostrar que aquele onde a desestatização mais avançou foi o setor de energia elétrica. Nesse caso, a transferência à iniciativa privada da responsabilidade pela prestação do serviço ocorreu mediante a venda das empresas. Segundo visto no primeiro Capítulo, quando a privatização é operada dessa forma o potencial de arrecadação é grande, mas os recursos gerados tem um impacto *once-for-all* sobre as finanças públicas. Assim, mesmo que a destinação dos recursos não tenha sido unicamente a de honrar os serviços e a dívida, não se pode afirmar que as privatizações ocorridas nesse setor tenham contribuído para a promoção de uma reorientação sustentada das atividades estaduais em direção às áreas tidas como essenciais.

Para tanto, é de se esperar que seja gerado um fluxo recursos correntes capaz de financiar ao longo do tempo os investimentos nas referidas áreas. As oportunidades para obter recursos dessa natureza encontram-se, por exemplo, nas privatizações dos serviços de transporte e saneamento.<sup>39</sup> Nos dois casos, a concessão à iniciativa privada do direito de exploração do serviço com cobrança pela outorga da concessão pode gerar os referidos recursos. Entretanto, se observada a participação desses setores no total das receitas de privatizações estaduais – cerca de 3,8% –, verifica-se que foi fraco o seu desempenho em termos de arrecadação de recursos.

A primeira e, talvez, principal explicação para tal fato reside na própria lógica do processo de privatização estadual. Foi visto que o que motivou o engajamento dos

---

<sup>39</sup> Outros setores, como o de distribuição de gás, podem gerar os mesmos resultados. Os setores de transporte e saneamento foram selecionados porque se considera que os mesmos são ilustrativos para os propósitos dessa pesquisa. No caso do setor de transporte, especialmente no que tange às concessões rodoviárias, existem uma série de experiências que demonstram que os governos estaduais têm aproveitado de forma distinta as oportunidades de geração de recursos. No caso do setor de saneamento, existe um imbróglio jurídico sob a titularidade dos serviços que impede o avanço da desestatização e, conseqüentemente, limita o aproveitamento das referidas oportunidades.

governos estaduais no processo de privatização, que o governo federal já havia começado no início da década de 90, não foi o objetivo de promover a reorientação das atividades estaduais em direção às áreas tidas como essenciais, embora a mesma pudesse constar nos documentos oficiais. As privatizações só se tornaram prioridade na agenda dos governos estaduais quando os bens públicos, mediante o claro incentivo do governo federal, passaram a ser vistos como veículos para antecipação de receita e de abatimento da dívida. Isso explica, do ponto de vista dos governadores, o grande esforço em privatizar as empresas de energia elétrica.

A segunda explicação para a reduzida participação dos setores de transporte e saneamento na receita total de privatizações estaduais é que, o potencial de arrecadação das concessões realizadas nesses setores é, de fato, menor que daquelas que envolve venda de ativos. Isso é verdade especialmente no caso onde o que motiva a desestatização é a necessidade de realizar investimentos que o Poder Público não se encontra em condições de fazê-lo.

Terceiro, no setor de saneamento existe um imbrólio jurídico, no qual estados e municípios disputam a titularidade do serviço, que impedem avanços da privatização nesse setor.

Finalmente, é preciso levar em consideração que nem todas as concessões realizadas nos setores de transporte e saneamento constam das estatísticas do BNDES (base de informações utilizadas nessa seção).

A seguir são apresentadas algumas questões relativas às concessões rodoviárias e ao setor de saneamento consideradas ilustrativas para os propósitos dessa pesquisa.

#### **4. CASOS ILUSTRATIVOS DE CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS ESTADUAIS**

##### **4.1 As concessões rodoviárias<sup>40</sup>**

As concessões rodoviárias constituem um caso clássico de privatização por meio da transferência à iniciativa privada do direito de explorar um serviço público. Não há transferência de ativo e, regra geral, sua motivação tem sido a geração de investimentos na recuperação e na ampliação da infra-estrutura viária.

A discussão a respeito da implantação de um processo de concessões rodoviárias teve início em 1993. Apesar do grande interesse despertado no setor privado, as concessões só tomaram impulso a partir de 1996. A explicação para tal fato era a ausência de um ambiente institucional, regulatório e jurídico bem definido. Com a Lei de Concessões esse problema, em grande parte, foi resolvido e as concessões tanto federais quanto estaduais deslancharam.

No caso das concessões federais foi adotado o critério de menor tarifa para selecionar o concessionário. No caso dos estados, nem sempre o critério foi esse. Por exemplo, Rio de Janeiro e São Paulo utilizaram o critério de maior pagamento de ônus de

---

<sup>40</sup> Essa seção baseia-se principalmente em pesquisa realizada pelo BNDES (2001).

concessão; já Paraná e Rio Grande do Sul consideraram vencedora a proposta que alcançasse maior extensão de trechos a serem mantidos.

Até 2001, apenas São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraná, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Espírito Santo e Bahia já haviam implementado programas estaduais. Ao todo foram concedidos 9.253 Km de rodovias.<sup>41</sup>

O programa do estado de São Paulo é o mais ambicioso. Apenas as concessões efetuadas nesse estado representaram mais 1/3 (ou 3.517 km) do total realizado pelos governos estaduais até o momento.<sup>42</sup> Esse caso é representativo para avaliar o potencial de geração de recursos das concessões, tanto em função da magnitude do programa quanto em função do fato de que, conforme mencionado, o estado prioriza o critério de maior pagamento de ônus de concessão para selecionar a proposta vencedora.

Segundo informações obtidas através do relatório síntese dos resultados programa de desestatização paulista, entre 1998 e 2000, foram assinados 12 contratos de concessão incluindo alguns dos principais trechos da malha rodoviária do estado. Esses contratos envolveram investimentos da ordem R\$ 5,2 bilhões e totalizaram R\$ 2,7 bilhões em ônus de concessão.

Uma simples comparação de receita de concessão com a do ICMS – principal fonte de receita do estado – fornece uma boa idéia da sua representatividade no orçamento paulista.

Para facilitar a comparação, é utilizada a hipótese de que todos os R\$ 2,7 bilhões relativos ao ônus das concessões tivesse sido recolhido integralmente no ano de 1998. Nesse ano, o estado arrecadou aproximadamente R\$ 23,9 bilhões com o ICMS – quase 9 vezes a mais do que obtido com o pagamento do ônus.<sup>43</sup>

Isso mostra que, de fato, o potencial de arrecadação decorrente da cobrança dos direitos de outorga não é muito elevado. Se, além disso, for levado em consideração que o pagamento referente ao ônus não acontece de uma só vez, mas é diluído ao longo do tempo de duração do contrato, verifica-se que o impacto orçamentário desse tipo de receita tende a ser muito pequeno.

Ainda com relação ao estado de São Paulo, é possível fornecer um outro exemplo capaz ilustrar de forma mais precisa o exposto acima. Para tanto, a partir de um cruzamento das informações contidas em PECHT (1997) e no relatório do PED paulista, foi feita uma simulação dos resultados obtidos com a concessão do sistema Anhangüera-Bandeirantes.

Dentre os 12 trechos rodoviários que foram objeto de concessão, o sistema Anhangüera-Bandeirantes foi aquele cujo ônus cobrado pela concessão foi maior: R\$ 1,6 bilhões. No edital de licitação estava determinado que a concessão teria vigência de 20

---

<sup>41</sup> Para se ter uma noção da representatividade desse número, vale ressaltar que o sistema rodoviário brasileiro tem 1.658.677 Km de extensão sendo os estados responsáveis por 12% (ou 198.999 Km) desse total.

<sup>42</sup> Nos demais estados foram objeto de concessão: 2.817Km (RS), 2.344 (PR), 246Km (RJ), 226Km (BA), 68Km (ES) e 35km (SC).

<sup>43</sup> Mesmo se descontada a parcela de receita do ICMS que é destinada aos municípios, ainda assim a receita de concessão seria bem menor que a do ICMS.

anos e que o pagamento do ônus (valor da maior oferta) seria feito em parcelas mensais, vencendo a primeira no final do mês da assinatura do contrato, dentro do seguinte esquema:

- (a) oito parcelas mensais, cada uma correspondendo a 0,9% do valor da oferta; ou seja, aproximadamente R\$ 14 milhões cada uma.
- (b) 232 parcelas mensais, cada uma correspondendo a 0,4% do valor da oferta, vencendo a primeira no nono mês; ou seja, aproximadamente R\$ 6,2 milhões cada uma.

Dado que o contrato foi assinado em 01/05/98, é conveniente comparar o valor da primeira parcela vencida no final desse mês (R\$ 14 milhões) com a arrecadação de maio de 1998 do ICMS. Nesse mês, o estado arrecadou, a preços correntes, R\$ 2 bilhões – ou seja, pouco mais de 140 vezes do que foi recebido pelo ônus da concessão.

Não foi possível saber se, para as demais parcelas, há algum fator de correção. Não obstante, isso não invalida o significado do resultado anterior – a receita de concessões efetivamente teve um impacto muito pequeno sobre o orçamento do estado.

No edital de licitação desse sistema rodoviário, além da cobrança pelo ônus da concessão, também estava previsto que o estado receberia 3% da receita bruta apurada mês a mês pelo concessionário, durante o período de concessão. Como não há informações sobre o valor dessa receita não foi possível simular seu impacto orçamentário. Talvez os recursos coletados por meio dessa determinação sejam mais representativos que os relativos ao ônus da concessão.

Ainda com relação ao estado de São Paulo, vale mencionar um outro aspecto interessante.

Em julho de 1999, em várias partes do país, houve uma greve de transportadores rodoviários de carga que mobilizou a opinião pública para a questão dos pedágios. Nas rodovias paulistas, não apenas o pedágio é considerado alto, como é praticado em vários trechos de uma mesma estrada.<sup>44</sup> Motivados por esses dois fatores, alguns sindicatos de operadores passaram a exercer fortes pressões para que o governo do estado suspendesse a cobrança de pedágio. Apesar das pressões, não houve quebra de cláusula contratual com nenhuma concessionária. O estado de São Paulo procurou solucionar o problema criando o vale-pedágio, emitido pelo governo e adquirido com desconto pelas transportadoras. A diferença entre o preço normal do pedágio e o valor pago pelo vale-pedágio é coberta pelo estado com a receita advinda do pagamento de ônus de concessão.

Outro exemplo interessante relacionado com a questão tarifária diz respeito à experiência da Via Lagos – concessionária da rodovia RJ-124 localizada no Rio de Janeiro. Conforme mencionado, o Rio de Janeiro, tal como São Paulo, seleciona a proposta vencedora com base no maior oferta pela concessão, o que se traduz na necessidade de imposição de um pedágio mais alto. Para amenizar o impacto das tarifas aos usuários, é cobrado um pedágio mais alto no final de semana de modo a torná-lo mais

---

<sup>44</sup> É importante lembrar que, quando o Poder Público impõe um ônus sobre a concessão, para manter o equilíbrio econômico-financeiro da concessão, a tarifa oferecida pelo concessionário tem que ser maior. No caso das concessões rodoviárias, a tarifa é o pedágio. Esse é um fator, dentre outros, que explica o fato do pedágio ser alto em São Paulo.

barato nos demais dias da semana. Ainda assim, são grandes as reclamações por parte dos usuários, obrigando o governo do estado a pensar em alternativas que diminuam os custos arcados pela população.

O exemplo acima citado é interessante por mostrar que o preço das tarifas constitui um importante obstáculo para que o Poder Público incremente seus recursos por meio de cobrança por outorga de concessão. Não há informações acerca das medidas que o governo do estado pretende adotar para solucionar a questão dos pedágios na Via Lagos, mas é bem possível que qualquer tentativa de diminuir seu valor implique na necessidade de que o estado tenha que efetuar algum tipo de compensação financeira em favor da concessionária. Tal compensação poderia neutralizar o impacto orçamentário provado pela imposição de ônus pela concessão, por exemplo, porque, analogamente ao caso paulista, os recursos daí decorrentes poderiam ter que ser utilizados para efetuar a compensação.

As conclusões que podem ser extraídas dos resultados anteriores não são exaustivas, mas representam um bom indício de que a cobrança pela outorga da concessão não deve ser vista como uma importante fonte alternativa de financiamento para o Tesouro. Primeiro, nem sempre se efetua a cobrança. Segundo, ainda quando a cobrança é efetuada, os recursos gerados não têm maiores impactos sobre o orçamento, pois, em função dos motivos anteriormente expostos, a imposição de um elevado ônus sobre o concessionário pode se mostrar contraditória com o objetivo de maximização dos investimentos no setor e/ou de socialização dos possíveis ganhos da privatização mediante a cobrança de uma tarifa mais barata. Na verdade, as concessões de serviços de utilidade pública têm cumprido muito mais o papel de desonerar o Estado da necessidade mobilizar recursos para os setores cuja prestação do serviço está sob sua responsabilidade do que de gerar receita para que o Poder Público passe a se dedicar a outras áreas.<sup>45</sup>

#### **4.2 O setor de saneamento**

O setor de saneamento é um caso interessante a ser analisado porque as concessões dos serviços de água e esgoto poderiam representar uma fonte alternativa de financiamento para os governos municipais. Mas, a existência de um imbróglie jurídico sob a titularidade dos serviços impede o avanço da desestatização e, mesmo que essa questão fosse resolvida, a natureza do serviço prestado faz com que se recomende que a concessão seja não onerosa.

O artigo 30 da CF/88 é claro ao definir que o município é titular dos serviços de interesse local. No caso do setor de saneamento, quando desde a captação de água até o tratamento e disposição final dos esgotos sanitários atende exclusivamente a um único município não há dúvidas de que o município é o titular do serviço. Essa é a esfera de governo que, em princípio, tem a prerrogativa de decidir se o serviço deve ser explorado diretamente ou sob a forma de concessão aos governos estaduais ou à iniciativa privada.

---

<sup>45</sup> Uma conclusão mais precisa respeito do impacto orçamentário decorrente da cobrança pela outorga da concessão de determinado serviço necessitaria de maiores detalhes sobre os contratos, como prazos e condições de amortização do ônus da concessão. Essas informações raramente são disponibilizadas pelos respectivos titulares do serviço concedido. Assim, optou-se pela escolha de casos considerados representativos para se ter uma idéia do todo.

Quando se trata de municípios que integram a região metropolitana, aglomerados urbanos e microrregiões não há clareza quanto à titularidade do serviço. Em tais localidades é necessário compartilhar infra-estruturas e serviços de saneamento básico. Os serviços são de interesse de todos os municípios envolvidos e há predominância do interesse comum.

A predominância do interesse comum, entretanto, não anula o interesse local, ao contrário, deve satisfazê-lo e integrá-lo. Por isso, estados e municípios deveriam decidir conjuntamente sobre temas fundamentais, como a forma de prestar os serviços, as metas, as tarifas e subsídios. Assim, se garante que o interesse local esteja representado e integrado no interesse comum.

Ou seja, nesse caso, seria mais apropriado pensar em titularidade compartilhada. O problema é que não há nenhuma Lei que defina claramente a divisão de responsabilidades entre as esferas locais e estaduais.

Dentre os mais de 5.500 municípios brasileiros, cerca de 5.100 podem ser considerados os titulares dos serviços e em 400 cidades predomina o interesse comum. O fato é que em ambos os casos, por razões distintas, a exploração das atividades de abastecimento de água e esgotamento sanitário foi historicamente exercida pelos estados através das companhias estaduais de saneamento básico (CESBs),<sup>46</sup> sem a devida formalização da concessão por parte do respectivo município.<sup>47</sup>

Essas indefinições têm contribuído para retardar o processo de desestatização no setor de saneamento. A ausência de um marco institucional e regulatório no setor gera margem para uma série de disputas entre os municípios e os estados. As tentativas de privatização só encontram espaço para prosperar quando é possível estabelecer um claro entendimento entre as partes (ver Box IV para exemplo de privatização bem sucedida).<sup>48</sup>

Os estados têm interesse em privatizar as CESBs através da venda de suas ações para a iniciativa privada, mas a indefinição quanto a titularidade do serviço, quanto ao prazo de concessão e condições dos contratos (quando os mesmos existem) estabelecidos com os municípios causa grande incerteza no setor privado. Como os investidores privados são bastante sensíveis ao risco político e regulatório que decorrem dessas indefinições, ou são poucos os estímulos para que os mesmos estejam interessados em adquirir as empresas ou, para tanto, só aceitam pagar um preço muito reduzido pelo negócio.

---

<sup>46</sup> Na década de 70, quando se estabeleceu que o hoje extinto BNH (Banco Nacional de Habitação) repassasse apenas para os estados os recursos do PLANASA – Plano Nacional de Saneamento – vários municípios, na impossibilidade de prestar o serviço diretamente, firmaram contratos de concessão com os estados. Surgiram então as companhias estaduais de saneamento básico – CESBs. Apenas poucos municípios não concederam os serviços aos estados e se mantiveram autônomos.

<sup>47</sup> Atualmente, grande número de municípios encontra-se com seus contratos de concessão vencidos ou prestes a vencer no curto prazo. Além disso, há vários municípios onde a companhia estadual atua sem nunca ter firmado um contrato de concessão. A maioria das capitais estaduais está nesse grupo, assim como vários municípios que foram criados a partir do desmembramento de outros onde a companhia já atuava.

<sup>48</sup> O problema é que é muito difícil que esse acordo seja estabelecido naturalmente. Conforme visto na primeira seção do Capítulo I, as relações federativas brasileiras não são marcadas pela cooperação: cada parte se comporta como se não tivesse relação com a outra. Por essa razão, no Brasil, qualquer que seja a questão a ser resolvida, se envolver um conflito federativo, só será solucionada de forma virtuosa mediante Lei e/ou a existência de algum fundo público que permita equacionar distintos e divergentes interesses.

#### **BOX IV**

##### *O Caso da Região dos Lagos (RJ)*

Esse caso merece referência por envolver duas concessões sob a forma de consórcio de municípios e por tratar-se de uma negociação bem sucedida entre municípios, e entre estes e o estado, apesar de total ausência de marco regulatório à época.

A situação do saneamento básico era extremamente grave e a necessidade de investimentos premente, por ser uma região de veraneio onde a população aumenta quase 200% nos meses de férias. Decidiu-se então, de comum acordo entre o estado e os municípios, conceder os serviços à iniciativa privada. Nessa experiência as duas esferas de governo foram consideradas poderes concedentes e tanto o governador quanto os prefeitos assinaram o contrato de concessão.

Os municípios se dividiram em dois grupos, para cada um dos quais foi realizada uma concorrência. A chamada "Área 1" (Iguaba Grande, São Pedro da Aldeia, Cabo Frio, Arraial do Cabo e Búzios) foi concedida à empresa Pró-Lagos em 1/12/97. A "Área 2" (Araruama, Saquarema e Silva Jardim) foi concedida à empresa Águas de Juturnaíba em 25/04/98.

Os municípios não possuem uma grande população residente, sendo que Cabo Frio é o único com mais de 100 mil habitantes. Entretanto, juntos constituem uma população significativa, atrativa em termos de escala e investimento, além do fato de que em época de temporada, a população apresenta grande crescimento.

Fonte: MELLO (2001) e BNDES (1999).

Mesmo nas situações onde está claro que o município é o titular do serviço, a esfera local pode se deparar com enormes dificuldades para conceder à iniciativa privada o direito pela exploração do serviço. Por exemplo, no caso em que as atividades de saneamento fossem exercidas por uma empresa estadual, o governo do estado pode exigir o ressarcimento dos investimentos realizados por sua empresa durante o tempo em que foi o responsável pela prestação do serviço. Sem que haja um claro entendimento entre as esferas local e estadual fica praticamente impossível estabelecer o montante a ser ressarcido.

Recentemente, foi enviado ao Congresso Nacional um Projeto de Lei Complementar cujo principal objetivo é criar um ambiente legal e institucional propício ao avanço da desestatização no setor de saneamento. Entretanto, o foco do Projeto não é o de, por meio da privatização, incrementar o orçamento de qualquer uma das esferas de governo envolvidas no processo, mas sim o de melhorar o atendimento da população e promover a universalização dos serviços.

A Lei, se aprovada, resolveria o problema da disputa entre os governos estaduais e municipais por meio da determinação de que a concessão seja não onerosa. A proibição de cobrança pela outorga da concessão eliminaria a disputa entre as duas esferas de governo em torno do "direito" pelo recebimento do pagamento. Sendo a concessão não onerosa, além da disputa perder o sentido, todos os recursos financeiros dos quais a concessionária possa dispor seriam canalizados para a universalização dos serviços no prazo mais curto possível e para a adoção de tarifas mais baixas.

A proibição da imposição do ônus sobre a concessão não impede que as companhias estaduais sejam vendidas. No entanto, mesmo nesse caso onde há alienação de um ativo, a recomendação é que a privatização não deve priorizar a arrecadação de recursos para o Tesouro, sob a justificativa de que tais recursos possibilitariam aplicações em setores sociais, até porque o saneamento já é considerado um setor ligado a questões próprias da atuação do Poder Público. Segundo o Projeto de Lei, a prioridade não deve ser o valor da venda das ações da companhia no leilão, mas deve estar focada na maximização dos investimentos futuros, inclusive como forma de atração e definição da participação dos municípios no processo.

## **5. OS RECURSOS PROVENIENTES DE COMPENSAÇÃO FINANCEIRA**

### **5.1 Os royalties do petróleo e as participações especiais<sup>49</sup>**

As compensações financeiras pela exploração e produção de petróleo e gás natural destinadas aos estados e municípios aumentaram consideravelmente entre 1994 e 2002. Nesse período, essas esferas de governo experimentaram um crescimento real de suas receitas da ordem de 1.690% e 1.251%, respectivamente (Gráfico 4 e Tabelas 8, A.4 e A.5 do anexo estatístico).

As contínuas elevações das participações governamentais decorreram, em parte, dos crescentes aumentos de produção, da elevação das cotações internacionais do petróleo e da desvalorização cambial. Ou seja, fatores que não estão sob o controle dos beneficiários e que, ao mesmo tempo, podem ser considerados relativamente instáveis determinaram o incremento de recursos.

Por essa razão, poderia ser arriscado pensar nas compensações financeiras como fonte alternativa de recursos para os governos subnacionais.

Por outro lado, a despeito de fatores exógenos determinarem o incremento de recursos, o direito à compensação não tem um caráter excepcional posto que o mesmo é determinado por lei e tem um caráter periódico.

Sob esse ângulo, os royalties e participações especiais podem ser considerados importantes fontes alternativas de recursos porque, de um lado, tem sido cada vez maior a sua importância em termos de valor e, de outro lado, porque representam uma fonte extra de recursos garantida em lei e, ao mesmo tempo, não decorre de nenhum esforço arrecadatário por parte do beneficiário.

Em um contexto de forte restrição fiscal e onde se encontra dificuldade para aumentar a receita corrente por meio de incremento da arrecadação, conforme será enfatizado nos próximos Capítulos, mesmo que fatores exógenos venham reduzir o montante de compensações financeiras a serem pagas aos governos subnacionais, qualquer recurso extra pode ser extremamente importante para garantir alguma flexibilidade a orçamentos tão comprometidos, por exemplo, com encargos da dívida.

---

<sup>49</sup> Conforme definido no primeiro Capítulo, *royalties* e participações especiais são espécies de compensação financeira devidas aos governos subnacionais pela exploração e produção de petróleo e gás natural por parte das empresas concessionárias destas atividades. Tais receitas também são chamadas de participações governamentais.

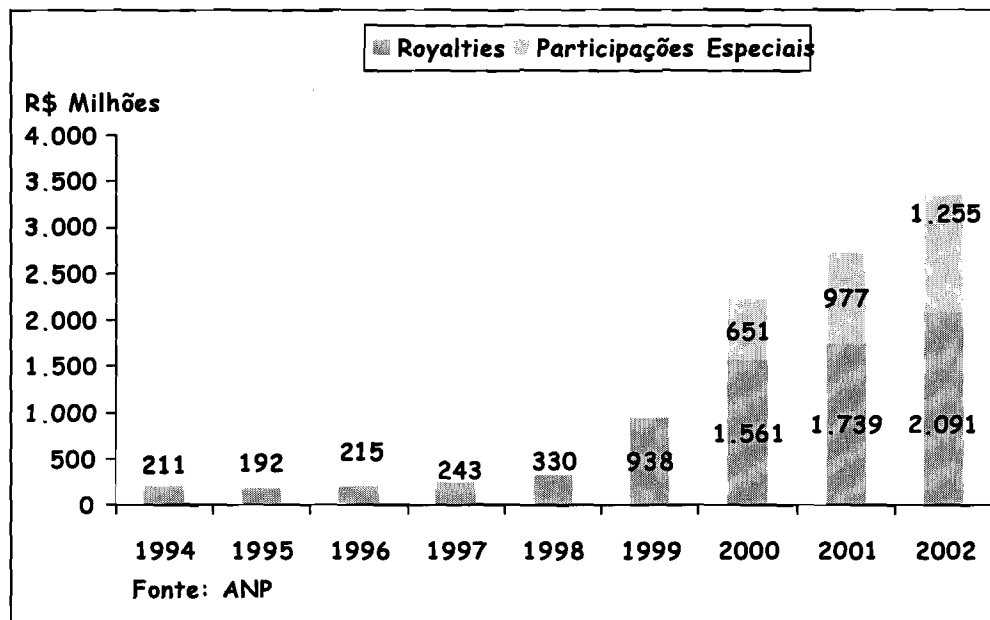


**Tabela 8: Participações governamentais decorrentes da produção e exploração de petróleo e gás natural 1994/2002**

	R\$ Milhões a preços médios de 2002 a/					
	Estados			Municípios		
	<i>Royalties</i>	Partic.especiais	Total	<i>Royalties</i>	Partic. Especiais	Total
1994	113		113	98		98
1995	102		102	90		90
1996	113		113	102		102
1997	125		125	118		118
1998	170		170	161		161
1999	471		471	467		467
2000	781	520	1.301	780	130	910
2001	865	782	1.647	873	195	1.069
2002	1.021	1.004	2.025	1.070	251	1.321
	Rio de Janeiro					
	Estado			Municípios		
	<i>Royalties</i>	Participações especiais	Total	<i>Royalties</i>	Participações especiais	Total
1994	48		48	51		51
1995	45		45	48		48
1996	52		52	56		56
1997	64		64	69		69
1998	89		89	96		96
1999	271		271	295		295
2000	461	520	981	497	130	627
2001	524	775	1.299	565	194	758
2002	672	996	1.667	740	249	989

Elaboração Própria. Fonte Primária: ANP.  
a/ Valores deflacionados pelo IGP-DI

**Gráfico 4: Decomposição Anual das Participações Governamentais  
1994/2001 - R\$ Milhões médios de 2002**



Há que se tomar cuidado para que os recursos provenientes das participações governamentais não sejam canalizados para o financiamento de despesas correntes que têm um caráter permanente – como os gastos com funcionalismo, mas isso não invalida o argumento de que os royalties e participações especiais podem representar fontes alternativas de recursos para os governos subnacionais.

O principal problema relativo às compensações financeiras reside, na verdade, no fato de que só têm direito à compensação um número reduzido de unidades subnacionais que são produtoras de petróleo e gás natural. Isto é, as receitas decorrentes dos pagamentos de royalties e participações especiais podem, de fato, ser importantes em um contexto de restrição orçamentária, mas apenas poucas unidades poderão aproveitar essa oportunidade.

O principal beneficiado pelo incremento das receitas de compensação financeira foi o Rio de Janeiro que, conforme mencionado, é também o principal produtor nacional. Por exemplo, em 2002, o estado do Rio de Janeiro se apropriou de 82% dos recursos distribuídos entre os estados produtores de petróleo e gás natural e seus respectivos municípios de mais de 75% dos pagamentos destinados a essa esfera de governo.

A importância da receita decorrente das compensações financeiras pode ser vista quando a mesma é comparada com a arrecadação do ICMS – principal fonte de receita própria dos estados.

No estado do Rio de Janeiro, em 1994, as participações governamentais equivaliam a menos de 0,6% da receita do ICMS. Em 2002, passaram a representar 16%

da receita do imposto. No estado do Rio Grande do Norte, segundo grande beneficiado das receitas de royalties e participações especiais, as participações governamentais também aumentaram de importância quando comparadas com o ICMS, passando de 4,6% para 10,2% (Tabelas 9 e A.6 do anexo estatístico).

Merece ainda destaque casos como o do estado de Sergipe. Por exemplo, em 2002, esse estado recebeu cerca de 2% do que total que foi distribuído a título de royalties e participações especiais. Não obstante, tais receitas representam quase 6% do que é recolhido por meio do ICMS (Tabelas 9, A.4 e A.6 do anexo estatístico).

No que tange à relevância das mencionadas receitas nas finanças municipais, vale citar o caso de alguns municípios do Rio de Janeiro analisado pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE/RJ) no período relativo ao primeiro semestre de 2000.<sup>50</sup>

**Tabela 9: Relação Percentual das Participações Governamentais / ICMS**

Estados	1994	1998	2002
Rio de Janeiro	0,6	2,6	16,0
Rio Grande do Norte	4,6	8,1	10,2
Sergipe	2,0	4,1	5,9
Amazonas	0,3	1,8	3,9
Alagoas	0,5	1,2	2,1
Bahia	0,5	1,1	1,5
Espírito Santo	0,1	0,5	1,4
Ceará	0,1	0,3	0,4
Paraná	0,0	0,0	0,0
São Paulo	0,0	0,0	0,0
Santa Catarina		0,0	0,0

Fonte: Tabela A.6 do anexo estatístico.

De acordo com o estudo do TCE/RJ, dentre os municípios que receberam mais de R\$ 10 milhões de royalties e participações especiais,<sup>51</sup> apenas para a cidade do Rio de Janeiro as participações governamentais não têm maior representatividade no total de suas receitas. Para os demais – Campos dos Goytacazes, Macaé, Rio das Ostras, Quissamã e Cabo Frio –, tais recursos são de extrema relevância.

Com a exceção de Cabo Frio, que não recebeu participações especiais, em todos os municípios as compensações financeiras ultrapassaram os valores transferidos pelo

<sup>50</sup> Ver TCE/RJ (2000).

<sup>51</sup> De acordo com o TCE/RJ, os municípios fluminenses receberam ao todo R\$ 347 milhões a título de participação governamental no primeiro semestre de 2000. Campos dos Goytacazes (R\$ 97 milhões), Macaé (R\$ 55 milhões), Rio das Ostras (R\$ 39 milhões), Quissamã (R\$ 20 milhões), Cabo Frio (R\$ 15 milhões) e Rio de Janeiro (R\$ 14 milhões) foram os principais beneficiados.

governo do estado, a título de participações constitucionais em sua receita, participações estas que tradicionalmente sempre foram a maior fonte de receita dessas prefeituras.<sup>52</sup>

Os resultados anteriores não são exaustivos, mas são ilustrativos para demonstrar a importância das receitas de royalties e participações especiais nas finanças subnacionais, ainda que apenas algumas unidades possam desfrutar dos benefícios. Existe a disposição dessas unidades uma fonte alternativa de recursos que pode ser utilizada para o financiamento de, por exemplo, investimentos em ações sociais.

Não há informações suficientes que permitam averiguar qual a destinação dada aos “novos” recursos. Entretanto, a apropriação feita pelo estado do Rio de Janeiro (comentada brevemente a seguir) permite levantar a hipótese de que a destinação de uma fonte alternativa de receita está, em alguma medida, condicionada à situação fiscal da esfera de governo em questão.

Segundo visto na primeira seção desse Capítulo, a partir de 1997 os estados assinaram contratos de refinanciamento de suas dívidas com o governo federal. Para obter as melhores condições oferecidas pela União, em termos de prazo e juros, os estados deveriam pagar 20% à vista do total do estoque de suas dívidas e serem renegociadas.

Não dispondo de tais recursos, uma vez que já havia praticamente concluído o processo de privatização por meio da alienação de ativos, o governo do estado do Rio de Janeiro, durante o exercício de 1999, pleiteou junto ao governo federal a antecipação dos direitos futuros de royalties e participações especiais que seriam recebidos entre os anos de 2000 e 2020. Com isso, o estado esperava obter os necessários recursos para oferecer à União quando da assinatura de seu contrato de renegociação de dívida e, ao mesmo tempo, capitalizar o recém criado RIOPREVIDÊNCIA, responsável pela previdência social dos funcionários públicos estaduais.

Em 29 de outubro de 1999, foi celebrado o contrato de refinanciamento da dívida do estado do Rio de Janeiro. Na mesma data, a União celebrou com o estado o contrato de Cessão de Créditos que permitiu que a antecipação de receita se consolidasse.<sup>53</sup>

A Agência Nacional do Petróleo (ANP) encarregou-se de apurar os valores que o estado receberia ao longo dos próximos 255 meses, ou seja, 21 anos e 3 meses, em royalties e participações especiais. Aferiu-se na data do contrato, o valor dessas receitas em R\$ 10,8 bilhões, equivalentes a R\$ 5,8 bilhões em 29/10/99.

O valor econômico dos royalties e das participações especiais antecipados foram utilizados da seguinte forma: R\$ 2 bilhões para pagamento à União dos 20% à vista e R\$ 3,8 bilhões para capitalização do RIOPREVIDÊNCIA.

O estado comprometeu-se a pagar os adiantamentos na mesma proporção e em período idêntico ao estimado pela ANP, autorizando a União nos exercícios futuros as parcelas correspondentes aos pagamentos.

---

<sup>52</sup> O estudo considerou os seguintes repasses estaduais: ICMS, FPEX, IPVA e Fundef. As participações governamentais foram equivalentes aos seguintes valores em termos de repasses estaduais: 226% Campos dos Goytacazes, 229% em Macaé, 457% em Rio das Ostras, 222% em Quissamã e 88% em Cabo Frio.

<sup>53</sup> O estado do Espírito Santo está pleiteando junto à União acordo semelhante. Até o final dessa pesquisa, o acordo ainda não havia sido celebrado, mas as negociações estavam bastante avançadas.

Segundo informações do TCE/RJ, em decorrência do pactuado foram retidos ao longo dos 5 primeiros meses de 2000, R\$ 225 milhões de direitos do estado. Em função de os valores que o estado fez jus estarem muito acima do projetado pela ANP, quando da negociação do contrato de antecipação de receita, o estado, já em maio de 2000, havia quitado todo o compromisso de pagamentos assumidos junto à União para o exercício em questão. No restante do ano, todos os recursos de royalties e participações especiais ingressaram integralmente no caixa estadual.

## 5.2 A compensação financeira pela utilização de recursos hídricos e os royalties de Itaipu

A compensação financeira pela utilização de recursos hídricos (CFURH) é um percentual que as concessionárias e empresas autorizadas a produzir energia por geração hidroelétrica pagam pela utilização de recursos hídricos.

Os royalties de Itaipu são receitas devidas por Itaipu Binacional ao Brasil.

As participações dos governos subnacionais nas duas fontes de receita foram definidas pelas Leis nº 7.990/89 e nº 8.001/90. A legislação pertinente à matéria não sofreu maiores alterações ao longo do tempo.

Tais recursos são semelhantes às participações governamentais nas receitas do petróleo e gás natural no que tange a regularidade dos pagamentos e ao seu caráter exógeno. Entretanto, sua importância em termos de valor é bem menor e aqui é ainda mais evidente que o número de beneficiários é reduzido.

Por exemplo, enquanto em 2002 os governos subnacionais foram contemplados com cerca de R\$ 3,3 bilhões de royalties do petróleo e participações especiais, só receberam R\$ 908,6 milhões de CFURH e royalties de Itaipu (ver Tabelas 8 e 10).

**Tabela 10: Participações governamentais decorrentes da CFURH e royalties de Itaipu 1996/2002**

	R\$ Mil a preços médios de 2002 a/		
	Estados e Municípios		
	Compensação financeira	Royalties	Total
1996	369,1	246,3	615,3
1997	372,9	302,9	675,9
1998	408,0	309,8	717,8
1999	366,6	438,4	805,0
2000	333,0	409,9	742,9
2001	388,5	464,5	853,0
2002	401,8	506,8	908,6

Elaboração Própria. Fonte Primária: Aneel.

a/ Valores deflacionados pelo IGP-DI.

A CFURH e os *royalties* de Itaipu podem ser considerados fontes alternativas de receita basicamente para o estado do Paraná.

As CFURH pagam aos estados totalizaram R\$ 454,3 milhões em 2002. Tais recursos foram distribuídos entre 22 estados da Federação (incluindo o Distrito Federal) e regra geral não tiveram maior relevância para cada um deles. Os *royalties* de Itaipu totalizaram R\$ 253,4 milhões e foram preponderantemente destinados para o estado do Paraná, que se apropriou de 84% desse valor (Tabela 11).

A comparação desses recursos com a receita do ICMS ilustra as observações anteriores. No estado do Paraná, as mencionadas receitas representaram cerca de 4% do total recolhido com o ICMS. Nos demais estados, apenas no Pará e Mato Grosso do Sul as participações governamentais oscilaram mais de 1% da respectiva arrecadação do ICMS (Tabela 11).

**Tabela 11: Distribuição das CFURH e Royalties de Itaipu por Estado e Participação % na Receita do ICMS 2002**

UF	R\$ Mil Correntes			Partic.% na Receita do ICMS
	Compensação financ.	Royalties	Total	
PR	30,9	214,0	244,9	4,1
MG	36,4	20,0	56,4	0,5
SP	29,0	9,0	38,0	0,1
GO	17,2	5,6	22,9	0,8
PA	21,2		21,2	1,3
BA	17,6		17,6	0,4
MS	11,7	4,9	16,6	1,0
RS	10,5		10,5	0,1
AL	5,1		5,1	0,8
SC	4,9		4,9	0,1
SE	3,8		3,8	0,6
RJ	3,0		3,0	0,0
PE	2,7		2,7	0,1
TO	1,7		1,7	0,1
MT	1,1		1,1	0,0
AM	0,8		0,8	0,0
ES	0,8		0,8	0,0
MA	0,6		0,6	0,1
RO	0,6		0,6	0,1
PI	0,6		0,6	0,1
AP	0,4		0,4	0,3
DF	0,1	0,0	0,1	0,0
<b>Total</b>	<b>200,9</b>	<b>253,4</b>	<b>454,3</b>	

Elaboração Própria. Fonte Primária: Aneel e Confaz.

a/ Valores deflacionados pelo IGP-DI.

### **CAPÍTULO III**

#### **As Finanças Estaduais Após o Programa de Renegociação da Dívida de 1997/1998 – As Dificuldades em Promover o Ajuste Fiscal Requerido pelo Programa**

##### **1. A NECESSIDADE DE PROMOVER ELEVADO ESFORÇO FISCAL**

Uma vez tendo assinado contratos de renegociação da dívida com a União, o comprometimento de um percentual da receita dos estados com o pagamento das prestações do refinanciamento mostra o tamanho do esforço fiscal que deve ser feito para que os compromissos sejam honrados. O ajuste tanto pode se dar pelo aumento da receita quanto pelo corte das despesas. O importante é que seja obtido um superávit primário compatível com o comprometimento da receita.

O fato do refinanciamento ter sido concentrado em quatro estados (SP, RJ, MG e RS) não significa que os demais também não tenham que realizar elevados esforços fiscais para honrar os compromissos da dívida.

A distribuição regional do acordo firmado em 1997 revela, na verdade, apenas um padrão regional de endividamento distinto. Os estados de menor positivo, limitados aos financiamentos junto a instituições financeiras federais e no exterior (nos quais geralmente contavam com o aval da União), tiveram grande parte de sua dívida federalizada nos acordos assinados em 1989 e 1993. Já os estados mais desenvolvidos valeram-se da prerrogativa de ter maior capacidade de endividamento para expandir a dívida mobiliária – que havia ficado de fora das negociações anteriores e, por isso, passou a ser o principal integrante do acordo de 1997/1998.<sup>54</sup>

É importante ressaltar ainda que, se é verdade que os estados de menor poder aquisitivo têm menor capacidade de endividamento também é fato que têm menor capacidade de gerar receita. Assim, a despeito da magnitude do valor refinanciado, o esforço fiscal para honrar os contratos de refinanciamento tende a ser tão elevado quanto nos estados de maior renda.

Segundo apuração de MORA (2002), os dados da execução orçamentária dos estados indicam que a RLR cresceu entre 1995 e 2000, em termos reais, 25%, o que é indicativo do esforço fiscal realizado pelos estados.<sup>55</sup>

O problema é que, segundo os cálculos realizados pela mesma autora para o superávit primário, apesar dos estados terem realizado um significativo esforço, em 2000, ainda não se vislumbrava, na grande maioria das unidades federadas, um ajuste fiscal compatível com o pagamento das parcelas da dívida refinanciada. Para MORA, se os

---

<sup>54</sup> Ver Tabela 6 do Capítulo II para maiores detalhes sobre a distribuição regional da dívida refinanciada pela União através do programa instituído em 1997. Ver Box III do Capítulo I para histórico de renegociação da dívida antes do acordo firmado em 1997.

<sup>55</sup> Conforme definido no Capítulo II, a RLR (receita líquida real) considera a receita realizada nos últimos 12 meses, excluídas as receitas de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e as transferências aos municípios por participações constitucionais e legais.

estados quitaram seus compromissos referentes à dívida refinanciada é porque, provavelmente, parte do pagamento foi financiada com recursos de privatização.

Em 2000, dentre os 25 estados que assinaram os contratos de refinanciamento, apenas 3 estados (RR, PR e RS) obtiveram déficit primário. Os outros 22 alcançaram um superávit. O problema é que entre os estados superavitários, apenas 4 (AC, AM, MA e PI) alcançaram um resultado primário compatível com o comprometimento de receita. Dentre os 18 restantes, 9 (PA, CE, AL, MG, ES, RJ, SC, DF e MS) fizeram um superávit que representou menos da metade do exigido pelo pagamento das parcelas de refinanciamento; os outros 9 estados (RO, RN, PB, PE, SE, BA, SP, GO e MT), apesar de também não terem alcançado o limite obtiveram um resultado um pouco melhor (Tabela 12).<sup>56</sup>

No que tange aos recursos da privatização, a hipótese da autora é que sobraram recursos do pagamento à vista de 20% da dívida refinanciada que, posteriormente foram utilizados para parte do pagamento das prestações. Para LOPREATO (2000a), a receita das privatizações permitiu postergar a necessidade de cortes mais drásticos nas despesas para promover o superávit. Para os dois autores, de acordo com as informações disponíveis até 2000, não era evidente se os estados estavam aptos a realizar o ajuste compatível com o comprometimento de receita previsto nos contratos de refinanciamento.<sup>57</sup>

As informações relativas ao resultado primário do conjunto dos estados também evidenciam a dificuldade dessa esfera de governo de realizar um ajuste fiscal compatível com o comprometimento da receita.

Os dados da Tabela 5 do Capítulo II (que apresenta o resultado primário do setor público brasileiro) mostram que os estados, em seu conjunto, têm de fato implementado um esforço fiscal significativo. De um déficit primário de 0,41% do PIB em 1998, passaram, a partir de 1999, a obter sucessivos e crescentes superávits primários. No entanto, a comparação desses superávits com a receita disponível estadual (calculada a partir da Tabela A.2 do anexo estatístico) – um conceito bem próximo da RLR – mostra que os resultados, apesar de positivos, têm se mostrado insuficientes para alcançar os limites de comprometimento da receita com os pagamentos das parcelas da dívida refinanciada.

Em 1999, o superávit primário do agregado dos estados brasileiros foi da ordem de 0,16% do PIB e representou cerca de 2% da receita tributária disponível. Em 2000, o superávit saltou para 0,43% e passou a representar 5% da receita disponível. Finalmente, em 2001 e 2002, quando o superávit se situou em torno de 0,6% do PIB, passou a representar cerca de 7% da disponibilidade de recursos estaduais. Levando-se em consideração que os limites de comprometimento da receita foram fixados, em média, em

---

<sup>56</sup> É importante ressaltar que essas observações foram feitas levando-se em consideração o limite inferior de comprometimento da receita (ver Tabela 12).

<sup>57</sup> Para LOPREATO (2002a), a dimensão do ajuste (expressa no comprometimento de 11 a 15% da RLR com o serviço da dívida) reduz a possibilidade de que as metas fiscais previstas nos acordos sejam cumpridas tal como foram propostas.



13%, percebe-se que, apesar de já ser grande, o esforço fiscal dos estados deverá ser ainda maior.<sup>58</sup>

**Tabela 12:**  
**Resultado Primário em % da RLR- 1995/2000**

	Resultado Primário (Em % da RLR)						Limite comprometimento da RLR (%)
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	
<b>BRASIL</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>-1</b>	<b>-5</b>	
ACRE	24	-9	2	6	10	-12	12
AMAZONAS	3	-16	-14	5	-9	-13	12
PARÁ	-4	4	0	14	4	-6	15
RONDÔNIA	41	9	3	86	-4	-9	15
RORAIMA	14	4	1	-4	-6	6	12
AMAPÁ	9	-17	-2	-6	-8	-17	não assinou contrato
TOCANTINS	-1	43	5	-3	-10	-16	não assinou contrato
<b>NORTE</b>	<b>7</b>	<b>0</b>	<b>-3</b>	<b>15</b>	<b>-3</b>	<b>-10</b>	
MARANHÃO	-14	-7	-25	-21	12	-22	13
PIAUI	11	-3	-4	-5	-8	-18	13
CEARÁ	-2	-3	8	0	10	-3	12
RIO GRANDE DO NORTE	8	12	16	13	-1	-8	11,5 a 13
PARAÍBA	-8	-9	-6	-2	-2	-10	11 a 13
PERNAMBUCO	4	8	-3	13	1	-8	12
ALAGOAS	-9	35	-23	-21	0	-3	15
SERGIPE	7	3	11	33	6	-8	11,5 a 13
BAHIA	0	2	-7	3	-6	-11	11,5 a 13
<b>NORDESTE</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>-4</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>-10</b>	
MINAS GERAIS	32	3	-7	-4	-15	-3	6,79 a 13
ESPIRITO SANTO	24	12	20	27	11	-5	13
RIO DE JANEIRO	32	56	48	45	18	-2	12 a 13
SÃO PAULO	1	-3	-5	-4	-4	-8	8,86 a 13
<b>SUDESTE</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>-2</b>	<b>-6</b>	
PARANÁ	2	12	18	40	7	13	12 a 13
SANTA CATARINA	8	3	-7	1	-1	-2	12 a 13
RIO GRANDE DO SUL	4	8	1	8	4	7	13 a 13
<b>SUL</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>18</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	
DISTRITO FEDERAL	-5	7	4	2	-5	-3	13
GOIÁS	1	3	9	19	0	-9	13 a 15
MATO GROSSO	26	-9	-1	3	-17	-8	15
MATO GROSSO DO SUL	-9	2	-6	20	-9	-2	14 a 15
<b>CENTRO-OESTE</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>10</b>	<b>-7</b>	<b>-6</b>	

Elaboração Própria. Fonte Primária: MORA (2002)/(-) superávit (+) déficit

<sup>58</sup> Para maiores detalhes sobre o conceito de receita tributária disponível, ver a próxima seção desse Capítulo.

Esse esforço só poderá se tornar menor se os estados obtiverem novas fontes de financiamento – posto que, por exemplo, os recursos de privatização são finitos – e/ou se conseguirem, junto ao governo federal, um relaxamento das metas fixadas nos contratos de renegociação.

A questão é que a possibilidade de obtenção de novas fontes de financiamento é limitada por uma série de fatores.

Primeiro, conforme visto nos Capítulos anteriores, os setores onde as privatizações estaduais podem ainda avançar não deverão gerar recursos em magnitude semelhante aos proporcionados pela venda das empresas estaduais distribuidoras de energia elétrica.

Segundo, a tentativa de obter as novas fontes junto ao governo federal é limitada pelo fato de que, tal como os governos estaduais, a União também enfrenta a necessidade de equilibrar suas contas.

Terceiro, é preciso levar em consideração que o esforço fiscal decorre de um processo estrutural de ajuste das contas públicas, o que significa que o financiamento através de novos empréstimos, por definição, é bastante limitado.

Segundo visto, o Programa de Renegociação das Dívidas significou muito mais que um ajuste fiscal conjuntural dos governos estaduais. Por meio do Programa (e posteriormente através da Lei Responsabilidade Fiscal instituída em 2000)<sup>59</sup> procurou-se construir entre os estados uma nova cultura fiscal, onde as despesas devem se ajustar as receitas de modo que seu financiamento não implique em novo endividamento.<sup>60</sup>

Finalmente, a outra possibilidade de minimização do esforço fiscal dos estados – o relaxamento das metas fixadas nos contratos de renegociação – também encontra severos limites. Uma vez que o Programa de Refinanciamento procurou ir muito além de um ajuste fiscal conjuntural, relaxar as metas poderia colocar em dúvida sua credibilidade. A flexibilidade do governo federal para manejar parâmetros macroeconômicos fundamentais – como a taxa de juros básica da economia – é, em grande medida, condicionada pela percepção dos agentes privados em relação a sua capacidade de coordenar e promover um ajuste estrutural das contas públicas.

---

<sup>59</sup> A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), fixando princípios para uma boa gestão fiscal no país, entrou em vigor em 4/5/2000. A Lei aplica-se às três esferas de governo e, através da definição de regras claras para administração dos recursos públicos e o estabelecimento de sanções rigorosas para aqueles que descumpram as regras, representou uma mudança qualitativa importante no arcabouço jurídico institucional das finanças públicas brasileiras. No que tange especificamente ao caso dos estados, a hipótese utilizada nessa pesquisa é que a LRF veio reforçar um ambiente de disciplina fiscal que já havia sido instituído pelas regras do Programa de Refinanciamento, tornando as condições de endividamento e des controle das contas públicas ainda mais restritivas. Para maiores detalhes sobre a LRF, bem como análises dos seus impactos, encontram-se disponíveis diversos trabalhos no *site* do Banco Federativo ([www.federativo.bndes.gov.br](http://www.federativo.bndes.gov.br)) – página na Internet, administrada pelo BNDES, especializada em finanças públicas.

<sup>60</sup> Para MORA (2002), o objetivo do Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira era equacionar a questão do endividamento estadual. Refinanciamento e um hercúleo ajuste fiscal revelaram-se condições *sine qua non* para equilibrar a situação financeira dos estados. A sustentabilidade da dívida e, conseqüentemente, seu efetivo equacionamento não estavam atrelados simplesmente a um ajuste fiscal estático no tempo – financiado, em um primeiro momento e em parte, por receitas de alienação de bens –, mas deveriam advir de uma concepção dinâmica de ajuste.

Os episódios do início de 1999 confirmam o compromisso da União em fazer cumprir as regras estabelecidas pelo Programa de Refinanciamento. Nesse ano, alguns governadores recém-empossados questionaram os termos dos contratos de renegociação das dívidas. O governador de Minas Gerais decretou a moratória da dívida estadual por 90 dias, enquanto o do Rio Grande do Sul passou a depositar as prestações em juízo. O governo federal reagiu prontamente, bloqueando repasses para os dois estados, de modo a assegurar o pagamento das prestações.

O benefício econômico de um estado (o de Minas Gerais, em particular) com a moratória é praticamente nulo, uma vez que o bloqueio de repasses federais compensa a poupança derivada do não pagamento das prestações. Esse desincentivo à moratória ou à inadimplência dos estados é uma consequência direta dos dispositivos contratuais que permitiram a vinculação das receitas próprias dos estados e dos repasses do FPE ao pagamento das prestações.<sup>61</sup> Essa inovação também aumenta a capacidade de o governo federal induzir o cumprimento dos termos acertados por parte dos estados e praticamente elimina o risco, freqüente no passado, de *defaults* bem-sucedidos do ponto de vista dos governos estaduais (RIGOLON e GIAMBIAGI, 1999).

Diante de todas as dificuldades até aqui mencionadas, não só será enorme o esforço fiscal a ser realizado pelos estados, como ajuste terá que se dar principalmente pela busca do incremento da arrecadação de recursos próprios e/ou através da redução da despesa.

## **2. O AJUSTE PELO LADO DA RECEITA**

Em um contexto onde as fontes de financiamento se restringiram consideravelmente – limitando-se, em muitos casos, à receita não-financeira – é importante considerar as possibilidades de alcançar o ajuste fiscal através do incremento da disponibilidade de recursos tributários. Tais recursos são compostos pela arrecadação de tributos de competência própria estadual mais as transferências constitucionais recebidas da União, descontados os repasses aos municípios. A receita tributária disponível é importante porque, além de representar a principal fonte de receitas estaduais e se aproximar bastante do conceito de RLR estabelecido pelo Programa de Renegociação da Dívida de 1997/1998, é composta de recursos tido como estáveis, que não têm caráter extraordinário.

A restrição ao crédito e controle do endividamento fazem da receita tributária disponível uma importante referência para, por exemplo, estabelecimento de metas fiscais e limites de gasto com pessoal e outras despesas de caráter permanente.

É recomendável que o esforço fiscal dos estados leve em consideração o comprometimento da disponibilidade de receitas tributárias com gastos que geram dispêndios regulares de recursos. Caso esses gastos consumam parcela significativa da receita e, ao mesmo tempo, não seja desejável e/ou possível cortá-los em proporção também significativa, a geração do superávit primário compatível com os encargos da dívida deve levar em consideração a possibilidade de incremento da receita.

---

<sup>61</sup> O FPE – Fundo de Participação dos Estados – representa a principal transferência federal aos estados, estabelecida constitucionalmente.

Os principais componentes da receita disponível estadual são o ICMS e o FPE. A arrecadação do ICMS tem maior poder explicativo sobre a receita dos estados mais desenvolvidos e a receita do FPE é mais relevante para as unidades de base econômica mais fraca (Tabela 13).<sup>62</sup>

O problema é que tanto em um caso quanto no outro, há obstáculos para que se aumente a arrecadação através dessas duas fontes.

Em primeiro lugar, é importante destacar que o comportamento do ICMS e, em menor escala do FPE, é bastante influenciado pelo desempenho do produto – variável que, em princípio, não está sob o controle direto dos estados. Por exemplo, independente do peso que o ICMS tenha na receita disponível, pode ser inócua a tentativa de aumentar a arrecadação por meio da elevação de alíquotas se a economia atravessa um período de retração da atividade.

Para os estados em que o ICMS têm um alto poder explicativo na receita, mesmo que o desempenho da economia não seja ruim, é de se supor que o espaço para aumentar o esforço arrecadatório não seja muito grande, pois o alto poder explicativo pode estar indicando que o potencial tributário desse imposto já é bastante utilizado.

Para os estados onde o poder explicativo do ICMS não é tão grande, é possível que investimentos na melhoria da arrecadação tenham efeitos positivos sobre a receita. O problema é que o baixo peso do imposto não se deve apenas a não exploração plena de seu potencial, mas também ao fato de que a base econômica desses estados é mais estreita que a dos demais.

Em tais estados, a receita de transferências costuma ser muito importante, mas os mesmos não têm autonomia para aumentar sua arrecadação – por exemplo, através da elevação dos percentuais de repasses – sem propor uma mudança constitucional.

A análise do comportamento da receita do ICMS entre 1999 (ano no qual praticamente todos os estados já haviam assinado contratos de refinanciamento de dívida) e 2002 é bastante ilustrativa do exposto nos parágrafos anteriores.

Entre os anos considerados a receita global do ICMS cresceu 8,5% em termos reais – um desempenho superior que o do PIB, que foi de 7,4%. Isso demonstra que, em termos agregados, os estados têm obtido êxito em aumentar a arrecadação. Entretanto, quando se observa a evolução do ICMS em cada estado fica evidente a existência de um comportamento diferenciado.

Enquanto nas regiões de menor PIB per capita do país (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) a receita do ICMS cresceu 17,1% em termos reais, nas regiões de maior renda (Sul e Sudeste) o crescimento foi bem mais modesto – 5,6%, inferior ao desempenho do PIB (Tabela 12).

---

<sup>62</sup> Em alguns estados, o ICMS representa mais de 100% da receita disponível porque a mesma desconta os 25% do imposto que são transferidos aos municípios.

**Tabela 13:**  
**Evolução da Receita do ICMS, Participação do ICMS e FPE na Receita Disponível e PIB per capita: 1999 e 2002**

	Crescimento real ICMS (%) 2002/1999	Participação na Receita Disponível (%)				PIB PER CAPITA 2002 R\$ (*)
		ICMS		FPE		
		1999	2.002	1999	2002	
<b>BRASIL</b>	<b>8,5</b>	<b>99,7</b>	<b>100,9</b>	<b>17,8</b>	<b>20,1</b>	<b>7.567</b>
<b>N+NE+CO</b>	<b>17,1</b>	<b>73,0</b>	<b>73,7</b>	<b>44,3</b>	<b>46,2</b>	<b>4.262</b>
<b>S+SE</b>	<b>5,6</b>	<b>113,6</b>	<b>116,9</b>	<b>4,0</b>	<b>4,8</b>	<b>10.022</b>
ACRE	46,8	17,0	20,1	89,8	87,7	3.631
AMAZONAS	24,4	93,4	95,2	28,6	28,4	7.185
PARÁ	33,5	56,6	66,8	46,4	49,6	3.520
RONDÔNIA	20,5	59,6	59,8	56,5	57,0	4.780
RORAIMA	27,2	19,1	19,9	83,8	83,1	3.247
AMAPÁ	41,2	14,7	16,9	87,9	86,9	4.252
TOCANTINS	36,5	31,6	34,9	77,5	76,0	2.381
<b>NORTE</b>	<b>28,9</b>	<b>52,3</b>	<b>56,4</b>	<b>57,4</b>	<b>58,1</b>	<b>4.380</b>
MARANHÃO	44,9	37,1	44,3	70,6	70,4	1.851
PIAUI	12,2	45,8	43,6	70,2	72,2	2.207
CEARÁ	9,0	77,6	77,0	44,7	49,2	3.463
RIO GRANDE DO NORTE	16,1	65,0	64,1	53,5	55,0	3.639
PARAÍBA	7,2	60,4	56,9	57,8	61,5	3.066
PERNAMBUCO	10,0	83,5	81,5	38,8	41,8	4.353
ALAGOAS	14,9	55,0	52,8	66,4	67,2	3.015
SERGIPE	18,9	51,3	51,5	65,0	66,5	4.006
BAHIA	19,6	86,3	89,8	32,4	34,2	4.261
<b>NORDESTE</b>	<b>15,7</b>	<b>70,2</b>	<b>70,5</b>	<b>48,4</b>	<b>50,9</b>	<b>3.539</b>
MINAS GERAIS	3,5	104,6	107,3	8,7	10,4	6.928
ESPÍRITO SANTO	4,2	101,8	105,1	11,5	13,8	7.978
RIO DE JANEIRO	1,0	131,3	129,3	3,4	4,0	10.527
SÃO PAULO	3,5	116,3	120,9	0,6	0,7	12.115
<b>SUDESTE</b>	<b>3,1</b>	<b>116,0</b>	<b>119,1</b>	<b>2,9</b>	<b>3,5</b>	<b>10.343</b>
PARANÁ	17,5	101,1	106,6	10,2	11,1	8.527
SANTA CATARINA	19,0	107,0	111,5	7,3	7,7	8.772
RIO GRANDE DO SUL	12,1	107,7	111,1	6,6	7,3	9.802
<b>SUL</b>	<b>15,4</b>	<b>105,2</b>	<b>109,6</b>	<b>8,0</b>	<b>8,7</b>	<b>9.096</b>
DISTRITO FEDERAL	12,7	114,6	111,6	8,5	8,9	14.185
GOIÁS	15,8	103,5	102,2	19,4	20,1	4.693
MATO GROSSO	16,3	95,6	97,6	23,7	25,2	6.123
MATO GROSSO DO SUL	4,7	103,9	101,5	18,9	21,4	6.917
<b>CENTRO-OESTE</b>	<b>12,9</b>	<b>103,9</b>	<b>102,9</b>	<b>18,2</b>	<b>19,3</b>	<b>7.071</b>

Fonte: Tabelas A.7 a A.9 do anexo estatístico e IBGE para PIB per capita.

(\*) PIB por UF estimado com base na distribuição de 1999.

Isso significa que as maiores taxas de crescimento do ICMS foram alcançadas por estados onde a sua participação na receita disponível é muito baixa se comparada a do FPE. Regra geral, em tais estados, a despeito do enorme esforço fiscal realizado, o aumento da receita do ICMS contribuiu pouco para o incremento dos recursos disponíveis. Por exemplo, o Acre foi o estado onde o ICMS obteve melhor performance – quase 47% de crescimento real –, mas esse aumento foi responsável por apenas 33% da variação dos recursos disponíveis.

No extremo oposto, dentre os estados onde receita do ICMS teve um desempenho inferior ao PIB, encontram-se São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais – estados de alto PIB *per capita* e que respondem, juntos, por mais da metade (55%) da arrecadação nacional do ICMS. Em tais casos, a receita do ICMS supera a disponibilidade de recursos, mostrando a pouca relevância das transferências constitucionais em seus respectivos orçamentos.

### 3. O AJUSTE PELO LADO DA DESPESA

Quando é difícil obter um aumento de arrecadação na magnitude requerida do comprometimento de receita com encargos da dívida, o ajuste tem que se dar no lado da despesa. Mas, aqui também, os cortes encontram limites.

O principal item das despesas estaduais são os gastos com pessoal. Tais gastos consomem parcela significativa da disponibilidade de recursos (ver Tabela A.13 do anexo estatístico) e é pouco provável que os estados estejam dispostos a arcar com os custos sociais e políticos de um corte drástico nessa rubrica.

Após a privatização das estatais produtivas e da concessão de serviços públicos à iniciativa privada, os funcionários públicos que restaram estão concentrados em áreas como saúde, educação e segurança pública. Essas áreas são naturalmente intensivas em mão-de-obra e o corte de pessoal poderia implicar na deterioração da qualidade de serviços que já são considerados precários.

Além disso, é importante destacar que nas regiões menos desenvolvidas os gastos com funcionalismo representam uma importante fonte de renda para a região.

Mediante a dificuldade de realizar cortes expressivos nos dispêndios com pessoal e dependendo da magnitude do ajuste a ser realizado para gerar o superávit primário necessário ao pagamento das parcelas da dívida, não resta aos estados outra saída que não seja o corte dos investimentos.

Embora a execução orçamentária dos estados, divulgada pela STN, não permita analisar a evolução dos gastos com investimento, a análise do comportamento das despesas estaduais – em particular dos dispêndios com pessoal e de capital (cujo principal componente são os gastos com investimento) – são ilustrativas do exposto acima.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Na execução orçamentária estadual, publicada pela STN, de 1995 até 1999, as despesas com investimento eram contabilizadas juntamente com as inversões financeiras. Tal procedimento provoca grandes distorções nos valores relativos aos investimentos nos anos em que há um aumento atípico das inversões financeiras como contrapartida de um aumento também atípico das operações de crédito relacionadas com o refinanciamento das dívidas estaduais (ver comentários e números das Tabelas A.10 e A.14 do anexo estatístico).

Entre 1999 (ano no qual, conforme mencionado, quase todos os estados já haviam assinado contratos de refinanciamento) e 2001 (último ano para o qual há dados disponíveis), os gastos totais do conjunto dos estados caíram 2,1% em termos reais, os dispêndios com pessoal (principal componente dos gastos correntes) e as despesas de capital também experimentaram decréscimos reais de 2,2% e 33,9%, respectivamente. O decréscimo da despesa total só não foi maior porque, a despeito da redução dos gastos com pessoal, as despesas correntes aumentaram em 5,6% (Tabela 14).

Em outras palavras, o resultado da evolução dos gastos do conjunto dos estados revela que os mesmos se esforçaram em ajustar suas contas buscando diminuir suas despesas. O ajuste, entretanto, não se deu pelo corte dos gastos correntes – cujos dispêndios costumam ter caráter permanente –, mas foi devido principalmente à drástica redução das despesas de capital. Em 1999, as despesas de capital respondiam por 19,5% dos gastos totais e, em 2002, passaram a ser responsáveis por 13,2% (Tabela 15). Os dispêndios com pessoal também caíram, mas não em proporção suficiente para fazer decrescer os gastos correntes.

O comportamento nacional dos gastos estaduais não necessariamente se repetiu em cada um dos estados: houve casos em que, por exemplo, todas as rubricas acima mencionadas experimentaram aumentos reais. Não obstante, foi possível observar alguns padrões comuns de comportamento que evidenciam uma correlação interessante entre despesas de pessoal e de capital e grau de endividamento quando da assinatura dos contratos de refinanciamento.

Em 12 estados da Federação (PR, RR, DF, AL, RJ, RO, ES, SP, RS, PB, PI e MT) observou-se redução dos gastos com pessoal. Em apenas 4 desses estados (PR, RJ, SP e ES), tal redução foi também acompanhada de diminuição das despesas de capital. Entretanto, é importante destacar que entre os mesmos encontram-se São Paulo e Rio de Janeiro – responsáveis por cerca de 65% da dívida assumida pela União no programa de refinanciamento e, portanto, os que precisam enfrentar os maiores desequilíbrios fiscais. Esses dois estados promoveram elevados cortes nos dispêndios com pessoal, mas implantaram um corte ainda maior nas despesas de capital. O Paraná foi o estado, dentre os 27 do país, que promoveu os maiores cortes nas despesas com pessoal e de capital. Embora menos endividado que São Paulo e Rio de Janeiro, o Paraná foi um dos poucos estados que em 2000 obteve déficit primário. Tal fato pode ser uma possível justificativa para a promoção de cortes tão drásticos (ver Tabelas 6, 12 e 14).

Nos 15 estados restantes (AP, SE, PA, RN, MA, MS, GO, TO, CE, BA, MG, PE, AC, AM, e SC), onde foi observado aumento da despesa com pessoal, em mais da metade (SE, PA, MA, GO, CE, BA, AC e SC) houve redução das despesas de capital. Dentre esses oito estados (cuja despesa de pessoal aumentou), é importante destacar que em praticamente todos (o AC é a exceção) o corte nas despesas de capital superou o aumento dos gastos com pessoal.

**Tabela 14:**  
**Evolução Real de Itens Selecionados das Despesas Estaduais: 1999**  
**2001**

	Variação real da despesa 2001/1999 (%)			
	Total	Corrente	Pessoal	Capital
<b>BRASIL</b>	<b>-2,1</b>	<b>5,6</b>	<b>-2,2</b>	<b>-33,9</b>
<b>N+NE+CO</b>	<b>4,1</b>	<b>6,3</b>	<b>4,0</b>	<b>-4,8</b>
<b>S+SE</b>	<b>-5,2</b>	<b>5,2</b>	<b>-5,4</b>	<b>-48,5</b>
ACRE	10,4	22,7	40,0	-19,1
AMAZONAS	28,0	19,4	53,1	57,2
PARÁ	3,5	7,5	5,2	-11,0
RONDÔNIA	17,6	7,1	-13,4	130,6
RORAIMA	26,9	26,3	-30,3	28,8
AMAPÁ	21,4	16,0	2,0	52,8
TOCANTINS	20,3	13,3	21,2	33,3
<b>NORTE</b>	<b>16,1</b>	<b>13,7</b>	<b>13,2</b>	<b>24,2</b>
MARANHÃO	11,2	19,6	8,4	-11,7
PIAUI	6,0	-0,9	-3,7	77,5
CEARÁ	-14,3	27,2	24,9	-59,3
RIO GRANDE DO NORTE	5,4	6,2	7,7	1,3
PARAÍBA	18,0	5,6	-6,0	90,7
PERNAMBUCO	40,9	30,5	31,4	138,5
ALAGOAS	-10,7	-21,0	-20,3	125,6
SERGIPE	-1,2	8,1	2,5	-37,0
BAHIA	-0,8	2,5	26,9	-11,9
<b>NORDESTE</b>	<b>5,1</b>	<b>11,1</b>	<b>15,0</b>	<b>-14,6</b>
MINAS GERAIS	38,1	33,4	29,4	96,6
ESPIRITO SANTO	-4,2	-3,6	-10,1	-6,5
RIO DE JANEIRO	-11,4	-1,9	-15,5	-48,2
SÃO PAULO	-7,2	-1,1	-9,4	-43,7
<b>SUDESTE</b>	<b>-1,6</b>	<b>4,0</b>	<b>-4,4</b>	<b>-33,1</b>
PARANÁ	-36,2	22,7	-34,1	-85,7
SANTA CATARINA	3,9	8,9	56,2	-25,5
RIO GRANDE DO SUL	1,8	1,8	-7,7	1,8
<b>SUL</b>	<b>-15,7</b>	<b>9,8</b>	<b>-9,0</b>	<b>-69,4</b>
DISTRITO FEDERAL	-24,8	-28,3	-30,1	57,8
GOIÁS	18,6	38,0	16,9	-35,3
MATO GROSSO	1,8	-0,3	-0,7	20,7
MATO GROSSO DO SUL	17,0	12,7	11,8	53,9
<b>CENTRO-OESTE</b>	<b>-4,9</b>	<b>-5,3</b>	<b>-14,7</b>	<b>-1,7</b>

Fonte: Tabelas A.10, A.11, A.12 e A.14 do anexo estatístico.



**Tabela 15:**  
**Relações entre Itens Selecionados da Despesa Estadual: 1999/2001**

	Gastos Correntes / Despesa Total (%)		Despesas de Capital / Despesa Total (%)		Dispêndios Pessoal / Despesa Corrente (%)	
	1999	2001	1999	2001	1999	2001
<b>BRASIL</b>	<b>80,5</b>	<b>86,8</b>	<b>19,5</b>	<b>13,2</b>	<b>52,0</b>	<b>50,8</b>
<b>N+NE+CO</b>	<b>80,2</b>	<b>81,9</b>	<b>19,8</b>	<b>18,1</b>	<b>52,1</b>	<b>54,2</b>
<b>S+SE</b>	<b>80,6</b>	<b>89,5</b>	<b>19,4</b>	<b>10,5</b>	<b>52,0</b>	<b>49,2</b>
ACRE	70,7	78,5	29,3	21,5	47,0	65,8
AMAZONAS	77,2	72,0	22,8	28,0	29,0	44,4
PARÁ	78,0	81,1	22,0	18,9	54,8	57,7
RONDÔNIA	91,5	83,3	8,5	16,7	59,8	51,8
RORAIMA	74,3	73,9	25,7	26,1	30,6	21,3
AMAPÁ	85,4	81,6	14,6	18,4	45,8	46,8
TOCANTINS	64,9	61,1	35,1	38,9	47,4	57,4
<b>NORTE</b>	<b>77,5</b>	<b>75,9</b>	<b>22,5</b>	<b>24,1</b>	<b>45,2</b>	<b>51,2</b>
MARANHÃO	73,0	78,6	27,0	21,4	45,2	49,0
PIAUI	91,2	85,3	8,8	14,7	59,4	57,2
CEARÁ	52,0	77,2	48,0	22,8	40,4	50,5
RIO GDE NORTE	83,7	84,4	16,3	15,6	48,2	52,0
PARAIBA	85,4	76,5	14,6	23,5	48,1	45,2
PERNAMBUCO	90,3	83,6	9,7	16,4	44,5	58,5
ALAGOAS	93,0	82,2	7,0	17,8	75,8	60,4
SERGIPE	79,4	86,8	20,6	13,2	54,1	55,4
BAHIA	77,4	79,9	22,6	20,1	44,4	56,4
<b>NORDESTE</b>	<b>76,4</b>	<b>80,9</b>	<b>23,6</b>	<b>19,1</b>	<b>47,2</b>	<b>54,3</b>
MINAS GERAIS	92,6	89,4	7,4	10,6	44,0	57,0
ESPIRITO SANTO	80,0	80,5	20,0	19,5	52,5	47,2
RIO DE JANEIRO	79,5	88,0	20,5	12,0	58,9	49,8
SÃO PAULO	85,7	91,3	14,3	8,7	53,5	48,5
<b>SUDESTE</b>	<b>85,0</b>	<b>89,8</b>	<b>15,0</b>	<b>10,2</b>	<b>52,7</b>	<b>50,4</b>
PARANÁ	45,7	87,8	54,3	12,2	47,9	31,6
SANTA CATARINA	85,5	89,6	14,5	10,4	30,2	47,1
RIO GDE SUL	88,1	88,1	11,9	11,9	59,1	54,5
<b>SUL</b>	<b>67,8</b>	<b>88,3</b>	<b>32,2</b>	<b>11,7</b>	<b>49,4</b>	<b>44,9</b>
DISTRITO	95,9	91,4	4,1	8,6	103,8	72,5
GOIÁS	73,6	85,6	26,4	14,4	38,9	45,5
MATO GROSSO	89,9	88,1	10,1	11,9	44,6	44,3
MATO GROSSO	89,6	86,4	10,4	13,6	40,6	45,3
<b>CENTRC-OESTE</b>	<b>88,7</b>	<b>88,3</b>	<b>11,3</b>	<b>11,7</b>	<b>65,5</b>	<b>55,9</b>

Fonte: Tabelas A.10, A.11, A.12 e A.14 do anexo estatístico.

Nos estados onde o crescimento dos dispêndios com pessoal foi acompanhado de aumento nas despesas de capital, chama à atenção o caso de Minas Gerais. Esse estado – o terceiro maior endividado no âmbito do último programa de refinanciamento – obteve um superávit primário muito distante do necessário para honrar os compromissos da dívida em 2000. O comportamento das despesas, no entanto, se mostrou contrário ao esperado para a promoção do ajuste fiscal. Uma das possíveis explicações para tal comportamento é que o aumento das despesas de capital possa ter sido financiado por receita de alienação de bens ocorrida em 2000 (ver Tabelas 6, 12, 14 e A.15 do anexo estatístico).

#### 4. O RESUMO DO IMPASSE

As metas fixadas nos acordos de refinanciamento implicam elevado esforço fiscal. As possibilidades de minimizar o esforço por meio da obtenção de novas fontes de recursos e/ou de revisão das metas, em função dos motivos expostos, encontram sérios obstáculos.

A existência de obstáculos não significa que está vedada aos estados a busca por fontes alternativas de receita. Conforme visto no Capítulo II, as receitas de *royalties* e participações especiais pela exploração do petróleo têm representado uma importante fonte de recursos para alguns estados, mas, dentre outras considerações, o problema é justamente esse: tais recursos são importantes apenas para poucos estados.

No que tange à revisão das metas fixadas nos contratos de renegociação, é pouco provável que o governo federal esteja disposto a promover profundas alterações nos acordos de refinanciamento face aos custos econômicos e políticos de tal opção.

O aumento das receitas pelas vias tradicionais – ICMS e/ou FPE – encontra limites e nem sempre depende apenas de variáveis que estão sob o controle dos estados. No momento em que se esgotam fontes extraordinárias de arrecadação, como é o caso das receitas de privatização, não há saída: o pagamento das parcelas de refinanciamento requer o corte dos gastos. As despesas com pessoal, por um lado, são as que mais pressionam os dispêndios estaduais, mas, por outro lado, em função dos motivos expostos, pode não ser tão simples cortá-las.

Na ausência de perspectiva em aumentar a arrecadação e mediante a dificuldade em reduzir sensivelmente os dispêndios com pessoal, aliado ao fato de que o financiamento junto a terceiros está bastante restrito pelas regras impostas pelo governo federal, o ajuste necessariamente implica em drásticas reduções do nível de investimento.

Dependendo da magnitude do esforço fiscal requerido para honrar os encargos da dívida, pode ser que o corte nos investimentos não seja suficiente. Nesse caso, o ajuste tem que se estender aos gastos com pessoal.

Os custos sociais e políticos daí derivados fazem com que os governadores passem a querer dividir o ônus com o governo federal. Essa tentativa tanto se expressa na demanda por maior participação na receita tributária da União – através da criação de

novos fundos ou prorrogação de antigos, como aconteceu com o seguro-receita –<sup>64</sup> quanto na reivindicação revisão dos contratos de refinanciamento da dívida. O problema é que, segundo visto, há enorme resistência, ou mesmo grande dificuldade, por parte da União em atender a tais reivindicações.

Tal situação cria um impasse de difícil solução e aumenta as tensões nas relações federativas que, segundo visto no Capítulo I, em função da sua própria constituição histórica, nunca primaram pela cooperação entre as partes. A solução para o impasse não é trivial e torna-se ainda mais complicada em um contexto de baixo crescimento econômico, pois, nesse caso, são menores as chances de aumentar a arrecadação e de acomodação dos conflitos por meio do manejo de fundos públicos. Além disso, em tal contexto – onde costumam aumentar as taxas de desemprego –, é difícil promover severos cortes na folha de pessoal.

---

<sup>64</sup> Em 1996, através da Lei Complementar nº 87 – a famosa “Lei Kandir” –, foi determinado que o ICMS não deveria incidir sobre as exportações de produtos primários e semi-elaborados, assim como sobre as aquisições de bens de capital com propósitos de investimentos. Para compensar os estados de possíveis perdas de arrecadação foi instituído um fundo de compensação – o seguro-receita.

## CAPÍTULO IV

### Conclusões e Perspectivas

Esse trabalho teve por objetivo averiguar em que medida as receitas decorrentes da desestatização da prestação de serviços de utilidade pública, cuja responsabilidade é das esferas subnacionais de governo, e os recursos provenientes da compensação financeira pela exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos e minerais podem representar fontes alternativas de receita para os governos subnacionais promoverem investimentos nas áreas de atuação pública consideradas essenciais – saúde, educação, segurança, habitação etc.

A hipótese desenvolvida nessa pesquisa é que uma resposta adequada à investigação proposta requer que a questão seja analisada por dois ângulos: o da receita e o da despesa. Pelo lado da receita, é preciso considerar qual o potencial de geração de recursos decorrentes tanto da desestatização da prestação de serviços de utilidade pública quanto das compensações financeiras. Pelo lado da despesa, é necessário averiguar quais as chances de aplicação dos referidos recursos nas ditas áreas de atuação pública consideradas essenciais.

A seguir, são feitas considerações em relação aos dois aspectos procurando sintetizar os principais pontos abordados ao longo desse trabalho.

Para compreender as oportunidades de obter recursos por meio da desestatização é preciso, em primeiro lugar, levar em conta o que se entende pela privatização dos serviços de utilidade pública.

Conforme nota da Introdução, os chamados serviços sociais básicos – sobretudo no que tange aos relativos à saúde e educação – são de natureza distinta dos serviços de utilidade pública. Recomenda-se que os primeiros, especialmente em países marcados por grandes desigualdades sócio-econômicas, sejam prestados diretamente pelo Poder Público e que sua oferta não seja realizada mediante remuneração. Dentre outros argumentos, a idéia é que esse procedimento garantiria o acesso universal aos serviços e, ao mesmo tempo, serviria como política compensatória e de distribuição de renda. Isso não significa que o Estado tenha que ter exclusividade na prestação do serviço, mas apenas que tem o dever de garantir que o acesso ao serviço não seja condicionado pela capacidade do cidadão de pagar pelo mesmo.

Os serviços de utilidade pública são aqueles cuja titularidade pertence exclusivamente ao Poder Público, mas sua oferta pode ser feita diretamente pelo Estado, e seus respectivos órgãos, ou indiretamente através da delegação da prestação do serviço a terceiros, mediante remuneração. Dentre os principais exemplos, encontram-se os serviços de transporte coletivo, fornecimento de energia elétrica, distribuição de água, coleta de lixo, gás e telefone.

Ou seja, nesse caso, apesar do serviço continuar tendo um caráter público, cabendo ao Estado a fiscalização e a regulação do mesmo, a responsabilidade pela sua prestação pode ser transferida à iniciativa privada. É com relação a essa modalidade de serviços que recaem, portanto, as oportunidades de estabelecer parcerias com o setor privado.

Existem distintas modalidades de parceria, mas a que se enquadra no conceito de desestatização/privatização nos termos pospostos nessa pesquisa é aquela que envolve a concessão do serviço público à iniciativa privada. A Lei de Concessões (nº 8987 de 1995) definiu concessão de serviço público como “a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho”. O poder concedente é a esfera de governo – União, Estados (incluindo o Distrito Federal) ou Municípios – em cuja competência se encontra o serviço público.

A concessão é diferente, por exemplo, da terceirização – ainda que ambas possam ser consideradas modalidades de parceria público-privada. Na modalidade de terceirização, o Poder Público contrata uma empresa privada para prestar um serviço de sua competência, mas tal empresa não obtém a remuneração pelo serviço prestado diretamente do usuário e nem tão pouco é responsável pelos possíveis investimentos que o setor no qual atua venha requerer. Tanto a remuneração quanto os investimentos são de responsabilidade do setor público. Ou seja, nesse caso, embora haja transferência a terceiros da prestação de determinado serviço público, o financiamento da atividade continua sendo público. Por essa razão, não se deve falar em privatização quando a parceria com setor privado envolve a terceirização.

Já no caso das concessões, ocorre o oposto. O concessionário passa a ser o responsável pelo financiamento da atividade e, através da cobrança direta ao usuário de uma tarifa, obtém os recursos necessários a sua remuneração e aos possíveis investimentos que tenha obrigação de realizar, conforme estabelecido no contrato de concessão.

Uma vez estabelecido o que se entende por desestatização dos serviços de utilidade pública, é preciso levar em consideração as distintas formas através das quais o processo pode ser feito para entender as oportunidades de geração recursos daí derivadas.

Conforme visto no Capítulo I, quando os serviços públicos são prestados através de empresas estatais, a privatização pode envolver a transferência do controle acionário das empresas, ainda que o Poder Público continue tendo a titularidade do serviço. Em tal caso, o potencial de arrecadação de recursos é grande e está vinculado à cotação das ações da empresa na data do leilão, mas independente da magnitude dos recursos gerados, a alienação da empresa gera de uma só vez uma receita que tem um caráter extraordinário.

Outra forma de proceder à desestatização é através da concessão à iniciativa privada apenas do direito de exploração de determinado serviço. Nesse caso, não há transferência de propriedade por meio da venda de ativos e a possibilidade de obter recursos decorre, basicamente, da prerrogativa dada pela Lei de Concessões de que o poder concedente efetue a cobrança pela outorga da concessão. O pagamento, regra geral, é feito em prestações mensais equivalentes à duração do contrato.

Em comparação com a situação anterior, onde arrecadação de recursos decorre da alienação de ativos, a vantagem da obtenção de recursos por meio da cobrança pela outorga da concessão é a geração de um fluxo de receitas que não tem caráter extraordinário. Por outro lado, o potencial de arrecadatório é menor e está condicionado pela tarifa que o Poder Público é capaz de impor.

Feitas essas observações, vejamos quais foram e ainda são as possibilidades dos estados e municípios obterem recursos por meio da privatização dos serviços de utilidade pública.

Tais possibilidades encontram-se, basicamente, nos estados. Primeiro porque, à exceção das grandes cidades, os municípios não costumam prestar serviços de sua competência, diretamente, por meio de empresas estatais. Segundo porque parte relevante dos serviços de competência municipal – como, por exemplo, os relativos à limpeza das vias urbanas e à pavimentação de ruas – têm características que fazem com que a principal forma de estabelecimento de parceria com a iniciativa privada seja a terceirização.<sup>65</sup>

Conforme mencionado no Capítulo II, haveria a possibilidade dos municípios auferirem recursos por meio da concessão à iniciativa privada dos serviços relativos à distribuição de água e esgotamento sanitário. No entanto, a existência de um imbrólio jurídico sob a titularidade dos serviços – se municipal ou estadual – impede o avanço da desestatização e, mesmo que essa questão fosse resolvida, a natureza do serviço prestado faz com que se recomende que a concessão seja não onerosa.

No que tange aos estados, as oportunidades de obter recursos por meio da privatização de empresas públicas prestadoras de serviços já foram, em grande medida, aproveitadas.

Tais oportunidades concentraram-se na venda das empresas estaduais de distribuição de energia elétrica. Motivados pelo processo de privatização federal e pela necessidade de cumprir os compromissos estabelecidos no acordo de renegociação das dívidas, entre 1997 e 1998, praticamente todos os estados procuraram vender suas empresas de energia elétrica. Através desse processo, um grande volume de recursos foi arrecadado.

Conforme demonstram os resultados das privatizações estaduais apoiadas pelo BNDES, até o momento, essa esfera de governo auferiu uma receita de US\$ 34,7 bilhões. Tais recursos foram gerados basicamente entre 1997 e 1998 como consequência da venda das empresas estaduais de energia – responsáveis por cerca de 76% (ou US\$ 26,6 bilhões) do total arrecadado.

Algumas empresas do setor de gás também já foram privatizadas, embora ainda haja espaço para avanço. Não obstante, é possível que, nesse caso, o sucesso da privatização das empresas que ainda não foram desestatizadas não seja tão grande quanto o obtido com a venda das empresas de energia. Dentre outros motivos, não é demais lembrar que o êxito das privatizações no setor elétrico, em grande medida, foi obtido mediante o claro apoio e incentivo do governo federal, que tinha interesses diretos no processo.

No setor de saneamento, a exploração das atividades de abastecimento de água e esgotamento sanitário ainda é, em grande medida, exercida pelos estados através das companhias estaduais de saneamento básico (CESBs). Nesse caso, a privatização avançou muito pouco, mas as oportunidades de êxito com o processo encontram

---

<sup>65</sup> Dentre outros motivos, essa foi uma das razões pelas quais a pesquisa privilegiou a esfera estadual de governo.

importantes obstáculos. Tal como no caso do setor de gás, a ausência de apoio federal pode comprometer os resultados auferidos com a venda das empresas. O principal obstáculo, no entanto, diz respeito à ausência de um marco regulatório claramente definido para o setor, assim como à indefinição quanto a titularidade do serviço. Diante dessas incertezas, ou são poucos os estímulos para que os investidores privados estejam interessados em adquirir as empresas ou, para tanto, só aceitariam pagar um preço muito reduzido pelo negócio.

Uma vez analisadas as oportunidades de geração de recursos por meio da venda de empresas estatais prestadoras de serviços, resta ainda averiguar as oportunidades decorrentes da privatização de serviços de utilidade pública quando não há venda de ativo.

Conforme mencionado, nessa modalidade de privatização, existe a possibilidade de obtenção de recursos por meio da cobrança pela outorga de concessão, mas o aproveitamento dessa oportunidade encontra sérias dificuldades. Embora a cobrança pela outorga seja uma possibilidade aberta pela Lei de Concessões, nem sempre é recomendável que o poder concedente utilize como critério para seleção do concessionário o candidato que se dispuser a pagar mais pela concessão ofertada.

Primeiro porque, dado que a Lei de Concessões determina o estabelecimento de um sistema tarifário condizente com o equilíbrio econômico e financeiro do concessionário, é evidente que a imposição de qualquer ônus pela concessão implicará no estabelecimento de uma tarifa mais elevada do que aquela que seria cobrada se a concessão fosse não onerosa. Existe, portanto, um limite à cobrança pela outorga da concessão que é dado pelo preço – a tarifa – que a população estaria disposta a aceitar e/ou em condições de pagar pela prestação privada de um serviço que é público.

Em segundo lugar, é preciso considerar que quando a concessão prioriza o aumento do investimento no setor – com ampliação da cobertura e da qualidade dos serviços prestados no menor prazo possível – é melhor que os recursos financeiros dos quais o concessionário dispõe sejam canalizados para esse fim, ao invés de serem capturados pelo pagamento de ônus pela concessão.

Essas dificuldades fazem com que o Poder Público ou opte por não impor nenhum ônus pela concessão ou então, quando toma uma decisão em direção contrária, tenha que cobrar um valor não muito elevado pela outorga. Ou seja, tanto em função de um motivo quanto do outro, não é apropriado considerar que a privatização dos serviços de utilidade pública não precedida da venda de ativos tenha criado ou venha a criar grandes oportunidades de geração de recursos.

O exemplo das concessões rodoviárias efetuadas pelos estados, tal como apresentado no Capítulo II, é bastante ilustrativo do exposto acima.

Finalmente, cabe considerar o potencial de geração de recursos decorrente das compensações financeiras pela exploração de petróleo ou gás natural e de recursos hídricos e minerais pagas os estados e municípios.

No que tange às compensações financeiras pela exploração de petróleo ou gás natural, foi visto no Capítulo II que as mesmas aumentaram consideravelmente entre

1994 e 2002, o que incrementou sua representatividade nos orçamentos daqueles entes federados que têm direito às compensações.

Parte da elevação das receitas foi decorrente de fatores que não estão sob o controle dos beneficiários e que, ao mesmo tempo, podem ser considerados relativamente instáveis – como os crescentes aumentos de produção, a elevação das cotações internacionais do petróleo e a desvalorização cambial.

Isso não significa, no entanto, que as receitas de compensações financeiras não possam ser consideradas fontes regulares de recursos. Não se pode esquecer que parte da elevação das receitas foi decorrente de mudanças na legislação que permitiram o crescimento dos percentuais de distribuição de *royalties* aos beneficiários, aumentaram as áreas sobre as quais incidem o pagamento destes e instituíram novas compensações financeiras, como as participações especiais. Ou seja, fatores que garantem que o pagamento de compensações não tenha um caráter extraordinário.

Sem dúvida, os ditos fatores exógenos podem influenciar o montante de *royalties* e participações especiais a ser distribuído tanto em sentido depressivo quanto expansivo, mas o comportamento recente da evolução dessas receitas – com elevações de receita sustentadas ano a ano – indica que é pouco provável que as compensações financeiras sofram oscilação tão grande a ponto de fazê-las perder a importância que adquiriram no orçamento dos beneficiários.

O principal problema relativo às compensações não está, portanto, no fato de que fatores exógenos têm influência sobre seu montante – embora isso deva ser levado em consideração para pautar o tipo de despesa que os recursos devem financiar –, mas reside no fato de que apenas alguns estados, e seus respectivos municípios, têm direito às compensações e que, mesmo entre estes, sua importância varia bastante. Por exemplo, conforme salientado no Capítulo II, em 2002, somente o estado do Rio de Janeiro se apropriou de 82% dos recursos distribuídos entre os estados produtores de petróleo e gás natural e seus respectivos municípios de mais de 75% dos pagamentos destinados a essa esfera de governo.

Já as compensações financeiras pela utilização de recursos hídricos e os *royalties* de Itaipu, apesar de também serem pagamentos regulares assegurados em lei, são de magnitude bem menor que as compensações relativas à exploração de petróleo e, além disso, só podem ser consideradas relativamente importantes no orçamento do estado do Paraná.

À luz das considerações até aqui expostas, a seguir, é feito um resumo acerca da possibilidade de que as receitas decorrentes da desestatização da prestação de serviços de utilidade pública e de compensações financeiras venham a representar fontes alternativas de receita para os governos subnacionais.

No que tange à desestatização operada por meio da venda de ativos, em primeiro lugar, é preciso considerar que essa é uma oportunidade que pode ser aproveitada basicamente pelos estados.

Em tal caso, regra geral, há um grande potencial arrecadatório. A privatização das empresas estaduais de distribuição de energia elétrica comprovou a existência desse potencial, mas já se encontra em estágio bem avançado. A hipótese levantada nesse



trabalho é que a desestatização das empresas que ainda são públicas – como as do setor de gás e, sobretudo, do setor de saneamento – não deve ser tão exitosa em termos arrecadatários. Ou seja, já foi gerado um montante considerável de recursos e é pouco provável que esse fenômeno venha se repetir.

Além disso, quando se pensa nos recursos provenientes de privatização como uma possível fonte alternativa de recursos para financiar investimentos em áreas sociais tidas como básicas, é necessário fazer uma importante qualificação acerca da natureza desses investimentos. A expansão da oferta dos serviços de, por exemplo, saúde e educação, sem dúvida, requer a construção de hospitais e escolas, mas isso não é condição suficiente para a melhoria da qualidade dos serviços. Para tanto, é necessária a existência de um fluxo regular de recursos que permita, dentre outras coisas, a troca de equipamentos antigos por mais modernos, o financiamento de programas de capacitação e reciclagem profissional etc.

Isso significa que mesmo que os recursos gerados através da venda de uma empresa prestadora de serviços possam ser considerados representativos e ainda que sejam destinados ao financiamento dos investimentos nas ditas áreas podem não ser exatamente adequados aos propósitos supracitados. Vale ressaltar que a privatização dos serviços de utilidade pública operada dessa maneira tem, em geral, um bom potencial de arrecadação, mas seu impacto sobre o orçamento público tem um caráter extraordinário.

Quando a privatização dos serviços de utilidade pública não envolve a venda de ativos, existe a possibilidade de que o referido fluxo regular de recursos seja gerado. Tal fluxo decorreria dos pagamentos mensais relativos à imposição de ônus pela concessão. Entretanto, em função dos motivos expostos, não é de se esperar que necessariamente seja efetuada a cobrança pela outorga e, mesmo no caso em isso ocorra, não é de se esperar que os referidos recursos tenham maior representatividade no orçamento do ente que efetuou a concessão.

Em síntese, os recursos provenientes da desestatização de serviços de utilidade pública – tanto os decorrentes da venda de ativos quanto os relativos à cobrança de outorga pela concessão –, por razões distintas, não podem ser considerados **fontes regulares de financiamento, por serem provenientes de atividades essenciais e de natureza pública**. As receitas de compensação financeira, sobretudo as relativas à produção e exploração de petróleo, são adequadas a esse propósito. O problema nesse caso, é que se beneficiam desses recursos apenas alguns entes federados.

Uma vez analisadas as oportunidades de obtenção de recursos por meio da desestatização de serviços de utilidade pública e de compensações financeiras, vejamos em que medida os referidos recursos foram ou ainda podem ser aplicados nas ditas áreas de atuação pública consideradas essenciais. Isto é, vejamos como a investigação proposta nessa pesquisa se apresenta lado despesa.

A hipótese desenvolvida nessa pesquisa é que o processo de ajuste fiscal e patrimonial ao qual o todo o setor público foi submetido a partir da segunda metade dos anos 90 condicionou e ainda condiciona a destinação dos referidos recursos. Independente da magnitude dos recursos gerados, da sua natureza (se tem caráter extraordinário ou não) bem como de sua adequação ao financiamento de determinados

investimentos públicos, a hipótese é que o que determina a destinação dos recursos é o tamanho do esforço fiscal necessário à realização do ajuste nas contas públicas.

Nesse ponto, é preciso estabelecer uma importante diferenciação entre a situação dos municípios e a dos estados.

Conforme apontado no Capítulo I, a centralização tributária promovida pelos regimes militares afetou de forma distinta as duas esferas de governo no que tange à disponibilidade de recursos tributários. Os estados, mais prejudicados que os municípios, para driblar a perda de autonomia decorrente da centralização passaram a ajustar suas receitas às despesas através do endividamento. No caso dos municípios, a utilização desse expediente só teve maior expressão nas capitais e nas cidades de grande porte.

O estabelecimento de um padrão de financiamento calcado no endividamento não representou maiores problemas em um contexto de acelerado crescimento econômico e relativa abundância de capitais no mercado internacional de crédito. Mas, a partir da década de 80, quando esse quadro foi revertido e as condições de crédito se tornaram mais restritivas e desfavoráveis, os entes federados que haviam se utilizado do expediente do endividamento passaram a enfrentar um duplo desequilíbrio: fiscal – porque o ajuste das receitas aos gastos por meio da emissão de dívida nova se tornou mais complicado – e financeiro – porque a rolagem da dívida pretérita se tornou mais difícil e onerosa.

A crise fiscal-financeira atingiu todo o setor público, mas sua dimensão estava diretamente atrelada à intensidade com que o recurso ao endividamento foi utilizado no passado. Nesse sentido, no que tange aos governos subnacionais, pode-se dizer que os municípios foram menos afetados. Essa esfera de governo, desde sempre, contou com menos alternativas para se endividar, o que obrigou os municípios, na maioria dos casos, a limitar sua despesa ao tamanho da receita. Assim, no momento em que as condições de crédito se tornaram mais restritivas e desfavoráveis, o ajuste a ser enfrentado era menor que o do estados, pois a dívida contraída no passado era bem mais modesta e o desajuste fiscal também.

Em meio a esse contexto, foi promulgada a Constituição de 1988. As mudanças introduzidas no campo tributário procuraram reverter o quadro de centralização que marcou as décadas anteriores: os percentuais de participação dos governos subnacionais nos impostos federais foi aumentado e o poder tributário dos estados foi fortalecido mediante alterações na legislação do ICMS. Os municípios, cujo desequilíbrio fiscal-financeiro era menor que o dos estados, foram os mais beneficiados em termos de disponibilidade de recursos. Já no caso dos estados, os ganhos tributários não permitiram a estabilização das finanças dessa esfera de governo.

A União, mediante um quadro de crescente desequilíbrio fiscal-financeiro estadual, procurou estabelecer várias normas de controle do endividamento, mas as tentativas de controle fracassaram e a questão permaneceu um aberto.

A estabilização promovida pelo Plano Real em 1994 explicitou a crise das finanças estaduais. Nos três primeiros anos após o Real, a dívida estadual passou a crescer tanto em função da elevação do déficit primário – uma vez que o fim da inflação impediu o ajustamento das receitas às despesas por meio do adiamento das últimas – quanto em razão da imposição de taxas de juros altas – decorrente da política monetária

restritiva que acompanhava o Plano Real. A crise adquiriu uma proporção tal que criou um ambiente favorável para que o governo federal lançasse um programa de refinanciamento da dívida estadual que, pela primeira vez, associava o apoio financeiro federal ao ajuste patrimonial dos estados. A partir de 1997, foi dado início ao processo de renegociação das dívidas estaduais no âmbito do Programa de Ajuste Fiscal e Reestruturação Financeira dos Estados.

O programa previu, como contrapartida do refinanciamento das dívidas, um rigoroso ajuste fiscal e a privatização e/ou liquidação de empresas e bancos estaduais. A privatização era vista como um veículo de recursos para abatimento do estoque da dívida e, ao mesmo tempo, como um instrumento de eliminação de focos de expansão fiscal e de descontrole das contas públicas, uma vez que retirava dos governadores o domínio de espaços de circulação financeira e de gestão de gastos.

Ou seja, a principal motivação do processo de privatização no qual os estados se engajaram na segunda metade dos anos 90 não era a geração de recursos capazes de financiar o aumento dos investimentos públicos. Não sem razão, as privatizações das empresas estaduais de distribuição de energia elétrica - as mais relevantes em termos de arrecadação - foram claramente incentivadas pelo governo federal e aconteceram preponderantemente entre 1997 e 1998 - ano em que a maior parte dos estados assinou contratos de renegociação de suas dívidas com a União.

Em um primeiro momento, os recursos daí derivados foram aplicados no pagamento dos 20% à vista exigidos no ato da renegociação das dívidas. Em um segundo momento, o que sobrou da receita de privatização das empresas estaduais, muito provavelmente, foi destinado ao pagamento de parte das prestações do refinanciamento. Isso porque conforme visto no Capítulo III, embora os estados tenham realizado enorme esforço fiscal após a assinatura dos contratos, em vários casos, tal esforço - medido pelo superávit primário - foi insuficiente para honrar os compromissos relativos às parcelas da dívida refinanciada. Além disso, a análise dos dados relativos à execução orçamentária dos estados, mostrou que não há indícios de que os gastos com investimento tenham aumentado no período recente.

Dito de outra forma, os recursos provenientes de venda das empresas estaduais de serviços não deixaram de ser aplicados no financiamento dos investimentos estaduais porque, por exemplo, não são exatamente adequados ao aumento dos investimentos em áreas como educação e saúde; tais recursos não tiveram essa destinação porque não foram auferidos com essa finalidade.

Mesmo em casos onde a desestatização não tinha como principal objetivo o abatimento de dívidas, sua motivação também não foi o financiamento dos gastos estaduais em áreas tidas como essenciais, mas a incapacidade dessa esfera de governo de manter um nível mínimo e indispensável de investimentos nos setores sob sua responsabilidade. Dentre outras razões, esse é um dos motivos que explica o fato de muitos estados optarem pela concessão não onerosa de serviços públicos à iniciativa privada. O objetivo de privatizações como as relativas aos setores de transportes e gás não era o de arrecadação de recursos, mas o da desoneração dos orçamentos estaduais - já tão comprometidos com os encargos da dívida - do compromisso de ter que investir nesses setores.

No que tange aos recursos provenientes de compensações financeiras, vale ressaltar que os mesmos já eram distribuídos entre os estados e municípios antes que o possessor de ajuste fiscal e patrimonial do setor público deslanchasse. Assim, não se pode dizer que os mesmos tenham sido instituídos com o propósito de contribuir para o ajuste. Não obstante, mesmo nesse caso, há indícios de que sua destinação também não tenha sido o financiamento dos investimentos públicos.

Os recursos de compensação financeira mais representativos em termos de volume são aqueles relativos à exploração e produção de petróleo e gás natural. Ainda que a legislação relativa aos recursos de *royalties* do petróleo vede sua aplicação em pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal, na prática, a situação é outra. A dificuldade que os estados encontram para honrar os compromissos da dívida faz com que os mesmos, junto com o governo federal, encontrem brechas na legislação para que os recursos possam ser utilizados com o propósito de abatimento do estoque da dívida. O maior exemplo disso foi o acordo de antecipação de receita de *royalties* celebrado entre o estado do Rio Janeiro e a União com o intuito de permitir que esse estado pagasse os 20% à vista exigidos no contrato de renegociação de sua dívida.

A situação dos municípios em relação à destinação dos recursos oriundos de privatização dos serviços de utilidade pública e de compensações financeiras, na maior parte dos casos, é distinta da estadual. Uma vez que, à exceção das capitais e dos municípios de grande porte, a maioria das prefeituras brasileiras recorreu menos ao expediente do endividamento, a necessidade de promover um rigoroso ajuste fiscal também é menor. Ainda que, em função dos motivos expostos anteriormente, as oportunidades dessa esfera de governo obter recursos por meio da desestatização sejam menores que a dos estados, é inegável que um menor comprometimento dos orçamentos locais com encargos da dívida abre oportunidade para que os possíveis recursos oriundos da privatização tenham sido ou venham a ser canalizados para o financiamento de aumento dos investimentos municipais, o que também é verdade para o caso das compensações financeiras do petróleo.

A situação é, de fato, paradoxal. Conforme mencionado na Introdução, os governos subnacionais, desde a promulgação da Constituição de 1988, foram assumindo crescentes responsabilidades na prestação de serviços nas áreas de educação, saúde, segurança, habitação etc. e são cada vez mais pressionados para atender uma enorme demanda por aumento dos investimentos públicos nessas áreas. Em um contexto de restrição orçamentária imposta pela necessidade de ajuste das contas públicas, a procura por fontes alternativas de receita, que representem um incremento nos seus apertados orçamentos, é fundamental para permitir o aumento dos referidos investimentos. A questão é que dependendo da magnitude do esforço fiscal requerido, é possível que a busca por esses recursos faça parte do próprio ajuste a ser implementado. Esse é justamente o caso dos estados.

Conforme visto no Capítulo III, o comprometimento de um percentual da receita dos estados com o pagamento das prestações do refinanciamento de suas dívidas mostra o tamanho do esforço fiscal que deve ser feito para que os compromissos sejam honrados. O ajuste tanto pode se dar pelo aumento da receita quanto pelo corte das despesas. O importante é que seja obtido um superávit primário compatível com o comprometimento da receita.

No que tange às receitas, a principal oportunidade de incrementá-las por meio de um esforço próprio de arrecadação é através do ICMS. O problema é que, dentre outras dificuldades, esse é um imposto incidente sobre a produção e circulação de bens e serviços, o que significa que o mesmo é bastante sensível ao desempenho econômico. Em um contexto de baixo crescimento, qualquer tentativa de aumentar a arrecadação por meio da elevação das alíquotas e/ou investimento na melhoria do aparelho arrecadador pode ser frustrada.

Diferente, por exemplo, é o caso de importantes tributos municipais. Por exemplo, o IPTU – um imposto que representa cerca de 1/3 da arrecadação de impostos de competência própria municipal – incide sobre a propriedade de imóveis urbanos e, como todo imposto incidente sobre a propriedade, sofre menos influência do desempenho da atividade econômica. Isso significa o sucesso das prefeituras em aumentar sua arrecadação por meio da elevação das alíquotas e/ou investimentos na modernização da administração tributária não é condicionado por uma variável que não está sob seu controle. Ao contrário, conforme aponta estudo de ARAUJO (2001), os impostos sobre propriedade no Brasil, incluindo o IPTU, são pouco explorados, há um enorme potencial tributário a ser explorado que pode ser aproveitado por medidas que dependem apenas da decisão das prefeituras – como a melhoria dos sistemas de avaliação do valor dos imóveis.

Outra fonte de recursos que pode ser explorada pelos municípios diz respeito às taxas. A Constituição da República permite que qualquer esfera de governo institua taxas pelo exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos prestados aos contribuintes ou postos a sua disposição. Com relação à cobrança de taxas pela prestação de serviços públicos, há uma imposição de que as mesmas só podem ser instituídas no caso de serviços específicos e divisíveis de modo que seja assegurada estreita vinculação entre benefícios e recursos. Os serviços dessa natureza, como, por exemplo, os relativos à coleta de lixo, encontram-se preponderantemente na competência municipal, o que significa que é essa a esfera de governo que possui as maiores oportunidades de aumentar suas receitas por meio da imposição de taxas.

Finalmente, ainda com relação à esfera municipal de governo é importante mencionar que há oportunidades de elevação de receita através do ISS – um imposto que também é responsável por cerca de 1/3 da arrecadação de recursos próprios municipais - incidente sobre a prestação de serviços. Em comparação com o IPTU, o ISS é mais afetado pelas oscilações da atividade econômica. Não obstante, a importância que o setor de serviços vem adquirindo na economia brasileira cria oportunidades para aumento de arrecadação por meio da expansão da base tributária. Essa oportunidade, por exemplo, é muito mais remota no caso do ICMS posto que o mesmo já incide sobre uma vasta gama de bens e serviços e teve sua base incidência consideravelmente ampliada pelas mudanças introduzidas na Constituição de 1988.

Reconhecendo o potencial tributário do ISS não explorado, o Senado aprovou em julho de 2003 um projeto de lei complementar que amplia a base de arrecadação do imposto. Pela nova lei, que depende apenas da sanção do presidente da República para entrar em vigor, o ISS incidirá sobre 208 itens e não apenas 101 serviços, como ocorria até agora. Com isso, os municípios não terão mais de decidir quais novos serviços são ou

não passíveis de tributação, o que evitará as inúmeras contestações judiciais como as que ocorrem hoje.

Em suma, em função dos motivos expostos, o esforço fiscal a ser realizado pelos estados para honrar os compromissos da dívida é maior que o dos municípios. No entanto, são os últimos que se defrontam com as maiores oportunidades de aumentar sua arrecadação por meio de recursos tributários de sua competência. Os estados, com maiores dificuldades de incrementar suas receitas através de procedimento semelhante, passam a buscar fontes alternativas de receita que, em muitos casos, tornam-se imprescindíveis para que os mesmos sejam capazes de honrar os referidos compromissos.

Conforme visto no Capítulo III, apesar dos estados terem realizado um significativo esforço fiscal desde a assinatura dos contratos de refinanciamento da dívida, ainda não se vislumbra, na grande maioria das unidades federadas, um ajuste fiscal compatível com o comprometimento de receita previsto nos contratos de refinanciamento.

Diante das dificuldades de promover o ajuste através do incremento de receita – quer de recursos tributários próprios ou de quaisquer outras fontes de recursos – resta aos estados o corte das despesas.

Os gastos com pessoal por um lado, são o principal item das despesas estaduais, por outro lado, são as mais difíceis de serem cortados em função dos custos políticos e sociais derivados de tal opção. Isso faz com que, mediante um quadro de forte restrição orçamentária, não haja outra saída que não o corte dos investimentos. Regra geral foi exatamente isso que aconteceu após 1999 – ano em que praticamente todos os estados já haviam assinado contratos de renegociação da dívida com a União –, conforme se pode inferir a partir dos dados da execução orçamentária dos estados apresentados no Capítulo III. Em alguns estados o corte das despesas de capital chegou, inclusive, a ser acompanhado por redução das despesas com pessoal.

A seguir, vejamos quais são as principais conclusões que podem ser extraídas da investigação proposta nesse trabalho.

Do lado da receita, vimos que as oportunidades de obtenção de recursos por meio da desestatização da prestação de serviços de utilidade pública estão concentradas na esfera estadual de governo. Há um grande potencial de arrecadação quando a privatização envolve a venda de ativos, mas, além desse processo já se encontrar em estágio avançado, gera um fluxo de recursos que tem um caráter extraordinário. Os recursos decorrentes de compensação financeira, sobretudo os relativos à exploração e produção de petróleo e gás natural, não têm um caráter extraordinário e têm adquirido crescente importância no orçamento dos governos subnacionais, mas os mesmos só são apropriados por um número reduzido de unidades que têm direito às compensações.

Pelo lado das despesas, vimos que o tamanho do esforço fiscal necessário à realização do ajuste nas contas públicas determina a destinação dos recursos. Assim, por exemplo, os municípios, que no passado recorreram menos ao expediente do endividamento, têm no presente a necessidade de enfrentar um desequilíbrio fiscal-financeiro menor, o que lhes confere uma dupla vantagem: como é menor a necessidade de mobilização de recursos fiscais para arcar com os serviços da dívida, já existe no

orçamento maior disponibilidade de recursos para atender às crescentes demandas nas áreas sociais e, ao mesmo tempo, qualquer fonte extra de recursos poderá ser destinada para tal finalidade. Em situação oposta, encontram-se os estados: essa esfera de governo tem se esforçado bastante para honrar os compromissos assumidos quando da renegociação de suas dívidas, mas esse esforço – expresso no superávit primário estadual – tem se mostrado incompatível com o comprometimento da receita com as parcelas do refinanciamento, o que faz com que, regra geral, os recursos extras terminem sendo destinados para o pagamento de parte dessas parcelas. Esse foi, por exemplo, o papel cumprido pelas receitas decorrente das privatizações estaduais que excederam o pagamento dos 20% à vista exigidos no ato da renegociação das dívidas.

No caso dos estados, não se pode afirmar, portanto, que os recursos decorrentes da desestatização da prestação de serviços de utilidade pública bem como os relativos às compensações financeiras têm permitido o aumento dos investimentos públicos nos termos propostos. Não obstante, é importante considerar que maiores cortes nas despesas foram evitados porque, possivelmente, tais recursos permitiram que os governos estaduais quitassem parte de seus compromissos referentes à dívida refinanciada.

O problema é que, no que tange aos recursos de privatização, as perspectivas de que os mesmos continuem evitando que o ajuste fiscal tenha que atingir de forma drástica as despesas não são muito otimistas, posto que os mesmos são finitos. No que diz respeito às compensações financeiras, as perspectivas são melhores, mas se restringem a poucas unidades.

Em um cenário de fraco desempenho da atividade econômica, as perspectivas de que a necessidade de cortes seja minimizada pelo aumento da arrecadação de recursos tributários próprios também não são muito otimistas.

Os estados não aceitarão facilmente uma situação onde o corte drástico de suas despesas se torne inevitável. Diante de um quadro pessimista, as pressões dos governadores para revisão dos limites estabelecidos nos contratos de renegociação bem como por auxílio financeiro do governo federal tendem a crescer enormemente. A União, por seu turno, tende a resistir às pressões. Ceder às pressões por revisão das metas poderia implicar em perda da credibilidade de um programa de ajuste fiscal que é tido como estrutural. Conceder apoio financeiro não é trivial em um contexto de baixo crescimento econômico, não é simples porque o governo federal também precisa ajustar suas contas. Finalmente, é preciso considerar ainda que, se a União decide socorrer os estados, é bem provável que os municípios – mesmo que, em função dos motivos apresentados não se encontrem em situação tão delicada quanto a dos estados – passem a reivindicar por apoio semelhante.

Essas questões criam um impasse de difícil solução e aumentam as tensões nas relações federativas. Dentre outras conseqüências, as acirradas disputas em torno de escassos recursos públicos criam diversos obstáculos à realização de reformas – como, por exemplo, a tributária e previdenciária – que requerem o envolvimento das três esferas de governo.

Seria mais fácil encontrar uma solução adequada para o problema em um cenário de crescimento econômico. As oportunidades de aumento de arrecadação daí decorrentes contribuiriam para aliviar a restrição orçamentária dos estados e, ao mesmo tempo,

criariam condições para que o governo federal pudesse, se assim desejasse, acomodar distintos e divergentes interesses por meio do manejo de fundos públicos.

A questão é que é pouco provável que esse cenário anteceda a realização das reformas posto que as mesmas são consideradas condições necessárias, ainda que não suficientes, à retomada do crescimento.

Assim, ainda que as relações federativas no Brasil não sejam marcadas pela cooperação, não haverá solução virtuosa para a questão do financiamento dos gastos subnacionais, sobretudo os estaduais, se as distintas esferas de governo não entenderam que é fundamental a negociação das condições necessárias ao avanço das reformas tidas como essenciais.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABIKO, Alex. *Serviços Públicos Urbanos*. São Paulo: Escola Politécnica da USP, 1995 (TT/PCC/10).
- AFONSO, José Roberto. *Brasil: Descentralização Fiscal e Avanço das Políticas Sociais*. XV Seminário Regional de Política Fiscal. Chile: Cepal, 2003.
- \_\_\_\_\_, ARAUJO, Erika, REZENDE, Fernando e VARSANO, Ricardo. A Tributação Brasileira e o Novo Ambiente Econômico: A Reforma Tributária Inevitável e Urgente. *Revista do BNDES*. Rio de Janeiro, v. 7, n. 13, p. 137-170, jun. 2000.
- \_\_\_\_\_, CORREIA, Cristóvão, ARAUJO, Erika, RAMUNDO, Júlio César, DAVID, Maurício e SANTOS, Rômulo. Municípios, Arrecadação e Administração Tributária: Quebrando Tabus. *Revista do BNDES*. Rio de Janeiro: BNDES, nº 10, dezembro de 1998.
- \_\_\_\_\_. Descentralizar e Depois Estabilizar: A Complexa Experiência Brasileira. *Revista do BNDES*. Rio de Janeiro: BNDES, nº 5, junho de 1996.
- \_\_\_\_\_. *Descentralização Fiscal na América Latina: Estudo de Caso do Brasil*. Santiago: CEPAL, Série Política Fiscal nº 61, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Evolução das Relações Intergovernamentais no Brasil entre 1968/1988: Transferências e Endividamento*. UFRJ/Instituto de Economia Industrial, 1989 (dissertação de mestrado, mimeo).
- ARAÚJO, Erika. *Carga Tributária – Evolução Histórica: Uma Tendência Crescente*. Rio de Janeiro: BNDES, jul. 2001 (Informe-se, 29).
- \_\_\_\_\_. A Tributação do Consumo pela Sistemática do Valor Adicionado em Contextos Federativos: Problemas e Possíveis Alternativas para Lidar com a Questão. São Paulo: Instituto de Economia da Unicamp, 1999 (Dissertação de Mestrado).
- ARAÚJO, Ricardo. *Regulação da Prestação de Serviços de Saneamento Básico – Abastecimento de Água e Esgoto Sanitário*. Texto disponível na Internet: [http://www.ipea.gov.br/pub/infraestrutura/saneamento/san\\_parte2.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/infraestrutura/saneamento/san_parte2.pdf).
- AZEVEDO, Eurico. *Parcerias no Serviço Público Municipal*. Texto disponível na Internet: <http://www.cepam.sp.gov.br/v9/cepam30anos/pdf/Cap%201/1artigo%206%20-%20Eurico%20Azevedo.pdf>.
- BNDES. *Privatização no Brasil 1990-1994 / 1995-2002*. Rio de Janeiro, 2002.
- \_\_\_\_\_. *As Concessões Rodoviárias*. Rio de Janeiro, ago. 2001 (Cadernos de Infra-Estrutura, 17).
- \_\_\_\_\_. *Fotografia da Participação Privada no Setor Saneamento*. Rio de Janeiro, out. 1999 (Informe Infra-Estrutura, 32).
- \_\_\_\_\_. *O que Mudou na Indústria do Petróleo*. Rio de Janeiro, dez. 1998 (Informe Infra-Estrutura, 29).

- BNDES. *Setor de Saneamento – Rumos Adotados*. Rio de Janeiro, mar. 1998 (Informe Infra-Estrutura, 20).
- BREMAEKER, FRANÇOIS. *Panorama das Finanças Municipais no Período 1997/2000*. Rio de Janeiro: IBAM, jan. 2002 (Série Estudos Especiais, 36).
- \_\_\_\_\_. *Panorama das Finanças Municipais no Período 1989/1998*. Rio de Janeiro: IBAM, ago. 2000 (Série Estudos Especiais, 18).
- CINTRA, Luiz Carlos. Novo Padrão de Financiamento da Infra-Estrutura e Privatização em São Paulo. In: *Desestatização da Infra-Estrutura em São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraná e Pernambuco*. São Paulo: Fundap, 1997 (Estudos de economia do Setor Público, 4).
- COSTA, Alcides. *Reforma Tributária: uma visão Histórica*. Aula Inaugural na Faculdade de Direito da USP, 1995 (mimeo).
- FERREIRA, Carlos Kawall. Privatização do Setor Elétrico no Brasil. In: PINHEIRO, Armando Castelar e FUKASAKU, Kiichiro (orgs.). *A Privatização no Brasil*. Rio de Janeiro: BNDES, fev. 2000.
- GIAMBIAGI, Fábio e ALEM, Ana Cláudia. *Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil*. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2000.
- GOVERNO do ESTADO de SÃO PAULO. *Relatório Síntese do Programa Estadual de Desestabilização 1995/2001*. São Paulo, 2001.
- GREMAUD, Amaury e JÚNIOR, Rudinei Toneto. *Descentralização e Endividamento Municipal: Formas, Limites e Possibilidades*. São Paulo: USP-Ribeirão Preto, 2000 (TD-E/11-2000).
- LOPREATO, Francisco. *Federalismo e Finanças Estaduais: Algumas Reflexões*. São Paulo: Instituto de Economia da Unicamp, set 2000b (Texto para Discussão, 98)
- \_\_\_\_\_. *O Endividamento dos Governos Estaduais nos Anos 90*. São Paulo: Instituto de Economia da Unicamp, mar. 2000a (Texto para Discussão, 94).
- MATOS FILHO, José e OLIVEIRA, Carlos Wagner. *O Processo de Privatização das Empresas Brasileiras*. Brasília: Ipea, mai. 1996 (Texto para Discussão, 422).
- MORA, Mônica. *Federalismo e Dívida Estadual no Brasil*. Brasília: Ipea, mar. 2002 (Texto para Discussão, 866).
- MELLO, Marina. *Privatização do Setor de Saneamento no Brasil: Quatro Experiências e Muitas Lições*. Rio de Janeiro: Departamento de Economia da PUC-RJ, set. 2001 (Texto para Discussão, 447).
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Programa de Estabilidade Fiscal*. Brasília: Ministério da Fazenda, 1998 (mimeo).
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Reestruturação Fiscal no Brasil*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2001 (mimeo).
- NOVAES, Ana. Privatização do Setor de Telecomunicações no Brasil. In: PINHEIRO, Armando Castelar e FUKASAKU, Kiichiro (orgs.). *A Privatização no Brasil*. Rio de Janeiro: BNDES, fev. 2000.

- PARLATORE, Antônio Carlos. Privatização do Setor de Saneamento no Brasil. In: PINHEIRO, Armando Castelar e FUKASAKU, Kiichiro (orgs.). *A Privatização no Brasil*. Rio de Janeiro: BNDES, fev. 2000.
- PARLATORE, Antônio Carlos. *Titularidades sobre os Serviços de Água e Esgoto – Falácias, Conceitos e Soluções*. Texto disponível na Internet: <http://www.ambiental-lab.com.br/contribuicoes/artigo.PDF>.
- PECHT, Waldomiro. A Infra-Estrutura de Transportes no Estado de São Paulo. In: *Desestatização da Infra-Estrutura em São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraná e Pernambuco*. São Paulo: Fundap, 1997 (Estudos de economia do Setor Público, 4).
- PINHEIRO, Armando Castelar e GAMBIAZI, Fábio. Os Antecedentes Macroeconômicos e a Estrutura Institucional da Privatização no Brasil. In: PINHEIRO, Armando Castelar e FUKASAKU, Kiichiro (orgs.). *A Privatização no Brasil*. Rio de Janeiro: BNDES, fev. 2000.
- \_\_\_\_\_. Privatização no Brasil: Por Quê? Até Onde? Até Quando?. In: GAMBIAZI, Fábio e MOREIRA, Maurício Mesquita (orgs.). *A Economia Brasileira nos Anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, set. 1999.
- PIRES, José Cláudio. e PICCININI, Maurício. A Regulação dos Setores de Infra-Estrutura no Brasil. In: GAMBIAZI, Fábio e MOREIRA, Maurício Mesquita (orgs.). *A Economia Brasileira nos Anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, set. 1999.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Lei nº 9.074 de 7 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências..* Brasil, 1995 (Republicação atualizada determinada pelo art. 22 da lei 9.648 de maio de 1998).
- \_\_\_\_\_. *Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o Regime de Concessão e Permissão da Prestação de Serviços Públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.* Brasil, 1995 (Republicação atualizada determinada pelo art. 22 da lei 9.648 de maio de 1998).
- REZENDE, Fernando e AFONSO, José Roberto. *The Brazilian Federation: Facts, Challenges and Perspectives*. Stanford University, ago. 2002 (mimeo).
- \_\_\_\_\_. Federalismo Fiscal no Brasil. *Revista de Economia Política*. v. 15, nº 3(59), julho/setembro de 1995.
- RIGOLON, Francisco. e GAMBIAZI, Fábio. A Renegociação das Dívidas Estaduais e o Regime Fiscal dos Estados. In: GAMBIAZI, Fábio e MOREIRA, Maurício Mesquita (orgs.). Rio de Janeiro: BNDES, set. 1999.
- SERRA, José e AFONSO, José Roberto. Finanças Públicas Municipais – Trajetórias e Mitos. *Conjuntura Econômica*. Rio de Janeiro, vol. 45, nº. 10, out. 1991.
- SERRA, José e AFONSO, José Roberto. Federalismo Fiscal À Brasileira: Algumas Reflexões. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v.6, n. 12, p.3-30, dez. 1999.
- TRIBUNAL de CONTAS do ESTADO do RIO de JANEIRO. *Os Royalties do Petróleo e A Economia do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, set. 2000.

VARSAÑO, Ricardo, AFONSO, José Roberto, ARAUJO, Erika, PESSOA, Elisa, RAMUNDO, Júlio César e SILVA, Napoleão. *Uma Análise da carga Tributária do Brasil*. Brasília: Ipea, ago. 1998 (Texto para Discussão, 583).

\_\_\_\_\_. *A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao longo do Século: Anotações e Reflexões para Futuras Reformas*. Brasília: Ipea, jan. 1996 (Texto para Discussão, 405).

VASCONCELOS, José Romeu de (coord.) e VERGOLINO, José Raimundo. *Pernambuco : Economia, Finanças Públicas e Investimentos nos Anos de 1985 a 1996*. Brasília: Ipea, fev. 1999 (Texto para Discussão, 628).

\_\_\_\_\_, ALMEIDA, Manoel e SILVA, Almir. *Ceará: Economia, Finanças Públicas e Investimentos nos Anos de 1986 a 1996*. Brasília: Ipea, fev. 1999 (Texto para Discussão, 627).

\_\_\_\_\_ e FRAQUELLI, Antônio Carlos. *Rio Grande do Sul: Economia, Finanças Públicas e Investimentos nos Anos de 1986/1996*. Brasília: Ipea, fev. 1999 (Texto para Discussão, 625).

\_\_\_\_\_ e CASTRO, Demian. *Paraná: Economia, Finanças Públicas e Investimentos nos Anos 90*. Brasília: Ipea, fev. 1999 (Texto para Discussão, 624).

# ANEXO ESTATÍSTICO

---

<sup>7</sup> Nas Tabelas 1, A1 e A2 o conceito de receita disponível é um pouco mais abrangente: além dos impostos e transferências acima, considera outros tributos e repasses constitucionais - de menor importância nos orçamentos estaduais, mas que ajudam a explicar a diferença entre os números apresentados nas tabelas mencionadas.

**Tabela A1:**  
**Distribuição Federativa da Arrecadação Própria**

ANO	TOTAL % PIB	Em % do Total		
		UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
1960	17,4	64,0	31,3	4,7
1965	19,0	63,6	30,8	5,6
1970	26,0	66,7	30,6	2,7
1971	25,3	68,7	28,6	2,7
1972	26,0	69,7	27,7	2,6
1973	25,0	71,1	26,3	2,5
1974	25,1	72,3	25,4	2,3
1975	25,2	73,7	23,5	2,8
1976	25,1	75,4	21,6	3,0
1977	25,6	76,0	21,1	2,9
1978	25,7	75,1	22,2	2,8
1979	24,7	74,8	21,8	3,4
1980	24,5	74,7	21,6	3,7
1981	25,3	75,4	21,3	3,3
1982	26,3	75,9	21,4	2,7
1983	27,0	76,5	20,6	2,8
1984	24,3	73,6	23,7	2,7
1985	24,1	72,7	24,9	2,4
1986	26,2	70,5	27,0	2,5
1987	23,8	72,3	25,2	2,5
1988	22,4	70,5	26,5	2,9
1989	24,1	67,5	29,9	2,7
1990	28,8	67,0	29,6	3,4
1991	25,2	63,4	31,2	5,4
1992	25,0	66,1	29,1	4,8
1993	25,8	68,6	26,6	4,7
1994	29,8	67,9	27,1	5,1
1995	29,4	66,0	28,6	5,4
1996	29,1	67,3	27,7	5,0
1997	29,6	66,2	28,8	5,0
1998	29,6	67,0	27,5	5,5
1999	31,7	68,1	26,9	5,0
2000	32,7	67,3	27,7	5,0
2001	33,6	67,3	27,9	4,8
2002	36,1	69,2	26,4	4,4

Elaboração Própria. Fonte Primária: VARSANO et al. (1998),  
com atualização dos dados para 1997 até 2002.

**Tabela A2:**  
**Distribuição Federativa da Receita Disponível**

ANO	TOTAL % PIB			
		UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
1960	17,4	59,5	34,1	6,4
1965	19,0	54,8	35,1	10,1
1970	26,0	60,8	29,2	10,0
1971	25,3	62,8	27,3	9,9
1972	26,0	63,8	26,9	9,2
1973	25,0	64,5	26,3	9,2
1974	25,1	66,4	25,2	8,4
1975	25,2	68,0	23,3	8,7
1976	25,1	68,1	23,1	8,8
1977	25,6	69,1	22,3	8,6
1978	25,7	68,1	23,3	8,6
1979	24,7	68,0	22,7	9,3
1980	24,5	68,2	23,3	8,6
1981	25,3	68,4	22,3	9,3
1982	26,3	69,0	22,1	8,9
1983	27,0	69,8	21,3	8,9
1984	24,3	65,8	24,1	10,1
1985	24,1	62,7	26,2	11,1
1986	26,2	60,9	27,0	12,1
1987	23,8	64,1	23,3	12,6
1988	22,4	62,3	26,9	10,8
1989	24,1	61,1	25,0	13,9
1990	28,8	58,9	27,6	13,5
1991	25,2	54,6	29,6	15,7
1992	25,0	56,9	28,1	14,9
1993	25,8	57,8	26,4	15,8
1994	29,8	59,3	25,1	15,6
1995	29,4	56,2	27,2	16,6
1996	29,1	56,0	27,6	16,3
1997	29,6	56,2	27,7	16,1
1998	29,6	56,2	26,6	17,2
1999	31,7	57,0	26,0	17,0
2000	32,7	56,7	26,4	16,9
2001	33,6	57,3	25,8	16,9
2002	36,1	58,4	25,2	16,4

Elaboração Própria. Fonte Primária: VARSANO et al. (1998),  
com atualização dos dados para 1997 até 2002.

**Tabela A3:**  
**Privatizações Estaduais- 1996/2001**  
**US\$ Milhões**

<b>Setor</b>	<b>Data da Venda</b>	<b>Receita de Venda</b>	<b>Dívidas Transferidas</b>	<b>Resultado Total</b>
<b>TOTAL</b>		<b>27.949</b>	<b>6.750</b>	<b>34.699</b>
<b>Energia Elétrica</b>		<b>20.759</b>	<b>5.840</b>	<b>26.599</b>
Cerj	20/11/96	587	364	951
Coelba	31/07/97	1.598	213	1.811
Cachoeira Dourada	05/09/97	714	140	854
CEEE-Norte-NE	21/10/97	1.486	149	1.635
CEEE-Centro-Oeste	21/07/97	1.372	64	1.436
CPFL	05/11/97	2.731	102	2.833
Enersul	19/11/97	565	218	783
Cemat	27/11/97	353	461	814
Energipe	03/12/97	520	40	560
Cosern	12/12/97	606	112	718
Coelce	02/04/98	868	378	1.246
Eletropaulo Metropolitana	15/04/98	1.777	1.241	3.018
Celpa	09/07/98	388	116	504
Elektro	16/07/98	1.273	428	1.701
EBE	17/09/98	860	375	1.235
CESP Paranapanema	28/07/99	682	482	1.164
Cesp Tietê	27/10/99	472	668	1.140
Celpe	17/02/00	1.004	131	1.135
Cemar	15/06/00	289	158	447
Saelpa	30/11/00	185		185
Participações Minoritárias		2.429		2.429
<b>Setor Financeiro</b>		<b>2.166</b>		<b>2.166</b>
Credireal	07/08/97	112		112
Banerj	26/06/97	289		289
Cia União de Seguros	20/11/97	45		45
Bemge	14/09/98	494		494
Bandepe	17/11/98	153		153
Baneb	22/06/99	147		147
Banestado	17/10/00	869		869
Paraiban	08/11/01	29		29
Participações Minoritárias		28		28



**Tabela A3:**  
**Privatizações Estaduais- 1996/2001**  
**US\$ Milhões (continuação)**

<b>Setor</b>	<b>Data da Venda</b>	<b>Receita de Venda</b>	<b>Dívidas Transferidas</b>	<b>Resultado Total</b>
<b>Telecomunicações</b>		<b>1.697</b>	<b>822</b>	<b>2.519</b>
CRT	.../06/98	1.018	822	1.840
Participações Minoritárias		679		679
<b>Gás</b>		<b>2.005</b>	<b>88</b>	<b>2.093</b>
CEG	14/07/97	430		430
Riogás	14/07/97	146		146
Comgás	14/04/99	988	88	1.076
Gás Noroeste-SP	09/11/99	143		143
Gás Sul-SP	26/04/00	298		298
<b>Saneamento</b>		<b>698</b>		<b>698</b>
Manaus Saneamento	29/06/00	106		106
Participações Minoritárias		592		592
<b>Transportes</b>		<b>624</b>		<b>624</b>
Ferroeste	10/12/96	25		25
Metrô-Rio	.../12/97	262		262
Conerj	.../02/98	29		29
Flumitrens	15/07/98	240		240
Menezes Cortes	.../10/98	67		67

Elaboração Própria. Fonte Primária: BNDES.

**Tabela A4:**  
**Evolução da Receita de Royalties e Participações Especiais sobre a**  
**Produção de Petróleo e de Gás Natural**  
**R\$ Mil Constantes de 2002**

Esferas de governo	Preços Médios de 2002 a/									
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
<b>TOTAL</b>	<b>210.968</b>	<b>191.637</b>	<b>215.163</b>	<b>243.033</b>	<b>330.369</b>	<b>937.589</b>	<b>2.211.569</b>	<b>2.715.935</b>	<b>3.346.487</b>	
<i>Estados</i>	113.144	101.961	113.312	125.415	169.571	470.935	1.301.228	1.647.287	2.025.032	
Rio de Janeiro	47.810	44.706	51.890	63.648	88.751	270.838	981.200	1.298.949	1.667.286	
Rio Grande do Norte	21.395	19.029	22.143	22.949	29.545	70.827	106.663	103.201	103.435	
Bahia	19.806	16.799	16.328	15.131	19.725	48.390	73.727	80.576	77.689	
Amazonas	4.024	3.292	4.594	6.168	10.449	28.894	60.830	73.399	76.683	
Sergipe	9.770	8.612	8.747	8.133	9.873	23.439	36.076	36.130	39.810	
Espírito Santo	3.025	2.642	2.604	2.454	3.437	10.612	17.435	27.745	33.199	
Alagoas	2.330	2.505	2.000	1.785	2.627	7.420	11.854	13.327	14.398	
Ceará	2.283	1.809	1.860	2.139	2.539	6.081	8.378	9.737	9.357	
São Paulo	1.314	1.108	1.502	1.417	1.586	2.976	2.304	2.479	2.497	
Paraná	1.386	1.425	1.643	1.591	978	1.453	2.694	1.699	660	
Santa Catarina		34			61	5	66	45	19	
<i>Municípios</i>	97.825	89.675	101.851	117.618	160.798	466.654	910.341	1.068.648	1.321.454	
Rio de Janeiro	51.197	48.422	56.275	69.199	96.222	294.591	627.492	758.312	989.115	
Demais	46.627	41.254	45.576	48.419	64.576	172.063	282.849	310.336	332.339	

Elaboração Própria. Fonte Primária: ANP/SPG, conforme as Leis n.º 7.990/89 e n.º 9.478/97 e o  
 ton: Foi utilizado regime de caixa na elaboração da tabela.  
 a/ Valores deflacionados pelo IGP - DI

**Tabela A5:**  
**Evolução da Receita de Royalties e Participações Especiais sobre a**  
**Produção de Petróleo e de Gás Natural**  
**Nº Índice 1994 = 100**

Esferas de governo	Ano base = 1994 = 100 a/									
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>91</b>	<b>102</b>	<b>115</b>	<b>157</b>	<b>444</b>	<b>1.048</b>	<b>1.287</b>	<b>1.586</b>	
<b>Estados</b>	<b>100</b>	<b>90</b>	<b>100</b>	<b>111</b>	<b>150</b>	<b>416</b>	<b>1.150</b>	<b>1.456</b>	<b>1.790</b>	
Rio de Janeiro	100	94	109	133	186	566	2.052	2.717	3.487	
Rio Grande do Norte	100	89	103	107	138	331	499	482	483	
Bahia	100	85	82	76	100	244	372	407	392	
Amazonas	100	82	114	153	260	718	1.512	1.824	1.906	
Sergipe	100	88	90	83	101	240	369	370	407	
Espírito Santo	100	87	86	81	114	351	576	917	1.097	
Alagoas	100	108	86	77	113	318	509	572	618	
Ceará	100	79	81	94	111	266	367	427	410	
São Paulo	100	84	114	108	121	227	175	189	190	
Paraná	100	103	118	115	71	105	194	123	48	
Santa Catarina b/		100			178	16	194	131	54	
<b>Municípios</b>	<b>100</b>	<b>92</b>	<b>104</b>	<b>120</b>	<b>164</b>	<b>477</b>	<b>931</b>	<b>1.092</b>	<b>1.351</b>	
Rio de Janeiro	100	95	110	135	188	575	1.226	1.481	1.932	
Demais	100	88	98	104	138	369	607	666	713	

Elaboração Própria. Fonte Primária: Tabela A4 do anexo estatístico.

a/ Valores deflacionados pelo IGP - DI.

b/ Para Santa Catarina foi utilizado 1995 como ano base.

**Tabela A6:**  
**Relação Percentual das Participações Governamentais Estaduais no**  
**Petróleo / ICMS**

Esferas de governo	Participações Governamentais (%) Arrecadação do ICMS								
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Rio de Janeiro	0,59	0,50	0,56	0,74	0,88	2,63	9,59	12,21	16,02
Rio Grande do Norte	4,56	3,24	3,29	3,03	3,65	8,09	10,76	9,98	10,18
Sergipe	2,04	1,65	1,60	1,35	1,74	4,15	5,88	5,51	5,92
Amazonas	0,31	0,18	0,22	0,30	0,64	1,84	3,46	3,91	3,92
Alagoas	0,50	0,45	0,32	0,29	0,39	1,25	1,75	1,98	2,11
Bahia	0,51	0,41	0,36	0,36	0,46	1,12	1,56	1,67	1,51
Espírito Santo	0,15	0,11	0,11	0,09	0,14	0,46	0,69	0,98	1,39
Ceará	0,14	0,10	0,09	0,10	0,12	0,28	0,36	0,40	0,39
Paraná	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02	0,03	0,05	0,03	0,01
São Paulo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01
Santa Catarina		0,00			0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Elaboração Própria. Fonte Primária: Tabelas A4 e A8 do anexo estatístico.

**Tabela A7:**  
**Evolução da Receita Tributária Disponível Estadual (\*)**  
**R\$ Milhões Constantes- preços médios de 2002 (IGPDI)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>BRASIL</b>	<b>90.303</b>	<b>96.415</b>	<b>96.943</b>	<b>97.262</b>	<b>96.997</b>	<b>101.613</b>	<b>104.611</b>	<b>103.984</b>
<b>N+NE+CO</b>	<b>29.929</b>	<b>32.164</b>	<b>33.242</b>	<b>33.616</b>	<b>33.087</b>	<b>35.222</b>	<b>36.849</b>	<b>38.376</b>
<b>S+SE</b>	<b>60.374</b>	<b>64.251</b>	<b>63.701</b>	<b>63.646</b>	<b>63.910</b>	<b>66.390</b>	<b>67.761</b>	<b>65.609</b>
ACRE	578	599	620	675	656	702	750	814
AMAZONAS	1.796	2.053	2.008	1.746	1.682	1.833	1.952	2.053
PARÁ	1.974	2.091	2.142	2.503	2.272	2.350	2.484	2.574
RONDÔNIA	739	761	909	843	859	980	995	1.031
RORAIMA	433	446	469	525	510	562	590	623
AMAPÁ	589	611	628	693	669	717	762	820
TOCANTINS	822	863	898	960	965	1.026	1.084	1.192
<b>NORTE</b>	<b>6.931</b>	<b>7.423</b>	<b>7.674</b>	<b>7.945</b>	<b>7.614</b>	<b>8.169</b>	<b>8.616</b>	<b>9.109</b>
MARANHÃO	1.638	1.764	1.724	1.798	1.763	1.883	2.038	2.141
PIAUI	994	1.061	1.094	1.098	1.060	1.137	1.173	1.249
CEARÁ	2.573	2.781	2.797	2.846	2.829	2.939	3.045	3.111
RIO GDE DO NORTE	1.101	1.179	1.262	1.312	1.347	1.464	1.536	1.586
PARAIBA	1.271	1.367	1.402	1.451	1.427	1.500	1.626	1.625
PERNAMBUCO	2.867	3.106	3.200	3.247	3.062	3.216	3.293	3.450
ALAGOAS	1.073	1.152	1.145	1.160	1.080	1.189	1.229	1.293
SERGIPE	1.038	1.068	1.137	1.115	1.102	1.167	1.237	1.305
BAHIA	4.675	5.041	5.095	5.162	4.994	5.247	5.404	5.739
<b>NORDESTE</b>	<b>17.230</b>	<b>18.520</b>	<b>18.856</b>	<b>19.188</b>	<b>18.665</b>	<b>19.742</b>	<b>20.581</b>	<b>21.499</b>
MINAS GERAIS	8.048	8.549	8.373	8.668	8.813	8.893	9.575	8.898
ESPIRITO SANTO	2.222	2.260	2.439	2.298	2.247	2.375	2.596	2.268
RIO DE JANEIRO	7.348	7.711	7.813	7.813	7.850	7.952	8.195	8.049
SÃO PAULO	29.347	31.739	31.421	30.696	30.931	32.083	31.825	30.804
<b>SUDESTE</b>	<b>46.966</b>	<b>50.259</b>	<b>50.046</b>	<b>49.474</b>	<b>49.841</b>	<b>51.304</b>	<b>52.190</b>	<b>50.020</b>
PARANÁ	4.393	4.621	4.634	4.679	4.871	5.418	5.303	5.430
SANTA CATARINA	2.943	3.055	3.073	3.037	3.031	3.187	3.377	3.462
RIO GDE DO SUL	6.072	6.316	5.948	6.456	6.168	6.482	6.891	6.697
<b>SUL</b>	<b>13.408</b>	<b>13.992</b>	<b>13.655</b>	<b>14.172</b>	<b>14.069</b>	<b>15.087</b>	<b>15.571</b>	<b>15.589</b>
DISTRITO FEDERAL	1.094	1.246	1.304	1.365	1.397	1.553	1.606	1.616
GOIÁS	2.185	2.444	2.501	2.449	2.520	2.684	2.886	2.956
MATO GROSSO	1.422	1.461	1.724	1.515	1.678	1.814	1.816	1.909
MATO GROSSO SUL	1.065	1.070	1.183	1.153	1.212	1.260	1.344	1.300
<b>CENTRO-OESTE</b>	<b>5.767</b>	<b>6.222</b>	<b>6.712</b>	<b>6.482</b>	<b>6.807</b>	<b>7.311</b>	<b>7.652</b>	<b>7.767</b>

Elaboração Própria. Fonte Primária: Termômetros Fiscais DÉPEC/BNDES.

(\*) O cálculo da receita disponível realizado nessa tabela considera: (i) a arrecadação dos principais impostos de competência dessa esfera de governo - ICMS e IPVA; (ii) as principais transferências constitucionais recebidas da União - FPE, FPEx, Lei Kandir (após 1996) e Fundef (após 1998); e desconta os repasses efetuados em favor dos municípios - cotas-parte do ICMS, IPVA e FPEx; e a parcela do ICMS-Fundef apropriada pelos municípios.

**Tabela A8:**  
**Evolução da Arrecadação do ICMS (\*)**  
**R\$ Milhões Constantes- preços médios de 2002 (IGPDI)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>BRASIL</b>	<b>94.191</b>	<b>100.457</b>	<b>98.172</b>	<b>96.636</b>	<b>96.751</b>	<b>103.061</b>	<b>106.949</b>	<b>104.950</b>
<b>N+NE+CO</b>	<b>21.695</b>	<b>23.978</b>	<b>24.147</b>	<b>23.764</b>	<b>24.153</b>	<b>26.510</b>	<b>27.750</b>	<b>28.273</b>
<b>S+SE</b>	<b>72.496</b>	<b>76.479</b>	<b>74.025</b>	<b>72.872</b>	<b>72.598</b>	<b>76.551</b>	<b>79.199</b>	<b>76.678</b>
ACRE	79	85	123	112	138	154	164	79
AMAZONAS	2.111	2.035	1.642	1.571	1.759	1.880	1.954	2.111
PARÁ	1.327	1.269	1.378	1.287	1.483	1.680	1.718	1.327
RONDÔNIA	417	590	479	512	647	633	616	417
RORAIMA	78	88	110	97	135	135	124	78
AMAPÁ	93	90	103	98	128	134	139	93
TOCANTINS	247	257	289	305	348	390	416	247
<b>NORTE</b>	<b>4.350</b>	<b>4.414</b>	<b>4.122</b>	<b>3.982</b>	<b>4.639</b>	<b>5.006</b>	<b>5.135</b>	<b>4.350</b>
MARANHÃO	783	654	683	654	791	914	948	783
PIAUI	500	505	509	485	539	531	544	500
CEARÁ	2.105	2.067	2.160	2.197	2.340	2.408	2.395	2.105
RIO GDE NORTE	674	757	809	875	992	1.034	1.016	674
PARAIBA	798	810	870	863	922	1.033	925	798
PERNAMBUCO	2.607	2.664	2.728	2.556	2.686	2.718	2.811	2.607
ALAGOAS	626	607	671	594	676	673	683	626
SERGIPE	547	604	569	565	614	656	672	547
BAHIA	4.500	4.239	4.286	4.309	4.715	4.815	5.154	4.500
<b>NORDESTE</b>	<b>13.140</b>	<b>12.907</b>	<b>13.285</b>	<b>13.098</b>	<b>14.272</b>	<b>14.783</b>	<b>15.149</b>	<b>13.140</b>
MINAS GERAIS	9.657	9.298	8.850	9.222	9.473	10.469	9.544	9.657
ESPIRITO SANTO	2.457	2.695	2.375	2.288	2.511	2.827	2.384	2.457
RIO DE JANEIRO	9.283	8.635	10.091	10.304	10.234	10.634	10.409	9.283
SÃO PAULO	39.530	38.763	36.996	35.977	38.355	38.243	37.254	39.530
<b>SUDESTE</b>	<b>60.928</b>	<b>59.391</b>	<b>58.312</b>	<b>57.792</b>	<b>60.573</b>	<b>62.174</b>	<b>59.591</b>	<b>60.928</b>
PARANÁ	5.001	4.679	4.647	4.923	5.456	5.678	5.787	5.001
SANTA CATARINA	3.407	3.351	3.199	3.242	3.453	3.735	3.858	3.407
RIO GDE SUL	7.143	6.603	6.714	6.641	7.070	7.612	7.441	7.143
<b>SUL</b>	<b>15.550</b>	<b>14.634</b>	<b>14.560</b>	<b>14.806</b>	<b>15.979</b>	<b>17.025</b>	<b>17.087</b>	<b>15.550</b>
DISTRITO FEDERAL	1.425	1.495	1.554	1.601	1.773	1.814	1.804	1.425
GOIÁS	2.557	2.617	2.473	2.609	2.753	2.968	3.020	2.557
MATO GROSSO	1.416	1.602	1.295	1.603	1.773	1.767	1.864	1.416
MATO GROSSO SUL	1.091	1.112	1.036	1.260	1.299	1.412	1.319	1.091
<b>CENTRO-OESTE</b>	<b>6.488</b>	<b>6.826</b>	<b>6.358</b>	<b>7.073</b>	<b>7.599</b>	<b>7.961</b>	<b>7.989</b>	<b>6.488</b>

Elaboração Própria. Fonte Primária: Confaz.

(\*) Não descontados os valores relativos ao Fundef.

**Tabela A9:**  
**Evolução dos Repasses do FPE (\*)**  
**R\$ Milhões Constantes- preços médios de 2002 (IGPDI)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>BRASIL</b>	<b>15.257</b>	<b>15.537</b>	<b>16.091</b>	<b>17.325</b>	<b>17.237</b>	<b>17.953</b>	<b>19.144</b>	<b>20.874</b>
<b>N+NE+CO</b>	<b>12.969</b>	<b>13.207</b>	<b>13.667</b>	<b>14.726</b>	<b>14.651</b>	<b>15.260</b>	<b>16.273</b>	<b>17.743</b>
<b>S+SE</b>	<b>2.289</b>	<b>2.331</b>	<b>2.424</b>	<b>2.599</b>	<b>2.586</b>	<b>2.693</b>	<b>2.872</b>	<b>3.131</b>
ACRE	522	532	553	593	590	614	655	714
AMAZONAS	426	434	451	483	481	501	534	582
PARÁ	933	950	920	1.059	1.054	1.097	1.170	1.276
RONDÔNIA	430	437	455	488	485	505	539	588
RORAIMA	378	385	401	430	428	445	475	518
AMAPÁ	521	530	551	591	588	613	653	712
TOCANTINS	662	674	701	752	748	779	831	906
<b>NORTE</b>	<b>3.871</b>	<b>3.942</b>	<b>4.032</b>	<b>4.396</b>	<b>4.373</b>	<b>4.555</b>	<b>4.857</b>	<b>5.296</b>
MARANHÃO	1.101	1.122	1.166	1.251	1.244	1.296	1.382	1.507
PIAUI	659	671	698	749	745	776	827	902
CEARÁ	1.119	1.140	1.186	1.271	1.265	1.317	1.405	1.531
RIO GDE NORTE	637	649	675	724	720	750	800	872
PARAIBA	731	744	774	830	825	860	917	1.000
PERNAMBUCO	1.053	1.072	1.115	1.195	1.189	1.239	1.321	1.440
ALAGOAS	635	646	672	721	717	747	796	868
SERGIPE	634	646	671	720	716	746	795	867
BAHIA	1.434	1.460	1.518	1.628	1.620	1.687	1.799	1.961
<b>NORDESTE</b>	<b>8.003</b>	<b>8.150</b>	<b>8.476</b>	<b>9.088</b>	<b>9.042</b>	<b>9.417</b>	<b>10.042</b>	<b>10.949</b>
MINAS GERAIS	680	692	720	772	768	800	853	930
ESPIRITO SANTO	229	233	242	260	259	269	287	313
RIO DE JANEIRO	233	237	247	265	263	274	292	319
SÃO PAULO	153	155	162	173	172	180	191	209
<b>SUDESTE</b>	<b>1.294</b>	<b>1.318</b>	<b>1.371</b>	<b>1.470</b>	<b>1.462</b>	<b>1.523</b>	<b>1.624</b>	<b>1.771</b>
PARANÁ	440	448	466	500	497	518	552	602
SANTA CATARINA	195	199	207	222	221	230	245	267
RIO GDE SUL	359	366	381	408	406	423	451	492
<b>SUL</b>	<b>994</b>	<b>1.013</b>	<b>1.053</b>	<b>1.129</b>	<b>1.123</b>	<b>1.170</b>	<b>1.248</b>	<b>1.361</b>
DISTRITO	105	107	112	120	119	124	132	144
GOIÁS	434	442	459	493	490	510	544	593
MATO GROSSO	352	359	373	400	398	414	442	482
MATO GROSSO	203	207	215	231	230	239	255	278
<b>CENTRC-OESTE</b>	<b>1.094</b>	<b>1.115</b>	<b>1.159</b>	<b>1.243</b>	<b>1.236</b>	<b>1.288</b>	<b>1.373</b>	<b>1.497</b>

Elaboração Própria. Fonte Primária: STN.

(\*) Não descontados os valores relativos ao Fundef.

**Tabela A10: Evolução da Despesa Total Estadual (\*)**  
**R\$ Milhões Constantes- preços médios de 2002 (IGPDI)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>BRASIL</b>	<b>169.056</b>	<b>181.852</b>	<b>262.382</b>	<b>226.397</b>	<b>198.419</b>	<b>189.717</b>	<b>194.185</b>
<b>N+NE+CO</b>	<b>52.265</b>	<b>57.657</b>	<b>59.087</b>	<b>73.823</b>	<b>65.622</b>	<b>60.271</b>	<b>68.296</b>
<b>S+SE</b>	<b>116.791</b>	<b>124.195</b>	<b>203.295</b>	<b>152.574</b>	<b>132.797</b>	<b>129.446</b>	<b>125.890</b>
ACRE	956	811	840	1.011	962	988	1.062
AMAZONAS	3.434	3.566	2.974	3.045	2.870	2.849	3.673
PARÁ	2.973	3.352	3.422	4.423	3.703	3.573	3.832
RONDÔNIA	1.302	1.178	1.157	2.339	1.255	1.440	1.476
RORAIMA	565	574	652	680	623	778	791
AMAPÁ	1.149	851	715	741	724	739	879
TOCANTINS	1.028	1.558	1.294	1.367	1.247	1.451	1.500
<b>NORTE</b>	<b>11.407</b>	<b>11.889</b>	<b>11.055</b>	<b>13.606</b>	<b>11.384</b>	<b>11.817</b>	<b>13.214</b>
MARANHÃO	2.054	2.524	2.043	2.202	3.024	2.722	3.362
PIAUI	1.667	1.693	1.750	1.761	1.682	1.550	1.782
CEARÁ	3.864	4.212	4.512	5.477	6.963	4.939	5.966
RIO GDE NORTE	1.648	1.889	2.305	3.105	2.467	2.452	2.600
PARAIBA	1.825	1.951	2.020	2.548	2.454	2.412	2.894
PERNAMBUCO	4.274	4.886	4.664	8.051	5.038	5.864	7.101
ALAGOAS	1.352	2.226	1.360	1.599	1.842	1.876	1.645
SERGIPE	1.685	1.852	2.248	2.522	1.965	1.838	1.942
BAHIA	7.892	8.267	10.429	14.333	9.682	7.973	9.608
<b>NORDESTE</b>	<b>26.260</b>	<b>29.499</b>	<b>31.332</b>	<b>41.597</b>	<b>35.117</b>	<b>31.625</b>	<b>36.901</b>
MINAS GERAIS	18.716	16.758	19.891	24.707	13.996	18.173	19.334
ESPÍRITO SANTO	4.160	4.343	4.440	5.062	4.274	4.298	4.096
RIO DE JANEIRO	15.623	18.525	20.144	21.925	22.750	20.739	20.167
SÃO PAULO	53.334	54.365	126.777	61.590	57.669	54.222	53.524
<b>SUDESTE</b>	<b>91.833</b>	<b>93.991</b>	<b>171.251</b>	<b>113.285</b>	<b>98.688</b>	<b>97.431</b>	<b>97.121</b>
PARANÁ	6.834	8.097	9.292	13.241	15.988	12.217	10.206
SANTA CATARINA	5.173	7.104	6.843	5.610	5.418	7.014	5.629
RIO GDE SUL	12.951	15.002	15.909	20.438	12.703	12.785	12.933
<b>SUL</b>	<b>24.958</b>	<b>30.203</b>	<b>32.044</b>	<b>39.289</b>	<b>34.109</b>	<b>32.015</b>	<b>28.769</b>
DISTRITO FEDERAL	5.984	6.519	6.821	6.825	9.143	7.237	6.876
GOIÁS	3.576	4.232	4.430	5.343	4.746	3.985	5.629
MATO GROSSO	3.001	3.007	2.972	3.604	2.937	3.051	2.990
MATO GROSSO SUL	2.038	2.511	2.476	2.847	2.296	2.555	2.686
<b>CENTRO-OESTE</b>	<b>14.599</b>	<b>16.269</b>	<b>16.699</b>	<b>18.620</b>	<b>19.121</b>	<b>16.829</b>	<b>18.181</b>

Elaboração Própria. Fonte Primária: Execução Orçamentária dos Estados divulgada pela STN.

(\*) Em 97 e 98 o valor total das despesas foi superestimado em função de distorções na contabilização das despesas de capital. Tais distorções são, em grande parte, explicadas pelo aumento atípico da rubrica "investimentos e inversões financeiras" (computados conjuntamente). Esse comportamento atípico pode ser atribuído à operação contábil de registro do refinanciamento de dívida (a inversão financeira seria a contrapartida às operações de crédito) e ao aumento de gasto financiado pela receita de privatização. A maior parte dos contratos de refinanciamento foram assinados entre 97 e 98, assim como as privatizações das empresas estaduais ocorreram preponderantemente entre esses dois anos.



**Tabela A11:**  
**Evolução das Despesas Correntes Estaduais (\*)**  
**R\$ Milhões Constantes- preços médios de 2002 (IGPDI)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>BRASIL</b>	<b>138.352</b>	<b>149.333</b>	<b>143.334</b>	<b>163.597</b>	<b>159.679</b>	<b>160.497</b>	<b>168.570</b>
<b>N+NE+CO</b>	<b>44.131</b>	<b>48.163</b>	<b>48.209</b>	<b>52.627</b>	<b>52.629</b>	<b>49.249</b>	<b>55.927</b>
<b>S+SE</b>	<b>94.221</b>	<b>101.170</b>	<b>95.125</b>	<b>110.969</b>	<b>107.050</b>	<b>111.248</b>	<b>112.643</b>
ACRE	702	687	681	820	679	800	834
AMAZONAS	2.686	3.215	2.516	2.424	2.215	2.312	2.644
PARÁ	2.670	2.934	2.726	3.143	2.889	2.875	3.107
RONDÔNIA	1.100	1.073	1.049	2.072	1.148	1.227	1.230
RORAIMA	375	395	456	497	463	529	585
AMAPÁ	1.062	758	638	646	618	616	718
TOCANTINS	742	802	799	897	809	821	917
<b>NORTE</b>	<b>9.335</b>	<b>9.864</b>	<b>8.864</b>	<b>10.499</b>	<b>8.823</b>	<b>9.179</b>	<b>10.033</b>
MARANHÃO	1.766	2.111	1.811	1.767	2.208	2.040	2.642
PIAUI	1.534	1.512	1.582	1.534	1.535	1.337	1.521
CEARÁ	3.058	3.511	3.395	3.768	3.622	3.708	4.607
RIO GDE NORTE	1.423	1.660	1.811	2.238	2.065	2.006	2.194
PARAÍBA	1.465	1.498	1.666	2.158	2.097	1.967	2.214
PERNAMBUCO	3.859	4.307	4.314	4.928	4.551	4.608	5.939
ALAGOAS	1.240	2.104	1.273	1.399	1.712	1.664	1.353
SERGIPE	1.546	1.446	1.558	1.608	1.560	1.480	1.687
BAHIA	5.759	6.452	7.903	8.114	7.496	6.209	7.681
<b>NORDESTE</b>	<b>21.650</b>	<b>24.602</b>	<b>25.313</b>	<b>27.513</b>	<b>26.845</b>	<b>25.019</b>	<b>29.836</b>
MINAS GERAIS	15.251	14.251	14.174	13.704	12.956	15.765	17.288
ESPIRITO SANTO	3.191	3.262	3.225	3.646	3.418	3.362	3.296
RIO DE JANEIRO	14.336	15.485	14.328	16.595	18.093	18.366	17.757
SÃO PAULO	41.652	44.847	40.281	52.258	49.443	48.908	48.891
<b>SUDESTE</b>	<b>74.430</b>	<b>77.846</b>	<b>72.007</b>	<b>86.203</b>	<b>83.910</b>	<b>86.401</b>	<b>87.232</b>
PARANÁ	5.407	6.209	6.888	7.924	7.308	9.084	8.965
SANTA CATARINA	4.308	5.462	5.200	4.993	4.635	4.793	5.046
RIO GDE SUL	10.076	11.654	11.030	11.849	11.197	10.970	11.400
<b>SUL</b>	<b>19.791</b>	<b>23.325</b>	<b>23.118</b>	<b>24.766</b>	<b>23.140</b>	<b>24.847</b>	<b>25.411</b>
DISTRITO FEDERAL	5.711	5.938	6.124	6.188	8.768	6.586	6.285
GOIÁS	3.049	3.293	3.331	3.489	3.493	3.567	4.819
MATO GROSSO	2.558	2.574	2.680	2.795	2.641	2.764	2.633
MATO GROSSO SUL	1.828	1.892	1.898	2.142	2.058	2.135	2.320
<b>CENTRO-OESTE</b>	<b>13.146</b>	<b>13.697</b>	<b>14.032</b>	<b>14.615</b>	<b>16.961</b>	<b>15.051</b>	<b>16.057</b>

Elaboração Própria. Fonte Primária: Execução Orçamentária dos Estados divulgada pela STN.

**Tabela A12:**  
**Evolução das Despesas de Pessoal Estaduais (\*)**  
**R\$ Milhões Constantes- preços médios de 2002 (IGPDI)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>BRASIL</b>	<b>71.918</b>	<b>79.880</b>	<b>77.267</b>	<b>86.262</b>	<b>87.652</b>	<b>85.012</b>	<b>85.680</b>
<b>N+NE+CO</b>	<b>26.189</b>	<b>27.206</b>	<b>27.185</b>	<b>28.135</b>	<b>29.128</b>	<b>26.847</b>	<b>30.296</b>
<b>S+SE</b>	<b>45.729</b>	<b>52.673</b>	<b>50.082</b>	<b>58.127</b>	<b>58.524</b>	<b>58.164</b>	<b>55.384</b>
ACRE	540	481	488	515	392	527	549
AMAZONAS	934	1.186	1.154	1.297	766	1.024	1.173
PARÁ	1.539	1.655	1.714	1.596	1.703	1.961	1.792
RONDÔNIA	704	672	690	800	735	693	636
RORAIMA	92	91	103	130	179	256	125
AMAPÁ	787	481	384	358	329	311	336
TOCANTINS	484	435	434	486	434	470	527
<b>NORTE</b>	<b>5.080</b>	<b>5.002</b>	<b>4.967</b>	<b>5.182</b>	<b>4.538</b>	<b>5.242</b>	<b>5.137</b>
MARANHÃO	1.099	1.274	1.065	1.128	1.194	1.056	1.294
PIAUI	1.003	940	994	959	903	736	870
CEARÁ	1.204	1.246	1.574	1.525	1.861	1.904	2.325
RIO GDE NORTE	977	1.057	1.093	1.162	1.058	1.032	1.140
PARAIBA	752	900	848	1.133	1.065	733	1.001
PERNAMBUCO	2.624	2.718	2.637	2.775	2.646	2.534	3.476
ALAGOAS	799	1.243	825	817	1.025	903	817
SERGIPE	982	866	856	891	913	832	935
BAHIA	2.988	3.154	3.750	3.693	3.412	2.821	4.331
<b>NORDESTE</b>	<b>12.426</b>	<b>13.397</b>	<b>13.642</b>	<b>14.083</b>	<b>14.076</b>	<b>12.550</b>	<b>16.190</b>
MINAS GERAIS	5.390	5.306	5.412	5.372	7.610	9.239	9.847
ESPIRITO SANTO	1.773	1.840	1.761	1.864	1.731	1.729	1.556
RIO DE JANEIRO	8.462	8.970	8.763	9.105	10.466	9.811	8.840
SÃO PAULO	17.698	22.784	20.367	27.280	26.170	24.993	23.719
<b>SUDESTE</b>	<b>33.324</b>	<b>38.899</b>	<b>36.303</b>	<b>43.622</b>	<b>45.977</b>	<b>45.772</b>	<b>43.962</b>
PARANÁ	4.008	4.477	4.678	4.759	4.293	3.762	2.830
SANTA CATARINA	2.219	2.524	2.546	2.724	1.522	2.457	2.378
RIO GDE SUL	6.179	6.773	6.555	7.022	6.733	6.173	6.214
<b>SUL</b>	<b>12.405</b>	<b>13.774</b>	<b>13.779</b>	<b>14.505</b>	<b>12.547</b>	<b>12.393</b>	<b>11.422</b>
DISTRITO FEDERAL	4.579	4.801	4.588	4.796	6.522	4.614	4.558
GOIÁS	1.847	1.816	1.786	1.887	1.876	2.048	2.193
MATO GROSSO	1.354	1.248	1.292	1.209	1.175	1.342	1.167
MATO GROSSO SUL	903	942	910	979	941	1.051	1.052
<b>CENTRC-OESTE</b>	<b>8.684</b>	<b>8.807</b>	<b>8.576</b>	<b>8.870</b>	<b>10.513</b>	<b>9.055</b>	<b>8.969</b>

Elaboração Própria. Fonte Primária: Execução Orçamentária dos Estados divulgada pela STN.

(\*) Inclui despesas com pessoal ativo e inativo e encargos.

**Tabela A13: Evolução das Despesas de Pessoal em Proporção da Receita Disponível Estadual(\*) - Em %**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>BRASIL</b>	<b>79,6</b>	<b>82,8</b>	<b>79,7</b>	<b>88,7</b>	<b>90,4</b>	<b>83,7</b>	<b>81,9</b>
<b>N+NE+CO</b>	<b>87,5</b>	<b>84,6</b>	<b>81,8</b>	<b>83,7</b>	<b>88,0</b>	<b>76,2</b>	<b>82,2</b>
<b>S+SE</b>	<b>75,7</b>	<b>82,0</b>	<b>78,6</b>	<b>91,3</b>	<b>91,6</b>	<b>87,6</b>	<b>81,7</b>
ACRE	93,4	80,4	78,7	76,2	59,7	75,1	73,2
AMAZONAS	52,0	57,8	57,5	74,3	45,5	55,9	60,1
PARÁ	78,0	79,2	80,0	63,8	74,9	83,4	72,2
RONDÔNIA	95,3	88,4	76,0	94,9	85,6	70,8	64,0
RORAIMA	21,2	20,5	21,9	24,7	35,1	45,5	21,1
AMAPÁ	133,6	78,7	61,2	51,7	49,2	43,3	44,0
TOCANTINS	58,8	50,5	48,3	50,7	45,0	45,8	48,6
<b>NORTE</b>	<b>73,3</b>	<b>67,4</b>	<b>64,7</b>	<b>65,2</b>	<b>59,6</b>	<b>64,2</b>	<b>59,6</b>
MARANHÃO	67,1	72,2	61,8	62,7	67,7	56,1	63,5
PIAUI	101,0	88,5	90,9	87,4	85,2	64,7	74,2
CEARÁ	46,8	44,8	56,3	53,6	65,8	64,8	76,3
RIO GDE NORTE	88,7	89,7	86,6	88,5	78,6	70,5	74,2
PARAIBA	59,1	65,8	60,5	78,1	74,6	48,8	61,6
PERNAMBUCO	91,5	87,5	82,4	85,5	86,4	78,8	105,6
ALAGOAS	74,5	107,9	72,0	70,5	94,9	75,9	66,4
SERGIPE	94,6	81,1	75,3	79,9	82,8	71,3	75,6
BAHIA	63,9	62,6	73,6	71,6	68,3	53,8	80,1
<b>NORDESTE</b>	<b>72,1</b>	<b>72,3</b>	<b>72,3</b>	<b>73,4</b>	<b>75,4</b>	<b>63,6</b>	<b>78,7</b>
MINAS GERAIS	67,0	62,1	64,6	62,0	86,4	103,9	102,9
ESPÍRITO SANTO	79,8	81,4	72,2	81,1	77,0	72,8	60,0
RIO DE JANEIRO	115,2	116,3	112,2	116,5	133,3	123,4	107,9
SÃO PAULO	60,3	71,8	64,8	88,9	84,6	77,9	74,5
<b>SUDESTE</b>	<b>71,0</b>	<b>77,4</b>	<b>72,5</b>	<b>88,2</b>	<b>92,2</b>	<b>89,2</b>	<b>84,2</b>
PARANÁ	91,2	96,9	100,9	101,7	88,1	69,4	53,4
SANTA CATARINA	75,4	82,6	82,9	89,7	50,2	77,1	70,4
RIO GDE SUL	101,7	107,2	110,2	108,8	109,2	95,2	90,2
<b>SUL</b>	<b>92,5</b>	<b>98,4</b>	<b>100,9</b>	<b>102,3</b>	<b>89,2</b>	<b>82,1</b>	<b>73,4</b>
DISTRITO FEDERAL	418,4	385,2	351,8	351,3	466,9	297,2	283,8
GOIÁS	84,5	74,3	71,4	77,0	74,4	76,3	76,0
MATO GROSSO	95,2	85,4	75,0	79,8	70,0	74,0	64,2
MATO GROSSO SUL	84,7	88,1	76,9	84,9	77,6	83,4	78,3
<b>CENTRO-OESTE</b>	<b>150,6</b>	<b>141,6</b>	<b>127,8</b>	<b>136,8</b>	<b>154,4</b>	<b>123,9</b>	<b>117,2</b>

Elaboração Própria. Fontes: Tabela A7 e A12 do anexo estatístico.

(\*) Inclui despesas com pessoal ativo e inativo e encargos.

**Tabela A14:**  
**Evolução das Despesas de Capital Estaduais**  
**R\$ Milhões Constantes- preços médios de 2002 (IGPDI)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>BRASIL</b>	<b>30.704</b>	<b>32.519</b>	<b>119.047</b>	<b>62.801</b>	<b>38.740</b>	<b>29.219</b>	<b>25.616</b>
<b>N+NE+CC</b>	<b>8.134</b>	<b>9.494</b>	<b>10.877</b>	<b>21.196</b>	<b>12.993</b>	<b>11.022</b>	<b>12.369</b>
<b>S+SE</b>	<b>22.570</b>	<b>23.025</b>	<b>108.170</b>	<b>41.605</b>	<b>25.747</b>	<b>18.198</b>	<b>13.247</b>
ACRE	254	123	159	191	282	187	228
AMAZONAS	748	351	458	621	655	538	1.030
PARÁ	303	417	697	1.280	814	698	725
RONDÔNIA	202	105	109	267	107	214	247
RORAIMA	191	178	197	183	160	249	206
AMAPÁ	87	94	78	95	106	123	162
TOCANTINS	286	756	495	470	437	630	583
<b>NORTE</b>	<b>2.071</b>	<b>2.024</b>	<b>2.191</b>	<b>3.107</b>	<b>2.562</b>	<b>2.638</b>	<b>3.181</b>
MARANHÃO	288	413	232	435	816	682	720
PIAUI	134	181	168	226	147	213	262
CEARÁ	806	701	1.117	1.708	3.341	1.230	1.359
RIO GDE NORTE	224	229	494	868	401	445	407
PARAIBA	360	453	354	390	357	445	681
PERNAMBUCO	415	579	350	3.123	487	1.256	1.161
ALAGOAS	111	121	87	200	130	212	293
SERGIPE	139	406	689	915	406	357	255
BAHIA	2.133	1.814	2.527	6.220	2.186	1.765	1.927
<b>NORDESTE</b>	<b>4.610</b>	<b>4.897</b>	<b>6.019</b>	<b>14.084</b>	<b>8.271</b>	<b>6.606</b>	<b>7.065</b>
MINAS GERAIS	3.465	2.506	5.717	11.003	1.040	2.407	2.046
ESPÍRITO SANTO	969	1.081	1.215	1.416	856	936	800
RIO DE JANEIRO	1.287	3.041	5.816	5.330	4.657	2.373	2.410
SÃO PAULO	11.682	9.518	86.496	9.333	8.225	5.313	4.633
<b>SUDESTE</b>	<b>17.403</b>	<b>16.146</b>	<b>99.244</b>	<b>27.082</b>	<b>14.778</b>	<b>11.030</b>	<b>9.889</b>
PARANÁ	1.427	1.888	2.404	5.317	8.680	3.133	1.241
SANTA CATARINA	865	1.642	1.643	617	784	2.221	584
RIO GDE SUL	2.875	3.348	4.879	8.589	1.506	1.814	1.533
<b>SUL</b>	<b>5.167</b>	<b>6.879</b>	<b>8.926</b>	<b>14.523</b>	<b>10.969</b>	<b>7.168</b>	<b>3.358</b>
DISTRITO FEDERAL	273	581	697	637	374	651	591
GOIÁS	527	939	1.099	1.854	1.253	419	810
MATO GROSSO	443	433	293	810	296	287	357
MATO GROSSO SUL	210	619	578	705	238	421	366
<b>CENTRC-OESTE</b>	<b>1.453</b>	<b>2.572</b>	<b>2.667</b>	<b>4.006</b>	<b>2.160</b>	<b>1.777</b>	<b>2.123</b>

Elaboração Própria. Fonte Primária: Execução Orçamentária dos Estados divulgada pela STN.

(\*) Há distorções no registro das despesas nos anos de 1997 e 1998 (ver nota da Tabela A10 para explicação).

**Tabela A15:**  
**Evolução da Receita de Alienação de Bens**  
**R\$ Milhões Constantes- preços médios de 2002 (IGPDI)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>BRASIL</b>	<b>6.002</b>	<b>4.154</b>	<b>18.878</b>	<b>16.193</b>	<b>7.878</b>	<b>10.759</b>	<b>1.633</b>
<b>N+NE+CO</b>	<b>2.631</b>	<b>100</b>	<b>7.251</b>	<b>3.791</b>	<b>1.924</b>	<b>3.436</b>	<b>788</b>
<b>S+SE</b>	<b>3.371</b>	<b>4.054</b>	<b>11.627</b>	<b>12.401</b>	<b>5.954</b>	<b>7.324</b>	<b>845</b>
ACRE	43	0	0	0	18	0	0
AMAZONAS	182	0	1	0	1	218	107
PARÁ	116	0	116	716	55	2	1
RONDÔNIA	43	0	1	0	26	28	8
RORAIMA	7	0	0	1	0	0	0
AMAPÁ	12	0	0	0	0	0	0
TOCANTINS	7	1	1	6	4	3	5
<b>NORTE</b>	<b>410</b>	<b>1</b>	<b>119</b>	<b>722</b>	<b>103</b>	<b>252</b>	<b>122</b>
MARANHÃO	188	0	0	140	8	497	1
PIAUI	62	36	165	0	0	38	0
CEARÁ	162	0	233	1.720	594	1	2
RIO GDE NORTE	111	4	1.063	30	0	54	0
PARAÍBA	248	0	0	0	0	182	384
PERNAMBUCO	196	0	0	317	420	2.321	91
ALAGOAS	-14	0	0	0	0	0	0
SERGIPE	-10	30	795	10	49	46	1
BAHIA	550	9	2.799	693	459	2	3
<b>NORDESTE</b>	<b>1.494</b>	<b>80</b>	<b>5.056</b>	<b>2.910</b>	<b>1.529</b>	<b>3.141</b>	<b>480</b>
MINAS GERAIS	790	732	636	2.114	244	1.066	211
ESPIRITO SANTO	-47	1	0	98	2	1	1
RIO DE JANEIRO	466	1.084	1.103	140	251	6	154
SÃO PAULO	1.285	0	6.217	6.007	5.445	873	116
<b>SUDESTE</b>	<b>2.494</b>	<b>1.817</b>	<b>7.957</b>	<b>8.359</b>	<b>5.942</b>	<b>1.947</b>	<b>483</b>
PARANÁ	-29	724	672	1.047	11	4.125	5
SANTA CATARINA	316	1	14	53	0	718	1
RIO GDE SUL	590	1.512	2.984	2.943	1	534	356
<b>SUL</b>	<b>877</b>	<b>2.237</b>	<b>3.671</b>	<b>4.042</b>	<b>12</b>	<b>5.377</b>	<b>362</b>
DISTRITO FEDERAL	141	2	70	0	2	1	32
GOIÁS	288	17	1.306	0	210	39	145
MATO GROSSO	-26	0	291	158	35	1	2
MATO GROSSO SUL	324	0	409	0	44	2	6
<b>CENTRO-OESTE</b>	<b>728</b>	<b>19</b>	<b>2.076</b>	<b>159</b>	<b>292</b>	<b>43</b>	<b>185</b>

Elaboração Própria. Fonte Primária: Execução Orçamentária dos Estados divulgada pela STN.

