

**DÍVIDA PÚBLICA
DO ESTADO DE
MINAS GERAIS**



**Fabício Augusto de Oliveira
Cláudio Gontijo**

**DÍVIDA PÚBLICA
DO ESTADO DE
MINAS GERAIS
1994-2011**

A RENEGOCIAÇÃO NECESSÁRIA

**Belo Horizonte
2012**



Direitos exclusivos
Copyright © 2012 by Fabrício Augusto de Oliveira e Cláudio Gontijo

Editor: Fabrício Augusto de Oliveira (faugusto.bh@terra.com.br)

Diagramação: Wendell Campos Borges

Capa: Filipe Natanael

Ficha Catalográfica: Fernanda de Paula Moreira

Impressão: Paulinelli Serviços Gráficos

0482d Oliveira, Fabrício Augusto de
Dívida pública do Estado de Minas Gerais(1994-2011): a renegociação
necessária / Fabrício Augusto de Oliveira, Cláudio Gontijo. – Belo Horizonte,
2012.

124 p.
Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-910920-3-1

1. Dívida Pública – Minas Gerais. I. Gontijo, Cláudio. II. Título.

CDD: 336.8151

SUMÁRIO

Apresentação: Deputado Adelmo Carneiro Leão.....	IX
Introdução	1

CAPÍTULO 1

A DÍVIDA DOS ESTADOS COM A UNIÃO: ORIGEM, SITUAÇÃO E NECESSIDADE DE renegociação.

1. A questão da dívida com a União: as posições conflitantes entre estados e governo federal.....	7
2. A necessidade de revisão dos contratos: questões que exigem um novo acordo.....	10
2.1. A conjuntura econômica	10
2.2. O crescimento explosivo da dívida e os riscos de inadimplência	21

CAPÍTULO 2

GOVERNO EDUARDO AZEREDO (1995-1998):

O OVO DA SERPENTE.

1. Introdução	29
2. A federalização e os novos instrumentos de controle dos gastos e da dívida: amarrando as mãos dos governos subnacionais	32
3. A situação e o desempenho das finanças do governo do estado de Minas Gerais: 1994-1998.....	39
4. As renegociações das dívidas com a CEMIG e a União: adiando pagamentos e nutrindo o ovo da serpente.....	42

CAPÍTULO 3

GOVERNO ITAMAR FRANCO (1999-2002):

MORATÓRIA COM A UNIÃO E A DÍVIDA COM A CEMIG.

1. Introdução: moratória (frustrada) e propostas de ajustes.....	53
2. O esforço de ajuste do governo de Minas num quadro macroeconômico adverso	56
2.1. As peças do ajuste realizado.....	56
2.2. O quadro macroeconômico desfavorável	58

2.3. Os resultados do ajuste no período 1999-2002.....	60
3. A evolução explosiva da dívida pública em Minas Gerais.....	68
4. Conclusões.....	75

CAPÍTULO 4

GOVERNO AÉCIO NEVES (2003-2010): DÉFICIT ZERO E CRESCIMENTO DA DÍVIDA.

1. Introdução	81
2. O Choque de Gestão e o déficit zero: ilusões contábeis	83
2.1. Contando com ajuda extra	83
2.2. Desfazendo o mito do déficit zero.....	89
3. A dívida em expansão, apesar do déficit zero	95
Principais conclusões.....	101
Bibliografia.....	105
Os autores.....	109



APRESENTAÇÃO

A DÍVIDA PÚBLICA, AUDITORIA E RENEGOCIAÇÃO

*“Nas coisas do Poder, o melhor detergente
é a luz do sol!” (Louis Brandeis)*

O substancioso trabalho que estamos fazendo chegar às suas mãos, elaborado a pedido de nosso Gabinete Parlamentar, adiciona ao debate em torno do momentoso problema da Dívida Pública um acervo extremamente valioso em informações e interpretações técnicas. Os autores, eminentes Professores Fabrício Augusto de Oliveira e Cláudio Gontijo, dispensam apresentação.

Não há, entre pessoas interessadas pela candente temática econômica, quem desconheça a condição de singular realce que esses dois personagens desfrutam, em nível nacional, no cenário dos estudos pertinentes à matéria.

O respeito granjeado por ambos nos círculos intelectuais, nas esferas acadêmicas, não decorre apenas do pleno domínio demonstrado com referência ao assunto, mas também de sua capacidade em saber apreciar os fatos gerados pela efervescente atividade econômica dentro de um prisma social.

Tem-se aí prova mais do que provada da consciência humanística que exorna suas personalidades. Isso traduz, noutras palavras, saudável reconhecimento pessoal de que a convivência humana, para que o mundo funcione melhor, há sempre que ser regida sob o primado do social.

Ao fazer o registro de mais essa preciosa contribuição trazida ao grande debate a respeito da Dívida Pública, permitimo-nos confessar imensa satisfação ao constatar que a iniciativa por nós tomada em Minas, na esfera da Assembleia, representou o ponto de partida de uma importante ação político-parlamentar-classista, com desdobramentos em outras áreas decisórias da comunidade, que hoje figura obrigatoriamente na pauta das preocupações nacionais.

A formação da Frente Parlamentar Interpartidária de Renegociação da Dívida Pública e a constituição da Comissão Especial da Renegociação da Dívida Pública, na ALMG, ambas propostas por nós, provocaram saudável contaminação à volta da necessidade de conjugarmos vontades e esforços em favor de um estudo aprofundado dessa complexa relação do endividamento público brasileiro.

Consagrado há um bocado de tempo ao estudo do problema da Dívida Pública de Minas Gerais, tanto para com a União, quanto para com a CEMIG, estou firmemente persuadido de que a renegociação, nos dois casos, faz-se urgente, necessária, inadiável. Até mesmo por representar, neste exato momento, com sua avasaladora, distorcida e intolerável fórmula de crescimento contínuo, traçada no pacto de refinanciamento firmado em fevereiro de 1998 pelos governos Eduardo Azeredo e Fernando Henrique Cardoso, uma ameaça contundente às conquistas econômicas e avanços sociais almejados pela sociedade mineira a médio prazo.

Mas estou igualmente convencido de que a renegociação almejada por Minas Gerais, tanto com a União, quanto com os demais credores, a CEMIG de modo particular, não pode prescindir, sob pretexto político ou econômico nenhum, de uma avaliação correta do conteúdo das dívidas contraídas, ao longo dos anos, em nome da Comunidade.

Em outras palavras – e isso vale também, como orientação conceitual para a hipótese de dívidas contraídas pela União e outros entes federados –, a auditoria aprofundada dos débitos públicos deve preceder sempre qualquer renegociação. A ausência de avaliação dos números nesses estritos termos poderá levar à acumulação de novos e irreparáveis ônus ao patrimônio coletivo. A revisão do endividamento mineiro, desde sua origem – e isso é aplicável também, repita-se, à realidade brasileira – consulta o bom senso. Atende a incontestáveis exigências de ordem cívica, ética, política e econômica.

O que se coloca serenamente à apreciação das pessoas sinceramente interessadas na busca de uma solução para o palpitante assunto, não é, pura e simplesmente, um exame de prestação de contas de eventuais ocupantes, em diferentes exercícios, do Poder Governamental. É bem além disso: trata-se de uma reflexão amadurecida acerca da postura administrativa apropriada que o Estado tem o dever de assumir sempre, na execução de suas políticas públicas, atento à salutar preocupação de que a radiografia dos fatos seja de modo a ensejar, quando necessário, medidas corretivas capazes de aliviarem a sobrecarga de obrigações prejudiciais jogadas inclementemente sobre os ombros da Comunidade. Nenhum Governante dispõe da prerrogativa de contrair, em nome do Povo, uma dívida que não contemple a estrita – e tão somente, apenasmente ela – conveniência social.

Ao Estado só é lícito endividar-se com o objetivo de atender a demandas em obras e serviços reclamadas pelo superior interesse coletivo. A auditoria das dívidas públicas, revolvendo o que muitos consideram uma “caixa preta”, carecedora de ser devidamente aberta, implicará no levantamento de eventuais situações ilegais e ilegítimas, nascidas de reprováveis conchavos que, segundo abonadas suspeitas, privilegiaram em certos e sombrios momentos, o insaciável sistema financeiro. A auditoria criará as chances desejáveis para que tudo fique devidamente esclarecido e possam ser refeitos pactos negociais comprovadamente dani-

nhos. Os frutos de uma ação saneadora desse gênero mostrar-se-ão altamente compensadores.

Reverterão, junto com os resultados de uma renegociação justa das dívidas, na liberação de mais recursos para investimentos em Saúde, Educação, Transporte, Segurança Pública, demais setores alcançados pelos programas públicos que objetivam assegurar ao País condições de cumprir a sua vocação conquistadora quanto ao futuro. A auspiciosa circunstância de vivermos no Brasil um regime de plenitude democrática permite-nos reavivar aqui oportunos e magistrais conceitos de legítima inteireza republicana.

Democracia pressupõe clareza de ideias no jogo saudavelmente controverso das opiniões. Significa transparência absoluta, pura e cristalina, na exposição dos fatos. Análise serena e objetiva das coisas relevantes trazidas ao debate público, com foco prioritário no sentimento da Nação e na defesa intransigente dos sagrados interesses da Sociedade.

Item da maior importância no estudo da problemática da dívida que não pode deixar de ser enfatizado em caixa alta diz respeito aos débitos contraídos pelo Estado com a CEMIG, uma organização sob o controle do Governo Estadual. Qual a razão, afinal de contas, dessa dívida? Por que alcançou valores tão exagerados, superiores à participação acionária do Estado na organização?

Além da transparência que se espera na apreciação do conteúdo dessa dívida, não se pode perder de vista a expectativa de que a renegociação nesse caso específico tenda, naturalmente, por óbvias razões, a ser conduzida e agilizada em condições de fixar parâmetros para as renegociações entabuladas com outros credores.

O itinerário percorrido até agora neste grande debate, de dimensão a esta altura nacional, instituído na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, com a compreensão e ajuda de companheiros parlamentares das diferentes siglas partidárias, projeta resultados animadores. A questão posta, com todas discussões e controvérsias democraticamente assomadas, já se incorporou às agendas dos personagens e segmentos detentores de competências definidas no patamar próprio das decisões superiores.

Creio firmemente que o governo da Presidenta Dilma Rousseff, no caso das dívidas para com a União, saberá encontrar na hora certa a solução que melhor se ajuste a todos os respeitáveis interesses em jogo.

Reafirmo, também, a certeza de que esse extenso e intenso trabalho de renegociação não poderá prescindir dos holofotes da transparência, melhor dizendo da luz feérica do sol que, conforme atesta sabiamente Louis Brandeis, é o detergente ideal na apreciação das coisas do Poder.

Adelmo Carneiro Leão

Deputado Estadual - PT/MG
Belo Horizonte, julho de 2012.



INTRODUÇÃO

Este trabalho foi elaborado a pedido do deputado Adelmo Carneiro Leão para subsidiar os debates e a formulação de propostas fundamentadas e consistentes para a renegociação da dívida do Governo do Estado de Minas Gerais. Foi em seu gabinete que surgiram as primeiras iniciativas para a deflagração deste processo, as quais rapidamente contaram com o apoio de várias organizações da sociedade civil também preocupadas com esta questão, caso da Auditoria Cidadã da Dívida, e com a adesão de parlamentares do Estado, que, percebendo a sua gravidade, criaram, em agosto de 2011, a Frente Parlamentar de Renegociação da Dívida do Estado, que tem o deputado Adelmo Leão como seu presidente.

Adormecida por longo tempo durante o governo Aécio Neves, em que se vendeu a ideia de que se teria realizado um ajuste estrutural das contas do estado, simbolizado na figura do déficit zero, a questão da dívida do estado retornou com força redobrada à cena, em 2011, após a divulgação de um estudo realizado pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), incluído no Relatório de Prestação de Contas do Governo de 2010. Neste estudo, o TCEMG, fazendo um acompanhamento da situação da dívida do estado e realizando projeções sobre sua evolução até 2038, concluiria, adotando hipóteses bastante otimistas sobre a dívida com a CEMIG e sobre a interrupção da contratação, pelo estado, de novas operações de crédito já a partir de 2011, que, ainda assim, o governo teria de aumentar,

consideravelmente, seu esforço fiscal, a partir de 2028, para conseguir quitar a dívida contratada com a União até aquele ano, caso mantidas as condições do contrato da dívida celebrado entre estas esferas. Isso colocaria, ainda segundo o TCEMG, sérias limitações para o estado continuar garantindo a oferta de políticas públicas e serviços essenciais para a população. Recomendava, diante disso, a tomada de iniciativas por parte do estado para retomar o processo de renegociação da dívida com a União, especialmente no que diz respeito aos encargos (juros e amortizações) cobrados sobre seu estoque, e também uma revisão – ou uma possível troca – da dívida com a CEMIG, cujos encargos são ainda mais onerosos.

A crueza dos números do TCEMG sobre a situação da dívida de Minas, que foi precedido por dois outros estudos do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que também apontaram dificuldades crescentes para o governo do estado, reforçou as preocupações da sociedade civil com a questão, intensificando os debates, encontros e seminários, em diversos fóruns, que passaram a ser realizados para sua discussão e para a mobilização de apoios para sua renegociação. Uma melhor radiografia sobre a origem da dívida do estado e dos fatores que condicionam seu crescimento preocupante tornou-se, diante disso, necessário, para subsidiar este movimento, com o objetivo de melhor fundamentar suas propostas e os termos que seriam mais favoráveis neste processo de renegociação. Embora o estudo do TCEMG forneça informações e elementos indispensáveis para isso, ele não realiza uma investigação mais detalhada do período, em que as principais dívidas do estado – com a União e a CEMIG – foram negociadas, e nem das mudanças que foram sendo, gradualmente, introduzidas em suas condições, que teriam agravado o problema, o que é importante para o objetivo proposto. Assim, embora este trabalho se apoie, em alguma medida, no estudo do TCEMG, procura-se, com ele, preencher essas lacunas.

Predomina atualmente um consenso entre os estudiosos do tema que a questão da dívida dos estados adquiriu uma dimensão mais ampla e que deve entendida no âmbito de uma crise das finanças estatais como um todo, em que os excessivos ganhos do capital financeiro asfixiam, de um lado, os governos que tiveram de recorrer ao endivi-

damento para financiar suas atividades, e, de outro, a atividade produtiva, o consumo e os investimentos, enfraquecendo a arrecadação de seus impostos e estreitando, com isso, as bases que lhes dariam condições para honrar seus compromissos. No caso específico da dívida de Minas, tal papel é desempenhado, no entanto, pela própria União, a qual, dadas as condições do contrato da dívida celebrado com o estado em 1998, impõe-lhe pesados ônus financeiros com a cobrança de encargos excessivos, superiores até mesmo ao custo de financiamento de sua dívida no mercado, e da CEMIG, cujos encargos são ainda mais onerosos. Nessas condições, uma renegociação dessas dívidas, redefinindo seus termos, em termos de prazo e encargos, torna-se imperiosa para que o estado consiga se desvencilhar da armadilha do encilhamento em que foi enredado e recuperar sua capacidade financeira para atender as demandas da população por políticas públicas.

No caso da dívida com a União, embora alguns estados da federação se apresentem em melhores condições do que outros, por razões discutidas neste trabalho, o peso de seus encargos prejudica a todos: enquanto esta não for quitada, continuará drenando receitas significativas que poderiam ser destinadas para as políticas sociais, mesmo das unidades que têm avançado na sua amortização; para os mais endividados, além dessas restrições, a certeza de que não conseguirão reduzi-la, prejudicando as atuais e futuras gerações na oferta dessas políticas e, mais grave, de que estes poderão inevitavelmente caminhar para uma situação de insolvência. Antes, portanto, de uma questão particular de um estado, esta deve ser vista e tratada como uma questão nacional, que tem reflexos deletérios sobre as políticas sociais, a sociedade e sobre a própria forma de organização política do País, ou seja, sobre a federação.

Embora a ênfase do trabalho seja dada à situação de Minas Gerais, considera-se que a análise de sua experiência pode iluminar a compreensão dos mesmos problemas e dificuldades enfrentados pelos demais estados, bem como para o entendimento da urgente necessidade de renegociação de suas dívidas, especialmente da que foi contratada com a União em 1998. Para esta análise, o trabalho se encontra organizado em quatro capítulos, além desta introdução.

No capítulo 1 aborda a situação da dívida dos estados com a União, avaliando as condições de sua renegociação, sua trajetória no longo período que vai de 1998 a 2010, bem como as causas de seu crescimento e as limitações que o pagamento de seus encargos coloca, de maneira geral, para os estados desempenharem adequadamente suas funções mais tradicionais de ofertar políticas públicas para a sociedade. No segundo, onde se passa a tratar mais especificamente da dívida de Minas Gerais, procura-se situá-la no seu nascedouro, entendido como o momento em que foram renegociadas as dívidas com a União e a CEMIG, durante o governo Eduardo Azeredo (1995-1998), procurando avaliar as condições em que foram acordadas, bem como as razões e motivações dadas ao seu tratamento, além de suas consequências para as finanças do estado. Nos capítulos 3 e 4 discute-se sua evolução nos governos Itamar Franco (1999-2002) e Aécio Neves (2003-2010). No primeiro, que enfrentou um quadro macroeconômico adverso, marcado por uma trajetória de deterioração das receitas públicas, e decretou uma moratória da dívida com a União, que vigorou por um ano, mas que deu início, efetivo, ao seu pagamento, negociado durante o Governo Azeredo, procura-se avaliar suas consequências para a oferta de políticas públicas, bem como o tratamento conferido pela administração Itamar Franco à dívida com a CEMIG. No segundo, o do Governo Aécio Neves, tanto sua evolução como as iniciativas que adotou – ou deixou de adotar – para o enfrentamento de ambas as dívidas – da União e da CEMIG – para o seu equacionamento. Na parte de conclusões, resgatam-se os principais elementos da análise e, além de avaliar sua situação em 2011, procura-se indicar caminhos mais promissores, diante das diversas propostas que têm sido apresentadas para esta finalidade, na atualidade, que circulam pelo país para sua solução.

CAPÍTULO 1
CAPÍTULO 1

A DÍVIDA DOS ESTADOS COM A
UNIÃO: ORIGEM, SITUAÇÃO E
NECESSIDADE DE RENEGOCIAÇÃO.



1. A QUESTÃO DA DÍVIDA COM A UNIÃO: AS POSIÇÕES CONFLITANTES ENTRE ESTADOS E GOVERNO FEDERAL

Em 2011, voltaram a se intensificar as pressões sobre o governo federal, principalmente por parte dos governos estaduais, para a retomada da renegociação das condições dos contratos da dívida que estes celebraram com a União no final da década de 1990, nos termos da Lei 9496, de 11 de setembro de 1997. Adormecida desde o primeiro ano do segundo mandato do Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010), quando o presidente sinalizou para os governadores que dispensaria atenção à questão, esta terminou sendo novamente eclipsada na euforia que se seguiu ao lançamento do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), ao descortino de um horizonte de crescimento mais robusto e firme, e, posteriormente, já em 2008, ao temor dos estragos que poderiam ser causados pela crise do *subprime* iniciada nos Estados Unidos e que rapidamente se espalhou pelo mundo, exigindo maiores cuidados da política econômica no seu enfrentamento.

Desde o final da década de 1990, quando foram concluídos os acordos e assinados os contratos de renegociação da dívida dos estados com a União, esta questão tem, volta e meia, retornado ao cenário, sem que se consiga, contudo, avançar na revisão dos termos e condições em que a dívida foi contratada. Do lado dos estados, para os quais a renegociação foi considerada favorável, à época, mas, posteriormente, altamente onerosa, com a mudança do cenário macroeconômico, esta revisão é necessária e essencial por três relevantes questões. Primeiro, porque se a volátil conjuntura econômica daquele período, em que o Plano Real, lançado em 1994, caminhava a passos céleres para a falência, justificou aquelas condições, estas não mais se observam, na atualidade, em que predomina uma economia estabilizada, com taxas de juros bem mais reduzidas e boas perspectivas de um crescimento

econômico mais sustentado, ainda que não imune ao contágio das crises externas. Segundo, porque os encargos financeiros (juros e amortizações) que, de modo geral, os estados destinam para o pagamento dessa dívida, têm limitado, consideravelmente, sua capacidade de financiamento para garantir a oferta de serviços básicos e essenciais para a população. Em terceiro, e isso pode ser facilmente comprovado para os estados mais endividados, o pagamento destes encargos, apesar de escorchantes, tem sido totalmente insuficiente para garantir sua amortização, garantindo o seu crescimento real no tempo, significando que, no final do contrato, previsto para 2028, muitos destes estados contarão, em sua estrutura passiva, com um estoque de dívida com a União, superior ao que contrataram em 1998.

Do lado do governo federal, que tem conseguido, até o momento, manter em “banho-maria” as reivindicações dos governos estaduais sobre esta questão, a renegociação teria sido favorável porque lhe permitiu, desde o início, passar a exercer um controle hierárquico sobre as suas finanças, por meio do estabelecimento de várias regras de limites de gastos e endividamento contidos nos contratos, o que era essencial para o compromisso assumido com políticas de austeridade fiscal, ao mesmo tempo em que garantiria, com a exigência do pagamento de encargos dessa dívida, correspondente a um percentual de sua Receita Líquida Real (13% na maioria dos casos), a geração de um superávit primário, destes governos, de aproximadamente 1% do PIB, essencial para o compromisso que assumiria com o FMI, no acordo de 1998, de economizar, para o conjunto do setor público, 2,6% de recursos do PIB, já neste ano, nível que depois ingressaria, nos anos seguintes, numa forte trajetória de elevação. Em segundo, porque, tendo garantido o controle das finanças dos governos estaduais por meio deste instrumento, o qual seria reforçado com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, o governo federal ainda se viu beneficiado com a obtenção de ganhos líquidos nesta operação, à medida que o quadro econômico foi se mostrando mais favorável, especialmente a partir de 2003, com a calma que se instalou no mercado internacional, com a retomada do crescimento econômico, a redução da vulnerabilidade externa brasileira, que amorteceu os impactos negativos sobre o câmbio, e com o declínio das taxas de juros. Em terceiro, porque, além de os pagamentos realizados pelos estados contribuírem para garantir a geração anual de uma parcela expressiva do superávit primário, necessária para manter numa trajetória confiável a re-

lação dívida/PIB do país, o estoque de sua dívida – crescente para alguns estados – inscreve-se contabilmente entre os ativos da União, reduzindo, com isso, a dimensão (ou o tamanho) de sua dívida líquida, já que estes são deduzidos, para o cálculo da última, de sua dívida bruta.

Não surpreende, assim, que o governo federal tenha, até o momento, resistido à proposta de revisão dos contratos, apesar de seu aspecto negativo para a questão federativa, à medida que garantem o enfraquecimento financeiro dos níveis intermediários de governo: instrumento eficaz de controle das finanças e dos gastos destes governos, os contratos da dívida ainda lhe propiciam ganhos financeiros nas condições vigentes, e, de quebra, mas não menos importante, contribuem para que apresente resultados mais favoráveis de seu endividamento, embora para o conjunto do setor público isso não ocorra. Por essas razões, apoiando-se, principalmente, em argumentos de ordem legal, como o que diz respeito ao art. 35 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que proíbe a revisão das condições destes contratos, o governo federal tem conseguido, até o momento, procrastinar qualquer mudança que modifique esta situação. Um argumento que pode ser considerado frágil, num país em que, dada a fraqueza das instituições, a legislação tende a mudar como caleidoscópio, e que parece estar finalmente, perdendo força, diante das pressões atuais dos governadores para modificação deste artigo, visando alterar os termos dos contratos, proposta que, pelo menos ao nível do discurso, tem obtido sinalizações positivas por parte do Governo Dilma Rousseff, embora acompanhadas da exigência de alguma contrapartida dos estados na forma de apoio à aprovação da reforma do ICMS.

Algumas questões ajudam a explicar o maior poder de pressão adquirido pelos estados sobre o governo federal nesta questão, na atualidade, bem como o enfraquecimento do último para continuar se opondo tenazmente a essa iniciativa: a conjuntura macroeconômica; os novos estudos elaborados sobre o tema, que revelam o crescimento explosivo da dívida para alguns estados e a possibilidade destes caminharem, na ausência de alterações nas suas condições, para uma situação de inadimplência; e a proximidade do vencimento da dívida em 2028, quando esta terá de ser repactuada e quitada num prazo de dez anos, sem poder se contar com o benefício do limite, vigente até àquele ano, de 13% de sua Receita Líquida Real (RLR) para o pagamento de seus encargos.

2. A NECESSIDADE DE REVISÃO DOS CONTRATOS: QUESTÕES QUE EXIGEM UM NOVO ACORDO

2.1 A CONJUNTURA ECONÔMICA

No que diz respeito à conjuntura macroeconômica, esta se encontrava, à época da renegociação e assinatura dos contratos, marcada por forte instabilidade. Sucessivas crises financeiras no plano internacional, que tiveram início com a falência do México, em 1994, passando pelo Sudeste Asiático, em 1996/97, e Rússia, em 1998, encontraram o Brasil no curso de implementação de um programa de estabilização, padecendo de uma elevada vulnerabilidade externa e, por decorrência, com alta sensibilidade ao *efeito-contágio* dessas crises. Por isso, embora com o Plano Real se tenha procurado – e, em boa medida, conseguido – desferir um tiro certo na inflação, o cenário externo jogava contra suas possibilidades de sucesso, mesmo por que o Plano não removera os principais problemas do país – pelo contrário, acentuou-os, dada sua arquitetura –, como os que diziam respeito aos seus desequilíbrios nas contas externas e nas contas do setor público, faróis que iluminam a expectativa dos agentes econômicos sobre a sua capacidade de solvência. Neste ambiente, as elevadas e pornográficas taxas de juros se transformaram no único instrumento manejado pelas autoridades econômicas no Brasil para impedir que o programa de estabilização soçobrasse ante o dilúvio das crises externas.

Como os governos estaduais vinham se defrontando, de modo geral, com fortes desequilíbrios fiscais após o lançamento do Plano Real, e, principalmente os maiores devedores de títulos da dívida mobiliária de sua emissão – casos de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul –, enfrentando crescentes dificuldades para fazer a sua rolagem, via colocação de novos títulos no mercado, mesmo a um custo extremamente elevado, dado o nível vigente das taxas de juros no período, a iniciativa do governo federal de completar o processo de federalização da dívida estadual, que tivera início na década de 1980, assumindo também sua dívida mobiliária e transformando-a em dívida

contratual, foi bem recebida e saudada, por não poucos, como benéfica e altamente oportuna.¹

Isso, ainda que tenham sido contempladas no contrato, que culminou dessa renegociação, medidas previstas, na Lei 9496/97, que: i) estabeleceram limites rígidos ao seu nível de endividamento; ii) retiraram sua autonomia no lançamento de novos títulos mobiliários, antes de atingidas determinadas metas fiscais relativas à proporcionalidade entre a receita e a dívida; e iii) deles exigiram o compromisso, sujeito a sanções em caso de descumprimento, com a realização de severos ajustes fiscais, com a privatização de seus bancos e com a venda de suas empresas, bem como com a geração de elevados superávits primários em suas contas. Nem mesmo as condições do empréstimo realizado pela União, em termos de prazo e encargos, que se encontram retratadas no Quadro 1.1 para cada estado, foram consideradas, como na atualidade, draconianas, embora não faltassem vozes isoladas que apontavam para os riscos que a renegociação, nos termos em que foi realizada, poderia representar, no futuro, para os estados.

Sobre estas condições previstas nos contratos da dívida, ao amparo da Lei 9496/97, cabem alguns comentários importantes para se entender melhor a questão. Como se percebe, o prazo de 30 anos estabelecido para o seu vencimento – as exceções foram para os estados do Ceará, Piauí e Rio Grande do Norte, com 15 anos – removia as dificuldades que os mesmos enfrentavam à época para o seu refinanciamento e descortinava um horizonte de longo prazo para sua liquidação, prevendo-se inclusive que, no caso de algum saldo remanescente (resíduo), à época do vencimento do contrato em 2028, este poderia ser repactuado por mais dez anos, ou seja, até 2038, o que, obviamente, tornou-se atraente para os governantes à medida que, ao mesmo tempo em que os tirava do sufoco diário em que se encontravam, transferia sua solução para um futuro longínquo.

1 O processo de federalização da dívida dos estados teve início na década de 1980, quando a União transferiu, para sua responsabilidade, a dívida externa destes entes federativos, dos quais se tornou credora. Na década de 1990, novo impulso seria dado a este processo, com a assunção, pela União, da dívida deste nível de governo junto a organismos públicos federais (Caixa Econômica Federal, BNDES). E completar-se-ia, em 1997, com a aprovação da Lei 9496/97, que abriu o caminho para a renegociação da dívida mobiliária dos estados, concluída em 1998, com a assinatura dos contratos destes com a União, e sua transformação em dívida contratual.

Quadro 1.1 - Programa de refinanciamento das dívidas estaduais: Lei Federal nº 9496, de 1997.

Condições: prazo, limite de pagamento, correção e taxa de juros reais.

Estado	Prazo (anos)	Limite de pagamento (% da RLR)	Encargos	
			Correção	Juros Reais a.a.
Acre	30	11,5	IGP-DI	6,0
Alagoas	30	15,0	IGP-DI	7,5
Amazonas	30	11,5	IGP'-DI	6,0
Bahia	30	11,5 a 13,0	IGP-DI	7,5
Ceará	15	11,5	IGP-DI	6,0
Distrito Federal	30	13,0	IGP-DI	6,0
Espírito Santo	30	13,0	IGP-DI	6,0
Goiás	30	13,0 a 15,0	IGP-DI	6,0
Maranhão	30	13,0	IGP-DI	6,0
Minas Gerais	30	6,79 a 13,0	IGP-DI	7,5
Mato Grosso	30	15,0	IGP-DI	6,0
Mato G. do Sul	30	14,0 a 15,0	IGP-DI	6,0
Pará	30	15,0	IGP-DI	7,5
Paraná	30	12,0 a 13,0	IGP-DI	6,0
Paraíba	30	11,0 a 13,0	IGP-DI	6,0
Pernambuco	30	11,5	IGP-DI	6,0
Piauí	15	13,0	IGP-DI	6,0
Rio de Janeiro	30	12,0 a 13,0	IGP-DI	6,0
Rio G. do Norte	15	11,5 a 13,0	IGP-DI	6,0
Rondônia	30	15,0	IGP-DI	6,0
Roraima	30	11,5	IGP-DI	6,0
Rio Grande do Sul	30	12,0 a 13,0	IGP-DI	6,0
Santa Catarina	30	12,0 a 13,0	IGP-DI	6,0
Sergipe	30	11,5 a 13,0	IGP-DI	6,0
São Paulo	30	8,86 a 13,0	IGP-DI	6,0

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

No tocante aos encargos que seriam cobrados pela União sobre o montante da dívida renegociada, embora a correção monetária do débito tenha sido a mesma para todos os estados, no caso o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna, calculado pela Fundação Getúlio Vargas (IGP-DI/FGV), a taxa anual de juros reais foi definida em função do percentual de abatimento (pagamento) inicial, por parte do estado de seu montante: 6% para os que abatessem 20%; 7,5% para o abatimento de 10%; e 9% para os que não efetuaram abatimento. Por isso, quatro estados (Alagoas, Bahia, Minas Gerais e Pará), por terem feito o abatimento de apenas 10% do total da dívida, foram penalizados com uma taxa de juros reais de 7,5%, o que os colocou em desvantagem em relação aos demais, para os quais essa taxa foi estabelecida em 6%.

Apesar da taxa de juros reais elevada, foi, contudo, o índice de correção da dívida, o IGP-DI, que mais preocupou os analistas que se debruçaram sobre o estudo das condições do contrato à época. Embora tivesse apresentado um comportamento bem mais favorável que o IPCA no período 1994-1998, resultado de uma conjuntura que combinava câmbio sobrevalorizado na economia brasileira, refreando, assim, pressões sobre o seu nível, com um forte aquecimento do consumo, impactando negativamente sobre o segundo, o IGP-DI, por ser um índice altamente influenciado pelo câmbio (por isso, um índice que mede mais as expectativas de inflação do que a própria inflação), representava riscos elevados para os estados, especialmente numa condição de alta vulnerabilidade externa da economia brasileira, à época, o que de fato acabou se confirmando após a falência do Plano Real em 1998/99 e com a eclosão das crises que desaguaram sobre a economia mundial pelo menos até 2003.

Não é difícil entender os riscos colocados pelo indexador da dívida adotado, combinado com a taxa de juros reais de 6% e 7,5%. Mesmo que o modelo elaborado para determinar que o percentual da receita líquida real dos estados (13%, em regra), com base no comportamento das variáveis observadas na época, indicasse que este seria suficiente para garantir o pagamento de seus encargos e, com isso, avançar na sua amortização, caso ocorresse um descolamento significativo de seus

encargos (IGP-DI + juros reais) *vis-à-vis* a evolução de suas receitas, seu crescimento, inclusive em termos reais, seria inevitável, a menos para aqueles estados cujo montante renegociado foi pouco significativo. A Tabela 1.1 mostra a evolução tanto dos encargos acumulados incidentes sobre a dívida contratada com a União como da receita corrente líquida (RCL) de cada estado, no período compreendido entre 2000/2011, indicando o descolamento ocorrido principalmente para os que amargaram uma taxa de juros de 7,5% e para os que não puderam contar com um bom desempenho na arrecadação tributária.²

Supondo que a evolução da Receita Líquida Real (RLR), que determina o montante de encargos a ser pago pelos estados à União, tenha tido o mesmo comportamento da RCL, é possível constatar o forte descolamento dessas variáveis, principalmente para os estados que arcam com taxa de juros reais de 7,5% (Alagoas, Bahia, Minas Gerais e, em menor grau, Pará), e para os que, mesmo com taxas de juros de 6%, apresentaram desempenho medíocre da RCL (Ceará, Paraná, Paraíba, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e São Paulo). Nestes casos, a menos que o montante da dívida renegociada não tenha sido significativo, permitindo que, mesmo com encargos mais elevados, devido à maior taxa de juros e inflação (primeiro grupo), ou com desempenho mais desfavorável das receitas (segundo grupo), os 13% da RLR destinados para o pagamento dos encargos fosse suficiente para cobrir a correção monetária e até mesmo amortizar a dívida, seria inevitável, inclusive em termos reais, o crescimento de seu estoque. Essas questões não foram, no entanto, consideradas, porque os estados, de maneira geral, estavam se financiando, à época, efetivamente a um custo ainda mais elevado no mercado.

2 O fato de se fazer a comparação a partir de 2000 deve-se à inexistência de estatísticas confiáveis para a Receita Corrente Líquida (RCL) para o período anterior, já que este foi um conceito surgido e aprimorado com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada no ano 2000, para ser utilizado como parâmetro importante de avaliação da gestão fiscal dos diversos níveis de governos.

Tabela 1.1 - Índices acumulados dos encargos da dívida com a União e da variação nominal da receita corrente líquida (RCL) dos estados brasileiro: 2001/2011

Estado	Encargos acumulados: IGP-DI + Juros reais: 2001-2011	Variação nominal da RCL: 31-12-2011/31-12-2000
Acre	354,83	339,5
Alagoas	431,84	301,5
Amazonas	354,83	ND
Bahia	431,84	276,6
Ceará	354,83	253,4
Distrito Federal	354,83	300,7
Espírito Santo	354,83	349,1
Goiás	354,83	373,1
Maranhão	354,83	349,6
Minas Gerais	431,84	287,2
Mato Grosso	354,83	347,2
Mato Grosso do Sul	354,83	348,8
Pará	431,84	350,7
Paraná	354,83	245,3
Paraíba	354,83	274,7
Pernambuco	354,83	320,7
Piauí	354,83	337,1
Rio de Janeiro	354,83	240,6
Rio Grande do Norte	354,83	265,1
Rondônia	354,83	396,3
Roraima	354,83	349,4
Rio Grande do Sul	354,83	229,4
Santa Catarina	354,83	319,4
Sergipe	354,83	306,3
São Paulo	354,83	230,1

Fonte dos dados primários: IGP-DI: FGV; RCL: STN. Elaboração dos autores.

Tabela 1.2 - Acordos de renegociação da dívida dos estados com a União: 1998**(Em R\$ mil correntes)**

Unidade da Federação	Dívida Assumida pela União*	Subsídio inicial na assinatura do contrato	Valor refinanciado
Acre	19.252	1.026	18.226
Amazonas	120.000	0	120.000
Bahia	959.662	52.835	906.827
Ceará	114.081	11.165	102.916
Espírito Santo	429.887	42.579	387.308
Goiás	1.340.356	177.299	1.163.057
Maranhão	244.312	7.810	236.502
Minas Gerais	11.827.540	1.642.477	10.185.063
Mato Grosso do Sul	903.660	97.517	806.143
Mato Grosso	805.682	26.739	779.943
Pará	274.495	13.335	261.160
Paraíba	266.313	22.058	244.255
Pernambuco	163.641	6.070	157.571
Piauí	250.654	10.132	240.522
Paraná	519.944	57.605	462.339
Rio Grande do Norte	57.272	793	56.476
Rondônia	146.959	3.273	143.677
Roraima	7.247	646	6.601
Rio Grande do Sul	9.427.324	1.644.901	7.782.423
Santa Catarina	1.552.400	161.632	1.390.768
Sergipe	389.085	75.149	313.936
São Paulo	50.388.778	3.803.637	46.585.141

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. In: Victorino (2002, p.62)

(*) Refere-se especificamente à dívida com a União, não incluindo, portanto, outras dívidas como a dos empréstimos realizados para o saneamento do sistema financeiro e das demais dívidas que foram incluídas no limite de 13%, como as das Leis 7976 e 8727.

(**) Total renegociado, ainda sem o abatimento inicial de 10% ou 20% que seriam realizados pelos estados no acordo.

A questão do montante da dívida renegociada é importante para melhor se compreender por que alguns estados, que renegociaram sua dívida, estejam em situação melhor que outros na atualidade, conseguindo, inclusive amortizar sua dívida no tempo e avançar na sua liquidação. Se é verdade que, embora com algumas diferenças, as condições da Lei 9496/97 foram praticamente as mesmas para todos, em termos dos encargos cobrados e dos prazos, como se viu anteriormente, não se pode deixar de considerar o fato de que a dimensão (o montante) inicial da dívida transferida para a União é também determinante dessa situação: estados que renegociaram estoques de dívida mais reduzidos dispõem de melhores condições que os estados com montantes mais elevados de dívida renegociada de conseguirem, apesar da dimensão dos encargos cobrados, de avançar em sua amortização, já que o percentual de sua RLR destinado para essa finalidade, além de suficiente para sua cobertura, garante sobras adicionais para tanto. Um exame dos dados contidos na Tabela 1.2, que mostra a posição inicial da dívida renegociada com a União por cada um dos estados, em 1998, revela como estes se dividiram em dois grandes grupos em termos deste montante.

Como se percebe de sua leitura, dentre os 22 estados ali considerados, os que renegociaram volumes mais elevados de dívida foram, por ordem de importância: São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Goiás, os quais, na atualidade se encontram em maior dificuldade. Os demais renegociaram, à época, valores inferiores a R\$ 1 bilhão, vários entre R\$ 100 e R\$ 500 milhões (Amazonas, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rondônia, Sergipe), existindo casos em que estes estiveram em torno de R\$ 100 milhões (Amazonas, Ceará) ou foram inferiores (Acre, Rio Grande do Norte, Roraima). Para o último grupo, embora o pagamento dos encargos represente uma sangria de suas finanças, reduzindo sua capacidade de ofertar políticas públicas para a população, dada a baixa dimensão da dívida inicial, é perfeitamente possível, a eles, ao contrário do que acontece com o primeiro grupo, garantir sua amortização no tempo.

A este respeito, a Tabela 1.3, que registra a evolução da dívida dos estados com o Tesouro Nacional, ou seja, basicamente a chamada dívida com a União, para os anos de 2000 e 2011, fornece importantes informações para que se tenha maior clareza dessa questão.

Tabela 1.3 - Dívida contratual da administração direta com o Tesouro Nacional, por estados: 2000/2011. (Em R\$ milhões correntes)

Estado/ Município	Dívida contratual da administração direta com o Tesouro Nacional (TN)		Variação nominal (%): 2011/2000	Receita Corrente Líquida em 2011	Dívida com o TN/RCL em 2011
	31/12/00	31/12/11			
Acre	577,7	403,6	-30,1	2.975,8	0,14
Alagoas	1.654,5	6.381,9	285,7	4.801,1	1,33
Amazonas	1.565,6	965,9	-38,3	ND	ND
Bahia	6.254,9	5.693,7	-9,0	19.227,0	0,30
Ceará	2.151,5	1.085,2	-49,6	10.966,4	0,10
Distrito Federal	699,8	1.167,0	66,8	12.850,7	0,09
Espírito Santo	1.365,9	1.241,2	-9,1	9.773,0	0,13
Goiás	7.087,1	11.487,1	62,1	12.639,4	0,91
Maranhão	3.677,1	3.691,2	0,4	8.065,5	0,46
Minas Gerais	23.495,9	59.399,4	152,8	37.284,2	1,59
Mato Grosso	3.878,7	3.584,6	-7,6	7.820,3	0,46
Mato G. do Sul	3.628,7	6.229,7	71,7	5.993,6	1,03
Pará	1.190,6	1.151,5	-3,3	10.426,4	0,11
Paraíba	1.729,7	1.046,1	-39,5	5.992,6	0,17
Paraná	5.740,8	9.349,5	62,9	19.713,4	0,47
Pernambuco	3.465,8	3.087,1	-10,9	14.549,1	0,21
Piauí	1.715,7	563,9	-67,1	5.050,1	0,11
Rio de Janeiro	23.240,0	44.464,0	91,3	39.268,3	1,13
Rio G. do Norte	703,3	214,8	-69,5	5.915,6	0,04
Rondônia	1.001,6	1.624,6	62,2	4.480,6	0,36
Roraima	56,6	104,5	84,6	2.323,2	0,04
Rio G. do Sul	15.013,0	39.989,4	166,4	21.927,9	1,82
Santa Catarina	4.392,9	10.212,3	132,5	13.791,5	0,74
Sergipe	861,0	925,7	7,5	4.914,2	0,19
São Paulo	64.107,9	172.621,4	169,3	106.633,4	1,62

Fonte: Banco Central do Brasil. Pesquisa Endividamento dos Estados e Municípios. Elaboração dos autores.

De sua análise constata-se que 11 dos estados entre os 25 ali relacionados conseguiram reduzir, até mesmo em termos nominais, com o pagamento dos encargos anuais da dívida à União, seu estoque. Trata-se de estados, em geral, com baixos montantes iniciais da dívida renegociada (Acre, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte), e, em alguns casos, com um nível de comprometimento mais elevado da RLR, de 15% (casos do Ceará, Piauí e Rio Grande do Norte), o que teria propiciado um pagamento de juros nominais superior aos encargos anuais efetivos da dívida, mesmo naqueles onde ocorreu um forte descolamento destes com as receitas, casos da Bahia, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte.

Dos 14 restantes, para 2 registraram-se variações desprezíveis (Maranhão e Sergipe) e, para 7, variações inferiores a 100% (Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio de Janeiro, Rondônia e Rondônia). Ao contrário dos demais integrantes destes dois grupos, que, em geral, partiram de um estoque de dívida mais baixo, o estado do Rio de Janeiro, apesar de ter renegociado um montante de dívida superior até mesmo ao de Minas Gerais, viu sua dívida conhecer uma variação nominal, neste período, de apenas 91,3%, constituindo, por essa razão, um caso especial que merece ser examinado com maior cuidado, já que dificilmente tal comportamento poderá ser explicado pela taxa mais favorecida de 6% incidente sobre o seu estoque.

Os estados mais problemáticos na questão dessa dívida são por ordem de importância: Alagoas, com variação de 285,7%; São Paulo, com 169,3%; Rio Grande do Sul, 166,4%; Minas Gerais, 152,8%; e Santa Catarina, com 132,5%. Dois deles (Alagoas e Minas Gerais) figuram no grupo que paga taxa de juros de 7,5%, além de registrarem desempenho menos favorável da receita, sendo que Minas renegociou um montante elevado de dívida, o que deve ter garantido este descolamento mais forte. Os demais, apesar de contarem com juros de 6%, partiram, também, de uma base elevada de dívida, principalmente São Paulo e Rio Grande do Sul, e registraram desempenhos medíocres das receitas, reduzindo, com isso, o nível de pagamento dos encargos.

O descompasso entre os encargos da dívida (juros reais de 6-7,5% + IGP-DI) e o percentual da RLR destinado para o seu pagamento, insu-

ficiente para sua cobertura, especialmente para os estados que foram penalizados com uma taxa anual de juros mais alta, que renegociaram montantes mais expressivos da dívida e que têm apresentado um desempenho medíocre das receitas estaria, assim, na raiz do crescimento preocupante de seu estoque no tempo. Contudo, se as condições estabelecidas nos contratos da dívida, à época, pudessem até ser justificadas pela conjuntura de instabilidade macroeconômica vivida pelo país e pelas turbulências do cenário internacional, que exigiam a manutenção de taxas elevadas de juros, caso da SELIC, por exemplo, que, na média, manteve-se em torno de 25% em 1998 e 1999, certo é que, na atualidade, imperam outras condições bem mais favoráveis, mandando o bom senso que seja feita uma revisão dos parâmetros que definem os custos da dívida.

Com a economia estabilizada e, tendo sido consideravelmente reduzida a vulnerabilidade externa da economia brasileira, com o melhor desempenho do comércio exterior e a constituição de um colchão de US\$ 350 bilhões de reservas externas, não somente a inflação tem sido mantida sob controle, como a taxa SELIC tem oscilado, nos últimos anos, em torno de 10%, tendo sido reduzida em abril deste ano, para 9%. Considerando que sobre esta taxa incide Imposto de Renda que, numa escala inversamente relacionada ao tempo da aplicação financeira do investidor, pode chegar a uma alíquota de 22,5%, o custo efetivo para o governo federal de colocação de títulos no mercado fica em torno de 7% ao ano. Um custo mais baixo do que o cobrado, só em juros reais, de 7,5%, dos estados que fizeram abatimento inicial de 10% da dívida renegociada, e próximo dos 6% cobrados sobre os que conseguiram abater 20%. A eles (aos juros reais) acrescentando a variação do IGP-DI, fica evidente que o governo federal vem obtendo ganhos extraordinários com os estados, mantendo alguns em situação de penúria, sem perspectivas de solução para o equacionamento de sua dívida, e conseguindo manter limitada, para a maioria, sua capacidade de garantir a oferta de políticas públicas essenciais para a sociedade. Deve-se, principalmente a essa mudança da conjuntura, o fortalecimento dos argumentos dos estados para a retomada da renegociação sobre as condições que definem os custos da dívida, bem como o próprio enfraquecimento do governo federal em sua oposição a qualquer mudança na equação do contrato, escudado no argumento legal do art. 35 da LRF.

2.2 O CRESCIMENTO EXPLOSIVO DA DÍVIDA E OS RISCOS DE INADIMPLÊNCIA

Despertou maior atenção para a questão da dívida dos estados, dois estudos realizados, em 2006 e 2007, pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda, responsável pelo acompanhamento e fiscalização das contas, entre outros, dos governos estaduais.

O estudo do TCU, intitulado “Solvabilidade dos Créditos da União com o estado de Minas Gerais” (TCU, 2006), examinou vários aspectos das variáveis que influenciam a trajetória da dívida, no período 1998-2005, para o conjunto dos estados e procedeu à análise mais detalhada de um caso particular, o do governo do estado de Minas Gerais, por considerá-lo o mais emblemático, no sentido de que representava o maior grau de risco de crédito da União.

De acordo com os argumentos apresentados no estudo, Minas Gerais aparecia como um caso singular no conjunto dos estados, devido às seguintes razões: 1) por ter seu débito com a União alcançado, em 2005, o valor de R\$ 43 bilhões, o equivalente a 11,3% do total dos haveres financeiros por ela detidos; 2) por contar com condições mais adversas estabelecidas no contrato da dívida, considerando que, por ter se comprometido com o abatimento (conta gráfica) de apenas 10% de seu montante, fora penalizado com uma taxa de juros reais de 7,5%, acima dos 6% cobrados dos estados que realizaram o abatimento de 20%.

Para sua realização, avaliou-se, no estudo, o comportamento das principais variáveis que afetam a trajetória da dívida no longo período que vai de 1998 a 2005 (receitas, despesas, inflação, PIB), bem como o grau de sucesso dos estados no cumprimento das metas fiscais estabelecidas no “Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal de Longo Prazo” acordado pelos estados com o governo federal. Para as projeções realizadas, adotou-se, no estudo, como índice para a correção dos valores envolvidos, o IGP-DI, o mesmo índice que corrige a dívida contratual com a União, e a hipótese, para a arrecadação, de um crescimento real de 3% ao ano, visando estimar o montante dos encargos que seria pago neste período, observado o limite de 13% de comprometimento da Receita Líquida Real para esta finalidade.

Os resultados do estudo revelaram-se, ao final, bastantes pessimistas mesmo para os estados que realizaram o abatimento de 20% da conta gráfica, e, mais ainda, para Minas Gerais, considerado o caso mais problemático. Para o conjunto dos estados, as projeções indicaram que o saldo residual de sua dívida, como proporção da Receita Líquida Real, atingiria 120%, em 2028, e que o primeiro pagamento a ser feito, após a prorrogação dos contratos por mais dez anos, para garantir a sua liquidação até 2038, comprometeria 15,5% da RLR. No caso do estado de Minas Gerais, a situação aparecia como ainda mais grave: estimava-se em 2,66, em 2028, a relação saldo residual/Receita Líquida Real, o que exigiria, para sua quitação até 2038, a destinação de 38,7% da RLR do estado até a sua liquidação em 2038. Considerou-se, ainda, no estudo, que, apenas no caso de um crescimento anual real de 4,73% da receita do estado, um nível muito elevado para ser alcançado durante um período tão longo, seria possível, a ele, manter o comprometimento da receita em 13%.

Com base neste estudo, o TCU recomendou que o crédito da União com o estado de Minas Gerais, fosse incluído no Anexo de Riscos Fiscais, o qual acompanha a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), de 2007, sugestão que foi aprovada pelo seu plenário, em 14/03/2007, e encaminhado aos órgãos do governo federal responsáveis por esta matéria para a tomada de providências nessa direção.³

Instada a dar respostas à recomendação do TCU, a STN realizou, em 2007, um novo estudo sobre a situação da dívida dos estados com a União, bem como sobre sua capacidade de pagamento até 2038, cujos resultados constam da Nota Conjunta n. 80 STN/COAFI/CESEP/COGEP/CCOUNT, de 22/06/2007.

A metodologia utilizada no estudo da STN diferiu, em alguns pontos, da adotada pelo TCU: considerou, corretamente, a RLR uma função direta do comportamento da atividade econômica, correlacionando-a, portanto, ao desempenho do PIB; estimou com base em uma série histórica, vinculando os movimentos do PIB potencial e efetivo, um crescimento real da RLR do estado de Minas Gerais, de 3,63% anuais (contra 3% do estudo do TCU); adotou o IGP-DI como índice

3 Acórdão n. 315/2007 – TCU/Plenário, 14/03/2007. Processo TC 011.808/2006-0.

para deflacionamento dos valores e de correção monetária da dívida, de acordo com as condições do contrato; e considerou o mesmo limite de 13% da RLR para o pagamento dos encargos da dívida.

Os resultados do estudo, elaborado com base nessas hipóteses, revelaram-se bem mais favoráveis que os do TCU. Nele, apenas seis estados apresentariam, em 2028, resíduos a serem refinanciados: São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Goiás e Piauí. Dos seis, apenas Minas Gerais e Rio Grande do Sul comprometeriam uma RLR maior dos que os 13% para saldar a dívida no prazo previsto, ou seja, em 2038: para Minas, a RLR exigida seria de 14,4%; para o Rio Grande do Sul, de 16,98%. Por isso, o estudo concluiria que “nossas atuais projeções não indicam a necessidade de constituição de provisão para registro do risco de crédito para esses dois estados, pois o comprometimento da RLR não se distancia consideravelmente do percentual atual. Desse modo, julgamos não ser apropriado a inclusão do risco de crédito desses estados no Anexo de riscos Fiscais que acompanha a Lei de Diretrizes Orçamentárias” (STN, 2007).

Os argumentos apresentados no estudo da STN terminaram sendo aceitos pelo Plenário do TCU, que autorizou o arquivamento do processo, mas lançou ainda mais lenha na fogueira das preocupações de alguns analistas e setores da sociedade brasileira sobre a situação da dívida dos estados com a União.

Em 2011, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG), preocupado com essa questão, realizou estudos para subsidiar o exame e a elaboração do Relatório da Prestação de Contas do Governador no ano de 2010, que teve, como relator, o Conselheiro Sebastião Helvécio Ramos de Castro (TCEMG, 2011). Diferentemente dos estudos do TCU e da STN, o do TCEMG considerou não apenas a dívida com a União, denominada intralimite, mas também todo o restante da dívida do estado, que respondia, à época, por 15% de seu total, para avaliar quanto, efetivamente, este teria de desembolsar anualmente, incluindo, portanto, os encargos das demais dívidas, para conseguir liquidar a dívida com a União até 2038.

Além de incluir as demais dívidas, o estudo do TCEMG procurou corrigir alguns problemas identificados na metodologia empregada

pelo TCU e STN, que seriam responsáveis por uma superestimação (TCU) ou subestimação (STN) dos resultados encontrados: de um lado, sanou um equívoco no estudo do TCU que, ao utilizar o IGP-DI para corrigir os valores observados e projetados, igualando, portanto, o que se poderia chamar de “inflação da dívida” com a “inflação do produto”, superestimou os resultados; de outro, utilizando a série histórica do PIB mineiro de 1998 a 2010, trabalhou com uma taxa média de crescimento do produto e, por decorrência, da Receita Líquida Real, de 3,21%, que se situou acima da projeção mais pessimista do TCU, de 3%, mas abaixo da mais otimista da STN, de 3,62%.

Mesmo adotando hipóteses extremamente otimistas sobre a evolução das demais dívidas do estado, a dívida extralimite, o estudo concluiu que, no caso da dívida com a União, o estado teria de desembolsar 16,9% da RLR entre 2029 e 2038 para garantir o seu pagamento, ao que se acrescentariam mais 0,2% de encargos da dívida extralimite, considerando que a dívida com a CEMIG seria integralmente paga até 2024, à luz do cronograma de desembolsos previsto pelo próprio Executivo, e que o estado não realizaria novos empréstimos no mercado financeiro – interno e externo –, a partir de 2011 (TCEMG, 2011).

Os resultados não foram tão catastróficos como os do estudo do TCU e nem tão favoráveis como os da STN, mas não deixaram de indicar, mesmo com hipóteses muito otimistas sobre a evolução das demais dívidas, dificuldades futuras para o estado de Minas Gerais continuar desempenhando suas funções constitucionais na oferta de políticas públicas: o esforço adicional de 3 pontos percentuais da RLR exigido a partir de 2029 comparado ao de 2010 limitaria, ainda mais, suas condições de financiamento, já que para garanti-lo, caso as condições do contrato da dívida não fossem alterados, o estado teria de sacrificar políticas essenciais para a sociedade, prejudicando principalmente as gerações futuras. Por isso, o estudo do TCEMG faria uma série de recomendações para o Executivo estadual buscar uma solução para esta questão, as quais iam desde a retomada da renegociação das condições da dívida com a União, em termos de prazos, juros e indexador, à troca da dívida com a CEMIG, cujos encargos foram considerados ainda mais onerosos.

A divulgação do estudo do TCEMG, realizada principalmente pelo relator da Prestação de Contas do Governador de 2010, Sebastião Helvécio, despertou a sociedade mineira para os riscos que representa a trajetória temerária da dívida do governo do estado com a União, dando origem a realização de seminários, encontros para discutir esta questão pelo movimento “Auditoria Cidadã da Dívida”, com representantes do governo, da sociedade civil e com acadêmicos, e também à formação, na Assembleia Legislativa, no dia 16/08/2011, da Frente Parlamentar em Defesa da Renegociação da Dívida do Estado, cuja criação contou com o apoio de 51 parlamentares, e que tem como seu presidente o deputado Adelmo Carneiro Leão.

No clima que se formou a partir daí, até mesmo o atual senador e ex-governador do estado, Aécio Neves, reconheceria, depois de passar seus dois mandatos (2003-2010) sem se referir a esta questão, mesmo por que isso contrairia os resultados amplamente divulgados sobre os ganhos de seu programa de governo neste campo, o chamado “Choque de Gestão”, “ser a dívida impagável”. Para ele, por causa do indexador da dívida, “cada vez que você paga, faz com que acabe devendo mais lá na frente. O estoque da dívida só aumenta. Ela é impagável no futuro”.⁴ Para se conhecer melhor a situação da dívida de Minas, bem como as razões que têm levado ao seu crescimento preocupante no tempo, os próximos três capítulos são dedicados ao seu exame, desde o período em que ocorreram as renegociações tanto da dívida com a União como com a CEMIG.

4 Estado de Minas, Belo Horizonte, 14/05/2011.



CAPÍTULO 2
CAPÍTULO 2

GOVERNO EDUARDO AZEREDO
(1995-1998): O OVO DA SERPENTE



1. INTRODUÇÃO

O Governo Eduardo Azeredo (1995-1998) foi marcado por uma radical mudança no plano macroeconômico no Brasil, com o lançamento do programa de estabilização, em julho de 1994, denominado Plano Real, e por alterações significativas nas relações intergovernamentais, voltadas para reverter este quadro de deterioração de suas finanças e para garantir o sucesso do programa, num contexto de fortes desequilíbrios fiscais e financeiros dos estados e municípios.

A verdade é que, pródigo, pela sua engenhosa arquitetura, no combate à inflação, o Plano Real se revelaria altamente desfavorável para as finanças destes níveis de governo, que já se defrontavam com crescentes dificuldades financeiras, por algumas importantes razões.

Em primeiro lugar, porque o Plano, ao extinguir o imposto inflacionário, desvelou a fragilidade de suas contas e os seus desequilíbrios orçamentários, retirando, de cena, o instrumento – a inflação – que lhes permitiam administrá-las sem grandes sobressaltos. Do lado das receitas, a indexação dos impostos constituía uma garantia de seu crescimento nominal sem a necessidade de aumentá-los, assim como propiciava a obtenção de ganhos financeiros através de aplicações no mercado financeiro das sobras de caixa ou pelo mero adiamento de certos pagamentos. Do lado das despesas, como não existia a indexação de seus valores, o até então recorrente uso do expediente de atrasos no pagamento da folha de salários do funcionalismo e de fornecedores vinha, em sentido oposto, garantindo sua redução real. Com o controle da inflação, e sua redução para níveis rastejantes, estes ganhos tenderiam a se perder, revelando sua crítica realidade orçamentária.

Em segundo, porque, dadas as dificuldades enfrentadas à época de lançamento do Plano de consolidar a âncora fiscal, considerada indispensável para o seu sucesso, o governo federal procurou envolver compulsoriamente estados e municípios no esforço de garantir um ajuste fiscal provisório, retirando-lhes receitas, como ocorreu, por alguns anos, com a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), em 1994, posteriormente

rebatizado Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), que se transformou, em 2001, no instrumento de Desvinculação de Receitas da União (DRU). Com estes instrumentos, o governo federal ficou autorizado a apartar 20% das receitas federais para serem livremente despendidas antes de fazer a transferência de seu produto para os beneficiários dos tributos compartilhados, prejudicando financeiramente estados, municípios e políticas sociais.

Da mesma forma, tendo se apoiado no câmbio como âncora do Plano e, estrategicamente, não podendo corrigir sua defasagem para não colocar em risco o sucesso do programa, o governo federal ainda aprovaria, em 1996, a chamada Lei Kandir (LC 87/96) para melhorar a competitividade da produção nacional no exterior, desonerando do ICMS as exportações de produtos primários, semielaborados e de produtos adquiridos para a produção de bens de capital, o que representou um novo golpe para as suas finanças, já que o ressarcimento feito das perdas provocadas por estas isenções, por meio do instrumento criado para essa finalidade, o seguro-receita, não se revelou capaz de compensá-las.

Em terceiro, e essa questão é ainda mais importante para entender a rápida evolução do nível de endividamento dos estados a partir de 1995, o Plano Real, ao ter sua política apoiada em elevadas taxas de juros desde o seu lançamento e ter mantido sua arquitetura original por um longo período, na ausência de consolidação da âncora fiscal, provocou grandes dificuldades financeiras para as administrações públicas, notadamente para as que contavam com grandes estoques de dívida. Associada às turbulências que se derramaram no cenário internacional com a moratória da dívida mexicana, em 1995, seguida da crise dos países do Leste Asiático, em 1996/97, esta política conduziu a uma explosão das taxas de juros na primeira fase do Plano, garantindo uma trajetória de rápido crescimento do estoque de suas dívidas, dada a ampliação de seus encargos, os quais se tornariam o principal fator de desequilíbrio das finanças dos governos subnacionais, notadamente dos estados.

Não surpreende, assim, que os resultados orçamentários destes níveis de governo tenham se apresentado altamente negativos nessa primeira fase do Plano Real, com elevados e crescentes níveis de endividamento. Como mostra a Tabela 2.1, estados e municípios incorreram, entre 1995 e 1998, em sistemáticos déficits primários, ao contrário do Governo Central e das Empresas Estatais, e foram responsáveis, no mesmo período, por 42% do déficit nominal gerado pelo setor público como um todo. Como conse-

quência, seu estoque de dívida líquida, como proporção do PIB, evoluiu de 10% para 13,2% do PIB, aumentando sua responsabilidade no total da dívida líquida do setor público (DLSP) de 33,3%, em 1994, para 34%, em 1998, como se pode constatar pelo exame da Tabela 2.2.

Tabela 2.1 - Necessidades primárias e nominais de financiamento do setor públicos, por segmentos: 1994-1998 (em % do PIB)

Ano	Necessidades primárias (% do PIB)*			
	Governo Central	Estados e Municípios	Empresas Estatais	Setor Público
1994	-3,68	-0,77	-1,19	-5,64
1995	-0,52	0,18	0,07	-0,26
1996	-0,37	0,54	-0,07	0,10
1997	0,27	0,74	-0,05	0,96
1998	-0,55	0,19	0,35	-0,02
Necessidades nominais (% do PIB)*				
1994	10,15	12,08	4,74	26,97
1995	2,38	3,57	1,33	7,28
1996	2,56	2,71	0,61	5,87
1997	2,63	3,03	0,45	6,11
1998	5,40	2,01	0,52	7,93

Fonte: IPEADATA: acesso em 03/03/2011 e Banco Central do Brasil

(*) Déficit (+); Superávit (-)

Tabela 2.2 - Dívida Líquida do Setor Público, por segmentos: 1994-1998 (Em % do PIB)

Ano	Governo Central	Estados e Municípios	Estatais	Setor Público
1994	12,9	10,0	7,1	30,0
1995	12,1	9,7	6,1	28,0
1996	14,7	10,0	5,4	30,7
1997	17,3	12,0	2,6	31,8
1998	23,3	13,2	2,4	38,9

Fonte: IPEADATA (acesso em 20/03/2008).

Em virtude destes desequilíbrios, as atenções do governo federal se voltaram para erigir uma nova institucionalidade nas relações mantidas com os governos subnacionais, visando controlar hierarquicamente suas finanças, por meio de condições legais para obrigá-los a realizar os ajustes fiscais requeridos para o saneamento de suas contas e para obstruir os canais de seu endividamento. Essa nova postura do governo federal, que mudaria a face do federalismo no País, e que se completaria com a imposição aos governos subnacionais, em 1995/96, de um Programa de Ajuste Fiscal de Longo Prazo, e com a aprovação da Lei 9496, de setembro de 1997, e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000, não era nova e começara a se mostrar, na verdade, no final da década de 1980, e avançara na primeira metade dos anos 90, embora continuasse necessitando, para ser bem sucedida, destes novos instrumentos legais. Um rápido apanhado deste processo é importante para avaliar como o governo federal conseguiu, por meio da montagem desta nova institucionalidade, aumentar o seu poder discricionário sobre estes governos, ao mesmo tempo em que foi amarrando, gradualmente, suas mãos e obstruindo os canais de seus desequilíbrios e de seu endividamento.

2. A FEDERALIZAÇÃO E OS NOVOS INSTRUMENTOS DE CONTROLE DOS GASTOS E DA DÍVIDA: AMARRANDO AS MÃOS DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS

Foi na década de 1980 que os canais de endividamento dos estados – e também dos municípios – começaram a se bloqueados, quando a exaustão dos recursos externos, com a crise da dívida nos primeiros anos dessa década, exigiu do Brasil fortes ajustes recessivos da economia, maior controle do crédito que irrigava o setor público e a atividade produtiva, rigor na redução dos desequilíbrios fiscais dos governos, em geral, e também maior necessidade de geração de divisas estrangeiras para o país honrar o pagamento de sua dívida externa.

Seguidas medidas restritivas do crédito ofertado ao setor público, dentre as quais as mais importantes foram contempladas na Resolução 831,

de 1983, do Banco Central do Brasil, que limitou a expansão dos créditos do sistema financeiro às entidades públicas em níveis inferiores à correção monetária e cambial, o que implicou, na prática, a amortização parcial de suas dívidas, foram acompanhadas de severos programas de ajustes fiscais e de aprofundamento dos instrumentos que tratavam dos limites de endividamento dos diversos segmentos do setor público, entre os quais, os dos estados e municípios.⁵ Com isso, a lógica do “endividamento estadual que fazia parte da própria lógica das relações intergovernamentais”, como registra Almeida (1996, p.9) até este período, e que desempenhava, pode-se dizer, papel vital na lógica da política econômica, dada a importância dos estados na captação de recursos externos, modificou-se, transformando em pecado capital o recurso a este instrumento, num quadro em que a contenção dos gastos e o equacionamento das dívidas ganharam relevo, já que não mais se contava com o financiamento externo.

Premidos pelas limitações do crédito interno, por uma carga tributária em declínio, dado o ambiente recessivo que marcou este período, e pela exaustão dos empréstimos externos, os estados, de modo geral, apesar de terem buscado explorar outras alternativas de financiamento nas dívidas de curto prazo, caso das “operações triangulares” realizadas entre Tesouro, bancos estaduais e construtoras/empresas, e também na forma de antecipação de receitas orçamentárias (AROs) – não controladas pelo Senado Federal - estas se revelaram insuficientes para a cobertura de suas necessidades, tornando os atrasos e adiamentos de seus pagamentos uma prática habitual, levando a uma deterioração considerável do perfil de sua dívida e à concentração de suas operações de crédito junto às instituições financeiras estaduais, as quais, crescentemente responsáveis pelo carregamento de seus títulos, viram rapidamente fragilizar-se suas estruturas (Almeida, 1996).

Foi neste contexto que a União daria início ao processo de federalização das dívidas estaduais. Este teve início, nessa década, quando, diante das dificuldades dos estados de honrarem sua dívida externa, o governo federal passou a conceder-lhes crédito para o seu pagamento, em 1983,

5 Para as mudanças dos limites de endividamento estadual, consultar as Resoluções do Senado Federal nº 62/75 e 93/76 ; 94/89; 58/90; 11/94 e 69/75. Cf. TCEMG (1998)

por meio dos Avisos MF-30, MF-09 e sucessores, (empréstimos-ponte para o pagamento dos compromissos externos), tornando-se seu credor, num processo conhecido como de “internalização” desta dívida. Em 1987, diante da falta de pagamentos de parcelas desta dívida por parte dos estados, através da Lei 7614 e dos votos do Conselho Monetário Nacional (CMN), nºs 340 e 548, ocorreria o seu refinanciamento, pelo prazo de quatro anos, a taxas de juros favorecidas (custo SELIC), com carência de 18 meses. Vencido o prazo de carência, este foi prorrogado por mais seis meses, esperando-se a aprovação de uma nova lei de refinanciamento que tramitava no Congresso, que terminou sendo aprovada, em 27 de dezembro de 1989, e promulgada na forma da Lei 7976/89. Com essa Lei, completou-se o processo de assunção da dívida externa dos estados pela União, ao abrigo dos Avisos MF-30/87 e sucedâneos (empréstimos-pontes realizados para o seu pagamento), e garantiu-se a reestruturação da dívida externa contratada até 1988.

Apesar disso, a situação não melhorou, principalmente para os estados que contavam com estoques mais elevados de dívida mobiliária, e que estavam incorrendo em custos crescentes para o seu refinanciamento, dadas as elevadas taxas de juros que passaram a ser praticadas no Brasil, ainda no Governo Collor, mesmo com os ganhos tributários que no início lhes foram destinados pela reforma do sistema na Constituição de 1988. Para evitar que esta situação se agravasse, com a expansão desmesurada da dívida mobiliária destes entes, terminou-se aprovando, em 17 de março de 1993, a Emenda Constitucional nº 3, com a qual estes ficaram proibidos de emitir títulos adicionais da dívida até 31/12/1999, a não ser para o refinanciamento do principal atualizado ou para cobertura do valor dos precatórios judiciais. Mesmo com a desaceleração registrada no endividamento dessas esferas, com as medidas restritivas adotadas, sua situação fiscal e financeira continuou crítica, diante do quadro recessivo, de instabilidade e de manutenção das elevadas taxas de juros, que predominaram na economia nessa época, exigindo que a União fizesse novos avanços no processo de federalização da dívida estadual, para aliviar a asfixia financeira em que aquelas se encontravam.

Com este objetivo, aprovou-se, no dia 05 de novembro de 1993, a Lei nº 8727, com a qual se permitiu, à União, assumir as dívidas dos estados junto aos órgãos e entidades financeiras controladas pela

União (Caixa Econômica Federal, BNDES, entre outros), contratadas até 30/09/1991, tornando-se também seu credor. De acordo com Victorino (2002), com a Lei nº 8727 não somente ocorreu um alívio financeiro para os estados, de modo geral, já que os encargos dessa nova dívida eram mais reduzidos, permitindo-lhes retomar o seu pagamento e diminuir as pressões sobre a situação financeira dos órgãos oficiais de crédito, como, ainda segundo este autor, apoiado em dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a dívida contratual interna passou a representar, na sua estrutura de endividamento, em 1996, 48,7% de seu total, tendo o setor público como seu principal credor, e, neste, a União, relativa à dívida renegociada com bases nas leis nº 7976/89 e nº 8727/93, que, com isso, viu ampliado seu poder de pressão sobre essas unidades da federação para impor suas exigências de ajustamento de suas contas. Continuava faltando, contudo, neste processo de federalização, uma solução para a questão da dívida mobiliária, que não somente representava uma fatia expressiva do endividamento total dos estados, mas constituía, à época, a principal fonte de seus desequilíbrios orçamentários, dadas as elevadas taxas de juros que vinham sendo cobradas para seu refinanciamento. Uma solução mais definitiva para esta questão surgiria nos anos seguintes à implementação do Plano Real, em meio ao agravamento das condições financeiras dos estados.

Para o governo federal concluir o processo de maior controle dos gastos e endividamento dos governos subnacionais era indispensável naquele momento: 1) criar mecanismos legais de controle de seus gastos com pessoal, considerados os que mais pressionavam suas finanças e os principais responsáveis por seus desequilíbrios nas contas primárias; 2) fechar os canais de endividamento, que sancionavam o seu excesso de gastos, com a privatização de seus bancos, que as administrações utilizavam seja para a colocação de seus títulos, seja para a obtenção de empréstimos para cobrir seus desequilíbrios; 3) criar mecanismos legais para vetar-lhes a emissão de títulos da dívida mobiliária, que vinha avançando celeremente na sua estrutura de endividamento, e que se transformara, diante dos riscos crescentes que representava, associados à conjuntura de elevadas taxas de juros, as principais fontes de seus desequilíbrios orçamentários e garantia de que estes governos caminhavam para uma situação de insolvência.

No caso do controle dos gastos com pessoal, a solução veio na forma da aprovação da Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995, que ficou conhecida como Lei Camata, com a qual se procurou regulamentar o art. 169 da Constituição de 1988, que tratou desta matéria. Com ela, estabeleceu-se o limite de 60% da receita corrente líquida dos gastos com pessoal das administrações públicas – direta e indireta – dos governos subnacionais, determinando o prazo de três exercícios para o seu atingimento. A ela se seguiram, para completar a institucionalidade que estava sendo erigida para o controle das finanças destes governos, a aprovação do “Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados”, ainda em 1995, do “Programa de Incentivo à Redução do Setor Público na Atividade Bancárias (PROES)”, em 1996, e a Renegociação da Dívida Estadual entre 1996 e 1997.

Assim, com o voto do Conselho Monetário Nacional (CMN) nº 162, seria aprovado, no dia 20/12/1995, um instrumento de assistência financeira aos Estados que se encontravam em dificuldades para honrar seus compromissos, incluindo o pagamento de folhas de salário em atraso, denominado “Programa de Saneamento Financeiro e de Ajuste Fiscal dos Estados”, o qual inauguraria uma nova fase nas formas de relacionamento entre os entes federativos no campo financeiro. Isto porque, diferentemente dos programas de socorro anteriores prestados pelo governo federal, seriam contempladas, neste programa, *condicionalidades para o acesso aos empréstimos disponibilizados*, exigindo-se, de seus beneficiários, contrapartidas – cujo cumprimento seria monitorado pelo governo federal – de medidas de controle e redução dos gastos com pessoal, modernização do sistema fiscal e de geração de informações, bem como o compromisso com a geração de superávits primários para pagamento dos encargos financeiros da dívida e implementação de um programa de privatização das empresas estatais, incluídos, neste conjunto, os bancos estaduais. A falta de respostas adequadas deste programa para os objetivos pretendidos de saneamento das contas dos governos estaduais levaria o governo federal a editar, em 19/12/1996, o novo “Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados de Longo Prazo”, o qual lhe asseguraria poderes para negociar as dívidas mobiliárias e contratuais dos estados, descortinando boas perspectivas para a conclusão deste processo.

Por mais que o primeiro programa não tenha conseguido gerar, no seu início, os frutos esperados, como se pode confirmar pela continuidade da geração de déficits primários por esses governos até 1998, o fato importante a destacar foi que, com ele, introduziram-se noções de responsabilidade fiscal para os entes subnacionais, maior compromisso, na visão oficial, com a sustentabilidade da dívida e geração regular e sistemática de informações sobre as suas contas, até então indisponíveis para o acompanhamento de sua situação e desempenho, condições consideradas necessárias para garantir novos avanços nessa questão e para o governo ampliar o controle sobre as suas finanças, modificando o modelo federativo vigente no país. Importante também foi que, com ele, o governo federal criou mecanismos legais para impor suas decisões e controle aos entes que a ele aderiram e aos que viessem a recorrer aos seus empréstimos para honrar seus compromissos.

O PROES, por sua vez, seria criado em agosto de 1996, em resposta, como vimos, às dificuldades do sistema bancário estadual, que se acentuaram com os efeitos da política monetária restritiva implementada no período, e que tiveram nos casos do BANERJ (Banco do Estado do Rio de Janeiro) e do BANESPA (Banco do Estado de São Paulo), o melhor retrato desta situação, até mesmo pela sua dimensão, que indicava grandes riscos de crise sistêmica. Com este programa, o socorro prestado foi, também, condicionado à privatização dessas instituições e à extinção dos bancos estaduais de desenvolvimento.⁶ Completava, com isso, o processo iniciado com o Plano de Ação Imediata (PAI), em 1993, de fechar o principal canal que garantia, aos governos estaduais, continuarem operando sem restrições orçamentárias, dadas as facilidades que estes encontravam para financiar seus desequilíbrios como titulares dessas instituições.

Este processo de ajuste e de montagem das peças dessa nova institucionalidade seria completado, em 1997, com a aprovação da Lei nº 9496/97, que balizou as condições para a renegociação da dívida dos

6 Segundo Vargas (2006), “no âmbito do PROES, 11 bancos foram privatizados, 98 extintos, 4 transformados em agência de fomento (caso dos bancos de desenvolvimento dos estados)”. Entre 1995/2011, as instituições financeiras estaduais, segundo essa autora, foram reduzidas de 94 para 41.

estados, com destaque para a sua dívida mobiliária, concluindo-se o processo de sua federalização, no âmbito do programa de Ajuste Fiscal criado em 1995/96. De acordo com os seus termos, a dívida foi refinanciada por 30 anos, à taxa de juros de 6 a 9%, dependendo do montante inicialmente abatido de seu estoque, sendo corrigida pelo IGP-DI da FGV, obrigando-se os estados que assinassem o acordo com a União, a montar um programa de reestruturação e ajuste fiscal de longo prazo voltado para garantir a redução da dívida financeira total a um nível não superior ao de sua Receita Líquida Real (RLR). Enquanto este nível não fosse atingido, ficavam proibidos de emitir novos títulos, exceto para o pagamento de precatórios. A contratação de outros empréstimos, inclusive de organismos internacionais, passava a exigir que a trajetória da relação dívida/RLR se mantivesse em trajetória decrescente, de acordo com os termos do acordo, para contar com o aval do governo federal.

Cabe chamar a atenção para o fato de que esta estratégia adotada pelo governo federal de exercer um maior controle sobre as finanças dos governos subnacionais, tinha, como referência, à época, as ideias predominantes da corrente neoliberal, para a qual era indispensável contar na economia “com mais Mercado e menos Estado”. Para isso, tornava-se necessário não somente reduzir suas atividades, reduzindo-o a uma condição de “Estado mínimo”, desmontar os mecanismos de sua intervenção nos campos econômico e social, o que significava a privatização de suas empresas e o desmonte das políticas sociais e regionais, reequilibrar suas contas, pondo cobro aos seus desequilíbrios fiscais e sanear, acompanhado de mecanismos de controle, as contas dos governos subnacionais, visando coibir seus déficits e desequilíbrios para garantir a eficiência e estabilização da economia.

Sangrando financeiramente naquela conjuntura, sem muitas condições de honrar seus compromissos financeiros e com muitos caminhando para uma situação de insolvência, os estados brasileiros, de maneira geral, acabaram estendendo as mãos, ao governo federal, para serem atadas, ao aderirem aos acordos e se disporem a cumprir as exigências e condicionalidades contempladas nestes programas, apesar do que representavam para a limitação de sua autonomia e para a ordem federativa. Entre estes, figurava, com destaque, até mesmo pela dimensão de sua dívida, o estado de Minas Gerais.

3. A SITUAÇÃO E O DESEMPENHO DAS FINANÇAS DO GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS: 1994-1998

À semelhança dos demais estados da federação, Minas Gerais se encontrava, à época, também mergulhada numa crítica situação financeira. Alguns indicadores financeiros elaborados e publicados em trabalho do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), para o ano de 1996, não deixam dúvidas sobre esta situação (TCEMG, 1998). Como se observa na Tabela 2.3, os gastos com pessoal do estado absorviam mais de 70% da de sua receita líquida e representavam cerca de 110% do ICMS líquido, indicador de um elevado grau de engessamento orçamentário. O Grau de Vulnerabilidade Financeira do estado, que resulta da relação serviço da dívida/receita líquida, atingiu, neste ano, o elevado nível de 24,5%, indicando que, se estes encargos fossem efetivamente pagos (juros e amortização da dívida), o estado teria de destinar, de seu orçamento, somente para o pagamento de pessoal e o serviço da dívida, 95% de sua receita, deixando poucos espaços para a realização de outras despesas e de investimentos, os quais, como se pode confirmar na mesma tabela, foram extremamente reduzidos neste ano, tendo representado apenas 2,9% da receita própria e 2,3% das despesas. Como a relação Operações de Crédito/Despesas de Capital atingiu 377% no ano, isso significa que estes investimentos, apesar de ínfimos, foram financiados por meio de aumento do endividamento e que a dívida contratada teria sido utilizada, inclusive, para cobertura de despesas correntes. Isso pode ser comprovado pela análise da relação Operações de Crédito/Serviço da Dívida, que atingiu 115%, nível que revela ter ocorrido aumento do estoque da dívida, já que o estado teria contratado uma dívida maior do que o montante exigido para a sua rolagem, mantendo-a numa trajetória de crescimento real.

Tais desequilíbrios encontram-se, portanto, na base para a explicação do acelerado crescimento do endividamento do estado neste período de 1994-1998, como se pode constatar pelo exame da Tabela 2.4. Como ali se constata, a dívida do estado aumentou, entre 1994 e 1998, em termos nominais, de R\$ 6.824,3 milhões para R\$ 18.651,1 milhões, registrando uma expansão de 173,3%, com um crescimento real de 98%, quase que do-

brando neste período. Para entender melhor os fatores que determinaram este crescimento, cabe fazer alguns comentários sobre a sua composição.

Tabela 2.3 - Indicadores das Finanças Públicas do Governo do Estado de Minas Gerais - 1996

Indicador	%
Grau de Comprometimento da Receita com Pessoal	70,6
• Ativos	46,3
• Inativos e pensionistas	24,3
Grau de Vulnerabilidade Financeira	24,5
Serviço da Dívida/IICMS	38,1
Investimentos/Receita Própria	2,9
Investimentos s/Despesa	2,3
Operações de Crédito/Despesa de Capital	377,0
Operações de Crédito/Serviços da Dívida	115,5
Dívida/Receita Própria Líquida	196,7
Dívida/ICMS Líquido	306,0

Fonte: TCEMG (1998)

Tabela 2.4 - Dívida do Estado de Minas Gerais, por modalidade e origem: 1994-1998 (Em R\$ milhões correntes)

Ano	Dívida Interna		Dívida Externa		Total
	Mobiliária	Contratual	Mobiliária	Contratual	
1994	4.512,8	1.662,6	169,2	479,7	6.824,3
1995	6.891,6	2.118,6	194,5	570,8	9.775,5
1996	8.780,9	2.921,0	207,9	664,3	12.574,1
1997	10.926,8	3.670,1	223,2	489,2	15.309,3
1998	-	17.814,9	241,7	594,2	18.651,1
▲ 1998/94					173,3

Fonte: Victorino (2002)

De acordo com Victorino (2002), 1991 foi o último ano em que ocorreu a emissão de títulos pelo governo de Minas Gerais para fi-

nanciamento de seus gastos, o que seria posteriormente formalmente proibido pela Emenda Constitucional nº 3/93. Isso significa que o crescimento da dívida mobiliária pode ser explicado, a partir deste ano, predominantemente pelos custos de sua rolagem, que foram expressivamente ampliados pelas elevadas taxas de juros praticadas na década de 1990. Com isso, a dívida contratual, que ainda continuou a ser utilizada como instrumento complementar de financiamento do estado, incluindo as tomadas de empréstimos para o pagamento da folha de pessoal, ingressou também em progressiva expansão: além dos empréstimos realizados junto a organismos oficiais, esse crescimento se explica também pelos encargos da dívida das Leis nº 7976/89 e nº 8727/93 e, em 1998, pela renegociação da dívida mobiliária com a União, que a transformou em contratual. A dívida mobiliária externa, por sua vez, foi contratada em 1994, quando o governo do estado captou no mercado internacional, mediante a emissão de Bônus do Tesouro Estadual, US\$ 200 milhões, com vencimento em 1999 e 2000, sendo US\$ 100 milhões em cada ano, com garantia do Tesouro Nacional e juros de 12% ao ano, a qual seria quitada pelo governo Itamar Franco, em 2000. Já no que diz respeito à dívida contratual externa, que havia sido praticamente liquidada com o contrato da Lei 7976/89, explica-se pelas novas contratações realizadas pelo estado na década de 1990 junto a organismos multilaterais - BiRD, BID, OVERSEAS e CF – para o financiamento de programas como o PROSAM, SOMMA e PRO-QUALIDADE (Victorino, 2002).

Vergado pelo peso dos encargos da dívida, com crescentes dificuldades para garantir o seu refinanciamento, de um lado, e pelo elevado nível de comprometimento das receitas com o pagamento da folha de pessoal, de outro, o estado de Minas Gerais, como ocorreria com os demais, sucumbiria às exigências do governo federal para aderir aos programas de ajustamento de longo prazo, buscando garantir uma solução para o seu endividamento. Os acordos da dívida celebrados durante o Governo Eduardo Azeredo para este objetivo se revelariam, contudo, altamente nefastos para as suas finanças e, em vez de uma solução para esta questão, representariam a formação do ninho que passaria a nutrir e a alimentar o ovo da serpente do endividamento mineiro, que revelaria todas as suas mazelas nas décadas seguintes.

4. AS RENEGOCIAÇÕES DAS DÍVIDAS COM A CEMIG E A UNIÃO: ADIANDO PAGAMENTOS E NUTRINDO O OVO DA SERPENTE

Na situação financeira em que o estado se encontrava à época, o Governo Eduardo Azeredo optou pela solução mais cômoda e fácil para a sua administração: transferir o ônus da dívida para os seus sucessores, postergando seu pagamento e, valendo-se das exigências do Programa de Ajuste Fiscal dos Estados, ao qual aderiria espontaneamente desde a sua formulação, dar início ao processo de privatização das empresas do estado, incluindo as suas instituições financeiras – Credireal, BEMGE -, com o que, ao mesmo tempo em que garantia o ingresso de recursos novos para o Tesouro, tornava-se representante confiável, no estado, da corrente neoliberal que se tornara dominante.

Assim, já no início de seu governo, celebraria um contrato com a CEMIG assumindo os créditos que esta empresa tinha com a União, contabilizados na Conta de Resultados a Compensar (CRC), equivalentes, em 02/05/1995, a R\$ 602.198.290,88, valor que utilizaria para pagar o saldo da dívida contratada, em 31/12/1989, ao amparo da Lei Federal 7976, de 27/12/1989, cuja primeira amortização deveria ser feita em junho de 1995, dado o prazo de carência de 5 (cinco) anos prevista nesta Lei. No contrato firmado com a CEMIG, estabeleceu-se um período de carência de 36 meses (três anos), significando que a primeira parcela a ser paga, num total de 204, só ocorreria em 01/06/1998, no final, portanto, de seu mandato, e a última em 01/05/2015, sendo calculadas com base na *Tabela Price*.

Enquanto sobre o débito do estado com a União incidiam taxas de juros de 6,59% mais correção cambial, os encargos acordados com a nova dívida com a CEMIG, foram de juros de 6% ao ano (0,486755% ao mês), com reajuste monetário pela Unidade Fiscal de Referência (UFIR) e IGP-DI, no caso de revogação do primeiro índice, além de juros moratórios de 1% ao mês nos atrasos de pagamento das parcelas, calculados *pro rata tempore* até a data de sua quitação. Como garantia do pagamento das parcelas previstas no contrato, o estado empenharia as receitas de transferências recebidas do Fundo de Participação dos Estados (FPE).

O prazo de carência de 3 (três) anos previsto no contrato, que livrou o estado do pagamento dos encargos da Lei 7976/89 e foi favorável para a administração financeira do Governo Azeredo, levou a um crescimento nominal considerável da dívida assumida, em um prazo de pouco mais de três anos, num contexto de taxas declinantes de inflação, como mostra a Tabela 2.5: em 31/12/1998, único ano neste período que o estado realizaria amortização por força do contrato, o estoque desta dívida havia saltado para R\$ 956 milhões (crescimento nominal de 58,8%). Um presente de grego ofertado pelo seu governo a seus sucessores, que apenas começava a dar uma pequena mostra do que viria a representar para a sua situação de endividamento no futuro.

Tabela 2.5 - Saldo inicial, Correção, amortização e saldo final da dívida com a CEMIG: 1995/1998.
(Em R\$ 1.000,00 correntes)

Mês/ano	Saldo inicial	Correção*	Amortização	Saldo final
05/1995	602.198,3	-	-	602.198,3
12/1995	602.198,3	102.624,6	-	704.822,8
12/1996	704.822,8	126.377,1	-	831.199,9
12/1997	831.199,9	75.864,3	-	907.064,2
12/1998	907.064,2	69.182,2	19.939,6	956.306,8

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) e Balanços Gerais do Estado e SIAFI.

(*) Engloba as reavaliações e incorporação de juros.

No caso da dívida com a União, tão logo os Programas de Ajuste Fiscal foram formalizados, o governo do estado deu início à preparação do terreno legal para ter acesso aos seus recursos e viabilizar as negociações com a União. Um conjunto de medidas aprovadas a partir de 1996, por meio de Leis e Resoluções estaduais, pavimentou o caminho para o estado realizar novas operações de crédito com a União, de acordo com as novas regras estabelecidas nos Programas, e junto à Caixa Econômica Federal (CEF) para o pagamento de pessoal e para o ajuste dos gastos com a folha, por meio do Programa de Demissão Voluntária (PDV) do funcionalismo, destacando-se, como o mais importante, o protocolo firmado com o governo federal, em 26/09/1996, no

âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e Ajuste fiscal dos Estados, que daria base legal para o contrato da dívida que seria assinado com a União em fevereiro de 1998. Ao mesmo tempo, dava-se início, neste processo, à privatização de empresas e dos bancos do estado em atendimento aos compromissos assumidos.

No dia 28 de maio de 1997, o Governo Azeredo, dando o pontapé inicial neste processo de privatização, venderia em leilão realizado, neste dia, 33% das ações ordinárias detidas pelo estado, pelo valor de US\$ 1,130 bilhão ao consórcio formado pelas empresas *AES Brasil*, *Southern Energy* e *Banco Opportunity*. Embora o controle da CEMIG continuasse nas mãos do estado, os novos sócios minoritários ganharam, por um acordo de acionistas, o direito de veto em decisões estratégicas e conseguiram, também, garantir a indicação de três das oito cadeiras da diretoria da empresa. Nesta situação, passou-se a exigir, para o estado não ser prejudicado nas votações, maior consenso entre os diretores por ele nomeados. É bem provável que este processo de privatização da empresa teria avançado mais ou até mesmo sido concluído, caso Azeredo fosse reeleito governador para um segundo mandato, mas, sua derrota para Itamar Franco nas eleições do final de 1998, interrompeu seu curso e levou o novo governador a questionar na justiça o acordo e a conseguir, em setembro de 2001, sua anulação, recuperando o controle pleno do estado nas decisões estratégicas da empresa.⁷

Nesta mesma direção seguiriam as instituições financeiras estaduais. Aprovada a autorização para que fosse deslançada a sua privatização, que demandaria volumosos recursos para promover o seu saneamento financeiro, dada a situação em que se encontravam, o Banco de Crédito Real de Minas Gerais (Credireal), fundado em 1889, acabou indo a leilão no dia 07 de agosto de 1997, comprado pelo Banco Bradesco, que absorveu suas 86 agências. Já o Banco do Estado de Minas Gerais (BEMGE) seria leiloado um ano depois, no dia 14 de setembro de 1998, tendo sido arrematado pelo Banco Itaú.⁸

7 Para alguns dos pontos aqui tratados, ver o trabalho de Yazbeck (2011).

8 Idem, *ibidem*.

Precedido pela assinatura do Protocolo de Intenções para o refinanciamento da sua dívida, nos termos da Lei 9496/97, no mês de outubro de 1997, o governo do estado firmaria, no dia 18 de fevereiro de 1998, ou seja, quatro meses após a assinatura do Protocolo, o contrato com a União para este refinanciamento, o qual incluiria: a dívida mobiliária interna; os empréstimos da CEF, concedidos ao amparo dos Votos n°s 162/95, 175/95 e 122/96; os empréstimos de diversas instituições privadas e do Banco do Brasil, na modalidade de ARO, posteriormente transformados em contratos de médio prazo, conforme Votos n° 162/95 e 122/96. O montante da dívida renegociada atingiu R\$ 11.827,5 milhões, mas sobre ele incidiram alguns descontos.

De acordo com a Lei 9496 (art. 3º, § 4º), o custo da correção da dívida gerado entre o momento da assinatura do Protocolo (outubro de 1997) e o da assinatura do contrato (fevereiro de 1998), que atingiu R\$ 1.591,7 milhões, como mostra a Tabela 2.6, seria assumido pela União, devendo ser descontado do total renegociado. A este desconto se somaram R\$ 50,7 milhões, correspondentes a crédito do IPI - Exportação que o Estado detinha junto à União, e R\$ 972,9 milhões relativos ao abatimento (amortização) de 10% da dívida renegociada (conta gráfica), que se comprometia a quitar com a privatização de empresas do estado, como a CASEMG, CEASA, COPASA, COPEL, BEMGE e com a venda de ações da AÇOMINAS. Liquidamente, a dívida refinanciada atingiu R\$ 9.212,1 milhões, cujos encargos contemplavam, de acordo com o contrato, a correção pelo IGP-DI, acrescida de juros reais anuais de 7,5%, devido à amortização de apenas de 10% da dívida.

A este montante somaram-se mais R\$ 4.344 milhões de financiamentos concedidos pela União para o saneamento e posterior privatização dos bancos do estado (BEMGE e CREDIREAL, MINASCAIXA e BDMG), sobre os quais incidiriam encargos financeiros relativos à correção também pelo IGP-DI mais juros reais de 6% ao ano. O total financiado no contrato pela União atingiu, portanto, R\$ 13.556,4 milhões (dívida renegociada + financiamento para o saneamento dos bancos), mas não foi somente este montante que foi incluído no limite

de comprometimento da receita líquida estadual para o pagamento de seus encargos.

O prazo de refinanciamento da dívida foi estabelecido em 30 (trinta) anos, com o seu vencimento sendo previsto, portanto, para 2028, sendo permitido, ao estado, no caso de saldo remanescente, renegociá-lo por mais 10 anos, ou seja, até 2038. O limite de comprometimento da Receita Líquida Real (RLR) do estado com o pagamento de encargos da dívida renegociada, um conceito que surgiu com o contrato para definir os recursos que os estados teriam destinar para esta finalidade, foi fixado em 13%, mas, no caso de Minas Gerais, com descontos iniciais, de 5,21 pontos percentuais nos primeiros nove meses de 1998, 1 ponto percentual em dezembro de 1998 e de 0,5 pp. em 1999. Na realidade, portanto, o comprometimento da RLR do estado terminou sendo fixado em 6,79% entre março e novembro de 1998; 12% em dezembro de 1998 e de 12,5% no ano de 1999, com os 13% previstos no contrato passando a vigorar plenamente a partir de 2000. No caso de saldo remanescente, que indicaria terem sido os pagamentos efetuados insuficientes para sua liquidação, o limite de comprometimento de 13% da RLR deixaria de valer na sua repactuação por mais dez anos, já que sua quitação teria de ocorrer até 2038, podendo exigir, para isso, um percentual mais elevado.

Da dívida do estado que não entrou no processo de refinanciamento, mais R\$ 2.612,5 milhões relativos à Lei nº 8727/93 e à nº 7976/89, entre outras, como se pode confirmar na Tabela 2.6, também foram incluídas, de acordo com o contrato da dívida, dentro do limite de 13% de comprometimento da receita líquida estadual para o pagamento de seus encargos, significando que a dívida intralimite atingiu, com a renegociação, R\$ 16.168,9 milhões.

Deve-se ressaltar, contudo, que outras dívidas do estado, como as relativas à precatórios, CRC-CEMIG, de 1995, além de outras dívidas externas, assim como dívidas futuras que viessem a ser contratadas, não foram incluídas neste limite, configurando-se, portanto, como dívida extralimite, indicando que o percentual de comprometimento da receita líquida estadual poderia ser superior aos 13% estabelecidos para o pagamento dos encargos da dívida renegociada com a União, e mais: que o estoque global da dívida do Estado de Minas Gerais era superior ao do refinanciamento obtido.

**Tabela 2.6 - Composição da dívida renegociada pelo Estado de Minas Gerais com o Acordo da Dívida com a União em 1998
(Em R\$ milhões correntes)**

Discriminação	Valores
1. Total da dívida refinanciada	11.827,50
Mobiliária	9.784,50
Banco do Brasil (Voto 162/95)	38,8
CEF (Voto 162/95)	270,6
Bancos privados	141,4
Correção dívida renegociada até a assinatura do contrato	1.591,70
2. Abatimentos	2.615,40
Crédito atualizado do IPI – Exportação	50,7
Abatimento (amortização) de 10%	972,9
Subsídio União: correção da dívida	1.591,70
3. Total da dívida refinanciada (2-1)	9.212,10
4. Financiamento para saneamento dos bancos	4.344,30
5. Total do financiamento da União (3+4)	13.556,40
6. Dívida não assumida pela União, mas incluídas no limite	2.612,50
Lei 8727/93	1.201,50
Lei 7976/89	153,7
Dívida externa até 30/09/91	634,8
Eurobônus	223,2
CEF/Credireal	399,1
7. Total da dívida renegociada	16.168,90

Fonte: Relatórios técnicos do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) de 1998 e 1999 e Secretaria da Fazenda do Estado de Minas Gerais. Contrato da dívida com a União, 1998.

Ainda durante o Governo Azeredo foram assinados 4 termos aditivos do contrato da dívida com a União, nenhum, entretanto, voltado para modificar as suas condições básicas. O primeiro, de 10/06/1998 teve, como objetivo, re/ratificar o contrato de refinanciamento sobre a forma de atualização monetária da dívida mobiliária contratual até a sua efetiva “assunção” pela União, tendo em vista que uma das ins-

tituições financeiras, credora do estado de ARO, não estava com sua situação regularizada perante a Secretaria da Receita Federal, o que era impeditivo do contrato de “assunção”. O segundo, de 20/12/1998, foi realizado para corrigir erros na apuração dos valores a serem financiados ao estado, no tocante à aplicação do IGP-DI e juros de 7,5% em alguns contratos. O terceiro, de 28/12/1998, para substituir parte dos créditos originários do FCVS, vinculados à amortização da conta gráfica, pelo produto da alienação de até 1.823.177.587 ações preferenciais nominativas de emissão da CEMIG pertencentes ao estado, com o objetivo de liberar recursos para o atendimento de suas obrigações correntes.⁹ O quarto, também de 28/12/1998, decorrente da Medida Provisória nº 1733-32, de 14/12/1998, que prorrogou o prazo de liquidação do saldo devedor da conta gráfica para 30 de novembro de 1999, permitindo, ao estado, receber 158.435 títulos FCVS, pertencentes à MINASCAIXA, no valor de R\$ 197.083.217,78 (Victorino, 2002). Ou seja, no apagar das luzes do mandato do governador Eduardo Azeredo, seriam assinados dois aditivos voltados para o fortalecimento do caixa do governo e para atender suas necessidades de recursos. Com isso transferia-se, para o próximo governo, também o ônus representado pela conta gráfica, cujo vencimento passaria para o final de 1999.

Embora para muitos analistas o Acordo da Dívida com a União tenha sido favorável para os estados que a ele aderiram, naquela conjuntura, já que, além de se depararem com dificuldades crescentes para fazer sua rolagem vinham tendo de pagar taxas de juros bem mais elevadas do que representariam os encargos (juros e amortizações) estabelecidos no contrato, estes se revelariam, posteriormente, madraços na alimentação do estoque da dívida renegociada, imprimindo-lhe um crescimento preocupante. Isto porque, se é verdade que o IGP-DI, o indexador da dívida, apresentou comportamento mais favorável entre 1994-1998 do que o IPCA, o qual se encontra mais correlacionado

9 De acordo com a Secretaria da Fazenda de Minas Gerais, dos recursos previamente vinculados no contrato para a liquidação da Conta Gráfica relativos ao FCVS, R\$ 41 milhões foram utilizados pela administração Eduardo Azeredo, no final do ano, para o pagamento de outros compromissos, o que exigiu, com o aval do Ministério da Fazenda, este aditivo do contrato da dívida para garantir sua liberação e a postergação do pagamento deste débito com a União para o ano seguinte.

com as receitas estaduais, cujo montante definiria o nível de encargos a serem pagos, tal fato se explicava pela conjuntura da época, em que predominava um câmbio altamente sobrevalorizado, devido ao seu uso como âncora do Plano Real, limitando, portanto, os movimentos do IGP-DI, combinado com um forte aquecimento do consumo nos primeiros anos de sua implantação, pressionando o IPCA.

Desfeita essa conjuntura a partir de 1998/1999, quando o Plano Real teve de modificar sua arquitetura, exigindo maior correção do câmbio e a adoção de políticas contencionistas da demanda, aquela equação inverteu-se e, numa situação de alta vulnerabilidade da economia brasileira, sensível às crises externas, o IGP-DI (a “inflação da dívida”) descolou-se do IPCA “(inflação das receitas”) e tornou os encargos da dívida extremamente onerosos e insuficientes os pagamentos feitos pelos estados para sua amortização. Por não terem sido contemplados, no contrato, a possibilidade de revisão destes índices de correção, no caso de mudanças desta conjuntura, o que seria sensato considerando o prazo de 30 anos previsto para sua vigência, o Acordo da Dívida com a União se transformou em novo algoz da sua situação de endividamento, principalmente para os estados que a renegociaram com estoques mais elevados, casos de Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul.

No caso de Minas Gerais – o mesmo tendo acontecido com Alagoas, Pará e Bahia – a situação ainda era mais grave, porque, devido ao fato de ter feito apenas 10% do abatimento inicial da dívida (conta gráfica), as taxas de juros foram estabelecidas em 7,5% (contra 6% dos demais estados que conseguiram fazer o abatimento de 20%), significando encargos ainda mais elevados, o que, num quadro de crescimento menor das receitas *vis-à-vis* a evolução do IGP-DI, tornava inevitável seu crescimento real no tempo. Assim como no caso da CEMIG, o acordo da dívida com a União foi lançado no ninho do ovo da serpente para nutrir seu desenvolvimento.

Apesar de ter conseguido praticamente transferir para os próximos governos a responsabilidade pelo pagamento dos encargos da dívida da CEMIG, de ter arcado, em 1998, com reduzidos encargos da dívida com a União (6,79% da RLR), de ter obtido receitas extraordi-

nárias com a venda das ações ordinárias da CEMIG, além de ter sido beneficiado, de última hora no final de seu mandato, com manobras que postergaram o pagamento da conta gráfica, o Governo Azeredo fechou as cortinas de sua administração com as finanças do estado destróçadas, como se verá no próximo capítulo: além da herança do ovo da serpente da dívida transmitida para seu sucessor, entregou-lhe um caixa com recursos reduzidos a R\$ 19 milhões, o débito de R\$ 242 milhões do 13º salário do funcionalismo público e dívidas consideráveis em atraso com os fornecedores. Se o seu objetivo era o de seguir à risca os ensinamentos do pensamento neoliberal e fazer avançar o processo de destruição do estado, não se pode negar que sua administração revelou-se altamente competente.

CAPÍTULO 3
CAPÍTULO 3

GOVERNO ITAMAR FRANCO
(1999-2002): MORATÓRIA COM A
UNIÃO E A DÍVIDA COM A CEMIG



1. INTRODUÇÃO: MORATÓRIA (FRUSTRADA) E PROPOSTA DE AJUSTES

A evolução da dívida pública do Estado de Minas Gerais durante o governo Itamar Franco foi condicionada: i) pelo elevado estoque da dívida herdado do governo anterior, bem como de seus encargos; ii) pelos fortes desequilíbrios de seus fluxos orçamentários; iii) pelos minguados recursos de caixa recebidos; e iv) como se isso não fosse o bastante, pela evolução desfavorável da economia brasileira, num contexto em que o Plano Real caminhava, em sua primeira fase, célere para o naufrágio. Alguns números servem para deixar esta situação mais clara.

No dia da posse do novo governo, isto é, a 1º de janeiro de 1999, tornou-se possível a este, finalmente, se inteirar da caótica situação das finanças do estado que recebera, ao se deparar com o seguinte quadro:

- i Existência de uma dívida pública de quase R\$ 21,9 bilhões, nível extremamente elevado comparado à arrecadação tributária que atingira, em 1998, somente R\$ 6,1 bilhões;
- ii Serviço extremamente oneroso da dívida pública, dados os elevados juros e demais encargos sobre ela cobrados, que implicavam pagamentos da ordem de R\$ 136,2 milhões por mês, correspondentes a 18,7% da receita corrente líquida do Estado;
- iii Arrecadação tributária prejudicada pela Lei Kandir, cujas perdas não ressarcidas pela União haviam totalizado R\$ 422 milhões em 1998, e pela decisão do governo anterior, sob o pretexto de pagar o 13º salário do funcionalismo, de ter feito a antecipação da receita do ICMS junto a empresas mineiras da ordem de R\$ 109 milhões, a qual deixaria de entrar nos cofres do Estado em 1999. Mais grave ainda seria o fato de

- que, desses recursos, apenas R\$ 24 milhões haviam sido efetivamente utilizados para essa finalidade;
- iv Déficit primário (receita líquida menos despesas não financeiras) anual superior a R\$ 3,7 bilhões no ano anterior, indicando a necessidade de grandes esforços para o ajustamento dos fluxos orçamentários;
 - v Parcela do 13º salário do funcionalismo em atraso, correspondendo a R\$ 242 milhões;
 - vi Disponibilidades de caixa reduzidas a apenas R\$ 19 milhões para fazer face ao pagamento do salário do funcionalismo referente a dezembro de 1998, da referida parcela não paga do 13º salário, assim como de outros elementos da chamada dívida flutuante, cujo montante andava próximo de R\$ 2,8 bilhões, incluindo, entre outros, débitos registrados com fornecedores (R\$ 380 milhões); retenções em folha (R\$ 250 milhões); obrigações da MINASCAIXA e obrigações tributárias a repassar;
 - vii Parcela do eurobônus de quase US\$ 108,1 milhões, a vencer em março de 1999, contra um provisionamento feito pelo governo anterior de apenas US\$ 54,9 milhões;
 - viii Conta gráfica, correspondente a 10% da dívida renegociada com a União, a qual deveria ter sido liquidada no ano da assinatura do contrato, mas que, postergada no apagar das luzes do Governo Eduardo Azeredo, teve seu saldo remanescente previsto para ser quitado até 30 de novembro de 1999.

Como se não bastasse, durante a sua administração, o Governo Itamar Franco ainda se viu fortemente prejudicado pela desfavorável conjuntura macroeconômica nacional. No biênio 1998–1999, com a falência do Plano Real, a economia brasileira manteve-se estagnada, como consequência da política macroeconômica contracionista implementada a partir da eclosão da crise asiática, em novembro de 1997, destinada a equilibrar a conta de transações correntes, e posteriormente, com o acordo firmado com o FMI, que exigiu do País a adoção de programas de cunho recessivo para a reorientação do Plano. Tendo esta política sido amenizada a partir de fins de 1999, e contando-se com um cenário externo mais benigno, assistiu-se à re-

tomada do crescimento econômico brasileiro em 2000, mas seguida de nova desaceleração em 2001, para a qual contribuiu o “apagão” do setor elétrico. Já em 2002, último ano do Governo Itamar Franco, a economia brasileira voltaria a crescer, embora a taxa modesta, num contexto de crescentes incertezas causadas pela aceleração inflacionária registrada no final do ano.

Tendo recebido uma herança de finanças destroçadas pelo seu antecessor e um quadro macroeconômico nada favorável, o Governo Itamar não encontrou alternativa, a não ser a de declarar moratória da dívida com a União, no dia 06/01/1999, visando ganhar tempo para realizar os ajustes necessários nas finanças do estado e para minimamente reequilibrar suas contas. Abriu, com isso, uma fonte de conflitos com o governo federal, o qual, sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso, passou a reter os recursos correspondentes ao serviço da dívida que deveria ser pago à União, anulando os ganhos que se esperava obter com aquela iniciativa, e tornando-o, ao contrário de outras unidades da federação, completamente adimplente com a União. Para agravar a situação, o governo federal ainda reduziu as transferências voluntárias feitas para o estado, e, contando com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento, então sob a presidência de um mineiro – o ex-ministro Paulo de Tarso Paiva –, viu este também suspender a liberação de seus créditos para o estado, ampliando suas dificuldades, apesar disso representar franca violação dos termos contratuais dos empréstimos tomados junto à instituição.

Não tendo sido, assim, bem sucedido com a moratória da dívida com União, para os propósitos de ganhar tempo para “arrumar financeiramente a casa”, dados os bloqueios de receitas que passaram a ser feitos pelo governo federal, tanto assim que, no ano seguinte, a mesma teria o seu fim decretado, o governo buscou, num contexto macroeconômico adverso, promover um ajuste emergencial de suas contas, ao qual deveriam se seguir, em etapas posteriores, novos ajustes de médio e longo prazo. É a partir da análise dos resultados e insucessos colhidos neste esforço, que se procura colher elementos para explicar a trajetória de crescimento explosivo da dívida pública de Minas durante o período 1999-2002.

2. O ESFORÇO DE AJUSTE DO GOVERNO DE MINAS: AJUSTE FISCAL NUM QUADRO MACROECONÔMICO ADVERSO

2.1 AS PEÇAS DO AJUSTE REALIZADO

Diante do quadro adverso descrito na seção anterior, o governo de Minas Gerais decidiu, nos dias imediatos à sua posse, anunciar a moratória da dívida consolidada, a qual, por efeito do acordo com a União de 1997, ao abrigo da Lei 9496/97, dizia respeito exclusivamente à dívida com a União. Esta iniciativa, com a qual se pretendia ganhar tempo para a realização de um programa de ajustamento confiável das contas do estado, se revelaria, contudo, inócua, diante das ‘retaliações’ desfechadas pelo governo federal, as quais envolveram bloqueios de transferências constitucionais e de recursos tributários próprios, diminuição de transferências voluntárias federais, e denúncia formulada contra Minas aos organismos internacionais de fomento, prejudicando o andamento dos projetos por eles financiados (PROSAM, SOMMA e PRO-QUALIDADE), dentre outras (TCE-MG, 2000, p. 18).¹⁰

Diante disso, o governo mineiro procurou implementar, em caráter emergencial, um programa de controle dos gastos, visando amenizar temporariamente a situação, o qual incluiu:

10 Como colocou Oliveira (2000) à época da suspensão da moratória, na ausência de uma estratégia bem definida na sua condução, carente de uma articulação prévia e de alianças costuradas com outros estados e com outras forças sociais, e, por essa razão, por não ter contado com apoio político importante, a moratória mineira tornou-se, em pouco tempo, um fardo para o governo, diante dos seguidos bloqueios de receitas do estado que passaram a ser feitos, transformando-se no defunto hitchcockiano do filme “O Terceiro Tiro”, de cujo corpo todos querem se livrar, por se sentirem responsáveis pelo seu destino, mas sem saber como. No final, para ele, a moratória, na ausência dessa estratégia, apenas aumentou a turbulência financeira vivida pelo governo, sem atingir os objetivos pretendidos, assim como a sua suspensão, no ano seguinte, apenas recebeu, como compensação do governo federal, um “troco” feito com o acerto da conta gráfica, a inclusão do eurobônus no total da dívida, a transferência de algumas empresas problemáticas, como a Ceasa e Casemg, para a União, além do adiamento da decisão sobre a transformação do BDMG em um banco de fomento.

- i Contingenciamento de 30% das cotas orçamentárias;
- ii Liberação da quota financeira limitada às disponibilidades do Tesouro estadual;
- iii Fortalecimento da Comissão Interpoderes de Compatibilização e Acompanhamento Orçamentário;
- iv Instituição, através do Decreto nº 40.241 de 04 de janeiro de 1999, da Comissão Estadual de Análise e Controle da Despesa – CEAD;
- v Suspensão de gastos não críticos, inclusive de custeio através do acompanhamento da execução orçamentária pela Secretaria de Estado do Planejamento e da CEAD;
- vi Análise e renegociação dos débitos existentes em 31/12/1998, cujos pagamentos foram suspensos por 90 dias;
- vii Suspensão do preenchimento e extinção de cargos comissionados, o que resultou no não preenchimento de 1.599 cargos;
- viii Montagem de sistema de monitoramento e controle dos pagamentos em folha;¹¹ e
- ix Suspensão de transferências de recursos do Tesouro ao BDMG para implementação de seus programas.

Do lado receita, promoveu-se: (i) a revisão sistemática das desonerações fiscais; (ii) o recadastramento de veículos isentos e imunes do IPVA, visando permitir o saneamento do cadastro de toda a frota mineira e a efetividade da base tributável desse imposto; (iii) o controle, a partir de março de 1999, da Compensação Financeira por Exploração Mineral (royalties), cujo objetivo era o de reparar o Estado pela exaustão provocada pelo setor mineral; (iv) concessão de incentivo para que as entidades de administração indireta se autofinanciassem; (v) a instituição de nova estratégia de fiscalização, baseada no trânsito de mercadorias; (vi) a aceleração do programa de modernização da ação fiscal em curso na Secretaria da Fazenda; e (vii) a instituição de programa de cobrança do ICMS em atraso,

11 O recadastramento de servidores aposentados e pensionistas permitiu a exclusão da folha de 911 pagamentos em 1999.

através de anistia de parcela expressiva das multas, juros e demais acessórios.¹²

2.2 O QUADRO MACROECONÔMICO DESFAVORÁVEL

O esforço de ajuste, contudo, se viu, em larga medida, prejudicado pela expressiva desaceleração econômica que se observou em 1999, devido à instabilidade do cenário doméstico e internacional decorrente da crise do Real e da desaceleração da economia norte-americana. Para defender a moeda nacional de um ataque especulativo, o Banco Central deu início, a partir do dia 13 de janeiro, a seguidas elevações das taxas de juros, fazendo com que a SELIC atingisse, já no início de março, o nível de espantosos 45% ao ano, ao mesmo tempo em que realizou forte contração do crédito, por meio da ampliação dos depósitos compulsórios, acompanhado do corte dos gastos governamentais e ampliação da tributação. Com o arrefecimento da crise cambial e a retomada da valorização do Real frente ao dólar, as taxas de juros voltaram a ser gradualmente reduzidas, tendo a SELIC atingido 19% em setembro, mas os estragos na atividade produtiva já estavam feitos: no ano, o PIB nacional cresceu apenas 0,25%, e o mineiro 0,1%, com grandes prejuízos para a arrecadação.

A calma no cenário interno e externo que se seguiu a partir do final de 1999, levou o Banco Central a relaxar a política de depósitos compulsórios (sobre depósitos à vista e a prazo), injetando cerca de R\$ 12 bilhões na economia, política que teve continuidade no ano 2000, e a reduzir ainda mais a SELIC, cuja taxa chegou, no final do ano, ao nível de 15,25%. Como consequência da redução dos juros, da expansão do crédito e do aumento das exportações, beneficiadas pela desvalorização cambial ocorrida, a economia nacional cresceu 4,3% no ano, contribuindo para que a economia mineira também se expandisse de forma expressiva, com um aumento de 5,1% no PIB. Um desempenho

12 É claro que, além disso, também foram realizadas operações de antecipação de receita, o que, contudo, não constituem medidas que a ampliem; antes pelo contrário, reduzem as disponibilidades líquidas, por implicar em custos financeiros.

que, favorável para o ajuste que vinha sendo realizado pelo Governo de Minas, durou, contudo, pouco.

A intensificação da crise da economia argentina – importante importador de produtos brasileiros -, aliada à crise energética que eclodiu no Brasil a partir de meados do ano 2000, levando ao racionamento de energia, e às incertezas colocadas pela crise do dot.com e, posteriormente, pelos ataques terroristas nos EUA, em setembro, jogou novamente a economia mundial e brasileira num oceano de turbulências e instabilidade. Em reação, o Banco Central voltou a elevar as taxas de juros, com a SELIC voltando a atingir 19% em dezembro e a lançar mão novamente do aumento dos compulsórios bancários para refrear a atividade econômica, num contexto em que o compromisso do governo com a geração de elevados superávits primários já travava os esforços de crescimento. Com isso, novamente a economia brasileira, que se recuperara no ano anterior, voltaria a colher uma baixa taxa de expansão do PIB, a qual ficou apenas em 1,3%. Pelas características de sua estrutura produtiva, a economia mineira terminou sendo ainda mais afetada, com uma contração real de 0,1% do PIB, prejudicando, ainda mais, a estratégia da arrecadação tributária e do ajuste fiscal. Para complicar a situação, estimativas dos técnicos da Secretaria da Fazenda do Estado, apontavam perdas de R\$ 230 milhões decorrentes dos efeitos diretos do racionamento provocado pela crise energética.

2002, por outro lado, foi um ano que contou com o embate entre forças contrárias e favoráveis ao crescimento e que, por isso, embora nele a economia tenha se recuperado em relação a 2001, aquele foi modesto. No plano internacional, o corte de taxas de juros realizado pelo banco central norte-americano, o FED, aliado à política fiscal expansionista do Tesouro deu impulso à economia, mas as incertezas provocadas pelas fraudes contábeis das corporações norte-americanas e europeias, pelo aumento do preço do petróleo no segundo semestre e pela iminência da guerra EUA-Iraque deteriorou as expectativas com impactos negativos sobre o consumo e os investimentos. No Brasil, diante deste quadro e da desvalorização cambial ocorrida, o Banco Central voltou a elevar os compulsórios bancários (sobre depósitos à vista e a prazo), visando refrear o ímpeto do crescimento e a aumentar o controle sobre as exposições líquidas do câmbio. Como resultado

dessas medidas, aliadas à conjuntura desfavorável e ao aperto fiscal representado pelo superávit primário, o crescimento do PIB não foi além de 2,7%, tendo sido de 3,7% o da economia mineira.

2.3 Os resultados do ajuste no período 1999-2002

De qualquer modo, mesmo enfrentando sérias dificuldades no que diz respeito ao comportamento da economia, cuja evolução foi francamente desfavorável em 1999 e 2001, e contraditória em 2002, devido ao prolongamento dos efeitos do “apagão”, o governo mineiro conseguiu, de um lado, expandir a arrecadação tributária, particularmente a do ICMS, embora para o seu conjunto este crescimento não tenha sido expressivo, e, de outro, conter as despesas, principalmente as de investimentos, com mostram as Tabelas 3.1 e 3.2. Note-se na tabela 3.2 que, durante o ano de 1999, ano de implementação do ajuste emergencial, todas as despesas sob controle do governo mineiro caíram, excluindo-se os dispêndios com juros e encargos da dívida e as transferências constitucionais aos municípios.

No período, a receita tributária cresceu em todos os anos, tendo acumulado um acréscimo de 30,9% em termos reais nos quatro anos do Governo Itamar, ganhando destaque o ICMS, cuja arrecadação, descontando-se os efeitos da inflação, aumentou 29,8% até 2001, não obstante o comportamento negativo da economia mineira em 1999 e em 2001. Em 2002, assistiu-se a um movimento inverso, ou seja, não obstante ter o PIB aumentado 3,7%, a arrecadação do ICMS caiu 4,9%, devido em parte aos efeitos do “apagão”, mas também como resultado da própria aceleração inflacionária que ocorreu nesse ano e que retirou eficácia do controle fiscal.

Em franco contraste, assistiu-se, a partir de 2000, à forte queda das transferências federais, resultante, em grande medida, dos cortes das transferências voluntárias por conta das retaliações do governo federal. Como resultado, em 2002 o montante de recursos dessa natureza totalizou, a preços constantes, somente 79,2% do total recebido no último ano do governo Azeredo. Também as outras receitas correntes acumularam uma redução real próxima de 20% no mesmo período.

**Tabela 3.1 - Execução Orçamentária do Setor Público
Governo do Estado de Minas Gerais: 1998-2002
(Em R\$ milhões a Preços Correntes)**

Especificação	Especificação				
	1998	1999	2000	2001	2002
Receitas Correntes	10.432,0	11.374,5	12.710,2	14.910,5	15.978,9
Receita Tributária	6.099,7	6.889,8	8.254,5	9.856,5	11.152,1
ICMS	5.452,0	6.230,3	7.768,2	8.929,6	9.397,8
Transferências da União	2.242,5	2.753,8	2.116,9	2.694,4	2.481,5
Outras Receitas Correntes	2.089,8	1.730,9	2.338,8	2.369,6	2.345,3
Receitas de Capital	8.716,2	1.112,5	1.408,1	788,7	1.615,9
Operações de Crédito	5.939,2	93,7	147,5	54,7	70,1
Alienação de Bens	1.371,1	172,4	850,8	186,3	216,9
Transferências	1.085,0	566,1	102,9	183,9	959,3
Outras Receitas de Capital	321,0	280,4	306,9	363,8	369,6
Total	19.148,2	12.487,0	14.118,4	15.699,2	17.594,8
					18.637,5
					12.292,3
					14.507,6
					17.033,5
					18.469,2
Especificação	Variação (em %)				
	1998	1999	2000	2001	2002
Receitas Correntes	...	9,0	11,7	17,3	7,2
Receita Tributária	...	13,0	19,8	19,4	13,1
ICMS	...	14,3	24,7	15,0	5,2
Transferências Fed. e Convênios	...	22,8	-23,1	26,8	-7,6
Outras Receitas Correntes	...	-17,2	35,1	1,3	-1,0
Receitas de Capital	...	-87,2	26,6	-44,0	104,9
Operações de Crédito	...	-98,4	57,5	-63,0	28,3
Alienação de Bens	...	-87,4	393,6	-78,1	16,4
Transferências	...	-47,8	-81,8	78,7	421,6
Outras Receitas de Capital	...	-12,6	9,5	18,5	1,6
Total	...	-34,8	13,1	11,2	12,1
					18,0
					-34,0
					17,4
					8,4

Fonte: TCE-MG

**Tabela 3.2 - Execução Orçamentária do Setor Público
 Governo do Estado de Minas Gerais, 1998-2002
 (Em R\$ milhões de 2010)***

Especificação	1998	1999	2000	2001	2002	Especificação	1998	1999	2000	2001	2002
Receitas Correntes	28.398,8	28.965,7	30.361,9	32.155,8	31.139,3	Despesas Correntes	28.444,6	27.590,3	30.064,3	32.847,9	32.379,3
Receita Tributária	16.605,0	17.545,2	19.718,2	21.256,4	21.733,0	Pessoal e Encargos	16.447,3	15.269,7	16.877,5	17.812,9	17.493,9
ICMS	14.841,9	15.865,8	18.556,4	19.257,5	18.314,2	Juros e Enc. Dívida Pública	1.199,2	2.133,7	1.930,4	2.523,6	2.099,9
Transferências Fed. e Convênios	6.104,9	7.012,6	5.056,9	5.789,1	4.835,9	Transferências aos Municípios	5.249,1	5.363,9	4.867,7	5.604,9	4.920,1
Outras Receitas Correntes	5.688,9	4.407,9	5.586,9	5.110,3	4.570,4	Outras Despesas Correntes	5.549,0	4.823,0	8.319,2	9.430,0	9.965,3
Receitas de Capital	23.728,1	2.833,0	3.363,7	1.701,0	3.149,1	Despesas de Capital	22.292,0	3.712,4	4.591,0	3.886,5	3.613,0
Operações de Crédito	16.168,3	238,5	352,4	117,9	136,6	Investimentos	2.746,3	1.022,9	953,3	1.273,2	1.511,2
Alienação de Bens	3.732,4	438,9	2.032,3	401,8	422,7	Inversões Financeiras	12.008,6	863,1	1.224,6	1.043,7	1.260,5
Transferências	2.853,7	1.441,5	245,9	396,7	1.869,4	Amortizações de Empréstimos	6.641,0	1.152,3	2.220,7	1.051,3	841,3
Outras Receitas de Capital	873,7	714,0	733,2	784,7	720,4	Outras Despesas de Capital	896,1	674,1	192,4	518,3	0,0
Total	52.126,9	31.798,6	33.725,6	33.856,8	34.288,4	Total	50.736,7	31.302,7	34.655,3	36.734,4	35.992,3
					Variação (em %)						
Especificação	1998	1999	2000	2001	2002	Especificação	1998	1999	2000	2001	2002
Receitas Correntes	...	2,0	4,8	5,9	-3,2	Despesas Correntes	...	-3,0	9,0	9,3	-1,4
Receita Tributária	...	5,7	12,4	7,8	2,2	Pessoal e Encargos	...	-7,2	10,5	5,5	-1,8
ICMS	...	6,9	17,0	3,8	-4,9	Juros e Enc. Dívida Pública	...	77,9	-9,5	30,7	-16,8
Transferências Fed. e Convênios	...	14,9	-27,9	14,5	-16,5	Transferências aos Municípios	...	2,2	-9,3	15,1	-12,2
Outras Receitas Correntes	...	-22,5	26,7	-8,5	-10,6	Outras Despesas Correntes	...	-13,1	72,5	13,4	5,7
Receitas de Capital	...	-88,1	18,7	-49,4	85,1	Despesas de Capital	...	-83,3	23,7	-15,3	-7,0
Operações de Crédito	...	-98,5	47,7	-66,6	15,9	Investimentos	...	-62,8	-6,8	33,5	18,7
Alienação de Bens	...	-88,2	363,0	-80,2	5,2	Inversões Financeiras	...	-92,8	41,9	-14,8	20,8
Transferências	...	-51,2	-82,9	61,3	371,3	Amortizações de Empréstimos	...	-82,6	92,7	-52,7	-20,0
Outras Receitas de Capital	...	-18,3	2,7	7,0	-8,2	Outras Despesas de Capital	...	-24,8	-71,5	169,4	-100,0
Total	...	-39,0	6,1	0,4	1,3	Total	...	-38,3	10,7	6,0	-2,0

Fonte: TCE-MG

(*) Dados corrigidos pela variação do deflator implícito do PIB de Minas Gerais.

No que tange às despesas, observa-se que o ajuste recaiu, essencialmente, sobre os gastos de capital, os quais, descontando-se as amortizações da dívida, recuaram, em média, 83% em termos reais em 1999. Quanto aos dispêndios com pessoal e encargos, depois de terem caído tanto em termos reais quanto nominais em 1999, cresceram expressivamente a partir do ano seguinte, embora a preços reais tenham se reduzido em 2002. Nesse ano, a aceleração do ritmo inflacionário, que atingiu 10,7%, segundo o deflator implícito do PIB, foi superior ao aumento da folha de salários do funcionalismo estadual, de 8,7%. Também as outras despesas, afóra salários e encargos sociais e juros e demais encargos da dívida pública, aumentaram de forma expressiva a partir de 2000, mesmo em termos reais.

Revelador, nesse período, foi o extraordinário aumento dos juros e encargos da dívida pública mineira, que, a preços de 2010, saltaram de R\$ 1.199,2 milhões em 1998 para R\$ 2.133,7 milhões já em 1999, tendo se mantido num patamar próximo a este montante até 2002. Esse crescimento explica-se, em boa medida, pelo acordo da dívida firmado com a União em 1997, que dispôs que 13% da Receita Líquida Real do Estado seriam destinados para o pagamento de seu serviço a partir de janeiro de 1999. Ao todo, considerando-se o período do governo Itamar Franco, o serviço da dívida estadual somou R\$ 13.953,1 milhões a preços constantes de 2010. Não obstante este pagamento, conforme se verá na seção 3.3, a dívida total do setor público mineiro cresceu mais de 53,4% em termos reais no mesmo período, atingindo, novamente a preços de 2010, cerca de R\$ 77.008,4 milhões em 31 de dezembro de 2002.

A Tabela 3.3 apresenta alguns dos principais indicadores das finanças públicas de Minas Gerais, englobando o último ano do governo Eduardo Azeredo e o período do governo Itamar Franco. Começando pela análise do resultado da execução orçamentária, pode-se constatar um aparente paradoxo, pois a mesma apresentou, a preços de 2010, um superávit de R\$ 1.390,2 milhões em 1998, o qual se reduziu para R\$ 495,9 milhões em 1999 e se transformou em déficits expressivos a partir do ano seguinte, indicando aparentemente uma significativa deterioração do balanço financeiro do setor público mineiro durante o governo Itamar Franco. Ocorre, porém, que o resultado da execução orçamentária não é indicador adequado deste balanço, na medida em

que inclui operações de crédito que são utilizadas quando as receitas não são suficientes para cobrir as despesas.

Desse modo, quando se excluem as operações de crédito, que, a preços de 2010, atingiram a astronômica soma de R\$ 16.168,3 milhões em 1998, tem-se uma ideia melhor da dimensão do desequilíbrio das contas do governo Eduardo Azeredo, traduzido através de um déficit orçamentário efetivo de R\$ 14.778,1 milhões. Na verdade, quando se subtrai da receita a venda de ativos, que, como visto no capítulo anterior, teve papel importante na sua gestão como fonte complementar de financiamento, verifica-se que o déficit efetivo real foi, na verdade, de R\$ 18.510,5 milhões em 1998, correspondendo a 111,5% da arrecadação tributária do Estado de Minas naquele ano!

Também se pode aquilatar, pelo exame da execução orçamentária, a reversão completa do balanço das finanças estaduais no primeiro ano do governo Itamar Franco, quando, retirando-se as operações de crédito, se obteve um superávit de R\$ 257,4 milhões (a preços de 2010). Infelizmente, contudo, esse resultado positivo se transformou em déficit nos anos posteriores, de forma que, em 2001, a execução orçamentária efetiva apresentou, a preços de 2010, um resultado negativo de R\$ 2.995,4 milhões, o qual recuou para R\$ 1.840,5 milhões no ano seguinte, quando correspondeu a 8,5% da arrecadação tributária.

Outra dimensão do balanço financeiro do setor público pode ser obtida através do exame do resultado corrente, definido como a diferença entre as receitas correntes e as despesas correntes. Embora pouco utilizado na atualidade, em que se usa, para o bem e para o mal, a metodologia do FMI, o conceito de resultado corrente é importante em termos analíticos, na medida em que avalia a capacidade do setor público de amortizar a dívida pública e realizar investimentos sem recorrer a operações de crédito, à alienação de ativos e a outras operações de capital. Conforme se pode verificar pela Tabela 3.3, ao déficit de R\$ 45,9 milhões (0,3% da arrecadação tributária) ocorrido em 1998, se sucederam superávits expressivos tanto em 1999 quanto no ano seguinte. Mas surgiram novamente déficits correntes em 2001 e 2002, ano em que, a preços de 2010, o mesmo chegou a R\$ 1.240,0 bilhões, ou 5,7% da arrecadação tributária. Ressalte-se, contudo, que, em grande medida, estes déficits foram causados pela brutal elevação

**Tabela 3.3 - Indicadores da Execução Orçamentária do Setor Público
Governo do Estado de Minas Gerais, 1998-2002
(Em R\$ milhões de 2010)**

Especificação	1998	1999	2000	2001	2002
Resultado (Em R\$ milhões a Preços Correntes)					
Orçamentário	510,7	194,7	-389,2	-1.334,3	-874,3
Operações de Crédito	5.939,2	93,7	147,5	54,7	70,1
Fora Oper. Crédito	-5.428,6	101,1	-536,7	-1.389,0	-944,4
Vendas de Ativos	1.371,1	172,4	850,8	186,3	216,9
Fora Oper. Crédito e Vendas Ativos	-6.799,6	-71,3	-1.387,5	-1.575,3	-1.161,4
Corrente	-16,9	540,1	124,6	-320,9	-636,3
Juros e Encargos da Dívida	440,5	837,9	808,1	1.170,2	1.077,5
Fora Juros e Encargos	423,7	1.378,0	932,7	849,3	441,2
Primário	-2.548,6	1.391,4	1.201,0	268,7	564,8
Vendas de Ativos	1.371,1	172,4	850,8	186,3	216,9
Fora Venda de Ativos	-3.919,6	1.219,1	350,3	82,4	347,9
Resultado (Em R\$ milhões de 2010)					
Orçamentário	1.390,2	495,9	-929,7	-2.877,5	-1.703,9
Operações de Crédito	16.168,3	238,5	352,4	117,9	136,6
Fora Oper. Crédito	-14.778,1	257,4	-1.282,0	-2.995,4	-1.840,5
Vendas de Ativos	3.732,4	438,9	2.032,3	401,8	422,7
Fora Oper. Crédito e Vendas Ativos	-18.510,5	-181,6	-3.314,4	-3.397,2	-2.263,2
Corrente	-45,9	1.375,3	297,6	-692,1	-1.240,0
Juros e Encargos da Dívida	1.199,2	2.133,7	1.930,4	2.523,6	2.099,9
Fora Juros e Encargos	1.153,3	3.509,0	2.228,0	1.831,5	859,8
Primário	-6.937,9	3.543,4	2.869,0	579,5	1.100,6
Vendas de Ativos	3.732,4	438,9	2.032,3	401,8	422,7
Fora Venda de Ativos	-10.670,3	3.104,4	836,7	177,7	677,9
Resultado/Receita Tributária (Em %)					
Orçamentário	8,4	2,8	-4,7	-13,5	-7,8
Operações de Crédito	97,4	1,4	1,8	0,6	0,6
Fora Oper. Crédito	-89,0	1,5	-6,5	-14,1	-8,5
Vendas de Ativos	22,5	2,5	10,3	1,9	1,9
Fora Oper. Crédito e Vendas Ativos	-111,5	-1,0	-16,8	-16,0	-10,4
Corrente	-0,3	7,8	1,5	-3,3	-5,7
Juros e Encargos da Dívida	7,2	12,2	9,8	11,9	9,7
Fora Juros e Encargos	6,9	20,0	11,3	8,6	4,0
Primário	-41,8	20,2	14,6	2,7	5,1
Vendas de Ativos	22,5	2,5	10,3	1,9	1,9
Fora Venda de Ativos	-64,3	17,7	4,2	0,8	3,1

Fonte: TCEMG e Balanços Orçamentários do Estado de Minas Gerais

das despesas com juros e encargos da dívida pública, que, comprometeram, em 2002, 9,9% da arrecadação tributária. Quando a eles se somam as amortizações da dívida pública, que totalizaram R\$ 841,3 milhões, chega-se a um comprometimento de 13,5% da arrecadação tributária neste ano apenas com o serviço da dívida pública. Na verdade, considerando-se todo o período do governo Itamar Franco, tem-se um comprometimento de quase 17,4% da receita tributária com esse serviço.

Outro indicador da situação do balanço financeiro do setor público é o resultado primário, conceito introduzido pelo FMI que mensura a diferença entre as receitas e despesas não financeiras do setor público, avaliando, portanto, sua capacidade de cobrir o serviço da sua dívida. O comportamento dessa variável é particularmente importante para a evolução da dívida pública, até porque, para começar, a dívida em determinado ano t é igual à dívida no ano anterior corrigida monetariamente por determinado índice de inflação p_t que corrige a dívida mais o produto da taxa real de juros (r_t) pela dívida no ano $t-1$ menos os pagamentos realizados durante o ano (Pg_t), de modo que

$$D_t = (1 + p_t + r_t) D_{t-1} - Pg_t$$

Ocorre, porém, que o montante dos pagamentos em dado período de tempo t (Pg_t) corresponde, dada a própria definição de déficit público do Fundo como Necessidades de Financiamento do Setor Público nesse período t (NFSP)¹³, ao resultado primário obtido nesse período (Rp_t), ou seja, $Pg_t = Rp_t$. Segue-se, pois, que, em termos reais, a dívida apresentará trajetória crescente, estável ou decrescente caso o resultado primário (Rp_t) seja maior, igual ou menor do que o custo dos juros e encargos da dívida, dado pelo produto da taxa real de juros pela dívida no período anterior ($r_t D_{t-1}$).

Também quando se considera o resultado primário nas contas do Governo Itamar, é possível contatar uma dramática alteração do balanço

13 Segundo o FMI, as NFST no ano t é igual ao diferencial entre a dívida líquida do setor público (D_t) nesse ano e a dívida no ano anterior (D_{t-1}).

financeiro do setor público estadual. Com efeito, ainda pela Tabela 3.3 se constata que, tendo apresentado um déficit de R\$ 6.937,9 bilhões (41,8% da receita tributária) no último ano do governo Eduardo Azeredo,¹⁴ o setor público estadual passou a apresentar superávits expressivos durante o período 1999–2002, mesmo que por força do acordo da dívida com a União. Assim, por exemplo, gerou-se um superávit primário de R\$ 1.391,4 milhões em 1999 e de R\$ 1.201,0 milhões em 2000.

Mesmo assim, dada a magnitude dos superávits que seriam necessários para que a dívida consolidada não aumentasse, os resultados primários efetivamente obtidos durante o governo Itamar Franco foram claramente insuficientes para impedir este crescimento.

**Tabela 3.4 - Superávit Primário Requerido e Efetivo
Governo do Estado de Minas Gerais, 1998-2002
(Em R\$ milhões de 2010)**

Ano	Superávit Primário			Obtido/ Requerido (%)	Requerido/Receita Tribut. (%)
	Requerido	Obtido	Diferença		
1998	2.406,8	-6.937,9	9.344,7	-288,3	14,5
1999	10.972,6	3.543,4	7.429,3	32,3	62,5
2000	5.635,5	2.869,0	2.766,5	50,9	28,6
2001	2.253,6	579,5	1.674,1	25,7	10,6
2002	6.699,6	1.100,6	5.598,9	16,4	30,8
Média 1999-2002	6.390,3	2.023,1	4.367,2	31,7	33,1

Fonte: Superávit requerido calculado a partir das informações sobre a dívida consolidada e da execução orçamentária; superávit obtido proveniente da Tabela 3.3.

Constata-se, assim, que, não obstante a radical modificação do balanço financeiro do setor público mineiro, o superávit primário de R\$ 2.023,1 milhões (a preços de 2010) gerado no período 1999 e 2002, apesar de expressivo, foi insuficiente para impedir o crescimento da dívida, em termos reais, já que permitiu cobrir menos de um terço de seus encargos. Saliente-se, contudo, que, pelas dimensões requeridas para que isso fosse possível

¹⁴ Na verdade, não fosse pela venda de ativos e o déficit primário teria chegado a R\$ 10.670,3 milhões em 1998, representando 64,3% da arrecadação tributária desse ano.

– algo em torno de 31,7% da arrecadação tributária –, teria sido impossível para a administração pública do Estado de atingir este objetivo.

3. A EVOLUÇÃO EXPLOSIVA DA DÍVIDA PÚBLICA DE MINAS

Conforme salientado na seção 2.3, as despesas do Estado de Minas Gerais a título de serviço da dívida pública totalizaram, a preços de 2010, cerca de R\$ 13.953,1 milhões durante o governo Itamar Franco, sendo que, deste total, R\$ 5.265,6 milhões corresponderam a amortizações da dívida. Não obstante, conforme mostra a Tabela 3.5, a dívida total do setor público mineiro, ainda a preços de 2010, saltou de R\$ 59.539,6 milhões para R\$ 77.008,4 milhões no período, representando um acréscimo real de mais de 29,3%. Em termos do PIB mineiro, a dívida total (flutuante e fundada) passou de 26,1% em 1998 para 30,9%, num acréscimo, portanto, de 4,9 pontos percentuais. Ora, diante desse paradoxo e do fato de que, como ressaltado na seção 2.3, durante este período o Estado gastou 17,4% de sua receita tributária com o serviço da dívida, como explicar esses aumentos?

A explicação reside nas onerosas condições das dívidas com a União, que correspondia a 67,9% do total da dívida consolidada do Estado em 31 de dezembro de 1998, e também da dívida com a CEMIG, que representava quase 4,4% desse total.

No que diz respeito à dívida com a União, que cresceu neste período, de R\$ 14.850 para R\$ 28.515,5 milhões, em termos nominais (aumento de 92%), a principal responsabilidade por este aumento foi do forte descolamento ocorrido entre o IGP-DI, o índice que corrige a dívida, e o deflator implícito do produto mineiro, que corrige as receitas do estado ou mesmo do IPCA. Enquanto o primeiro, devido às turbulências do cenário internacional e doméstico conheceu uma variação no Governo Itamar Franco de 83,87%, a variação do deflator não passou de 39,69%, praticamente a mesma do IPCA, que foi de 39,87%. Com isso, mesmo com os elevados pagamentos efetuados pelo estado dos encargos dessa dívida, foi expressivo seu crescimento, mesmo em termos reais.

**Tabela 3.5 - Dívida Total (flutuante e fundada) do Setor Público
 Governo do Estado de Minas Gerais: Dez. 1998 – Dez. 2002
 (Em R\$ milhões)**

Discriminação	31/12/1998	31/12/1999	31/12/2000	31/12/2001	31/12/2002
Dívida Total	21.871,2	26.298,0	29.192,9	33.112,2	39.516,3
Flutuante	3.220,0	3.137,0	3.719,6	4.355,6	5.175,8
Fundada	18.651,1	23.161,1	25.473,3	28.756,6	34.340,5
Interna	17.815,0	22.085,6	24.589,4	27.854,3	33.004,0
Contratos	17.815,0	22.085,6	24.589,4	27.854,3	33.004,0
União	14.850,0	18.809,4	21.138,9	24.226,4	28.516,5
Cemig	956,3	1.004,9	1.156,0	1.478,8	2.015,7
Externa	836,2	1.075,4	884,0	902,3	1.336,4
Títulos	241,7	178,9			
Contratos	594,5	896,5	884,0	902,3	1.336,4
A Preços de 2010					
Dívida Total	59.539,6	66.968,8	69.735,4	71.409,5	77.008,4
Flutuante	8.765,8	7.988,4	8.885,3	9.393,3	10.086,5
Fundada	50.773,8	58.980,4	60.850,1	62.016,2	66.921,9
Interna	48.497,4	56.241,8	58.738,5	60.070,4	64.317,6
Contratos	48.497,4	56.241,8	58.738,5	60.070,4	64.317,6
União	40.425,9	47.898,7	50.496,1	52.246,5	55.572,4
Cemig	2.603,3	2.559,0	2.761,5	3.189,1	3.928,1
Externa	2.276,4	2.738,6	2.111,6	1.945,9	2.604,4
Títulos	657,9	455,6			
Contratos	1.618,4	2.283,0	2.111,6	1.945,9	2.604,4
Dívida/PIB (%)	26,1	29,3	29,0	29,7	30,9

Fonte: TCEMG e Balanços Orçamentários do Estado

Tabela 3.6 - Encargos da Dívida com a União e Crescimento da Arrecadação Tributária**Governo do Estado de Minas Gerais: 1999 – 2002****(Em % ao ano)**

Ano	Arrecadação Tributária			Encargos da Dívida			Excesso
	Defla- tor	Cresc. Real	Cresc. Nom.	IGP-DI	Juros reais	Encargos totais	
1999	6,90	5,66	12,95	19,98	7,50	28,98	14,19
2000	6,60	12,39	19,81	9,81	7,50	18,05	-1,47
2001	10,77	7,80	19,41	10,40	7,50	18,68	-0,61
2002	10,66	2,24	13,14	26,41	7,50	35,89	20,10
Média	8,72	6,69	16,28	16,45	7,50	25,18	7,65
Acumulado	39,69	30,88	82,83	83,87	33,55	145,55	34,30

Fonte:TECEMG e Balanços Orçamentários do Estado – elaboração dos autores

Em segundo lugar, a taxa “real” de juros de 7,5% ao ano da dívida com a União. Embora, à época da assinatura do contrato, esta tenha sido considerada favorável comparada à cobrada pelos investidores para rolar a dívida mobiliária do Estado, não restam dúvidas de que representa uma taxa extremamente elevada para os padrões internacionais. A este respeito, considerando os 32 países que faziam parte da OCDE nesse período, e que incluíam, além dos principais países desenvolvidos do mundo, também países em desenvolvimento, como Chile, Grécia, Hungria, México, Portugal, e Turquia, a taxa real média (aritmética simples) de juros para esses países foi de somente 3,32% ao ano, menos, portanto, do que a metade da taxa cobrada pela União.

Ademais, deve-se levar em conta, ainda, ser esta uma taxa incompatível com o equilíbrio do próprio contrato no longo prazo, na medida em que, a não ser que materializasse um cenário extremamente favorável, o que evidentemente não foi o caso no período em consideração e muito menos o seria a partir de 2003, mesmo com a expressiva aceleração do crescimento econômico do País (e, portanto, de Minas), devido às condições favoráveis da economia mundial até 2007.

Para se entender a razão disso, é necessário trazer à análise novamente o resultado primário, já examinado na seção 2.3. Conforme

visto, se o superávit primário for maior do que o total do serviço da dívida ($Rp_t > p_t D_{t-1} + r_t D_{t-1}$), a variação da mesma será negativa ($DD_t < 0$), ou seja, a dívida diminuirá ($D_t < D_{t-1}$). Por outro lado, se o superávit primário cobrir mais do que os juros reais ($Sup_t > r_t D_{t-1}$), parte da correção monetária também será resgatada, e a dívida cairá em termos reais, embora ainda possa aumentar em termos nominais.

Por outro lado, tomando-se em conta que o PIB em determinado ano t (PIB_t) é igual ao PIB no ano anterior (PIB_{t-1}) mais o produto desse PIB pela soma da taxa de taxa de inflação do próprio PIB (f_t) mais a taxa de crescimento do PIB real (g_t), pode-se deduzir que a relação dívida/PIB de um ano (d_t) se conecta à do ano anterior (d_{t-1}) da seguinte maneira:

$$d_t = \frac{(1 + p_t + r_t)}{(1 + f_t + g_t)} d_{t-1} - s_t$$

onde s_t significa a relação superávit primário/PIB no ano t , ou seja, $s_t = Np_t/PIB_t$.

Ora, a partir dessa última fórmula, não é difícil entender por que a relação dívida Total/PIB de Minas Gerais aumentou de 26,1% para 30,9% durante o governo Itamar Franco. Não somente, conforme salientado acima, a taxa de correção monetária da dívida com a União, que respondia por 67,9% do total da dívida consolidada do Estado em 31 de dezembro de 1998, foi bem maior do que a taxa de inflação do PIB, ou seja, $p_t > f_t$, mas também a taxa de crescimento do PIB real – que ficou abaixo de 2,2% ao ano, no período 1999 – 2002, foi bem menor do que a taxa de juros de 7,5%, prevista no contrato. Aliás, até mesmo a notável expansão real da receita tributária durante o período, da ordem de 6,96% ao ano, conforme registra a Tabela 3.6, foi insuficiente para fazer face aos requerimentos contratuais em termos da taxa real de juros.

Na verdade, o problema do endividamento mineiro com a União durante o governo Itamar Franco se encontra registrado na mesma

Tabela 3.6. Conforme se observa, o expressivo crescimento anual da receita tributária (16,28%), resultante da conjugação de inflação do PIB (8,72% ao ano) e de expansão real da receita (6,96% ao ano), foi insuficiente para cobrir o aumento dos custos dos encargos da dívida mineira com a União, que chegaram a 25,18% ao ano. O motivo reside na combinação de correção monetária anual média de 16,45%, resultante da variação do IGP-DI, com uma taxa adicional de juros de 7,5%.

Durante o Governo Itamar, mais dois aditivos foram firmados no contrato da dívida com a União, mas nenhum deles com alterações nas suas condições básicas. O primeiro, ou o 5º aditivo, em 20/01/2000, no bojo da negociação com o governo federal para se decretar o fim da moratória, tratou de alguns pontos que, embora benéficos para o estado, não resolvia o seu desequilíbrio financeiro provocado pelo contrato, tais como: a exclusão da dívida do eurobônus do teto de US\$ 8.748.000,00, permitindo, ao estado, efetuar, a seu exclusivo critério, depósito em conta vinculada à ordem do Tesouro Nacional, para essa finalidade, comprometendo-se a não fazer a rolagem dessa dívida; a troca dos créditos do Estado contra a União, existentes em 31/03/1996, por títulos do Tesouro Nacional, que poderiam ser usados para pagamentos das prestações vinculadas ao contrato; o compromisso assumido pela União de compensar os créditos do estado de natureza não tributária existentes em 31/07/1997; nova prorrogação do vencimento da conta gráfica para 30/11/2000, abrindo-se a possibilidade, caso não quitada até essa data, de parcelamento do saldo devedor em 24 parcelas, que seriam corrigidas pela SELIC; transferência da CEASA e CASEMG para o governo federal (federalização) e amortização de seus valores na conta gráfica. O segundo, ou o 6º termo aditivo, assinado em 31/10/2001, tratou apenas da revisão da punição prevista, no contrato, por descumprimento das metas e compromissos fiscais do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal, de cobrar, a título de amortização extraordinária, um percentual de 0,5% da RLR do estado, por seis meses. Com o aditivo, essa penalidade foi reduzida de 0,5% para 0,25%.

Mas o dramático aumento da dívida pública de Minas durante o governo Itamar Franco não foi o resultado apenas das draconianas condições do contrato com a União, pois também a dívida com a CEMIG deu contribuição não desprezível para essa expansão. Isso, por algumas razões.

Herança do Governo Eduardo Azeredo, o estado, mergulhado numa forte crise financeira, no período, deixou de efetuar o pagamento de parcelas previstas no contrato com a CEMIG, sendo que, em 2002, não destinou nenhum recurso para essa finalidade. Com isso, a dívida saltou de R\$ 956,3 milhões, no final de 1998, para R\$ 2.015,7 milhões no último ano do Governo Itamar Franco, com um aumento de 110,8% (ou de 58,9% em termos reais), maior ainda do que o da União, que foi de 92% em termos nominais, fazendo com que sua participação no total da dívida consolidada saltasse de 5,1% para 5,9% no mesmo período. Mas se, no caso da União, o governo procurou uma solução para os encargos dessa dívida, ainda que temporária com a decretação da moratória e a suspensão de seus pagamentos, medida que no final se revelou infrutífera diante dos bloqueios de recursos realizados pelo governo federal, com a CEMIG, as revisões realizadas no contrato da dívida com a empresa, por meio de três aditivos ao longo de seu mandato, tornariam ainda mais elevados seus encargos, prejudicando – e muito! - financeiramente o estado.

Tabela 3.7 - Evolução da Dívida com a CEMIG
Governo do Estado de Minas Gerais: 05/08/1998 a 31/12/2001
(Em R\$ milhões)

Data	A Preços Correntes	A Preços de 2010	% Dívida Consolidada	% Receita Tributária	Encargos Anuais %	Arrecadação Tributária (%)
31/12-1998	956,3	2.603,3	5,1	15,7	7,80	...
31/12/1999	1.004,9	2.559,0	4,3	14,6	27,18	12,95
31/12/2000	1.156,0	2.761,5	4,5	14,9	16,40	19,81
31/12/2001	1.478,8	3.189,1	5,1	16,6	17,02	19,41
31/12/2002	2.015,7	3.928,1	5,9	18,1	33,99	13,14

Fonte: Relatórios Técnicos do Tribunal de Contas

(*) Correção monetária pelo deflator implícito do PIB de MG

O primeiro aditivo assinado, em 24/02/2001, limitou-se a redefinir, com a extinção da UFIR, por meio da Medida Provisória nº 1973-67, de 26/10/2000, o novo índice que corrigiria o a dívida, tendo-se acordado que o IPCA-E seria o índice utilizado para a sua correção nos meses de janeiro a outubro de 2000 e o IGP-DI para os meses

de novembro e dezembro do mesmo ano, passando este a ser o que vigoraria a partir daí. O segundo aditivo, de 14/10/2002, tratou da regularização das parcelas em atraso da dívida pelo estado, redefinindo o seu montante e revisando o prazo de seu vencimento: com ele acordava-se que o valor apurado/projetado em 01/01/2003 de R\$ 1.131.140.933,94 seria pago em 149 parcelas mensais e consecutivas de R\$ 10.691.771,02, calculadas pela *Tabela Price*, aplicando-se juros de 0,486755% ao mês (6% ao ano), tal como no contrato original, entre 01/01/2003 e 01/05/2015, as quais seriam atualizadas, a partir de 01/09/2002, pelo IGP-DI.

O terceiro aditivo firmado apenas dez dias depois, em 24/10/2002, a título de substituir as garantias oferecidas pelo estado para a CEMIG com o Fundo de Participação do Estado (FPE), de regularização do pagamento das parcelas previstas e de reequacionamento do equilíbrio contratual entre as partes, traria, contudo, grandes novidades em relação ao anterior e vantagens significativas para a empresa, com prejuízos para o estado: de acordo com a cláusula segunda do aditivo, os juros foram elevados para 0,948879% (12% ao ano), atendendo à Lei estadual nº 14.384, de 11/10/2002, que autorizou o estado a renegociar, com a CEMIG, as parcelas devidas do contrato mediante a adoção de taxas de juros até o limite previsto no § 3º do art. 192 da Constituição Federal, bem como da cláusula de garantia do débito através da retenção de dividendos auferidos pelo estado; os juros moratórios sobre as parcelas em atraso foram mantidos em 1% ao mês pela cláusula terceira; pela cláusula quarta, a garantia das receitas do FPE, que passou a lastrear a dívida com a União, foi substituída pelos dividendos e juros sobre o capital próprio dos lucros distribuídos pela empresa, a que o estado teria direito, deduzidas as suas obrigações relativas ao empreendimento da Usina Hidrelétrica de IRAPÉ, até o montante suficiente para plena quitação das parcelas vencidas. Além disso, passava-se a autorizar à CEMIG ceder ou vender a totalidade dos créditos detidos contra o estado (cláusula quinta).¹⁵

15 Para estes pontos e questionamentos, ver o trabalho de Alvarenga, Maria Eulália. Carta Aberta aos Deputados da ALMG e à População do Estado de Minas Gerais. *Revista Mercado Comum*. Belo Horizonte, maio/junho de 2012, pp. 8-10.

Não se sabe por que razão, o Governo Itamar concordou com estes novos termos, altamente prejudiciais para as finanças do estado, especialmente o que diz respeito à elevação dos juros reais, que dobraram em relação ao contrato original e aos primeiros aditivos. É possível, contudo, aventar algumas hipóteses para isso, de qualquer maneira não razoáveis. A primeira, de que se teria procurado, com ele, compensar a empresa pelos atrasos do pagamento, sendo que em 2002, nenhuma parcela teria sido quitada. Isso não se justificaria pela simples razão de que os encargos continuaram a ser apropriados em seu estoque, não resultando os atrasos, portanto, em perdas financeiras para a empresa. A segunda, de que se teria buscado, com a medida, contribuir para a sua capitalização, o que também não justificaria a utilização de recursos dos contribuintes para fortalecimento de uma empresa com um nível de privatização próximo de 80%. Uma terceira, entre outras, é de que se teria procurado compensar o consórcio, para o qual o estado havia vendido parte de suas ações ordinárias, com a anulação do acordo de acionistas pelo Tribunal de Justiça, a qual também não se sustenta na realidade dos fatos. O fato é que, independente das motivações que teriam levado o governo a aceitar o novo acordo – e os que dela participaram podem muito bem esclarecer essa questão – a elevação dos juros neste nível terminaria sendo altamente prejudicial para as finanças do estado, reforçando o crescimento ainda mais rápido também de seu estoque e de seus encargos. Assim como o Governo Azeredo fez e alimentou o ninho do ovo da serpente da dívida, o Governo Itamar nutriu, com isso, a serpente com o seu próprio veneno.

4. CONCLUSÕES

Pela discussão realizada nas seções 2 e 3, parece claro que, em larga medida, a trajetória da dívida consolidada do Estado de Minas Gerais durante o governo Itamar Franco esteve condicionada pelos seguintes fatores: (i) montante e condições da dívida herdada do governo Eduardo Azeredo, principalmente das dívidas com a União e a CEMIG; (ii) comportamento da própria economia mineira, inserida na economia nacional, cujas flutuações foram expressivas durante o período 1999-

2002; (iii) esforço da administração estadual no sentido de ajustar as suas contas, particularmente no âmbito da receita tributária, que se expandiu muito mais do que o crescimento do PIB no período.

Conforme visto, dadas as draconianas condições estabelecidas nos contratos com a União e a CEMIG, teria sido impossível, por mais duro que tivesse sido um “choque de gestão” que se sobrepusesse ao que efetivamente foi implementado, principalmente em 1999, atingir o equilíbrio financeiro do setor público estadual. Para tanto, seria indispensável uma sensível convergência entre o comportamento do índice de correção monetária desses contratos – o IGP-DI – e a inflação do PIB mineiro, mensurada através do seu deflator implícito. De mais a mais, a taxa média de crescimento real da economia mineira teria de ter sido próxima a 7,5% ao ano, pois somente assim teria sido possível estabilizar a relação dívida pública/PIB, ou fazê-la cair, desde que o sucesso do esforço do governo mineiro em aumentar a receita tributária fosse utilizado primordialmente para abater a dívida. É claro que, nesse caso, a liderança política do Estado teria de estar disposta a arcar com o ônus político de voltar sua administração quase que exclusivamente para corrigir o desequilíbrio criado pelo governo anterior e pelas condições estabelecidas pela política econômica mais geral e pela evolução da economia, para não falar no comportamento da taxa de juros, variável sob o controle – até certo ponto – é bom dizer, do governo federal.

Um aspecto perverso da evolução da dívida mineira durante o período em exame foi que, dada a definição de déficit público criada pelo FMI e de amplo uso, a sua trajetória explosiva, condicionada, como visto, por um conjunto de fatores, se traduz em significativos déficits, principalmente em sua dimensão nominal, que não exclui os efeitos da inflação sobre a dívida, como no caso do déficit operacional. Dado que a literatura especializada e, em menor grau, a grande mídia, tomam as NFSP como expressão da qualidade da gestão pública, é comum encontrar julgamentos negativos sobre governos que não conseguiram evitar déficits nominais elevados, quer porque não estiveram dispostos a arcar com o ônus político resultante, quer porque assim o impediram as circunstâncias.

De fato, no caso da administração Itamar Franco, a eleição do equilíbrio fiscal como objetivo central da política governamental pare-

ce ter prevalecido em 1999, até porque a caótica situação das finanças mineiras não deixava alternativa. Com o expressivo aumento da arrecadação tributária e a redução desse desequilíbrio, em 2000, parece ter havido, até certo ponto, uma mudança de prioridades, ainda que tenha permanecido como meta a busca do equilíbrio orçamentário. A partir de então, notou-se certo desafogo na área das despesas, tendo sido concedidos vantajosos reajustes salariais para parte do funcionalismo, a começar pela Polícia Militar. As despesas de capital, inclusive os investimentos, permaneceram, contudo, fortemente comprimidos, ainda que, neste último caso, no último ano de governo – período de eleições – tenham conhecido certo desafogo.

De qualquer modo, ainda que maior esforço de ajuste financeiro pudesse ter sido realizado, dificilmente a trajetória da dívida pública estadual teria sido qualitativamente diferente. Afinal, conforme demonstrado, os seus condicionantes mais gerais pesaram excessivamente durante o período 1999–2002, tendo prevalecido a trajetória explosiva do endividamento mineiro, não obstante os esforços do governo do Estado realizados nessa direção. Mas, se não conseguiu, diante deste quadro adverso, impedir seu crescimento explosivo, o Governo Itamar Franco contribuiu, com a revisão do contrato da dívida com a CEMIG, para acrescentar novos ingredientes neste processo que dariam novo impulso ao seu ritmo e à sua velocidade de crescimento.



CAPÍTULO 4
CAPÍTULO 4

GOVERNO AÉCIO NEVES (2003-2010):
DÉFICIT ZERO COM
CRESCIMENTO DA DÍVIDA



1. INTRODUÇÃO

O diagnóstico feito pelo Governo Aécio Neves sobre a situação das finanças do estado de Minas Gerais, em 2003, quando assumiu o seu comando, foi de que encontrara um estado desmantelado e mergulhado em um quadro de ruína financeira. Tal diagnóstico encontra-se retratado em várias passagens do livro “Choque de Gestão” (2006), como, por exemplo, na página 13, onde, em artigo especialmente para ele elaborado, o então técnico do governo, Antônio Anastasia, afirmaria que “Minas Gerais apresentava um gravíssimo quadro fiscal, com gravíssimo déficit orçamentário desde 1996, pelo que faltavam recursos para todas as despesas, inclusive para o regular e tempestivo pagamento da folha de pessoal”, ou ainda na página 15: “(...) não somente enfrentávamos uma crise fiscal, como também a forma de funcionamento do Estado estava obsoleta e bolorenta (...)”. Era esta a mesma situação diagnosticada pelos titulares da Secretaria da Fazenda do estado, como se depreende de passagem também de artigo incluído no mesmo livro: “(...) o estado de Minas Gerais [...] apresentava, na apuração de seus resultados orçamentários de 2002, uma das piores equações fiscais dentre as unidades federativas” (Norman e SEF, 2006).

Diante desta situação, o governo entendeu que não poderia levar à frente qualquer programa de desenvolvimento sem antes promover o saneamento de suas finanças, já que este desequilíbrio operaria, inevitavelmente, como obstáculo para este objetivo. Por isso, concebeu, idealizou e divulgou, para a sociedade mineira, um programa denominado *Choque de Gestão*, com o qual se propôs, numa primeira etapa, sanear as contas do estado, visando criar as condições minimamente requeridas para se avançar na retomada dos investimentos públicos e, com isso, abrir os caminhos para o reingresso de sua economia numa etapa de crescimento sustentado (Oliveira, 2010).

Sabia-se, no entanto, não ser esta uma tarefa fácil. Tanto isso é verdade, que no Plano Plurianual de Governo (PPAG) do período 2003-2007 – o plano do primeiro mandato do Governo Aécio Neves – seria projetada, para as contas do estado, uma melhoria gradativa de seus resultados orçamentários, prevendo-se que, apenas em 2007, o estado passaria a operar, finalmente, com superávits orçamentários correntes, excluídas as operações de crédito, como mostra a Tabela 4.1 (Oliveira e Riani, 2006).

Tabela 4.1 - Governo do Estado de Minas Gerais: Projeções de Receitas e Despesas. (Em R\$ milhões)

ANO	Receita (exclusive Operações Crédito)	Despesa	Resultado Orçamentário (R-D)
2003	19.368	19.514	-146
2004	20.430	22.051	-1.621
2005	21.776	22.451	-675
2006	23.195	23.392	-197
2007	24.791	24.475	316

Fonte: PPAG - 2004-2007

Já em 2004, no entanto, diante dos melhores resultados orçamentários que começaram a ser colhidos, os quais o governo atribuiu aos ganhos mais rápidos do que os esperados com a implementação do *Choque de Gestão* em curso, com o qual, na campanha de marketing por ele desfechada na imprensa nacional, teria conseguido, em tão pouco tempo, equilibrar as contas do estado e alcançar o cobiçado “déficit zero”, que se tornou o símbolo de uma administração eficiente.

Sem mencionar a situação do *estoque* da dívida de Minas e dos encargos que representava para o estado e dedicar-se à divulgação da proeza realizada pela sua administração no equilíbrio dos *fluxos orçamentários*, o governo, com base em um conceito de pouco significado econômico – o de “resultado orçamentário” – lançou uma cortina de fumaça sobre a situação, obliterando os desequilíbrios reais de suas contas, provocados pelos encargos dessa dívida, e vendeu a imagem de competência de sua administração com a implementação do *Choque de*

Gestão. Inaugurou, com isso, um período, que se prolongaria até o final de seu segundo mandato, em 2010, em que se garantiria um grande desconhecimento da situação real das finanças do estado e em que, para assegurar o mito do “déficit zero”, sua administração se eximiria de adotar iniciativas efetivas para o equacionamento de sua dívida.

Na verdade, como se procura discutir em seguida, nem todos os ganhos obtidos neste período podem ser atribuídos ao programa *Choque de Gestão*, nem os melhores resultados fiscais amplamente divulgados na imprensa nacional, com base no conceito de “resultado orçamentário” podem ser considerados, como o governo procurou transmitir, como se com ele tivesse sido possível alcançar um ajuste estrutural das contas do estado.

2. O CHOQUE DE GESTÃO E O DÉFICIT ZERO: ILUSÕES CONTÁBEIS

2.1 CONTANDO COM AJUDA EXTRA¹⁶

Uma eficiente política de *marketing* patrocinada pelo governo mineiro na imprensa nacional deu ao *Choque de Gestão* notoriedade no país e garantiu aos responsáveis pela sua concepção e implementação dividendos financeiros, pelo fascínio que despertou em muitas administrações, com a sua exportação para outros estados. Segundo a imagem que se vendeu do programa, em apenas dois anos o governo mineiro conseguira sair de uma situação de penúria financeira, equilibrar suas contas, com a geração de superávits orçamentários e recolocar o estado nos trilhos do desenvolvimento econômico. Todavia, apesar dos frutos que com ele foram gerados e das ilusões que foram criadas em torno de seus resultados, é improvável que o mesmo tivesse obtido tanto sucesso se não tivesse contado com a ajuda de outros fatores intervenientes neste processo que não faziam parte de seu arcabouço.

16 As páginas que se seguem representam uma versão revista e atualizada do trabalho de Oliveira (2010), publicado no livro organizado por Oliveira & Siqueira (2010).

No campo fiscal, o programa procurou conciliar medidas emergenciais com medidas estruturantes. Com as medidas de curto prazo, seu objetivo foi o de dar respostas imediatas para o desequilíbrio financeiro do estado e criar as condições mínimas de governabilidade para a nova administração. Com as estruturantes, garantir a sustentabilidade fiscal intertemporal e permitir ao estado recuperar sua capacidade de atuar como indutor do desenvolvimento econômico e social. O Quadro 4.1 lista as principais medidas que foram adotadas no âmbito deste programa.

Quadro 4.1 - Governo de Minas: principais medidas adotadas no campo fiscal no âmbito do programa Choque de Gestão

Receitas	Gastos
Programa Modernizador da Receita: <ul style="list-style-type: none"> ● Adoção do Simples Minas ● Desoneração tributária de 150 produtos da cesta básica ● Simplificação de procedimentos tributários ● Inclusão de novas mercadorias no instituto de substituição tributária ● Adoção de medidas reativas à guerra fiscal ● Intensificação do combate à sonegação Revisão e elevação das alíquotas do IPVA, ITCD e das taxas; Melhoria da receita patrimonial (dividendos das estatais estaduais, remuneração dos serviços bancários, administração da rede bancária da folha de pagamento do estado); Reajuste no valor da Unidade Fiscal do Estado de Minas Gerais (UFEMG); Incremento das receitas da administração indireta (fundações, autarquias etc.).	Decreto de contingenciamento, em 2003, de 20% das despesas financiadas com recursos ordinários do Tesouro em relação aos valores executados em 2002: redução real de 5,9% das despesas de custeio e de 29,2% dos investimentos; Congelamento do salário do funcionalismo: queda real de 5% das despesas com salários; Reforma Administrativa do Estado: redução de 30% no número das secretarias, mediante fusão; exclusão de 1858 cargos comissionados; Revisão geral e extinção de benefícios do funcionalismo; Redução dos salários do governador, do Vice, dos secretários de estados e dos secretários-adjuntos; Centralização da folha de pagamentos do funcionalismo na Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão; Criação do sistema de compras do estado por meio de leilões eletrônicos; Aprovação das Parcerias Público-Privadas (PPPS), com o objetivo de obter recursos para a realização de investimentos.

Fontes: Oliveira & Riani (2006); Vilhena, Martins, Marini & Guimarães (2006)

Por mais força que essas medidas tenham tido para melhorar as finanças do estado, é improvável que teriam conseguido, em tão pouco tempo, mesmo por que muitas delas só se traduziriam em ganhos no médio e longo prazo, retirá-lo de uma situação de aguda crise fiscal e de paralisia da máquina pública e conduzi-lo ao paraíso do equilíbrio intertemporal das contas públicas, como cantado em verso e prosa no livro “O choque de gestão em Minas Gerais” (Vilhena, Martins, Marini e Guimarães, 2006). Na verdade, caso a economia não tivesse apresentado um comportamento altamente favorável a partir de 2003 e uma ajuda extra das receitas extraorçamentárias não tivesse sido dada ao governo, além de se ter contado com a contribuição obtida com a adoção do instrumento da *Contabilidade criativa*, certamente essa história não seria tão exitosa.

Sem contar com um quadro macroeconômico favorável em 2003, quando a economia mundial apenas começava a reencetar a marcha rumo a um período de forte crescimento e a economia brasileira ainda padecia dos efeitos residuais da desconfiança no Governo Luiz Inácio Lula da Silva, o programa de ajuste do governo teve de se apoiar predominantemente no corte dos gastos para diminuir o desequilíbrio fiscal. O período de “*caça ao gasto*” que marca este ano conseguiu produzir uma queda real de 3,1% das despesas correntes, com o congelamento dos salários do funcionalismo (queda de 5% reais no ano), contração real também de 5,9% das despesas de custeio e de 29,2% dos investimentos. Como as receitas correntes, apesar do baixo crescimento do PIB no ano, cresceram 3,4%, em termos reais, e o ICMS 5,2%, o governo conseguiu, no ano, reduzir o déficit orçamentário potencial de R\$ 2,3 bilhões para apenas R\$ 227 milhões, o que pode ser considerado um feito, mas que contou com a ajuda de receitas e economia de gastos extraorçamentários, que nada tinham a ver com o *Choque de Gestão*. Do lado das receitas, R\$ 223 milhões vieram do governo federal, relativos ao ressarcimento de despesas do estado com as estradas federais, que haviam sido negociados no último ano da administração Itamar Franco. Do lado dos gastos, o governo estadual deixou de pagar R\$ 250 milhões de encargos da dívida com a CEMIG, referentes à Conta de Resultados a Compensar (CRC), e o governo federal concordou com o seu pleito de abater R\$ 119,5 milhões do montante que teria de pagar à União, relativos aos encargos

da dívida renegociada, como uma espécie de devolução por ele feito de Bônus que havia emitido e colocado no exterior e que foi incluído na dívida intralimite. Ou seja, sem esses ganhos extras, mesmo o resultado orçamentário teria se revelado bem inferior.

Embora reconhecidamente ajustes fiscais sejam mais bem-sucedidos quando realizados pelo lado dos gastos, como foi feito no primeiro ano do governo, sabe-se também que estes apresentam limites políticos, sociais e econômicos pelo que podem representar para a paralisia da máquina pública e dos investimentos, para a insatisfação do funcionalismo e da população em geral, à medida que prejudicam a oferta de bens públicos. Por essa razão, dificilmente teria sido possível manter essa mesma política por tempo mais prolongado sem o governo se defrontar com fortes questionamentos e mesmo com uma situação que, não se pode descartar, poderia chegar a um quadro de ingovernabilidade. A melhoria substancial do quadro macroeconômico, a partir de 2004, resolveu essa questão e *permitiu, ao governo, mudar a equação do ajuste, deslocando o seu principal instrumento para o lado da receita*. A tabela 4.2 mostra a importância que o crescimento econômico conhecido pelo estado a partir deste ano propiciou para o seu programa de ajustamento fiscal.

Os ganhos espetaculares de receitas, em termos reais, obtidos a partir de 2004, que em alguns anos foram superiores a 10%, propiciaram, ao governo, não somente avançar na melhoria dos indicadores fiscais, em geral, enquadrar-se mais rapidamente do que se projetava nos parâmetros da LRF e, de quebra, começar a contar com mais recursos para a realização de investimentos públicos, o que já ocorreria com mais força a partir de 2005, quando também se abriram, novamente, as portas para seu retorno ao mercado de crédito. Esta situação mais confortável só seria interrompida em 2009, quando os efeitos da crise mundial deflagrada em 2007/2008 derramaram-se também sobre o Brasil e castigaram com maior severidade as economias com estruturas produtivas em que as *commodities* têm peso considerável, como no caso do estado de Minas Gerais, prejudicando mais fortemente sua situação fiscal. Em 2010, no entanto, superada a crise do crédito *subprime*, o PIB voltou a crescer mais fortemente que o do Brasil, impactando novamente de forma positiva as receitas do estado.

Além do crescimento mais espetacular que teve início em 2004, o governo foi beneficiado também, a partir deste ano, com o aumento das receitas das transferências do governo federal provenientes da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre os combustíveis em geral (CIDE-combustíveis), cuja aprovação, na Reforma Tributária de 2003 (EC 42/03), reservou 29% de sua arrecadação para serem distribuídos entre os estados e municípios. Só para se ter uma ideia do que este ganho representaria, cabe registrar que, tendo atingido o montante de R\$ 89,2 milhões no primeiro ano da entrada em vigor desta nova regra de partilha daquele tributo, este valor evoluiu para R\$145,7 milhões em 2005 e para R\$ 131,8 milhões em 2008.¹⁷

Tabela 4.2 - Variação real do PIB de Minas Gerais e das receitas do Governo do Estado (Em R\$ milhões de dezembro de 2010)*

Ano	Variação real do PIB de MG	Receitas (a preços constantes) *			Variação real anual (%)		
		Correntes	Corrente Líquida	ICMS ¹	Corrente	Corrente Líquida	ICMS
2002	3,7	25.034,4	19.649,9	14.712,4	-	-	-
2003	1,4	25.891,2	19.875,1	15.479,8	3,4	1,1	5,2
2004	5,9	28.239,1	22.243,1	17.089,6	9,1	11,9	10,4
2005	4,0	31.311,9	25.067,6	19.069,1	10,9	12,7	11,6
2006	3,9	34.245,9	26.988,0	20.362,8	9,4	7,7	6,8
2007	5,6	37.232,0	28.514,4	22.143,6	8,7	5,7	8,7
2008	5,2	42.574,3	32.305,6	24.721,6	14,3	13,3	11,6
2009	-4,0	39.141,2	30.839,0	23.262,1	-8,1	-4,5	-5,9
2010	10,9	44.113,7	33.179,2	26.271,7	12,7	7,6	12,9

Fontes: para o PIB - Fundação João Pinheiro/MG; para as receitas: Secretaria da Fazenda de Minas Gerais e Balanços orçamentários do Estado e Relatórios do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais da Prestação de Contas do Governador.

(*) – Valores corrigidos pelo IPCA de dezembro de 2010.

¹ Exclui juros, multas e dívida ativa.

¹⁷ Dados extraídos do site da Secretaria do Tesouro Nacional/MF em 22/02/2010.

Tabela 4.3 - Governo do estado de Minas Gerais: relações DP/RCL e DCL/RCL (%): 2002-2007

Ano	Despesas com Pessoal/RCL (%)				DCL/RCL (%)		
	Publicada (Executivo)	Ajustada (TCEMG)	Limite Pruden- cial	Limite LRF	Publicada (Executivo)	Ajustada (TCEMG)	Limite LRF
2002	73,06	72,00	57,00	60,00	262,65	262,65	232,15
2003	67,09	71,53	57,00	60,00	242,80	265,69	229,86
2004	58,16	64,67	57,00	60,00	224,39	239,84	227,86
2005	52,24	64,55	57,00	60,00	203,10	216,28	225,56
2006	53,71	57,39	57,00	60,00	189,08	202,05	222,96
2007	55,80	56,54	57,00	60,00	187,76	190,24	220,66

Fonte: dados elaborados a partir dos Relatórios do TCEMG de prestação de contas do Governador e Balanços Gerais do Estado

Por outro lado, é importante destacar que a evolução mais favorável dos indicadores fiscais e financeiros da LRF contou também com a ajuda extra do que atualmente é considerado como Contabilidade Criativa¹⁸: pelo menos entre 2003 e 2006, o cálculo realizado pelo Poder Executivo alargou indevidamente a base da Receita Corrente Líquida (RCL), de acordo com os Relatórios do TCEMG sobre a prestação de contas do governador, o que propiciou a antecipação de seu enquadramento nos limites de gastos com pessoal e endividamento estabelecidos pela LRF e, com isso, seu retorno mais rápido ao mercado de crédito.¹⁹ Embora depois de 2007 tenha se verificado uma convergência entre os valores da RCL calculados pelo Executivo e pelo TCEMG, como mostra a tabela 4.3, o fato é que, sem este ar-

18 Para uma melhor apreciação deste conceito e de seu significado, consultar o trabalho de Oliveira (2010).

19 Constitui um equívoco considerar que o aumento indevido da RCL prejudica a administração pública, pois isso representará mais despesas com o pagamento de encargos financeiros da dívida renegociada com a União, com a saúde e educação, dadas as vinculações existentes. Na verdade, os encargos da dívida renegociada com a União das administrações públicas são definidos em função da Receita Líquida Real (RLR), cujos critérios excluem as receitas mencionadas. Os gastos com saúde e educação são calculados de acordo com parâmetros especificamente tratados em lei e estes se referem, de modo geral, a receitas tributárias próprias e de transferências constitucionais.

tifício, os resultados alcançados com o Choque de Gestão não teriam sido tão espetaculares nos primeiros anos como os divulgados pelo governo.

De qualquer forma, mesmo considerando que o *Choque de Gestão* teria, em alguma medida, contribuído para reduzir as dificuldades orçamentárias do estado, considerando os ganhos com ele obtidos tanto pelo lado das receitas como dos gastos, não se pode desconsiderar, de um lado, nem a importante ajuda extra que recebeu dessas outras forças para a sua melhoria, nem, de outro, que, apesar da propaganda oficial, não se conseguiu de fato, retirar o estado “inferno fiscal” em que se encontrava em 2002, abrindo-lhe, com o programa, as portas do paraíso para o crescimento econômico sustentado, apoiado numa sólida condição fiscal, liberta das amarras do endividamento. Uma análise do desempenho real das contas públicas durante a gestão Aécio Neves confirma que esta situação se encontrava longe de ser alcançada, apesar do discurso triunfante do governo.

2.2 DESFAZENDO O MITO DO DÉFICIT ZERO

O conceito utilizado pelo governo do estado de Minas Gerais, durante a administração Aécio Neves, para vender a imagem de que conseguira alcançar o equilíbrio das contas públicas, zerando o déficit público, foi o de *Resultado Orçamentário*. De fato, analisando os dados da Tabela 4.4, é possível constatar que, desde 2004, as contas do governo se tornaram superavitárias, à luz deste conceito, depois de amargar seguidos anos de déficit. E ainda que, embora essa inflexão tenha ocorrido neste último ano, já em 2003 o governo começava a colher frutos do ajuste realizado e do ambiente macroeconômico mais favorável, considerando que o déficit potencial projetado de R\$ 2,3 bilhões para este ano acabou reduzido a R\$ 227 milhões.

Este é, no entanto, um conceito enganoso - e qualquer técnico mais bem preparado de finanças públicas sabe bem disso -, por incluir, do lado das receitas, as Operações de Crédito, as quais, apesar de constituírem receitas que ingressam nos cofres públicos, representam uma dívida contratada que terá de ser paga no futuro. Por isso, o conceito

pode transmitir a falsa imagem de uma situação de equilíbrio, quando, na verdade, essas contas se encontram em desequilíbrio.²⁰

Tabela 4.4 - Governo do Estado de Minas Gerais: Resultados Orçamentários e Operações de Crédito
1998-2010 – (R\$ 1.000,00 correntes)

Ano	Resultado orçamentário, incluídas as Operações de Crédito*	Operações de Crédito (OP)	Resultado Orçamentário, excluídas as Operações de Crédito*
1998	-687.379	5.939.221	-6.626.660
1999	-440.512	93.664	-534.176
2000	-389.181	147.516	-536.697
2001	-1.334.301	54.608	-1.388.909
2002	-874.341	70.104	-944.445
2003	-227.873	21.746	-249.619
2004	90.651	11.739	78.912
2005	221.654	63.656	157.998
2006	81.127	252.967	-171.840
2007	190.101	196.302	-6.201
2008	623.970	556.257	67.713
2009	299.296	1.305.741	-1.006.445
2010	566.779	1.598.425	-1.031.646

Fontes: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Relatórios técnicos sobre a prestação de contas do Governador – 1998-2009; Secretaria da Fazenda do Estado de Minas Gerais. Relatórios anuais de execução orçamentária: 2003-2010.

(*) Déficit (-); superávit (+)

Se excluídas as Operações de Crédito do lado da receita (conforme terceira coluna da tabela), os resultados deixam de se apresentarem tão espetaculares como no quadro anterior, mas, mesmo assim, não há como negar sua evolução mais favorável no período considerado: além de redução expressiva dos desequilíbrios orçamentários após 2003, o estado conseguiu registrar superávits em três anos, 2004, 2005 e 2008. O retorno de déficits mais elevados em 2009 e 2010 pode ser explicado, sobretudo, pelos efeitos da

20 Para uma análise mais detalhada deste conceito, consultar o trabalho de Oliveira (2009).

crise econômica mundial que derrubou as receitas do governo, especialmente no primeiro ano.

Tabela 4.5 - Governo do Estado de Minas Gerais: Resultado Primário (RP) e Receita Corrente Líquida (RCL) 1998-2010 – (R\$ milhões correntes)

Ano	Resultado primário (RP)*	Receita corrente líquida (RCL)**	RP/RCL (%)*
1999	127,0	8.878,5	1,4
2000	1.575,6	9.629,8	16,4
2001	270,6	11.412,9	2,4
2002	448,8	12.542,0	3,6
2003	1.057,1	14.306,0	7,4
2004	1.523,3	16.696,0	9,1
2005	1.928,3	19.550,3	9,9
2006	1.937,1	22.083,4	8,8
2007	2.308,8	23.803,7	9,7
2008	2.971,3	29.242,5	10,2
2009	1.732,7	29.118,5	5,9
2010	1.851,1	33.179,1	5,6

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

(*) Superávit (+) Déficit (-).

(**) Valores publicados pelo Executivo.

Um indicador que revela melhor o desempenho das finanças públicas e também a força e consistência do ajuste realizado é o que espelha a capacidade do governo de economizar recursos para efetuar o pagamento dos encargos de sua dívida, de forma a impedir que o seu crescimento, no tempo, se torne motivo de preocupação para seus credores sobre sua capacidade de solvência. Conhecido como *Resultado Primário*, este indicador, em Minas Gerais, apresentou uma trajetória bastante favorável no período, como se constata na Tabela 4.5, evoluindo de níveis mais ínfimos nos primeiros anos após a assinatura do contrato da dívida com a União (até 2002) para níveis elevados entre 2003 e 2008, próximos de 10% da Receita Corrente Líquida (RCL) do governo. O declínio registrado neste

indicador, em 2009 e 2010, deve-se, como já discutido, à crise econômica, que minou as receitas do estado e reduziu sua capacidade de geração de superávits primários. Estranhamente, este não foi, no entanto, um conceito explorado e divulgado pelo governo para divulgar os bons resultados que vinha obtendo na gestão das suas finanças.

O conceito de *Resultado orçamentário*, além de conter elementos da receita que podem resultar em equívocos na avaliação do desempenho real das finanças do governo, podendo, portanto, transmitir uma falsa situação de equilíbrio, ainda esconde, no caso brasileiro, por força da legislação e regulamentação do contrato da dívida com a União, despesas incorridas com o pagamento dos encargos dessa mesma dívida, que deixaram de ser pagos e que, por essa razão, não transitam pelo orçamento, sendo diretamente contabilizadas em seu estoque, podendo, portanto, só serem percebidas pela análise de seu balanço patrimonial.²¹ Este fato torna, ainda mais uma ficção, o *Resultado orçamentário*, para avaliação do desempenho e do resultado efetivo das contas do governo. Para essa avaliação, que considera, portanto, a totalidade dos encargos da dívida não pagos pelo governo, o conceito relevante é o de *Resultado Nominal*, que o governo Aécio Neves deixou de divulgar para o público, ao longo de todo o seu mandato, para não prejudicar o mito do *déficit zero*.

A Tabela 4.6, cujos dados podem ser extraídos, inclusive do site da Secretaria da Fazenda do Estado de Minas Gerais, nos balanços orçamentários e nos Relatórios de Gestão Fiscal, mostram a evolução

21 Foi a própria Lei 9496/97 que tratou da renegociação da dívida dos governos subnacionais com a União, que abriu essa brecha para a contabilização à parte dos encargos que não fossem pagos, ou seja, do valor que superasse o limite de 13% da RLR previsto anualmente para este pagamento. No seu art. 6º, § 2º estabeleceu que “os valores que ultrapassarem o limite [previsto para o pagamento dos encargos da dívida pelas administrações que fizeram a renegociação com a União] terão seu pagamento postergado, sobre eles incidindo os encargos financeiros dos contratos de refinanciamento, para o momento em que os serviços das mesmas dívidas comprometerem valor inferior ao limite”. Mesmo com este amparo legal, o fato, entretanto, é que por não serem lançados no orçamento, este procedimento dificulta/impede uma leitura dos resultados fiscais obtidos pelo governo, por meio deste instrumento, dele retirando um importante papel que é o de oferecer informações à sociedade sobre suas ações e sua situação fiscal, independentemente do fato de não interferirem na execução orçamentária.

tanto do serviço da dívida não pago (juros e amortizações) ao longo do período em análise, quanto do *Resultado Nominal*, o qual revela, efetivamente, se o estado teria, ou não, se defrontado com um desequilíbrio em suas contas. Como se percebe, ao contrário da propaganda oficial, o estado teria incorrido em gigantescos *déficits nominais* durante toda a gestão do governador Aécio Neves, o que explicaria a manutenção da trajetória preocupante de crescimento da dívida pública também neste período. Tal fato se explicaria, analisado por este ângulo, principalmente pelo montante dos encargos da dívida que deixaram de ser pagos, correspondentes a 59% de seu total, os quais se incorporaram ao seu estoque, projetando encargos crescentes no futuro.

Tabela 4.6 - Governo do Estado de Minas Gerais: Serviço da Dívida Consolidada Pago, Resultado Nominal e Serviço total da dívida: 1999-2010 - (em R\$ milhões de 2010)

Ano	Serviço da dívida pago (1)		Resultado nominal* (2)		Serviço total da dívida (1+2)	
	Valores correntes	A preços de 2010	Valores correntes	A preços de 2010	Valores correntes	A preços de 2010
1999	1.298,3	3.306,3	ND	ND	...	...
2000	1.737,7	4.151,0	ND	ND	...	...
2001	1.649,3	3.556,9	-2.288,8	-4.936,0	3.938,1	8.492,9
2002	1.509,3	2.941,2	...	...	...	...
2003	1.618,8	2.746,3	-3.892,5	-6.603,6	5.511,3	9.349,9
2004	1.804,3	2.719,7	-2.988,0	-4.519,0	4.792,3	7.238,7
2005	2.055,0	2.964,3	-1.556,2	-2.244,8	3.611,2	5.209,1
2006	2.415,5	3.246,9	-2.060,1	-2.769,2	4.475,6	6.016,1
2007	2.602,1	3.287,6	-2.941,1	-3.715,9	5.543,2	7.003,5
2008	3.073,6	3.488,4	-6.122,8	-6.949,2	9.196,4	10.437,6
2009	3.295,0	3.536,9	-977,4	-1.049,1	4.272,4	4.586,0
2010	3.480,0	3.480,0	-8.365,3	-8.365,3	11.845,3	11.845,3

Fontes dos dados primários: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Relatórios técnicos da prestação de contas do Governador – vários anos; Secretaria da Fazenda do Estado de Minas Gerais. Relatórios anuais da Execução Orçamentária – vários anos.

(*) Déficit (-); Superávit (+).

Tabela 4.7 - Resultado Nominal, Receita Corrente Líquida e Receita Líquida Real:**Estado de Minas Gerais****2001-2010**

Ano	Resultado Nominal (RN)	Receita Corrente Líquida (RCL)	Receita Líquida Real (RLR)*	RN/RCL (%)	RN/RLR (%)
2001	2.288,8	11.412,9	8.179,1	20,1	28,0
2002	...	12.542,0	9.231,3	...	...
2003	3.892,5	14.306,0	11.450,4	27,2	34,0
2004	2.998,0	16.696,0	12.057,3	18,0	24,9
2005	1.556,2	19.550,3	13.198,1	8,0	11,8
2006	2.060,1	22.083,4	15.962,2	9,3	12,9
2007	2.941,1	23.803,7	17.494,2	12,4	16,8
2008	6.122,8	29.242,5	21.282,8	20,9	28,5
2009	977,4	29.118,5	23.234,2	3,4	4,2
2010	8.365,3	33.179,2	24.297,5	25,2	34,4

Fonte dos dados primários: TCEMG. Relatórios de prestação de contas do Governador – vários anos.

A expressividade do déficit nominal do governo, o qual tem alimentado o crescimento da dívida fiscal, fica mais evidente quando se considera sua representatividade como proporção da receita. Como mostra a Tabela 4.7, o déficit nominal, que corresponde, na ausência de outros fatores determinantes, ao serviço da dívida fiscal não pago, atingiu, em alguns anos, como proporção da Receita Corrente Líquida (2001, 2003, 2008 e 2010), percentual superior a 20%. Em relação à Receita Líquida Real, essa proporção é ainda mais expressiva: ultrapassou a casa dos 30% em dois anos, 2003 e 2010 e, em mais (2001, 2004 e 2008), a dos 20%, situando-se em níveis mais reduzidos apenas nos demais anos da série.

Na teoria das finanças públicas, a dívida só aumenta por quatro motivos: 1) para cobrir desequilíbrios orçamentários provocados por gastos primários superiores às receitas; 2) para a realização de investimentos para os quais não se conta com recursos orçamentários suficientes; 3) para a cobertura de despesas emergenciais e de passivos imprevistos que surgem e para os quais não se conta com dotações orçamentárias; e 4)

para o refinanciamento da dívida e de seus encargos, quando não se dispõe também de recursos orçamentários para o seu pagamento.

Até mesmo por força do contrato da dívida assinado com a União, em 1998, o governo do estado tem conseguido, desde a administração Itamar Franco, gerar superávits primários para efetuar, ainda que parcialmente, os encargos financeiros da dívida renegociada. De outro lado, devido à asfixia financeira por ele enfrentada, os investimentos realizados só voltaram a adquirir alguma expressividade a partir de 2004-2005, tendo atingido, em 2010, R\$ 3.993,6 bilhões. Mesmo adotando a hipótese bastante simplificadora de que todas as novas contratações de empréstimos realizadas entre 2006 e 2010, que totalizaram R\$ 3,7 bilhões, tenham sido destinadas para o seu financiamento, e deduzirmos este montante do estoque da dívida contratual no final de 2010, que chegou a R\$ 64,5 bilhões, ainda assim restaria um saldo de R\$ 60,8 bilhões, indicando que o seu crescimento não poderia ser explicado por este esforço adicional de investimento. Considerando, por último, que as despesas emergenciais e o surgimento de passivos contingentes (reconhecimento de “esqueletos”) não têm sido expressivos ao longo de todo este período analisado, o maior crescimento da dívida só pode ser explicado predominantemente pelos seus encargos que, por não terem sido pagos, tiveram de ser refinanciados, expressando o *déficit nominal* em que teria incorrido o governo.

Diante destes resultados, é possível concluir que o propalado *déficit zero* da administração Aécio Neves, bem como o decorrente ajuste estrutural das contas do estado, não teria passado de um engodo destinado a atribuir-lhe uma aura de competência e eficiência na gestão dos recursos públicos, e que a dívida, indiferente a este anseio, continuou mantendo-se impassível em sua trajetória de crescimento preocupante. É o que se discute na próxima seção.

3. A DÍVIDA EM EXPANSÃO, APESAR DO DÉFICIT ZERO: 2003-2010

Entre 31/12/2002 e 31/12/2010, a dívida contratual (DC) do governo do estado de Minas Gerais evoluiu, em valores nominais, de R\$

34.650,5 milhões para R\$ 64.475,8 milhões, como mostra a Tabela 4.8, uma variação de 87,2%. A dívida consolidada líquida (DCL), um parâmetro importante na definição do limite de endividamento dos entes federativos, mas impreciso para avaliar a sua efetiva condição, aumentou, neste mesmo período, de R\$ 32.941,7 milhões para R\$ 60.200,7 milhões, com uma variação nominal de 82,7%. Entre 2003 e 2010, a variação do Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA), calculado pelo IBGE teve uma variação de 56,67% e o Índice Geral de Preços (IGP-DI), calculado pela Fundação Getúlio Vargas, que é também utilizado como indexador da dívida dos estados com a União, de 63,73%. Isso significa que, em termos reais, considerando qualquer um destes indexadores, a dívida continuou em expansão, apesar dos elevados encargos que o estado vem fazendo para o seu pagamento, desde a assinatura do contrato com a União.

Para avaliar melhor as causas que têm garantido o crescimento da dívida do estado em níveis superiores às taxas de inflação, é importante analisar a sua composição, visando identificar as fontes credoras que mais têm provocado pressões sobre os seus níveis. A Tabela 4.9 apresenta a evolução da composição da dívida contratual do estado entre os anos de 2002 e 2010, fornecendo elementos para essa avaliação. É interessante notar que tanto a dívida do estado com a União como a dívida com a CEMIG conheceu, no período em análise, uma variação superior à taxa de inflação acumulada no período, indicando que ambas aumentaram, em termos reais, apesar do pagamento dos encargos realizados, significando que estes não teriam sido suficientes para se avançar na sua amortização. Apenas a menor expansão das “outras dívidas”, de 16%, *vis-à-vis* a inflação, permitiu que esta questão não se mostrasse mais grave, embora nos últimos anos da série, por ter o estado conseguido retornar ao mercado de crédito com o seu reenquadramento no limite de endividamento da Lei de Responsabilidade Fiscal, e de ter recommençado a realizar novos empréstimos, aquelas tenham voltado a crescer. Pelo que representam no conjunto da dívida do estado, algo próximo de 93%, e pela evolução desfavorável para esta questão, tanto a dívida com a União como a dívida com a CEMIG merecem uma análise mais acurada, visando identificar as razões de seu crescimento real.

Tabela 4.8 - Governo do Estado de Minas Gerais: evolução da dívida contratual e da dívida consolidada líquida: 2002-2010

(Em R\$ milhões)

Ano	Dívida Contratual (DC)	Dívida Consolidada Líquida (DCL)
2002	34.450,5	32.941,7
2003	37.238,0	34.735,2
2004	42.119,9	37.464,5
2005	42.293,4	39.706,8
2006	45.240,0	41.767,0
2007	48.960,1	44.692,7
2008	55.992,6	51.560,7
2009	56.405,9	52.264,4
2010	64.475,8	60.200,7
Varição nominal 2010/2002 (%)	87,2	82,7

Fonte: Dívida contratual: TCEMG. Relatórios de prestação de contas do Governador – vários anos; Dívida Consolidada Líquida: STN.

Tabela 4.9 - Governo do estado de Minas Gerais

Evolução da composição da dívida contratual: 2002-2010

(Em R\$ milhões correntes)

Ano	Credores			Total da dívida contratual
	União	CEMIG	Outros	
2002	28.502,9	2.015,7	3.931,9	34.450,5
2003	31.831,0	2.300,8	5.407,0	37.238,0
2004	36.841,2	2.459,7	2.819,0	42.119,9
2005	37.452,7	2.461,8	2.378,9	42.293,4
2006	39.738,3	3.252,6	2.249,1	45.240,0
2007	43.295,2	3.661,2	2.004,7	48.960,1
2008	48.974,9	4.190,7	2.827,0	55.992,6
2009	48.776,0	4.329,0	2.869,0	56.405,9
2010	54.843,4	5.070,4	4.562,0	64.475,8
Varição nominal 2010/2002 (%)	92,4	151,5	16,0	87,2

Fonte: TCEMG. Relatórios de prestação de contas do Governador – vários anos.

No caso da dívida com a União, como visto no Capítulo 1, os elevados encargos incidentes sobre o estoque da dívida renegociada pelo estado (IGP-DI + juros reais de 7,5% ao ano), associados a uma base considerável deste montante, têm feito com que os pagamentos obrigatórios exigidos pelo contrato, 13% da Receita Líquida Real, sejam insuficientes até mesmo para cobrir, em alguns anos, a própria correção da dívida, ocorrendo, portanto, um descolamento entre encargos/pagamentos e garantindo o seu crescimento real no tempo. Só para se ter uma ideia deste descolamento, basta registrar o fato de que enquanto o IGP-DI (que pode ser chamado de índice da “inflação da dívida”) acumulou uma variação de 206,3% no longo período que vai de 1998 a 2010, a do IPCA (o índice da inflação oficial) não passou de 122,7%, enquanto o deflator implícito do PIB (que pode ser considerado a “inflação do produto”) ficou em 176,7%.²² Apesar disso, e da importância que representaria para as finanças do estado alterações nestes parâmetros de correção desta dívida, não se tem notícia de que alguma iniciativa séria tenha sido adotada pelo governo de Minas, neste período, visando abrir caminhos para sua renegociação com o governo federal. O que é compreensível em face da fantasia que se criou em torno do mito do *déficit zero*. Afinal, desfrutando do *status* que lhe foi conferido pela sua obtenção, insistir nesta questão poderia levar até mesmo à perda de credibilidade do governo neste campo.

Em se tratando da dívida com a CEMIG, a situação chega a ser mais grave não tanto pelo seu montante quando comparado ao da União, mas aos seus custos, que são ainda mais onerosos, o que termina imprimindo-lhe uma velocidade de crescimento maior que a observada para a dívida com a União, mesmo por que o pagamento parcial de seus encargos tem sido bastante reduzido em face de seus encargos totais. Negociada, como visto no Capítulo 2, em 1995, pelo Governo Eduardo Azeredo, com encargos correspondentes à correção pela UFIR e, a partir de 2001, pelo IGP-DI acrescido de juros reais de 6% ao ano, os últimos foram imprudentemente elevados para 12% no final do Governo Itamar Franco, aumentando sobremaneira os seus custos

22 Para os valores destes índices, bem como para o seu significado, consultar o trabalho do TCEMG (2011).

para o estado e para o contribuinte, com o comprometimento de recursos dos cofres públicos para uma empresa que se encontrava com quase 80% do capital privatizado.

Durante o Governo Aécio, algumas modificações seriam introduzidas nas condições de remuneração dessa dívida, mas em tudo insuficientes para restabelecer as contempladas no contrato original e para aliviar as pressões sobre o endividamento do estado com essa empresa: de acordo com o 4º Aditivo do contrato com a CEMIG, de 23 de janeiro de 2006, manter-se-ia a correção monetária do débito do estado pelo IGP-DI, enquanto os juros reais sobre ele incidentes seriam reduzidos de 12%, que vigoravam desde 2003, para 4,009% ao semestre e 8,18% ao ano, *pro rata tempore*, capitalizados semestralmente, em 30/06 e 31/12, os quais poderiam ser elevados para 10%, no caso de o estado deixar de pagar três parcelas sucessivas, e para 12% em caso de inadimplemento, de acordo com as condições estabelecidas neste Aditivo. Além disso, para garantir o recebimento das parcelas que deveriam ser semestralmente feitas pelo estado até o ano de 2035, o Aditivo autorizava a CEMIG a reter até 65% dos dividendos de juros sobre o capital próprio a que o estado teria direito sobre os lucros ordinários distribuídos pela empresa, o correspondente a 7,23% do lucro líquido, e, caso estes fossem insuficientes, também dos extraordinários, podendo o percentual retido chegar a 100%, em ambos os casos, ou a 11,12% do total do lucro líquido da companhia. Uma situação tão favorável para a empresa que o Aditivo vetaria a possibilidade de o estado antecipar o pagamento de mais de duas parcelas da dívida, no caso do uso dos dividendos e juros sobre o capital próprio recebidos da empresa, e de mais de três parcelas, caso fossem utilizados, para essa finalidade, recursos próprios.²³

Não surpreende, assim, que com a manutenção de encargos tão elevados, apesar da redução dos juros reais contemplada neste 4º Aditivo, a dívida com a CEMIG tenha se mantido numa trajetória de acelerado crescimento, em nível bem superior ao da dívida com a União, com condições menos desfavoráveis, mesmo com o pagamento anual

23 Quarto Aditivo do Contrato da CEMIG com o estado relativo à dívida da CRC, de 24/01/2006.

de pelo menos parte de seus encargos pelo estado. Se, com este Aditivo, pode-se considerar que a generosidade dos juros reais de 12% ao ano do Governo Itamar Franco teria sido atenuada, sua fixação no nível de 8,18%, precedido da correção pelo IGP-DI não pode ser vista, também, como se o governo estivesse preocupado em aplicar um verdadeiro *Choque de Gestão* nesta dívida e em pavimentar o caminho para garantir o ajuste estrutural das contas do estado.

Se os elevados custos dessa dívida se encontram na base deste crescimento, também a insuficiência de pagamentos semestrais/anuais dos encargos em relação aos acordados no 4º Aditivo pode também ter contribuído para essa maior expansão. A análise desagregada dos fatores que teriam contribuído para tanto – correção e remuneração dos valores, montante dos encargos pagos em relação aos devidos, juros moratórios incidentes sobre parcelas em atraso ou não pagas etc. – exige o acesso às planilhas desta dívida, as quais, infelizmente, não estão disponíveis.

PRINCIPAIS CONCLUSÕES

De acordo com a Secretaria da Fazenda do Estado de Minas Gerais, a dívida contratual do governo atingiu, em dezembro de 2011, o montante de R\$ 69.230 milhões, registrando um aumento de R\$ 4.754 milhões em relação a dezembro de 2010. A dívida com a União respondeu por 76,2% deste aumento (R\$ 3.626 milhões), a da CEMIG por 12,2% (R\$ 579 milhões) e as demais dívidas por 11,6% (R\$ 549 milhões).

No mesmo ano, o estado pagou R\$ 3.961 milhões de encargos, o correspondente a 10,6% de sua Receita Líquida Corrente Líquida no ano, que atingiu R\$ 37.284 milhões, sendo que R\$ 3.612 milhões foram parar nos cofres de União, R\$ 173 milhões nos da CEMIG e R\$ 176 milhões destinados à cobertura de encargos (remuneração) do débito com outros credores. Apesar dessa sangria de recursos, o estoque da dívida não deu trégua em sua trajetória de expansão, indicando encargos crescentes no tempo.

A dívida do estado com a União representou, neste ano, 85,8% do total de seu endividamento (R\$ 59,4 bilhões), a da CEMIG 8,1% (R\$ 5,58 bilhões) e as demais dívidas 6,1% (R\$ 4,27 bilhões). Como as dívidas com a União e com a CEMIG respondem por 94% de toda a dívida do estado e seus custos são extremamente elevados, como discutido neste trabalho, é urgente a renegociação de suas condições para diminuir as pressões sobre suas finanças e reduzir o ímpeto de seu crescimento de modo a não torná-las impagáveis. No tocante às demais dívidas, enquanto o estado não equacionar esta situação com seus dois principais credores, recomenda-se adotar uma postura de prudência em novas contratações para evitar que não aumentem seu estrangulamento financeiro.

No que diz respeito à dívida com a União, o movimento que partiu de Minas Gerais, espalhou-se pelo Brasil e chegou à Câmara dos Deputados, onde foi formado um grupo para estudar, tratar da matéria e propor um projeto consensual para modificação de seus termos e condições. Aparentemente contando com a receptividade do governo federal são grandes as chances de que, finalmente, se possa chegar a uma solução satisfatória para essa questão.

As propostas que têm sido apresentadas para mudanças nos termos dos contratos da dívida, inclusive no Congresso na forma de Projetos de Lei (PLs) por vários deputados, tratam, com algumas variações: i) da troca do indexador, o IGP-DI, pelo IPCA ou SELIC ou ainda a TJLP; ii) da redução dos juros para 3% ou 2%; iii) da redução do limite de comprometimento da Receita Líquida Real (RLR) de 13% para 9%; e iv) da ampliação do prazo de pagamento da dívida, com a mudança da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Além destas, há propostas como a apresentada pelo senador Francisco Dornelles (PP-RJ) de substituir retroativamente a 1998 o IGP-DI pelo IPCA, o que daria ganhos financeiros consideráveis para os estados. De acordo com cálculos realizados pela Secretaria da Fazenda de Minas Gerais isto permitiria, ao estado, reaver R\$ 12 bilhões dos encargos que foram pagos, e, mais importante, de acordo com suas projeções, com o IPCA seria possível a liquidação da dívida em 2028, mesmo com um menor limite de comprometimento.²⁴

É uma proposta desejável e deve ser mantida na mesa de negociações, mas dificilmente será acolhida pelo governo federal pelos consideráveis prejuízos que representa para sua situação fiscal/financeira. De qualquer maneira, caso isso ocorra, seria mais recomendável que os recursos obtidos sejam destinados para o abatimento do estoque da dívida, reduzindo o limite de seu comprometimento de receita e dando folga ao orçamento, e não vinculados à realização de investimentos como se tem sugerido em algumas propostas, já que o fato destes virem carimbados não constitui garantia de que atenderão às reais necessidades dos estados em geral. Pavimentar o caminho para o

24 O Tempo. Belo Horizonte, 30/04/2012; Hoje em Dia. Belo Horizonte, 29/04/2012.

futuro para que o estado disponha de melhores condições para atender, com maior capacidade e eficiência, as demandas da população, parece, neste sentido, mais promissor do que realizar investimentos em áreas pré-determinadas que podem não corresponder às maiores carências dos estados.

Da mesma forma, deve-se ter clareza de que a mera redução do limite de comprometimento da RLR, desacompanhado de outras mudanças no indexador e/ou nos juros reais, embora melhore os fluxos orçamentários do presente, não resolve o problema, apenas jogando-o para frente, já que a dívida crescerá a uma velocidade ainda maior, penalizando as gerações futuras. Essa “fuga para frente”, que tem sido defendida por alguns governadores, inclusive o de Minas Gerais, deve, a todo custo, ser evitada para não frustrar o principal objetivo da renegociação, que é o de recuperar a capacidade dos estados de desempenharem suas funções e de fortalecimento das bases do federalismo no País.

Não justifica, também, a exigência sinalizada pelo governo federal que tem condicionado a aprovação de mudanças no contrato da dívida à aprovação da reforma do ICMS. Essas são questões que deve ser tratadas de forma independente. Pelos conflitos que carrega, se a renegociação depender da aprovação da reforma do ICMS, que vem se arrastando no Congresso, diante da diversidade de interesses dos estados nessa questão e das incertezas sobre os ganhos e perdas que provocaria para os governos subnacionais, esta dificilmente ocorrerá, e o governo federal poderá ter conseguido, com mais uma encenação, postergá-la novamente.

No caso da dívida do estado de Minas Gerais com a CEMIG, saindo da letargia em que se encontrava, o Poder Executivo encaminhou para aprovação da Assembleia Legislativa, em caráter de urgência, o Projeto de Lei nº 2700, de 30/11/2011, solicitando autorização para realizar operações de crédito com o BIRD, o Banco *Credit Suisse* e a Agência Francesa de Desenvolvimento, num total de R\$ 3,95 bilhões, que seriam destinados à troca de sua dívida. Pelas notícias divulgadas na imprensa, a CEMIG concederia um deságio de cerca de 30% na dívida de R\$ 5,6 bilhões no final de 2011, recebendo R\$ 3,5 bilhões

do total, enquanto o estado substituiria uma dívida com taxas de juros reais de 8,18% por outra, onde os juros seriam de 4,62%. Ainda não se tem informações sobre a conclusão deste processo, mas, se confirmada esta operação, não restam dúvidas de que tanto o deságio, quanto a troca de dívida com juros mais reduzidos, será benéfico para aliviar a situação financeira do estado, ainda que permaneça em aberto a identificação das razões que levaram a empresa a ser tratada com tanta generosidade pelo governo estadual.

Com a renegociação da dívida deslanchada, Minas Gerais conta com boas condições para começar a remover entulhos jogados por governos passados que obstam as ações do estado para descortinar novos horizontes para o seu desenvolvimento. Cabe aos que se lançaram à frente deste processo se manterem firmes nessa caminhada e, independente de filiações partidárias e ideológicas, reabrirem os caminhos de maior confiança no futuro para a população.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Anna O. Evolução e Crise da dívida pública estadual. *Texto para Discussão nº 448*. Brasília: IPEA, novembro de 1996.

ALVARENGA, Maria Eulália. Carta Aberta aos Deputados da ALMG e à População do Estado de Minas Gerais. *Revista Mercado Comum*. Belo Horizonte, maio/junho de 2012, pp. 8-10.

ANASTASIA, Antônio Augusto. “Antecedentes e origem do Choque de Gestão”. In: VILHENA, R; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; & GUIMARÃES, T. B. (organizadores). *O Choque de Gestão de Minas Gerais: política da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Pesquisa Endividamento dos Estados e Municípios*. Brasília, BACEN, 2012.

FUAD, N. & Equipe da SEF. “Equilíbrio das contas”. In: VILHENA, R; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; & GUIMARÃES, T. B. (organizadores). *O Choque de Gestão de Minas Gerais: política da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Secretaria da Fazenda do Estado de Minas Gerais. *Relatórios da Execução Orçamentária*. Belo Horizonte, 2004-2010.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. A “*post mortem*” da moratória mineira. *O Tempo*. Belo Horizonte, 15 de fevereiro de 2000.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto & GONTIJO, Cláudio. *Radiografia das finanças e trajetória da Dívida Pública do Estado de Minas Gerais: 1988-1996*. Belo Horizonte, Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, fevereiro de 1998.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de & Riani, Flávio. “Limitações e consequências do ajuste fiscal do estado de Minas Gerais no Governo Aécio Neves”. In: *Anais do XI Seminário sobre a Economia Mineira*. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2004.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. O déficit orçamentário zero no Governo Aécio: a contabilidade que engana. In: *RCA - Revista de Administração e Controle*. Rio de Janeiro: Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro, vol. II, n. 2, julho/dezembro de 2006.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Economia e Política das Finanças Públicas no Brasil: um guia de leitura*. São Paulo: Editora Hucitec, 2009.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. As finanças do governo do Estado de Minas Gerais: Choque de Gestão, situação e perspectivas. In: OLIVEIRA, Fabrício A. & SIQUEIRA, Wilson B. *As muitas Minas: ensaios sobre a economia mineira*. Belo Horizonte, Corecon-MG, 2010.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto e SIQUEIRA, W. B. (organizadores). *As muitas Minas: ensaios sobre a economia mineira*. Belo Horizonte: CORECON-MG, 2010.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Contabilidade criativa: como chegar ao paraíso, cometendo pecados contábeis – o caso do governo do estado de Minas Gerais*. ANAIS DO XIV Seminário de Economia de Diamantina. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG, 2010.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN/MF). *Nota Conjunta n. 30 STN/COAFI/CESEF/COGEP/CCONT*. Brasília, 22/06/2007.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *Relatório de Prestação de Contas do Governador de 2000*. Belo Horizonte, TCEMG, 2001.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *Relatórios anuais da prestação de contas do Governador*. Belo Horizonte, TCE-MG, 1998-2009.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *Relatório de Prestação de Contas do Governador de 2010*. Belo Horizonte, TCEMG, 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *A solvabilidade dos créditos da União com o estado de Minas Gerais. In: Acórdão n. 315/2007 – TCU/Plenário*. Brasília, 4/03/2007.

VARGAS, Neide C. *Estados no Brasil e controle fiscal e financeiro pela União no pós-Real*. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

VICTORINO, Walter Alves. *A dívida do setor público mineiro e o processo de sua renegociação com o governo federal nos Governos Eduardo Azeredo e Itamar Franco*. Belo Horizonte: Escola de Governo/Fundação João Pinheiro, 2002 (Dissertação de Mestrado).

VILHENA, R; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; & GUIMARÃES, T. B. (organizadores). *O Choque de Gestão de Minas Gerais: política da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

YAZBECK, Ivanir. *O Real Itamar: uma biografia*. Belo Horizonte: Editora Gutenberg, 2011.



FABRÍCIO AUGUSTO DE OLIVEIRA

Doutor em economia pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Professor da Escola do Legislativo do Estado de Minas Gerais, em Belo Horizonte, Minas Gerais, além de consultor de economia do setor público de órgãos nacionais e internacionais. Foi Professor-adjunto da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG) e da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Professor livre-docente da Universidade Estadual de Campinas, Professor visitante da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Professor da Fundação João Pinheiro, Professor colaborador da Fundação Getúlio Vargas e ainda secretário adjunto-geral da Secretaria da Fazenda de Minas Gerais no governo Itamar Franco, em 1999. Suas áreas de pesquisa são: política econômica, economia do setor público, economia brasileira, políticas públicas e economia regional. Publicou vários livros e numerosos artigos em revistas especializadas – nacionais e internacionais – nessas áreas.

CLÁUDIO GONTIJO

Doutor em economia pela New School for Social Research, em Nova York, Professor da Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG e do Curso de Mestrado Profissional em Economia da FEAD-Minas, Diretor da Velloso & Gontijo e professor licenciado da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). Foi assessor econômico do Governo do Estado de Minas Gerais e chefe da Assessoria Econômica da Secretaria da Fazenda de Minas Gerais no governo Itamar Franco; diretor da Fundação João Pinheiro; consultor da SUDAM; e professor e pesquisador do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da UFMG, CEDEPLAR. Suas áreas de pesquisa são: macroeconomia, economia monetária e financeira, economia internacional, economia brasileira e metodologia. Publicou vários capítulos de livros e numerosos artigos em revistas especializadas nessas áreas.

