

José Alex Rego Soares

A Dívida Interna Brasileira: o Processo de
Renegociação entre a União e os Estados.
O Caso de São Paulo.

Programa de Pós-graduação em Ciências Econômicas

PUC/SP.
São Paulo
2005

José Alex Rego Soares

A Dívida Interna Brasileira: o Processo de
Renegociação entre a União e os Estados.
O Caso de São Paulo.

Programa de Pós-graduação em Ciências Econômicas

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo,
Como exigência parcial para obtenção do título de
Mestre em Economia Política, sob a orientação do
Prof. Dr. Júlio M. Pires

PUC/SP.
São Paulo
2005

São Paulo, ____ de _____ de 2005

Dedico em especial a minha companheira, mulher e amada Érica, que esteve sempre ao meu lado e me fez terminar essa dissertação. E meu querido filho Yuri, que eu espero que um dia leia esse trabalho e entenda a minha ausência.

As idéias estão no chão você tropeça e acha a solução.

Sérgio Brito, Paulo Miklos e Branco Mello.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de fazer uma referência especial ao Prof. Dr. Júlio M. Pires, pela sua paciência e dedicação a esse orientando, sua confiança e esperança me fez mais forte para concluir esse caminho. Levarei não apenas seus conselhos úteis, mas também o exemplo de professor que fez uma opção de vida.

Ao Professor Doutor Carlos Eduardo Carvalho pela sua estima e coerência de vida, para ele um muito obrigado pela oportunidade.

A todos os demais professores que foram mais do que pacientes comigo.

Aos amigos alunos que fiz e levarei comigo essa amizade por toda a jornada da vida, em especial ao Danka.

Não poderia de fazer uma referência mais do que especial a Sônia pela paciência e dedicação com que me tratou. Muito obrigado.

Ao demais funcionários da PUC-SP, que me ajudaram tanto.

Em fim a todos aqueles que nesse período tiveram comigo, cobrando que eu terminasse essa dissertação, o meu muito obrigado.

Índice

Lista de Tabelas.....	VIII
Lista de Gráficos.....	IX
Introdução.....	01
Capítulo I-	
1-Abertura Financeira e a Estabilização da Economia Brasileira.....	04
1.2- A Transição e Construção de um Novo Modelo no Brasil.....	14
1.2.1- O Plano Real e Dívida Pública.....	23
Capítulo II-	
2-Um Breve Histórico da Dívida Externa.....	30
2.1-A Década de 1970 e 1980 e a Dívida Externa Brasileira.....	30
2.2- Da Dívida Externa para a Interna.....	36
2.3-As Dívidas Estaduais.....	40
2.14- Um Novo Arcabouço Jurídico Institucional	43

Capítulo III-

3-Em Busca do Ajuste.....	54
3.1-As Reformas Institucionais no Estado de São Paulo.....	56
3.2- A Crise da Dívida de São Paulo.....	58
3.3- O Banespa como Ator dentro do Programa de Renegociação da Dívida de São Paulo.....	64
3.4- O Programa de Reestruturação da Dívida	67
3.5- O Programa Estadual de Desestatização.....	80
3.6- O Impacto Anti-Social do Endividamento.....	83
4- Conclusão.....	87
Bibliografia.....	91
Anexos.....	98

LISTAS DE TABELAS

1.1. Afluência de capital para América Latina (1989-1992).....	11
1.2. Emissões Internacionais de Bônus pelos Países em desenvolvimento.....	12
1.3. Fluxos de IED líquidos para países em desenvolvimento 1973-1993.....	13
1.4. Balança de transações correntes - Brasil (1994-2002).....	18
1.5. Dívida interna líquida.....	25
1.6. Contas do setor público.....	26
1.7. Dívida líquida do setor público – pagamentos de juros reais.....	29
2.1. Panorama geral da dívida dos governos estaduais-1997.....	41
2.2. Renegociação das dívidas estaduais pela união-1999.....	42
2.3. Resultados fiscais de 1990-1994 e 1990 e 1998 (médias anuais).....	49
2.4. Situação fiscal dos estados em 2001: indicadores selecionados.....	52
3.1. Índices: variação anual.....	62
3.2. Serviço da dívida pública e investimentos do estado de São Paulo: 1997-2002).....	72
3.3. Dívida total e receita total: estado de São Paulo: 1995-2002.....	74
3.4. Dívida do estado de São Paulo segundo critérios da Lei de Responsabilidade Fiscal.....	77
3.5. Serviço da dívida: contratos da dívida renegociada com o governo federal.....	79
3.6. Despesas orçamentárias e investimentos em São Paulo: 1996-2002.....	85

LISTA DE GRÁFICOS

1.1. Reservas internacionais brasileiras: 1994-2002.....	22
3.1. Participação da administração pública no emprego formal no Brasil: 2000.....	63

INTRODUÇÃO.

A dívida interna brasileira é sem dúvida uma importante questão a ser estudada – mas, tão importante quanto, é a dívida interna dos Estados e com se deu seu processo de renegociação nos anos noventa – poucos são os trabalhos fora do âmbito do Governo até o momento que se dispuseram a tratar o assunto de maneira detalhada, não sabemos o porque ao certo de seu pouco interesse despertado até o momento. Seja por entender a maioria dos estudiosos que esse tema tenha um peso menor no debate da política econômica brasileira, ou seja, pelo fato que esse tema tenha sido colocado na arena de discussão de maneira desconexa da realidade – uma mera formalização do debate mais geral, político e ideológico que se vinha travando naquele momento, sendo a dívida interna dos estados subnacionais reflexo imediato do debate geral, tornando-se um elemento explicável quase por si só.

Compreendendo a relevância do tema, é o intuito desse trabalho demonstrar os elementos que achamos importantes: juros, abertura comercial e financeira, privatização e seus impactos na economia brasileira na década de 1990, mais especificamente na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). Combinamos os fatores internacionais e os domésticos para situar o tema dentro dessa discussão, ou seja, a conjuntura internacional e a implementação do Plano Real. As transformações que ocorreram no mundo e no Brasil, uma interseção entre as conjunturas internacionais e nossa capacidade e as escolhas feitas a partir das questões colocadas, como aumento das taxas de juros, metas inflacionárias, dívida pública e a suas conseqüências para o país como um todo. Por isso fez se necessário discutir pontos mais gerais, regressando à implementação do Plano Real e o Consenso de Washington, a fim de entrarmos no que queremos efetivamente mostrar, a evolução da dívida interna nos Estados.

O método de trabalho para isso não é o mais simples, mas entendemos que seja mais esclarecedor, já que a maioria dos autores trabalha com modelos que eliminam a temporariedade histórica, as condições sociais e políticas, em função disso não optamos por trilhar esse caminho, discorrer sobre modelos de administração da dívida pública. O trabalho de Giavazzi e Pagano (1990a) que busca estudar em seu modelo a questão da estrutura de prazos da dívida ótima no contexto de uma economia aberta, com taxas de câmbio fixas, livre mobilidade de capitais e um elevado estoque de dívida pública a ser rolado no decorrer de todos os períodos, ou ainda o modelo de Alesina, Prati e Tabellini (1990), onde se aborda a questão do risco de uma crise de confiabilidade, ou mesmo de um *default*, com um prêmio de risco da dívida a ser pago pelo governo, e por último o modelo de Calvo e Guidotti (1990), onde se analisam as questões ditas de mercado completo, sendo o governo nesse caso como um inovador financeiro, complementando o mercado mediante emissão de títulos, indexação dos preços da dívida pública. Pois bem - qualquer um desses três modelos poderiam muito bem se encaixar no escopo desse trabalho, porém entendemos que a abordagem apresentada é muito mais interessante no sentido de buscar entender o todo a partir de uma análise histórica econômica, já que as coisas não estão soltas.

Devido a essa construção, a dissertação foi dividida em duas partes. A primeira parte busca discutir a abertura financeira e a estabilização da economia, tendo o Plano Real como pano de fundo, desta maneira insere-se o tema da dívida pública. Ainda no primeiro capítulo temos dois tópicos que são: a transição do novo modelo para o Brasil e, finalmente, uma discussão sobre o Plano Real e a dívida pública.

No segundo capítulo faz-se um resgate histórico da dívida externa para chegarmos aos dias de hoje, a década de 1970 e 1980 são discutidas a partir da leitura da dívida externa, até entrarmos na década 1990, na qual se faz a metamorfose da dívida externa para a interna.

Finalmente, entramos nas dívidas estaduais e no seu processo de renegociação e construção de seu arcabouço institucional.

Dentro desse debate, no qual buscamos derivar a dívida pública até chegarmos ao ponto que nos interessa a dívida interna e discutirmos a dívida de São Paulo.

A evolução da dívida do Estado de São Paulo nos últimos anos governos Covas e Alckmin (1994/ 2002), fato importante e esclarecedor nessa discussão, já que o governo tem passado para a população a idéia de saneamento das contas públicas depois de um grande aperto fiscal do Estado. Na verdade, o que ocorreu a partir deste governo foi um forte ajuste fiscal, com venda de patrimônio público e contenção de gastos (principalmente sociais e com salários) e investimentos, com o objetivo de obter superávites primários e assim destinar recursos para o pagamento do serviço da dívida pública, prejudicando o desenvolvimento econômico e social do Estado de São Paulo. Ajuste fiscal que é colocado para a sociedade como saneamento das finanças públicas estaduais.

Este estudo tem o objetivo de analisar a evolução da dívida estadual e mostrar quais os fatores que levaram ao crescimento da dívida nos últimos anos. Portanto, é necessária uma avaliação da política econômica do Plano Real, do Plano Estadual de Desestatização e do refinanciamento da dívida estadual em 1997. Assim, estaremos mostrando os efeitos desse ajuste dentro das contas públicas e o esforço traçado pelo governo de São Paulo para garantir o pagamento do serviço da dívida estadual. Em uma comparação podemos ver como se gastou, com educação, saúde, saneamento, habitação, segurança pública, transportes e investimentos, para que se tenha uma idéia das perdas sociais que a opção tomada pelo Governo do Estado causou.

CAPÍTULO 1

1. Abertura Financeira e a Estabilização da Economia Brasileira

O Plano Real, em sua essência, é um modelo geral de estabilização¹ macroeconômico. Veio fazer frente a uma situação de total desestabilização monetária na qual se encontrava naquele momento a economia brasileira. O Brasil caminhava a passos rápidos para uma hiperinflação, com uma taxa mensal de 50,7% em junho de 1994, com uma taxa anual de 2.407% em 1994. Esse cenário estava levando a uma perda de confiança na moeda nacional, gerando um ambiente extremamente difícil, colocando em risco os fenômenos coletivos e sociais. O descrédito em relação à moeda nacional traz um desarranjo na economia. Essa perda de confiança na moeda de uma forma geral rompe a existência do valor das mercadorias, dos contratos e da riqueza, como destaca Belluzzo e Almeida (2002: 27)

“O metabolismo da troca, da produção, dos pagamentos depende do grau de certeza na preservação da forma geral do valor, que deve comandar cada ato particular e contingente. A reprodução da sociedade fundada no enriquecimento privado depende da capacidade do estado de manter a integridade da convenção social que serve de norma aos atos dos produtores independente”.

¹ Velloso (1997) realça que a estabilidade dos preços atingiu no Brasil um consenso nacional juntamente com a democracia como valor universal. É inegável que a estabilidade dos preços tem seu valor indissociável ao da estabilidade de um país, porém não entender que outros fatores são imperativos e indissolúveis para o desenvolvimento de um país e sua consolidação democrática, como distribuição de renda e justiça social são algo que nunca deve sair do nosso horizonte, sem isso não existe estabilidade de preços que resista à desigualdade social.

A situação de estabilidade de funcionamento das relações capitalistas depende dessa referência, de um padrão comum de valor. Logo, o processo inflacionário desnorteia essa padronização, levando a um efeito de total desarticulação do sistema produtor de mercadorias.

Nesse contexto, o Plano Real trilhou o caminho básico utilizado para conter a maioria dos grandes surtos inflacionários do século XX (Polônia, Alemanha, Hungria e Áustria).

O caminho foi buscar recuperar a confiança na moeda nacional, por meio da garantia de seu valor externo. A ancoragem na taxa de câmbio foi levada à beira das últimas conseqüências (diferente da Argentina que essa sim levou às últimas conseqüências) nesse caso e foi o grande trunfo no processo de estabilização monetária naquele momento, em 1994.

O Programa de Estabilização da moeda não se constitui um fim em si próprio. Ele faz parte de um conjunto de idéias que vieram a ser predominantes com o esgotamento do modelo keynesiano de expansão das economias capitalistas a partir dos anos 70 nos países centrais (via déficit público)². A estabilidade da moeda, ou seja, o fim do surto inflacionário, era condição mais do que necessária para implementar um conjunto de medidas que se sucederam desde então, denominadas neoliberais³. Nessa formatação que se tornou hegemônica coube explicação do fato de que a inflação era fruto do modelo de intervenção anti-cíclica da economia, via déficit público (Keynesiano).

O novo arcabouço teórico que veio substituir o antigo modelo de desenvolvimento econômico do pós-guerra se consolidou primeiro nos países centrais na década de 1980, não

² Em oposição às teses que sugerem papel relevante para a gestão da dívida pública como instrumento de política econômica. Veja-se a este respeito Pinheiro (2000 : 6).

“Barro (1974) inaugurou nova etapa nas discussões em torno do assunto. Valendo-se do princípio da equivalência ricardiana, o autor questiona a existência de efeitos reais (não neutros) da dívida pública. Em particular, sugere que a forma de financiamento do déficit orçamentário do setor público não é relevante no que concerne aos efeitos sobre o consumo e investimento. Essas conclusões acenderam o debate em torno do papel da gestão da dívida governamental; esta passou a ser vista mais como conjunto de ‘técnicas administrativas’ visando à manutenção da solidez fiscal e financeira do setor público, e menos como instrumento efetivo de política econômica, capaz de afetar os níveis de produto e emprego”.

³ O neoliberalismo surge na década de 1930, buscando adaptar as idéias do liberalismo, conforme destaca José N Pompeo (2003, p. 42; 43).

demorando muito para se transformar em verdadeiro dogma para um conjunto de economistas desses países centrais. Logo em seguida essas teorias foram rapidamente absorvidas nas economias periféricas, em especial no começo da década de 1990 elas ganham destaque nas economias da América Latina.⁴

As teses neoliberais foram apresentadas de maneira que pudessem transmitir o máximo de credibilidade acadêmica e o mínimo de conotação político – ideológica. A construção desse suporte com validade científica, dando a essa nova linha de pensamento um ponto de sustentação, consolidado com base no discurso da credibilidade e eficiência do mercado, frente a um quadro de estagflação da economia. Aos olhos dessa corrente trata-se de um mercado que não estava atrelado ou sob a forte tutela do Estado (como foi consolidado no pós-guerra).

Com a desregulamentação da economia, via menor intervenção do Estado como regulador, implementaram-se privatizações de empresas estatais (ver anexo 1) e significativa queda de barreiras protecionistas e abertura financeira, expondo toda economia ao setor externo. Essas medidas, de um modo geral, vieram dar plena liberdade de movimentação aos agentes econômicos, privilegiando a racionalidade – contrapondo dentro desse discurso os interesses cartoriais que se encastelaram dentro da máquina do Estado. A liberdade de alocação, a livre mobilidade dos agentes para se deslocar a fim de encontrar o seu ponto “ótimo”, em função da sua capacidade de ajuste automática frente às variações apresentadas pelos demais agentes do mercado, efetivaram assim sua superioridade de resposta às contingências do dia-a-dia, frente ao modelo de desenvolvimento de Estado autóctone. A partir desse conjunto de argumentos, a conjuntura econômica fica pautada por um novo *mainstream econômico* nos anos de 1990, de maneira absoluta.

⁴ Quando falamos da América Latina, entendemos nesse caso os principais países: Argentina, Brasil, Chile, México e Venezuela.

Essas teses assumiram a forma de “policy-oriented” nos documentos do Banco Mundial, vinculando claramente as políticas de estabilização monetárias, com as reformas estruturais mencionadas no parágrafo logo acima, como bem observou Pompeo (2003 : 48).

O Plano Real, apesar de ser um plano geral de estabilização, no seu primeiro momento buscou no seu desenrolar consolidar as teses liberais (neoliberais) justamente pautadas nesses processos de desregulamentação do Estado, abertura comercial e financeira, desmontando as estruturas de um Estado Nacional Desenvolvimentista.

Os passos seguintes dessas ações no Brasil basearam-se num cenário internacional em que as teses liberais vinham sustentadas por uma ação política, denominada “Consenso de Washington”.

O fato marcante dessa consolidação teórica e política ocorreu durante o seminário mundial realizado em Washington⁵, no início dos anos de 1990, que reuniu a elite política e econômica mundial - quando o economista John Williamson acabou decodificando as bases fundamentais para uma nova fase virtuosa do capitalismo, sem limites para sua expansão e trazendo para o centro dessa expansão os países periféricos, buscando uma integração entre o centro e periferia, dotando os novos parceiros da economia internacional de uma chance única de integração no chamado mundo da modernidade globalizada⁶ (Chesnais F, 1996; Hirst P Thompson G,1998; Eichengreen Barry, 2000).

⁵ Em novembro de 1989, reuniu-se em Washington, um conjunto de políticos, economistas e intelectuais de um modo geral – convocados pelo Institute For International Economics e no Latin America Adjustment. Ver Sodré (1997, pg. 39). No qual o pano de fundo se colocava qual integração era possível para o país, uma integração dentro de uma divisão internacional do trabalho - debate esse que o Brasil já tinha superado há muito tempo, a eficiência da divisão internacional do trabalho. Ver Trade Policy in Brasil: the case for Reform. Banco Mundial, 1989.

⁶ O termo “Global” surgiu no começo dos anos 80, nas principais escolas de administração dos E.U.A, conhecidas como “busines management schools” – Harvard, Columbia, Stanford, o termo logo ganhou popularidade no mundo empresarial e financeiro.

A integração dos países periféricos seria feita a partir de um conjunto de reformas, que seriam indispensáveis para inserção dos mesmos dentro da nova realidade econômica e política que se colocava no horizonte próximo.

No caso das economias da América Latina, o objetivo central não era apenas estabilizar as economias e orientar para o mercado, mas em particular trazer a coordenação da economia para o mercado (Bresser Pereira, 1999), sepultando em definitivo o modelo baseado na substituição de importação (S I). Por conseguinte, o ‘Consenso de Washington’⁷, conclui Stiglitz (1998 : 03):

“...sustentou que bons desempenhos econômicos exigiam comércio liberalizado, estabilidade macroeconômica e a fixação correta de preços. Uma vez que o Governo resolvesse essas questões – essencialmente, uma vez que o governo ‘saísse do caminho’-, os mercados privados produziriam distribuição e crescimento eficientes.”

Para Williamson, as economias periféricas (em especial os países da América Latina) deveriam passar por um programa de estabilização e gestão de reformas econômicas que permitissem alçá-las à condição de mercados emergentes, constituindo novos espaços sadios de valorização do capital financeiro internacional.⁸ Portanto, o fim da inflação era uma condição indispensável para os defensores dessa tese não só aqui no Brasil, mas em todos os países que passaram por graves problemas inflacionários na década de 1980 e 1990 (Arida, 1989; Belluzzo, 1989; Costa, 1989; Tavares, 1997; Torre, 1997; Oliveira, 2003).

O programa de estabilização ficaria baseado em três aspectos mais gerais, com uma forte ligação, uma situação de interdependência entre eles: 1) a estabilização

⁷ Ver Cachanosky (2003 : 33 à 57), uma visão na qual não identifica a responsabilidade sobre o Consenso de Washington nas crises e indo além, nunca se aplicou de fato essa políticas na América Latina.

⁸ Nesse caso entendemos que seria importante destacar o acordo da Basileia: Para buscar constituir um ambiente saudável para as atividades bancárias, foi criada em 1975 um Comitê de Supervisão da Atividade Bancária, pelos chefes dos bancos centrais do grupo dos dez (G 10). Em 1988, foi instituído o acordo da Basileia I, um compêndio de recomendações, diretrizes e padrões , a fim de preservar a estabilidade financeira nacional e internacional, instituindo regras de conduta que visam orientar e padronizar o sistema financeiro, preservando os bancos de crises dentro da economia internacional.

macroeconômica, 2) a mudança do papel do estado na economia, como impulsionador do processo de industrialização, via modelo de substituição de importações⁹ e 3) a abertura dos mercados (financeiro e comercial).

Alcançada a estabilização da economia – via controle cambial e redução dos níveis de inflação – diminuiria os riscos de desvalorização do capital financeiro internacional em sua jornada global por maiores retornos, levando a uma crescente desregulamentação desses mercados. (Carvalho, 2000; Carvalho, 2001: 2; Tavares, 1993: 77; Belluzzo, L. G, 1.999)¹⁰.

Dessa forma, os países periféricos (ver em especial A.Sampaio, 1998; M. C.Tavares, 1999) perdem seu papel enquanto articuladores diretos do processo de desenvolvimento econômico, permitindo assim que estes tivessem melhores condições de atuar como gestores do valor da moeda, através de ações cada vez mais constantes no mercado cambial e monetário. Belluzzo (1999: 85) conclui que.

“Os países da periferia, até então submetidos às condições de ajustamento impostas pela crise da dívida, foram literalmente capturados pelo processo de globalização, executando seus programas de estabilização de acordo com as normas dos mercados financeiros liberalizados. Em primeiro lugar, é preciso entender que a regra básica das estabilizações com abertura financeira é a da criação de uma oferta de ativos atraentes que possam ser encampados pelo movimento geral da globalização. Neste rol estão incluídos títulos da dívida pública, em geral curtos e de elevada liquidez; ações de empresas em processo de privatização; bônus e papéis comerciais de empresas e bancos de boa reputação;

⁹ A mudança do perfil do Estado na economia, de “interventor”, em última instância definidor de uma estratégia de desenvolvimento, para “regulador”, é situação mais do que necessária para cumprir esse quadro. O processo de privatização tira (reduz os dispêndios) do setor público suas funções estratégicas em troca de menor gastos com investimentos e custeios, dando proporcionalmente mais receitas e transferindo as atividades mercantis à esfera tipicamente de mercado.

¹⁰ Não poderíamos de deixar de realçar a importância da taxa de câmbio como fator de estabilização da moeda, juntamente com a taxa de juros um componente inibidor importante do consumo. A sintonia fina entre esses dois macro- preços gerou as condições de sucesso do plano real, como plano de estabilização. Claro que não podemos deixar de esquecer da primeira parte do plano, a criação da URV, mas essa não é o objeto de discussão.

e, posteriormente, ações depreciadas de empresas privadas, especialmente daquelas mais afetadas pela abertura econômica e pela valorização cambial”.

Dentro desse quadro, fica evidente o alto grau de dependência externa na qual o programa de estabilização nos remeteu – não é um efeito colateral ou uma casualidade do programa o enfraquecimento do poder de formulação de políticas (estratégicas) nacionais, transferindo para o exterior, ou seja, a perda dessa ferramenta nos torna reféns das decisões externas, logo esse elemento é parte do programa de estabilização, se não de maneira explícita na elaboração teórica, mas de maneira empírica no seu dia a dia.

Para fechar a trinca, a abertura comercial e a liberalização financeira, por sua vez, completariam as reformas, preparando as economias periféricas para receberem uma nova rodada de investimentos externos (investimentos estes que estiveram longe desses mercados durante toda década de 1980)¹¹, conforme demonstra a tabela 1, observamos a afluência de capital para América Latina, impulsionando o crescimento econômico¹².

Na tabela 1, fica bem claro a evolução das correntes de IED, saindo em 1989 de US\$ 8,32 bilhões, para US\$ 16,00 bilhões em 1992, com um crescimento de 93% em 3 anos no volume. O volume de bônus é exponencial ao seu crescimento, saindo de US\$ 833 milhões em 1989, para US\$ 12,27 bilhões em 1992. O capital acionário em carteira confirma essa tendência de crescimento dos fluxos internacionais.

¹¹ Belluzzo (1999, p85) explica bem esse movimento. “ a transformação dos países latino americanos, de doadores de ‘poupança’ em receptores de recursos financeiros. Isso foi possível graças à deflação da riqueza mobiliária e imobiliária observada já no final de 89, nos mercados globalizados. A recessão americana, que se prolongou até meados de 1992, e o ‘ estouro’ da bolha especulativa japonesa exigiram grande lassidão das políticas monetárias com o propósito de tornar possível a digestão dos desequilíbrios correntes e no balanço patrimonial de empresas, bancos e famílias, atingidos pelo colapso do exuberante surto de valorização de ativos que seguiu ‘a intervenção salvadora do Fed 1987”

¹² Conforme destacou Paul Krugman, estas medidas estariam na verdade baseadas na antiga crença da virtude vitoriana em política econômica como elemento chave para o desenvolvimento econômico : mercados livres e dinheiro saudável (“ Foreign Affairs” , jul/ ago de 1995 pág. 29)

Tabela 1.1 – Afluência de Capital para a América Latina (1989-1992)

(Em milhões de US\$)

	1989	1990	1991	1992
Correntes de IED	8.326	9.950	15.235	16.000
Bônus	833	2.589	6.832	12.272
Capital Acionário de Carteira *	-	98	4.120	4.195

Fonte: FMI (2003), Extraído de:

Ffrench-Davis e Griffith- Jones (1997)

* apenas novas emissões.

Os países em desenvolvimento, em especial o Brasil, aproveitando essa nova onda de disponibilidade de recursos no mercado internacional, buscaram atrair parte do fluxo de capital, emitindo bônus, conforme mostra a tabela 2, com taxas de juros generosas. No caso do Brasil vale realçar o paradoxo que as taxas de juros cumprem. De um lado elas têm um papel, inibidora do consumo e, do outro lado ao mesmo tempo ela é estimuladora para os investidores internacionais.

Os países em desenvolvimento saltaram em 1989 de um total de US\$ 5,48 bilhões, para US\$ 21,21 bilhões em 1993, multiplicando por 4 suas emissões em quatro anos. A América Latina mostra-se presente com 52% desse total de emissões, ou seja, US\$ 11,16 bilhões.

Tabela 1.2 – Emissões Internacionais de Bônus pelos Países em Desenvolvimento

(em milhões de US\$)

	1989	1990	1991	1992	1993
Países em desenvolvimento	5.487	6.164	12.527	23.574	21.218
América Latina	833	2.589	6.832	12.272	11.167
Argentina	-	21	795	1.570	941
Brasil			1.873	3.655	2.962
Chile			200	-	333
México	570	2.306	3.373	5.916	5.932
Ásia	1.601	1.630	3.099	6.014	4.930
Fluxos do IED líquidos					

Fonte: FMI (1997).

Os fluxos de IED líquidos, que caminharam para os países em desenvolvimento entre 1973 – 1993 (médias anuais), não foram totalmente globalizantes, houve uma clara opção por regiões que apresentassem um mínimo de condições de retorno desses investimentos. Conforme a tabela 3 demonstra, o continente africano praticamente manteve o mesmo volume de recursos de 1973 para 1993, chegando em determinados momentos a diminuir sensivelmente. O Oriente Médio juntamente com a Europa em Desenvolvimento apresentam

uma linha regular de fluxos, sem grandes oscilações. A Ásia e América Latina saltam de maneira vertiginosa dentro da participação do IED, multiplicando por cinco a América Latina e multiplicando por quinze a Ásia, um verdadeiro fenômeno de credibilidade por parte desses países junto ao mercado internacional, um sinal de segurança aos capitais.

-Tabela 1.3 – Fluxos de IED líquidos para países em desenvolvimento 1973-1993

(em milhões de
U\$S)

	1973-1976	1977-1982	1983-1989	1990-1993
África	1,1	0,8	1,1	1,4
Ásia	1,3	2,7	5,2	19,8
América Latina	2,2	5,3	4,4	11,0
Oriente Médio e Europa	-1	2,5	2,6	1,6
em Desenvolvimento				
Total	3,7	11,2	13,3	34,2

Fonte: ONU Extraído de: Chesnais

(1994).

Os anos 1990 foram sem dúvida um período de grandes aportes de capital para os países em desenvolvimento e o Brasil soube de alguma maneira se aproveitar disso.

Niemeyer Neto (2003: 208)¹³, destaca que nesse período de liberalização financeira dos anos 1990, os países selecionados receberam até o momento de suas respectivas crises; segundo o autor o seguinte volume de recursos internacionais (em valores de 1999):

- a) Brasil: entre 1994 e 1998, US\$ 220 bilhões;
- b) México: entre 1988 e 1994, US\$ 50 bilhões;
- c) Leste Asiático (com ênfase na Coreia): entre 1988 e 1997, US\$ 260 bilhões.

Podemos afirmar que a afluência de capitais veio favorecer em muito o Plano Real, em função do grande volume recursos disponíveis nos países centrais, somada à queda da taxa de juros nos EUA e em outros países centrais. Assim sendo, a América Latina e em especial o Brasil, tornaram-se atraentes a um novo ciclo de investimentos internacionais.

A afluência desses capitais é anterior ao Plano Real, ou seja, já havia uma tendência em se buscar novos mercados. O Plano Real se beneficiou enormemente desse movimento de capitais na sua implementação e não ao contrário, de que o Plano Real foi responsável por uma nova onda de recursos internacionais.

1.2. A Transição e Construção de um novo modelo no Brasil

Ao fim do processo de estabilização da moeda, com controle inflacionário começa, se é que podemos designar dessa maneira, a implantação do segundo momento do conjunto do programa. Como já destacamos, o plano Real faz parte de um conjunto de idéias que visa não

¹³ Niemeyer Neto destaca em Palma (2000^a), que as três diferentes rotas de crise financeira derivam-se das diversas formas pelas quais esses países tentaram lidar com o problema da absorção do influxo repentino de capitais.

Rota 1, adotada pelo México, via expansão de crédito direcionada para as famílias.

Rota 2, adotada pela Coreia, dirigida para o setor privado.

Rota 3, adotada pelo Brasil, aumento das reservas, altos graus de esterilização e altas taxas de juros.

apenas a estabilizar a moeda, como a aplicar uma série de reformas na economia, reformas estas que para serem implementadas, faz-se necessária uma nova base política de sustentação de uma nova hegemonia política.

Belluzzo & Almeida (2002: 385) destacam esse ponto da seguinte maneira:

“A associação da política econômica do Plano Real com o ciclo político – tal como este foi concebido pela primeira vez por Kalecki – não deve desconsiderar que a política econômica implementada entre 1994 e 1998 foi apresentada como etapa de construção de um novo ‘modelo’ de desenvolvimento, cujas características centrais podem ser resumidas no binômio abertura e competitividade, dado o suposto da estabilidade inflacionária. O fato de que a política econômica tenha reunido condições internas e externas para servir ao ciclo político e a ele tenha se subordinado como nunca certamente alterou o ritmo da ‘convergência’ esperada e ampliou os desajustes provocados pela nova estratégia, sem, no entanto, alterar sua essência”

A perda do papel estratégico do Estado como agente impulsionador do desenvolvimento capitalista no Brasil, juntamente com sua característica de agente anti-cíclico de acordo com as teorias keynesianas, colocaram o Estado em segundo plano frente a sua nova função de guardião da moeda, uma mudança não apenas econômica como política de suas atribuições. Essas mudanças implicariam em reformas estruturais profundas¹⁴.

Entre as principais transformações recomendadas está a priorização absoluta da política econômica na geração de superávits primários fiscais, elevando as receitas do setor público e reduzindo suas despesas, colocando-se como condição mais do que indispensável e

¹⁴ A implementação dessas reformas colocou em cena um novo agente, diferente daqueles que foram responsáveis pela constituição do Estado brasileiro – são os *technopols* – economistas ortodoxos, formados nas principais escolas americanas “*business management schools*”. Responsáveis pela tarefa de desmonte do Estado.

permitindo a geração de saldos financeiros a serem canalizados para a manutenção da estabilidade da moeda.¹⁵

A mudança apresentada no novo papel do Estado periférico, simplificada através do conceito de “ajustes fiscais”, implicaria em uma grande reforma patrimonial e em profundas alterações na pactuação federativa, tendo como expressões diretas os processos de privatização das empresas estatais, a reestruturação dos sistemas de previdência pública, a redução do número de trabalhadores no setor público (com o fim da estabilidade do emprego e sucateamento das condições de serviço) com uma política de austeridade, arrocho salarial e a revisão completa das relações intergovernamentais, conforme ressalta Fiori (1997).

Dentro desse arranjo que passa o Estado brasileiro na década de 1990- mais precisamente a partir do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso – temos ainda uma ampla abertura comercial via queda das barreiras tarifárias e não tarifárias, a reforma fiscal. Assim podemos verificar o esforço despendido para alçar o país nessa nova onda.

As políticas apresentadas logo acima se encaixam num contexto maior, ou seja, o contexto da globalização dos mercados, principalmente no que diz respeito à esfera produtiva e à financeira.(Tavares, 1998: Carvalho 2000; 2003: Belluzzo, 1999)

Esse conjunto de medidas em que destacamos em especial a abertura comercial e financeira levada ainda a uma sobrevalorização cambial- gerou uma grande distorção nas contas nacionais, em especial na Balança Comercial, como podemos verificar na tabela 4, logo abaixo. O resultado é visível, crescimento do déficit em transações correntes desde 1994, que chegou à ordem de US\$ 33,4 bilhões em 1998, seu ápice, permanecendo elevado, mas numa linha descendente (graças ao esforço de gerar um superávit da balança comercial),

¹⁵ Carneiro discute essa passagem de modo muito apropriado em “ As Instituições Multilaterais e o Brasil: Bird e FMI .Campinas : Abril 2003 . “ Assim os déficits públicos poderiam existir mas teriam que ter um caráter anti-cíclico não pró- cíclico como então observado” Carneiro R, 2003: 4.

tendo já em 2002 sinais mais positivos, nesse ano o Brasil presenciou um déficit de US\$7,69 bilhões.

Pompeo (2003: 80) destaca ainda que não foi só um problema de déficit que essa política nos proporcionou, já que em nome de uma inserção maior no mercado globalizado em vez de ganharmos, perdemos.

“A abertura do mercado interno às importações permitiu a redução da nossa participação na pauta de exportação – de 1,4% para 0,8%, no período 1994-1998-, o que só fez acentuar nossa dependência em relação ao capital externo.”

Baer (2002), também chama atenção para essa questão, ou seja, globalizamos perdendo espaço no mercado internacional, saindo de 1,5% em 1980, para 0,8% em 1998.

Tabela 1.4- Balança de Transações Correntes - Brasil (1994-2002)(em
milhões
US\$)

Anos	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Balança	10.466	-3.466	-5.599	-6.753	-6.624	-1.283	-753	2.642	13.126
Comercial									
Balança de	-1.689	-17.972	-23.502	-30.458	-33.416	-25.335	-24.224	-23.215	-7.693
Transações									
Correntes									
Balança de	12,94	13,48	8,666	-7,907	-7,97	-7,822	-2,262	3,307	302
Pagamentos									

Fonte: Banco
Central do Brasil.

Desde o início do Real, o governo procurou atrair mais capitais para a economia brasileira. Para isso, utilizou-se do expediente dos juros altos, para que se pudesse acumular reservas internacionais para poder comportar suas necessidades de financiamento externo, tal mecanismo em sua essência foi perverso.

O governo federal utilizou elevadas taxas de juros, como destaca Carvalho (2002), com três objetivos principais: *a) sustentar a apreciação cambial, b) segurar a esperada expansão do consumo, decorrente da queda da inflação, para que não ocorresse nova aceleração inflacionária e c) dar continuidade à política de atração de recursos externos de*

forma a elevar as reservas e garantir recursos suficientes para o pagamento dos compromissos externos, que cresceriam com a abertura da economia.

Porém, em dezembro de 1994, o Plano Real sofreu o impacto da crise Mexicana¹⁶ e o governo foi obrigado a elevar ainda mais a taxa de juros como forma de proteger o câmbio e desestimular a demanda interna, buscando reverter o crescimento do déficit em transações correntes. Por outro lado, buscou-se atrair capitais de curto prazo para cobrir o déficit no balanço de pagamentos. A taxa de juros do Brasil era a mais alta do mundo em termos reais (Batista Júnior, 1996), sendo que a taxa over/selic passou de 46,8% a.a. em fevereiro para 65% a.a. em março de 1995.

Essa política de juros altos levou a uma situação delicada para o conjunto do país, pois os juros altos criaram um estrangulamento na atividade econômica nesse último período, no qual as taxas médias de crescimento econômico de 1994/2002 foram de 2,7%, contra os 6,0% em média de 1929/1980 ou ainda dos 6,8% no período de 1950/1980 como realça Carneiro. R (2002).

Os anos da década 1990, no que diz respeito à taxa de crescimento da economia brasileira, foram semelhantes aos anos da década de 1980, com resultados muito poucos significativos. De 1980 a 1990 a média foi de 2,2%. A partir do ano 2000 vimos, até o presente momento, sinais ainda piores na média de crescimento – entre 2000/2003, a média ficou em 1,87% do PIB.

A lógica dos juros altos atinge todos, em especial o consumidor no que tange ao seu poder de compra (haja vista que capacidade de endividamento se torna inviável, em função do alto custo). Além disso, atua diretamente no processo de crescimento da dívida. Os caminhos

¹⁶ A crise mexicana teve os sintomas de um crise clássica de Balança de Pagamentos, tais como déficit em Transações Correntes, apreciação cambial e o recurso a capitais de curto prazo, como destaca Griffith Jones (1996) e Carneiro (2002).

trilhados na década de 1990 foram em especial muito severos com o crescimento, como vimos no parágrafo logo acima.

Assim, prevalece uma lógica perversa, a dívida é alta porque a taxa de juros reais é elevada, enquanto as taxas de juros são elevadas em função da preocupação da credibilidade das contas públicas serem sustentáveis no longo prazo. Portanto, é preciso que as taxas de juros sejam altas para incentivar a entrada de capitais. Como a credibilidade é baixa e o risco alto, a única compensação para o investidor é propiciar a ele uma taxa de retorno, uma lucratividade média acima do que os outros mercados mais estáveis possam oferecer.

Dentro desse mecanismo que se criou gerou-se um outro fator importante que exigiria mais discussão acerca da indexação da dívida (Herrera,2002: 19).

No caso do Brasil *“a dívida pública está intimamente relacionada com questões do setor financeiro e da gestão da política monetária”*

A indexação à taxa Selic, com a maturidade curta da dívida, acaba limitando o papel da política monetária, portanto o Banco Central está estritamente constrangido a elevar a taxa de juros em função da estabilidade, sustentabilidade da dívida pública. Assim, tem outro reflexo, o da intervenção do Banco Central no mercado de câmbio, para não deixar a moeda flutuar para além do nível estabelecido, Belluzzo (1999: 84).

A partir do momento em que o mercado antecipa o comportamento do agente financeiro, a política antiinflacionária perde credibilidade.

No ano de 1996 as taxas de juros caem, passadas as turbulências da crise mexicana. Em dezembro de 1995 a taxa over/selic era de 38,9% a.a. e chega a 23,9% a.a. em dezembro

de 1996. É a partir da crise asiática¹⁷ que a taxa de juros é novamente elevada como forma de estancar a fuga de capitais do país.

Com a crise asiática em 1997 (gráfico 1.1) o Brasil sofre um ataque especulativo e as reservas caem de US\$ 62,2 bilhões em agosto para US\$ 51,1 bilhões em novembro, levando o governo a reagir, elevando os juros de 22,0% a.a. em outubro para 43,3% a.a. em novembro. Os juros altos atraíram capitais externos de natureza especulativa e voláteis, levando as reservas externas ao patamar de US\$ 73,8 bilhões em abril de 1998.

Em agosto de 1998, a crise russa¹⁸ eclode com a moratória e a desvalorização do rublo, assustando os investidores internacionais. A crise se alastra pelo mundo, afetando fortemente o Brasil. A perda de reservas chega a US\$ 26,1 bilhões entre o fim de agosto e novembro. O Banco Central elevou o teto dos juros duas vezes: para 34,2% a.a. em setembro e depois para 41,5% a.a. em outubro na tentativa de estancar a perda de reservas. Nesse momento, mesmo com elevação das taxas de juros as reservas continuaram a cair (em função da pouca credibilidade em que se encontrava o país).

A lógica nesse momento é outra – quanto maior a taxa de juros, maior é o risco de um calote e, portanto uma sinalização de fragilidade do modelo (moedas conversíveis e moedas não conversíveis) Belluzzo (1999) e Carneiro (2002: 232). Há, em janeiro de 1999, uma maxidesvalorização do real, com um novo choque de juros, sendo o fim do regime de paridade cambial fixo. Desde então, a taxa de juros, vêm se mantendo em níveis elevados, nunca menos dos 15% a.a, seu padrão de queda é inferior ao padrão internacional, tornando-se inelástica frente às situações de bom desempenho de outras variáveis econômicas e

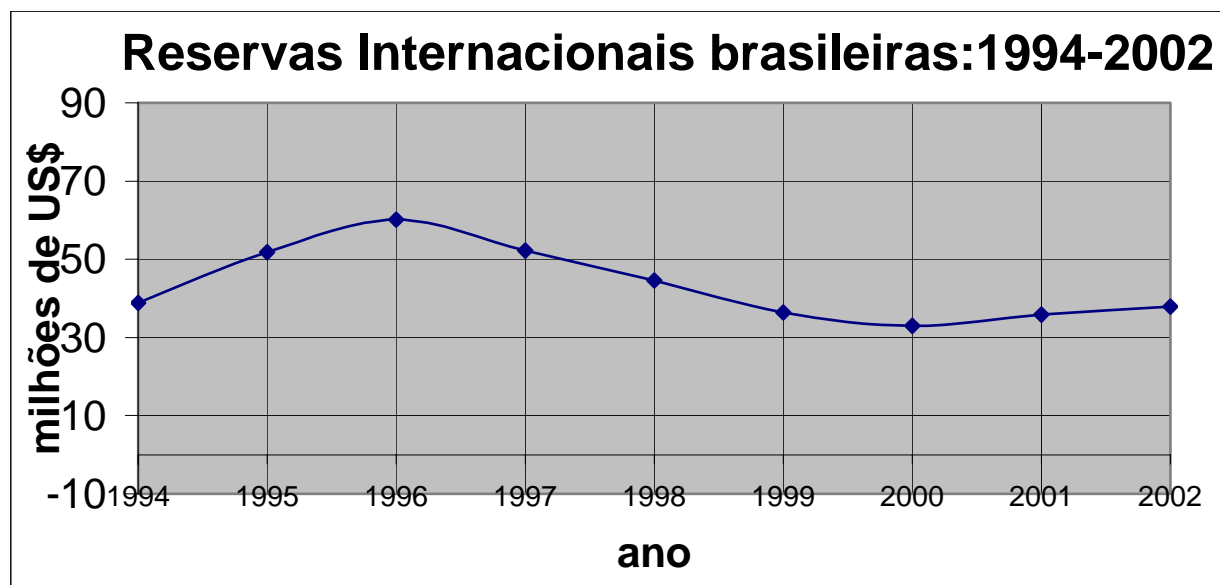
¹⁷ Segundo Carneiro (2002: 262); a crise asiática tem uma dimensão financeira, fruto imediato de um ciclo de ativos fundados em empréstimos externos, mas que em última instância estava amparada no processo de liberação financeira doméstica.

¹⁸ Como bem destaca Carneiro (2002: 263) “A moratória Russa é um marco nesse processo de contágio global ao transmiti-la para o núcleo do sistema, onde ficou claro pela primeira vez que ação de emprestador de última instância por parte do governo seria insuficiente para cobrir a perda dos investidores”

extremamente sensível a qualquer tipo de variação dos fundamentos macroeconômicos, da política interna ou externa, sendo seu viés de alta tipicamente de um país periférico.

O ano de 2003 não amenizou os altos índices da taxa de juros, pelo contrário, tivemos taxas de 25,5% a.a, mantendo-se na casa dos 16,5% a.a no final do ano até segunda ordem.

Gráfico 1.1



Fonte: Banco Central do Brasil- Relatório Anual (1994-2002)

O Plano Real e a utilização de juros elevados trouxeram graves conseqüências para nossa economia, como a estagnação econômica e o aumento do desemprego. Outros resultados negativos foram a elevação da dívida interna e externa e, conseqüentemente, dos gastos com juros, encargos e amortizações.

1.2.1. O Plano Real e a Dívida Pública

O endividamento em si não é um fenômeno desagregador. A busca de crédito para o financiamento de uma atividade produtiva nova ou a busca de um país para superar um gargalo de uma atividade, ramo, setor estratégico que faça impulsionar o seu desenvolvimento é até certo ponto bem vinda e necessária muitas vezes.

Como ressalta Benecke (2002: 202)... *“Esse processo foi experimentado no plano Marshall na Europa, na União Européia com países membros menos avançados como Grécia, Irlanda e Portugal e, em nível internacional, através do banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional e dos bancos regionais de desenvolvimento.”*

A questão não é o fato do endividamento, senão as suas características, seu uso, dimensão e sua origem e desenvolvimento. No caso do Brasil dos anos 1990, fica evidente que a evolução da dívida pública não foi para financiar um ramo estratégico da economia ou desenvolver o setor produtivo como um todo. Na verdade, o que o Brasil realizou nos últimos trinta anos foi um processo de ajuste patrimonial, com a justificativa de gerar liquidez e abater o principal da dívida.

No caso do Plano Real a dívida pública tem uma relação direta com a opção que o Banco Central e o Ministério da Fazenda do Governo Fernando Henrique Cardoso desenharam para o Brasil, atrelando a política de estabilidade da moeda, via taxa de juros e sobrevalorização da moeda, no seu primeiro mandato. Essa engenharia levou a grandes distorções e aprofundou o nível de endividamento da nossa economia.

Em 1994, a dívida líquida total do setor público “DLTSP” (que é composta por dívidas da União, Estados, municípios e estatais, menos seus créditos), que inclui a dívida interna e

externa, equivalia a 28,1% do PIB. Em 1998 chegou a 42,4% do PIB e em maio de 2001 atingiu 51,9% do PIB. Em valores, passou de R\$ 153,1 bilhões em 1994 para R\$ 618,5 bilhões em maio de 2001. O FMI e o governo trabalhavam com um cenário nenhum pouco realista, para não dizer muito otimista em relação à dívida, um valor de R\$ 750 bilhões em setembro de 2002. Mas os números oficiais foram mais altos, totalizando em dezembro de 2002 R\$ 881,1 bilhões, 56,53 % do PIB. A dívida total dos Estados e Municípios passou de 9,0% do PIB em junho de 1994 para 17,7% do PIB em junho de 2001. Em dezembro de 2002, a dívida dos Estados e Municípios já somava 18,8% do PIB, demonstrando o impacto negativo da política neoliberal nas contas públicas.

A tabela 1.5 sinaliza claramente sua trajetória (fulminante) de crescimento após o Plano Real. A dívida interna líquida teve um crescimento de 24,8 pontos percentuais de 1994 a 2002, dobrando em níveis percentuais, saindo de 20% do PIB, para 44,8%, algo sem precedentes e muito preocupante. A Dívida Interna Líquida do Setor Público (DILSP), exclui créditos diversos do setor público.¹⁹

¹⁹ Entre os créditos excluídos realçamos: depósitos no sistema bancário e no Banco Central, e disponibilidade e aplicações derivadas do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e outros fundos institucionais.

**Tabela 1.5 – Dívida interna líquida
do
setor público 1994-2002**

Ano	DILSP (% PIB)
1994	20.0
1995	25.5
1996	29.4
1997	30.2
1998	36.9
1999	39.2
2000	39.7
2001	42.7
2002	44.8

Fonte: Versiani BC

(2002)

Tabela 1.6 – Contas do setor público.

	2000	2001	2002
Dívida Pública (%PIB)	48,8	52,6	56,5
Pagamentos de Juros (%PIB)	7,1	7,2	8,6
Resultado Fiscal Total (%)	-3,6	-3,6	-3,0
Superávit Fiscal Primário do Setor Público (%)	3,6	3,7	4,3

Fonte: (2003) Alex Baseado em dados oficiais para o Brasil – BC

Os dados da tabela 1.6 demonstram o esforço que foi aplicado para tentar conter o crescimento da dívida, sinalizando ainda outro elemento importante dentro da política fiscal, que muitas vezes passa despercebido frente a nossos olhos. A política fiscal é dotada de uma grande flexibilidade, revelando-se um importante instrumento de sinalização para os investidores, haja vista que frente ao crescimento da dívida, o resultado primário tem sido utilizado como indicador do compromisso do Governo em honrar ou tentar cumprir suas obrigações, sinalizando aos grandes credores que o Governo tem como dispor de recursos e o fará se necessário, aumentando o superávit primário, a fim de honrar os compromissos futuros do serviço da dívida.

“ Essa flexibilidade da política fiscal revelou-se um importante instrumento de sinalização para os investidores. À medida que a dívida cresce, o resultado primário tem de aumentar para indicar aos investidores que o governo está disposto e será capaz de pagar as obrigações futuras do serviço da dívida”. (Herrera, 2002: 14,15).

A política fiscal brasileira, em última instância serve como lastro garantidor, uma forte sinalização aos investidores, um *kenesianismo*²⁰ às avessas (um grande sinal de que o governo tem como honrar seus credores), assegurando assim uma taxa de retorno sempre atraente e eficaz. Em última instância, o estado é o guardião do lucro dos investidores, um avalista. (Carvalho, 2001).

A respeito da política fiscal como instrumento de sustentabilidade da dívida pública e a utilização do resultado primário, podemos identificar nesse ponto uma diferença básica na utilização dessa ferramenta entre o Brasil e a Argentina, sendo o resultado primário um sinalizador do comportamento demonstrado por esses dois países, ou seja, como ambos se comportaram no tempo, dando uma boa explicação para a crise geral que levou a Argentina a uma situação de quase insolvência. Enquanto o resultado primário crescia no Brasil a bom tento, na Argentina ele praticamente se mantinha estagnado. Em 2000 ele representava 0,9% do PIB, caindo para 0,5% do PIB em 2001, uma péssima sinalização para os credores conclui Herrera, (2002: 17).

Conforme vemos na tabela 1.7, em 1994 a dívida interna era de R\$ 108,8 bilhões (21,6% PIB) e em maio de 2001 atingiu R\$ 488,9 bilhões, ou seja, 41,0% do PIB. A dívida externa do setor público era de R\$ 44,3 bilhões em 1994 e chegou a R\$ 129,5 bilhões em maio de 2001. O crescimento da dívida líquida total e a utilização de juros elevados levaram ao aumento das despesas com juros reais: R\$ 20,4 bilhões em 1994, R\$ 69,9 bilhões em 1998 e R\$ 75,0 bilhões em 1999, ou seja, um crescimento de 250%.

²⁰ Herrera (2002. p 37), vai mais longe afirmando que essa política fiscal leva a um tipo de redistribuição de renda ao contrário, conclui que.

“Tendo em vista a concentração da dívida pública pelos bancos, os juros pagos sobre a dívida pública interna constituem uma redistribuição da renda dos contribuintes para uns poucos intermediários financeiros”.

O que podemos notar é que existiu todo um esforço fiscal para se tentar estabelecer um lastro de confiabilidade para com os credores internacionais.

Todo esse esforço resultou em uma grande perda de divisas, mostrando claramente que a década de 1990 transformou o Brasil em um grande exportador de capital, fruto de uma série de mudanças implementadas desde o Plano Real, um plano de estabilização monetária que vai consolidar um novo modelo de desenvolvimento econômico para o Brasil. Tal modelo esse que visa tirar as condições de ação direta do Estado na intervenção da economia real para focar em uma ação financeira de intervenção do Estado na economia.

Tabela1.7 - Dívida líquida do setor público e pagamento de juros reais										
	1994		1995		1996		1997		1998	
	R\$	% PIB	R\$	% PIB	R\$	% PIB	R\$	% PIB	R\$	% PIB
Dív. Líq. Total	153,1	30,4	208,4	30,8	269,1	33,2	308,4	34,3	385,8	41,7
Dív. Int.	108,8	21,6	170,3	25,2	237,6	29,3	269,8	30,0	328,6	35,5
Dív. Ext.	44,3	8,8	38,1	5,6	31,5	3,9	38,5	4,3	57,1	6,2
Juros reais (R\$)	20,4		35,4		29,3		28,6		69,9	
	1999		2000		2001		2002			
	R\$	% PIB	R\$	% PIB	R\$	% PIB	R\$	% PIB		
Dív. Líq. Total	516,5	48,7	563,1	48,8	660,9	52,6	881,1	56,5		
Dív. Int.	407,8	38,4	451,8	39,1	530,0	42,2	654,3	42,0		
Dív. Ext.	108,7	10,3	111,3	9,7	130,84	10,4	226,79	14,6		
Juros reais (R\$)	75,0		53,2		53,0		53,0			
Fonte: Banco Central do Brasil (Boletim do Banco Central - jun/2001 e Nota para imprensa - jun/2001).										(em R\$ bilhões)

CAPÍTULO 2

Um Breve Histórico da Dívida Externa.

Antes de entrar em definitivo no assunto da dívida interna em questão, consideramos importante fazer um breve histórico da dívida externa, já que um assunto não exclui diretamente o outro e, em especial, porque entendemos que a questão da dívida externa também não está resolvida. Outro ponto pouco explorado é a conexão que entendemos que exista entre a dívida externa e a dívida interna, a partir de um processo que se dá, da troca da dívida externa pela dívida interna no início da década de 1990, como uma opção da condução da política econômica.

O Brasil enfrenta e convive desde muito cedo com a problemática da dívida externa. Esse tema é recorrente e encontrou-se sempre ligado de alguma maneira aos grandes problemas brasileiros e faz parte da nossa história e da América Latina como um todo [ver (Arruda, M, 1999), (Dawson. F Griffith,1998), (Goldenstein,1996), (Sunkel, 1986), (Maciel e Cano, 2002), (Baumann, e Mussi,, 2002)].

Entretanto, a situação da década de 1990 difere do que aconteceu no passado recente brasileiro, em particular na década de 1970, no que diz respeito à dívida externa.

2.1. A Década de 1970 e a Dívida Externa Brasileira.

A década de 1970 foi marcada por alguns fenômenos que determinaram os rumos da economia mundial e afetam a economia mundial até hoje, como o desmoronamento das pilastras de Bretton Woods, que norteavam a economia capitalista desde o pós-guerra, e o esgotamento da onda de inovações e a crise do petróleo em 1973, como sugere Carneiro (2002: 48). A década de 1970

ficou marcada pelo esgotamento da dinâmica de crescimento que as economias centrais presenciaram no pós-guerra, alastrando-se ainda para as economias em desenvolvimento, muito mais vulneráveis que as economias centrais, no que diz respeito ao seu principal componente energético, o petróleo, base da matriz energética.

Antes, porém na década na 1960 a dívida externa permaneceu sobre patamares aceitáveis, mantendo-se praticamente constante, contudo a partir de 1969, a dívida externa sofre um incremento. O ano de 1969 será um ano de inflexão que vai puxar um aumento significativo, é nesse momento quando o país se inseriu no mercado internacional à procura de empréstimos, dessa forma a sua dívida salta dos US\$ 3 bilhões que se tinha em 1967 para US\$ 12 bilhões em 1973, uma taxa média de 25,1% ao ano.

Com a primeira crise do petróleo em novembro de 1973, os preços do petróleo foram multiplicados por quatro, rompendo sua média histórica de US\$ 3 o barril, para US\$ 12 em 1974. Com a segunda crise do petróleo salta de US\$ 15 em 1978, para US\$ 21 em 1979, e chegando ao seu pico de US\$ 37 em 1981, com o destaca Baer (2002).

Ao ser deflagrada a primeira crise do petróleo, o Brasil importava mais de oitenta por cento do petróleo que consumia – o resultado foi uma conta de importação que saiu de US\$ 6,2 bilhões em 1973, para US\$ 12,6 bilhões em 1974. O saldo da balança comercial passou de US\$ 7 milhões em 1973, para um déficit de US\$ 4,7 bilhões em 1974.

Baer (2002) sugere que o Brasil tinha duas opções para enfrentar a crise do petróleo:

- A) Reduzir a taxa de crescimento de maneira radical, para conter as importações, não apenas ao que diz respeito à conta petróleo.
- B) Continuar trilhando o caminho do crescimento, que poderia implicar inclusive, mas não necessariamente, na perda de reservas cambiais do país, e que levaria a um aumento de sua dívida externa.

O Brasil optou pela segunda alternativa, até porque naquele momento existiam algumas implicações, que foram levadas em conta pelo governo do General Geisel.

Implicações não apenas de ordem econômica, mas que também eram implicações de ordem política.

As implicações de ordem política se dão com a substituição do General Emílio Garrastazu Médici da Presidência pelo General Ernesto Geisel. Esse fato em si não poderia significar o fim do “milagre econômico” promovido pela ditadura dos generais, ainda mais pelo fato de Geisel ser de um grupo estranho, que programa uma abertura lenta e gradual, rumo à democracia. Portanto, seria muito desgastante politicamente para o Governo Geisel interromper essa política de crescimento virtuoso. Para fora dos quartéis existia ainda uma sinalização da sociedade civil, haja vista que a oposição tinha ganhado de maneira incontestável as eleições de 1974.

O General Geisel não queria ser comparado negativamente com seu antecessor, já que o regime enfrentava críticas na área econômica, apesar dos altos índices de crescimento, não ocorria distribuição da renda, ao contrário havia mais concentração, portanto manter o nível de crescimento era uma tentativa de calar a oposição.

Segundo Baer (2003), buscar aprofundar a política de substituição de importação e continuar trilhando o caminho do crescimento só foi possível via aumento da dívida externa (financiamento externo). Sem esse aporte de capital externo seria impossível continuar a pagar a conta petróleo mais elevada, mantendo a importação de bens necessários à produção, bens esses relacionados ao II PND.

A opção de endividamento era plausível a longo prazo, segundo a ótica do Governo Geisel. A partir de uma visualização de futuras economias de recursos, propiciado por um programa de investimentos como o do II PND, somada com um aumento de divisas via implementação de uma nova pauta exportadora que agregava mais valor, teríamos uma situação mais do que adequada para gerar superávits comerciais suficientes para honrar as contas de juros e amortização.

Nogueira Batista (1987) chama atenção para o fato de que antes de 1973 esse volume de recursos captados no exterior estava associado a uma política de aumento das reservas internacionais, sendo que de 1968 a 1973, foram dois terços desses recursos direcionados para esta finalidade.

A partir de 1973, o perfil dessa dívida muda e aumenta vertiginosamente - a dívida líquida sai de US\$ 3 bilhões em 1973, para US\$ 31,6 bilhões em 1979, último ano do Governo Geisel. O aumento da dívida externa corroborou os altos níveis de crescimento da economia. Niemeyer (2002) destaca ainda que a poupança externa foi utilizada pela primeira vez como instrumento de alavancagem do crescimento, porque até então os mecanismos mais utilizados foram a poupança interna e a emissão de moeda.

A dívida contraída durante a década de 1970 foi a taxas flutuantes, em função do alto nível de recursos que sobravam no mundo. Porém, com o segundo choque do petróleo há aumento das taxas de juros e os serviços da dívida tornaram-se insustentáveis. Em 1979, o serviço da dívida representava 63%, das exportações, comparado aos 32,7% de 1973, dobrou, chegando em 1982 a 83,3% das exportações.

Na virada da década de 1970 para a década de 1980, o Brasil ainda apresentava índices robustos de crescimento. Em 1980 o produto interno bruto PIB cresceu 7,2% mantendo dentro da média histórica de crescimento dos últimos trinta anos²¹. Porém o ritmo já não tinha condições de ser sustentado, frente às graves restrições externas e internas que a apresentavam, segundo choque do petróleo, aumento das taxas de juros no mercado internacional e uma recessão nos países centrais.

A inflação no plano interno já era uma realidade que corroborava para um cenário pouco animador nos anos que viriam.

²¹ José Serra chama atenção desse dado em “ Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra”, que o Produto Interno Bruto brasileiro cresceu a uma taxa média de 7,1% a.a, sendo que isso levou a dobrar seu volume a cada dez anos, aumentando mais de dez vezes entre 1945 e 1980.

As exportações cresceram de US\$ 15,2 bilhões em 1979 para US\$ 20,1 bilhões em 1980, estabilizando assim o déficit comercial aos patamares de 1979. As importações aumentaram de US\$ 18 bilhões em 1979 para US\$ 22,9 bilhões em 1980, a participação dos combustíveis na pauta de importação cresceu de 33% em 1979 para 45% em 1980.

O ponto de estrangulamento que se apresentou nas contas nacionais era justamente a rubrica de serviço da dívida (os juros e amortizações) que se apresentava no balanço de serviços, sendo esta responsável por absorver mais da metade dos recursos gerados pelas exportações.

Frente a essa situação, que se tornava cada vez mais aguda, já que uma das possibilidades de amenizar o gargalo gerado entre os serviços da dívida e os recursos gerados pelas exportações seriam o financiamento desse déficit externo, naquele momento o mercado internacional se retrai, inviabilizando desta maneira a continuidade de altas taxas de crescimento da economia, haja vista que a saída encontrada para ajustar o descompasso de entrada e saída de recursos, foi uma recessão ajustando as importações via redução do consumo interno.

Desta maneira a década de 1980 fica marcada pela ruptura dos fluxos de recursos que durante toda década anterior foram bastante abundantes. O problema era grave para os países em desenvolvimento, já que não era só a questão da falta de recursos disponíveis no mercado internacional que se colocava, estava na hora de começar a pagar a conta.

Os países periféricos não apenas deixaram de ser importadores desses fluxos como passaram a exportar excedentes em função do pagamento da dívida externa.

A situação pesava em outra frente, já que os pagamentos a serem efetuados tinham uma taxa de juros contratada em um patamar muito baixo, os juros nominais situavam-se no meio da década de 1970, a 5%, em 1981 com flutuação esse juros nominais chegam na casa dos 19%, um impacto importante nas contas externas.

Carneiro (2002) destaca ainda que depois de 1985, houve uma supressão de recursos externos, em parte pela retomada de investimentos nos países centrais, marcando o ano de 1984 o

fim da recessão nesses países, paradoxalmente a retomada do crescimento das economias centrais intensificou ainda mais a crise da dívida, já não existia recursos para rolagem da dívida externa, já que os recursos foram direcionados para essas economias e havia ainda uma pressão maior para o pagamento dos montantes emprestados.

O impacto nas contas nacionais foi visível no déficit em transações correntes, os juros compõem cada vez mais peso, saindo de 51,5% em 1979, para 87,5 em 1982. Com falta de recursos externos para rolar a dívida e um déficit em transações correntes quase que totalmente comprometido com os juros e amortizações, em função desse quadro a opção desenhada foi a busca de um severo ajuste na balança comercial do país, estabelecendo uma política de superávit na balança comercial, a fim de sobrar recursos para se destinarem aos compromissos da dívida. Porém o esforço da balança comercial não foi suficiente para o equilíbrio das contas.

A situação não dava sinais de melhora no cenário internacional, em 1982 o México não conseguindo mais honrar seus compromissos declara moratória, dificultando ainda mais o cenário internacional²².

A dívida externa bruta brasileira nesse íterim presencia um aumento significativo, saindo de US\$ 93,5 bilhões em 1983, para US\$ 114,7 em 1989.

Entre os anos de 1985 e 1989, o Brasil transferiu em média US\$ 10 bilhões ao ano, no entanto apesar do esforço para o pagamento a dívida não deixou de crescer.

²² Frente a situação caótica que se apresentava aos países em desenvolvimento com seu endividamento, podendo levar a uma crise sistêmica, os organismos internacionais não tiveram outra saída se não administrar a crise e foi isso que aconteceu, Roberts descreve assim. “Administração da crise: O tratamento dado à crise mexicana do verão (calendário do hemisfério norte) de 1982 abriu um precedente para os demais casos. O governo dos EUA e o Banco de Compensações Internacionais ofereceram empréstimos – pontes de emergência a fim de evitar a inadimplência. Ao mesmo tempo o FMI desempenhava papel – chave na renegociação da dívida e na reestruturação de acordos entre bancos e devedores: os países foram obrigados a implementar medidas de austeridade e reformas econômicas, sendo os bancos instados a fazer maiores empréstimos. O próprio FMI assumiu a liderança como emprestador. Os bancos comerciais participaram com relutância, já que isso implicava riscos adicionais. Mas não deixava de ser lucrativo, pois altas comissões foram obtidas durante o processo de renegociação” Roberts (200:24).

Em 1982 a fuga dos fluxos financeiros dos países em desenvolvimento para os países centrais foi apontada como um dos fatores que estimulou os mercados de ações desses países. De agosto 1982 a outubro de 1987, o Índice Dow Jones, saltou de 780 para 3.600 pontos, um aumento de 5,6 vezes em cinco anos (ver Roberts, 2000:26)

Em 1989, frente à situação nada animadora da dívida dos países periféricos, abriu-se a possibilidade sobre mudanças nas negociações das dívidas externas com a introdução do *menu approach*, como destaca Baer (1993).

Uma possibilidade de desvalorização da dívida, ainda que muito limitada naquele momento, era algo muito importante para os devedores, em 1989 surge a proposta do Plano Brady²³. De um modo geral, ocorre naquele momento uma flexibilização das operações financeiras através do processo de securitização, titularização. A titularização foi a metamorfose dentro do padrão internacional de crédito, haja vista que esse mecanismo acaba expondo muito pouco os bancos internacionais, já que esse passam de emprestadores diretos para intermediários. A exposição dos bancos, em especial dos EUA, era alta na crise da dívida, em muitos casos a exposição superava o capital, no Manufacturers Hanover o índice de exposição era 2,6 vezes seu capital; para o Citibank, 1,7 e para Chase Manhattan, 1,5 vez²⁴.

A retomada dos fluxos internacionais para os países em desenvolvimento trouxe de novo a esperança de solução para a problemática da dívida externa. A década de 1990 entra para muitos economistas com a ilusão de que a dívida externa dos países subdesenvolvidos estava equacionada²⁵.

2.2 Da Dívida Externa para a Interna.

A década de 1990 traz consigo uma mudança importante no que diz respeito à composição da dívida líquida do setor público - DLSP, já detectada na década de 1980, como aponta Giambiagi (1996), em 1981 a dívida líquida do setor público saiu de 23,7% do PIB para 50% nos anos de 1983

²³ O Plano Brady veio estender, caso a caso, o suporte para os acordos realizados entre credores e bancos sob o Plano Backer. “ O principal mecanismo adotado foi a troca da dívida bancária pendente, com desconto, por títulos garantidos pelo Tesouro dos EUA. Esses novos títulos ficaram conhecidos como “ Bradies”. O México foi o primeiro a renegociar a conversão da maior parte de sua dívida nesses novos títulos” Roberts (2000 p. 25)

²⁴ Roberts (2000)

²⁵ A esse respeito ver, Baer, (1994), Braga, (1994), Coutinho, (1994) Belluzzo, (1996).

e 1985, voltando a recuar ao patamar de 40% do PIB em 1989 e 1990. Porém, os holofotes passam a ser apontados quase que exclusivamente para a temática da dívida líquida do setor público a partir do ano de 1995, passando o enfoque a ser interno.

Carvalho (2001) aponta quatro fatores que contribuíram de maneira incisiva para o expressivo aumento da dívida líquida do setor público logo após a implementação do Plano Real, que são:

- a) Uma política de juros altos: os juros consumiram de 1995 a 1998 a fatia de 19,75% do PIB nos três níveis de poderes, chegando 31,1% até 2000. Carvalho (2001. p09), conclui que “como houve pequeno déficit primário nos quatro anos (1995-98), 0,70% do PIB, o gasto com juros teve que ser coberto com aumento da própria dívida (em 1999 e 2000 o custo foi em parte coberto pelo superávit primário acumulado de 6,78% do PIB)”.
- b) “A política de esterilização do efeito monetário da acumulação de reservas externas” ou seja, um maior volume das reservas vem diminuir a dívida líquida, porém a necessidade de emissão subsequente da dívida interna acarreta um aumento nas despesas de juros
- c) “As políticas de ‘socorro’ a agentes econômicos em crise, em especial grandes bancos privados e públicos” movimento feito pelo governo com intenção de estabilizar o sistema financeiro em crise logo depois da estabilização monetária.
- d) “O processo de reconhecimento das dívidas passadas” ou seja os esqueletos que se arrastaram por anos e anos sem uma solução.

O conjunto desses quatro fatores dá a exata noção de como a dívida líquida do setor público se consolidou e cresceu na década de 1990.

Há ainda um fenômeno que precisamos realçar, ou seja, a mudança na composição da dívida líquida do setor público que ocorre principalmente entre os anos de 1991 e 1998, onde se deu a

ocorrência da substituição da dívida externa pela dívida interna, trazendo mudanças significativas no perfil da dívida brasileira, decorrente de uma opção na condução da política econômica que foi feita pelo governo brasileiro. Esse processo se deu basicamente de três maneiras : como aponta muito bem Carvalho, (2001: 10).

- a) *“A mais conhecida dentre elas foi o forte aumento da participação da dívida interna líquida total, decorrente da opção pela acumulação de reservas externas no BCB, financiadas por colocação de títulos públicos no mercado doméstico, de modo a esterilizar o impacto monetário da compra de reservas”.*

O Banco Central estabeleceu como política a compra de divisas e acumulação de reservas, a fim de garantir patamar aceitável de câmbio pelas autoridades monetárias. Assim, a dívida externa líquida manteve-se abaixo dos 10% do PIB, de 1994 até 1998, só rompendo a casa dos 10% do PIB a partir de 1999, ano da desvalorização do real, chegando em 2002 à casa dos 14,6% PIB, conforme a tabela 8 do primeiro capítulo.

- b) *“....consolidação e à troca das dívidas entre níveis de governo . No caso de estado e municípios, a expansão da dívida mobiliária líquida não reflete inteiramente o crescimento do total de papéis em mercado, devido à absorção de parcelas relevantes pelo BCB, como parte do processo de renegociação das dívidas estaduais”.*

A colocação no Banco Central da dívida mobiliária líquida dos estados, em troca dos títulos federais, levou a um novo salto no montante da dívida interna, já que os títulos públicos federais aumentarem seus estoques, porém a falta de clareza das informações deixa pouca margem para uma explicação mais sólida, como destaca Carvalho (2001).

- c) *“.... redução da dívida interna líquida das empresas estatais....O principal elemento nesse sentido foi a transferência dos Ativos MF- 30²⁶ para a União.....”*

²⁶ “ Os avisos –MF 30 foram criados na fase inicial da renegociação da dívida externa, nos anos 80. Por meio deles, entidades do setor público em dificuldades para cobrir compromissos externos eram financiadas pela União, em moeda brasileira, até conseguirem cobrir seus débitos por meio de *relendings* junto aos credores. Quando essas operações

Após o Plano Real houve uma aceleração da transferência dos Avisos MF-30 para a União, ocorrendo rapidamente perda dos créditos por parte da União. No caso particular em questão dessa dívida cruzada entre a União e Estados, Municípios e Estatais, as informações disponíveis sobre o ajuste de contas não são claros. (Carvalho 2001: 12).

O processo de mudança da composição da dívida externa para interna traz para a década de 1990 um debate que se torna pouco explorado, mas muito recorrente dentro da história econômica brasileira, a utilização do Estado como salvaguarda, ou prestador em última instância.

Essa mudança na composição da dívida externa para interna, enfatizando o crescimento exuberante da dívida interna (conforme tabela 8 do primeiro capítulo), é justificado de outra maneira por muitos economistas ortodoxos ou do governo. Segundo os quais o processo de reconhecimento na época dos passivos (“esqueletos”) influenciaram de maneira significativa, somada à desvalorização cambial que ocorreu em janeiro de 1999.

Malan (2001) e Goldafajn (2002) realçam que o impacto de reconhecimento dos passivos por parte da União influenciou num aumento de 10% da dívida em relação ao PIB, e a própria desvalorização cambial impactou em mais 15% do PIB, um aumento de 25% sobre o PIB, algo bem significativo.

Na outra ponta dessa mesma discussão, o trabalho de Pêgo, Pontes, Pereira (1999), estima que o processo de reconhecimento dos passivos seja bem inferior, ficando na casa dos 4,3% do PIB sobre a dívida líquida do setor público.

Frente a esse cenário nada animador da dívida interna líquida, e do brutal esforço fiscal que se busca realizar pela União, fruto de uma opção desenhada pelo grupo dirigente responsável pela economia brasileira, vivemos hoje um quadro extremamente frágil das finanças públicas. Dentro dessa realidade os estados e municípios se colocam de frente com os problemas de caixa, já que toda essa situação os atinge de maneira direta. Os estados juntamente com os municípios são

foram suspensas, em meados da década, os saldos de Aviso MF- 30 permaneceram pendentes, como parte do endividamento cruzado dentro do setor público” Carvalho (2001. p 11).

colocados a se submeter a essa situação, dentro da ótica de poder hierárquica. Buscam honrar suas obrigações, sem uma perspectiva clara para melhor solução, até porque na maioria dos casos, todos os ajustes já foram feitos.

2.3 As Dívidas Estaduais

A tentativa de se fazer uma reestruturação das dívidas estaduais, em 1997-1998, foi uma busca para tentar equacionar o problema crônico da dívida dos governos subnacionais. Porém, entendemos que não foi suficiente para assegurar os resultados mais eficazes²⁷, apesar da grande maioria da opinião pública entender que esse assunto tivesse sido equacionado naquele momento.

As renegociações das dívidas com os estados foram feitas a partir de uma série de medidas impostas a partir da lógica macroeconômica de estabilização da economia, como destaca Rigolon e Giambiagi (2000), e discutida a partir do contexto de eficiência administrativa, construção de ações, respaldado pela ótica da eficiência que o atual *mainstream* da década de 1990 acabou impondo.

A lógica de construção do processo de ajuste financeiro aos governos subnacionais foi bem amarrada pelo Governo Federal pela Lei 9.496/97²⁸, dando aos governos subnacionais pouca margem de negociação, materializando assim uma proposta geral de renegociação das dívidas estaduais.

A situação financeira na qual se encontravam os estados era muito crítica, a dívida total dos estados chegava a R\$ 205,7 bilhões em 1997, para uma receita total mensal de R\$ 3,96 bilhões. Alguns estados mais críticos como Alagoas e Espírito Santo tinham comprometimento de 93% e 95% respectivamente da sua receita, entre gasto com folha de pessoal e custo da dívida. Os estados

²⁷ Vamos discutir essa situação mais à frente nessa dissertação.

²⁸ A lei disciplinou a renegociação, sendo esta parte integrante do programa de ajuste fiscal dos estados, fixando metas para dívida financeira, o resultado primário, as despesas de pessoal, os investimentos, a arrecadação de receita próprias e a privatização. A garantia dos pagamentos da dívida renegociada está vinculado ao das receitas próprias dos estados e dos repasse do FPE, podendo esses serem bloqueados em caso de não pagamento das parcelas (Rigolon e Giambiagi 2000).

ricos não dispunham de uma posição confortável, como pode-se verificar na tabela 2.1, São Paulo tinha uma dívida de R\$ 63 bilhões, seguido pelo Rio de Janeiro com R\$ 60 bilhões e Minas Gerais e Rio Grande do Sul, respectivamente tinham R\$ 20 bilhões e R\$ 12,3 bilhões. Considerando ainda uma média geral de 79,41% do comprometimento da receita, dos quatro estados mais ricos apenas São Paulo está abaixo da média 77%, porém não tem nada por se orgulhar, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, ultrapassam a média longe, 92%, 92,5 e 89,5 respectivamente.

Tabela 2.1

Panorama Geral da Dívida dos Governos Estaduais – 1997.

	dívida	receita mensal	servidores	gasto com folha de pessoal	custo da parcela de dívida renegociada	total do comprometimento
	R\$ milhões	R\$ milhões	mil	(em % da receita)	(em % da receita)	(em % da receita)
Acre	670 milhões	40	33	70	13	83
Alagoas	3 bilhões	75	55	78	15	93
Amapá	70 milhões	8	4	30		
Amazonas	1,6 bilhão	151	75	31	nd	nd
Bahia	1,9 bilhão	250	214	57	15	72
Ceará	7 bilhões	122	114	58	11,5	69,5
Distrito Federal	970 milhões	106	148 (**)	76		
Espírito Santo	1,6 bilhão	100	62	82	13	95
Goiás	8,2 bilhões	144	150	70	13	83
Maranhão	2,8 bilhões	140	92	58	13	71
Mato Grosso	3,1 bilhões	100	46	58	15	73
Mato Grosso do Sul	2,2 bilhões	55	52	70	17	87
Minas Gerais	20 bilhões	500	478	80	12,5	92,5
Pará	274 milhões	71	140	61	11	72
Paraíba	2,1 bilhões	82	96	63	11,5	74,5
Paraná	1,9 bilhão	325	228	73	0,5	73,5
Pernambuco	3,2 bilhões	200	165	70	11,5	81,5
Piauí	1,4 bilhão	60	74	72	nd	nd
Rio de Janeiro	60 bilhões	600	374	79	13	92
Rio Grande do Norte	840 milhões	81	83	55	11	66
Rio Grande do Sul	12,3 bilhões (*)	376	272	77	12,5	89,5
Rondônia	1,5 bilhão	47	33	80	15	95
Roraima	300 milhões	60	4	45	0,5	45,5
Santa Catarina	4,1 bilhões	153	120	66	13	79
São Paulo	63 bilhões	2000	800	64	13	77
Sergipe	800 milhões	65	50	70	12,5	82,5
Tocantins	450 milhões	50	37	42		

(*) para a oposição, a dívida é de R\$ 17,5 bilhões

(**) desse total, R\$ 105 mil são pagos pela União

Fonte: Governos Estaduais ao Jornal "O Estado de São Paulo" de 01/01/1999 e de 24/01/1999 - dados de 1997

A partir desse quadro nada animador das finanças estaduais, a União dentro de sua política de equalização e de reestruturação da dívida dos estados, deu assim sinais claros para o conjunto do mercado financeiro e para os organismos internacionais de que a disciplina fiscal vai ser levada a sério e, portanto, as condições colocadas aos estados serão cumpridas, não sendo permitido assim por parte da União nenhum risco à estabilidade monetária alcançada.

Abaixo, na tabela 2.2, podemos notar como foi o processo de renegociação da União com os Estados, caso a caso.

Tabela 2.2

Renegociação das Dívidas Estaduais pela União: Ano 1999

	data da assinatura	dívida assumida R\$ mil	dívida refinanciada R\$ mil	conta gráfica (1) R\$	prazo anos	juros %	Desembolso para pagamento da dívida com a União R\$ milhões	limite de comprometimento sobre a receita %
Acre	30/04/98	19.252	18.226	3.645	30	6,0	6,1	11,5
Alagoas	29/06/98	677.887	648.241	0	30	7,5	nd	nd
Amapá **								
Amazonas	11/03/98	120.000	120.000	24.000	30	6,0	12,3	11,5
Bahia	01/12/97	959.662	883.010	181.365	30	6,0	42,1	11,5 a 13,0
Ceará *	17/10/97	138.081	126.916	25.383	15	6,0	22,3	11,5
Distrito Federal	29/07/99	642.272	647.984	128.454	30	6,0	nd	13
Espírito Santo	24/03/98	429.887	387.308	27.305	30	6,0	33,6	13
Goiás	25/03/98	1.340.356	1.163.057	232.611	30	6,0	24,4	13,0 a 15,0
Maranhão	22/01/98	244.312	236.502	47.300	30	6,0	14,0	13
Mato Grosso	11/07/97	805.682	779.943	155.988	30	6,0	18,0	15
Mato Grosso do Sul	30/03/98	1.236.236	1.138.719	83.188	30	6,0	11,7	15
Minas Gerais	18/02/98	11.827.540	10.185.063	972.887	30	7,5	69,1	11,5 a 13,0
Pará	30/03/98	274.495	261.160	26.116	30	7,5	17,5	15
Paraíba	31/03/98	266.313	244.255	11.348	30	6,0	11,6	15
Paraná	31/03/98	519.944	462.339	92.467	30	6,0	50,3	13
Pernambuco	23/12/97	163.641	157.571	31.514	30	6,0	nd	13
Piauí *	20/01/98	250.654	240.522	48.104	15	6,0	9,7	nd
Rio de Janeiro	24/06/98	12.946.395	12.924.711	71.592	30	7,5	65,5	15
Rio Grande do Norte	26/11/97	73.272	72.479	11.295	15	6,0	10,3	15
Rio Grande do Sul	15/04/98	9.427.324	7.782.423	1.150.000	30	6,0	60,1	nd
Rondônia	12/02/98	146.960	143.677	28.512	30	6,0	11,1	15
Roraima	25/03/98	7.247	6.601	1.318	30	6,0	nd	nd
Santa Catarina	21/03/98	1.552.400	1.390.768	267.086	30	6,0	25,4	nd
São Paulo	22/05/97	50.388.778	46.585.141	6.242.043	30	6,0	285,2	15
Sergipe	27/11/97	389.065	355.162	41.226	30	6,0	9,6	15
Tocantins **								
TOTAL		94.847.655	86.961.778	9.904.747	-			

(**) os estados de Amapá e Tocantins não renegociaram suas dívidas no âmbito da Lei

(*) prazo de 15 anos; o restante é de 30

(1) refere-se aos 20% já pagos pelo estado, quando da data da assinatura do

Fonte: Ministério da Fazenda e Secretaria do Tesouro

O grosso das assinaturas do acordo de renegociação ocorreu no ano de 1998, mas o processo foi deflagrado em 1997, sendo não por acaso que o primeiro Estado a assinar o acordo foi São Paulo. O Estado de São Paulo era o que possuía a maior dívida como já destacamos na tabela 1.1, mas não é esse o único fator. Existe uma simbologia implícita nesse caso. Ao ser o primeiro a assinar, o Estado mais rico da federação, e politicamente o mais importante, sendo este ainda governado por um dos aliados mais próximos do presidente da república, fica evidente que não existe margem de manobra para os outros estados e, portanto, a assinatura do acordo é uma questão de tempo.

A dívida assumida pela União nesse acordo foi da ordem de R\$ 101,9 bilhões²⁹, sendo R\$ 77,5 bilhões refinanciados pelo prazo de trinta anos (com exceção do Ceará e Piauí), a um taxa de juros real mínima de 6% a.a . Foi amortizado R\$11,4 bilhões oriundo das privatizações estaduais e mais R\$ 13 bilhões referente à diferença de encargos pela rolagem das dívidas entre a data de corte e a data de assinatura dos contratos. O total assumido pela União, 101,9 bilhões, equivaleu a 11,3% do PIB e a 77,9% da dívida líquida dos estados e municípios em dezembro de 1998, (Rigolon e Giambiagi 2000 p.129, 130).

Cada estado tem seu limite de comprometimento sobre a receita, variando de 11,5% da receita até 15%, São Paulo mesmo sendo o primeiro a assinar o acordo, tem o maior limite 15%.

2.4. Um Novo Arcabouço Jurídico Institucional

²⁹ Existe uma discrepância entre os números da tabela acima e os valores apresentados, logo abaixo, no caso da tabela, em função de algumas informações não terem sido computada naquele momento para efeito do trabalho, vamos usar os valores revisonados por Rigolon e Giambiagi (2000 p129).

A reestruturação da dívida líquida dos estados cria a necessidade de se construir um novo arcabouço jurídico institucional, neutralizando desta maneira o papel que teve a Constituição de 1988, em conceder a descentralização dos estados frente a União em suas várias funções, inclusive uma autonomia financeira.

As características do federalismo fiscal brasileiro sinalizam no rumo de uma multiplicidade de fontes de financiamento à disposição dos governos estaduais, como os próprios bancos estaduais, os bancos oficiais federais, os bancos privados já que os estados tinham autonomia para fazerem empréstimos, o Banco Central, as instituições multilaterais de crédito, o tesouro nacional, as empresas estatais estaduais, fornecedores, empreiteiras e empregados, ou seja, a gama de opções para o auto financiamento dos estados era quase infinita e sem uma regulamentação clara (Rigolon e Giambiagi, 2000: 125).

A tentativa de se fechar as várias fontes de financiamento levou à construção de um conjunto de medidas institucionais³⁰.

Havia claramente uma necessidade por parte da União de regulamentar e ter mais controle da situação fiscal dos estados, concentrando mais poder; caso contrário o programa de renegociação poderia não ter o resultado desejado por parte da União.

Podemos observar os cinco pontos mais relevantes que foram sendo construídos ao longo do tempo e que deram a medida dos ajustes institucionais aplicados.

De acordo com Rigolon e Giambiagi (2002: 125), os princípios são:

- “a) Redução da capacidade de os bancos estaduais financiarem seus acionistas controladores (leia- se Estados)
- b) A renegociação da dívida externa dos estados (Lei 7.976/89);

³⁰ Ver em especial, Almeida (1996) e Giambiagi (1995).

c) Renegociação das dívidas dos estados com as instituições financeiras federais, com a colateralização das receitas tributárias próprias (Lei 8.727/93)”.Essa lei em especial traçou uma linha divisória da relação entre a União e os estados. Com prazo de amortização de 20 anos, junto com o limite de comprometimento da receita líquida real, com encargos da dívida fixado em 9% para 1994 e em 11% para os demais anos. Mas o mais importante foi o mecanismo de *enforcement*, que vincula a liberação das receitas tributárias dos estados aos pagamentos em dia das prestações:

d)A imposição de limites à expansão da dívida bancária dos estados;

e)Privatização de empresas estatais estaduais”.

Junto com essas medidas que se ajustam às necessidades de eliminar a multiplicidade de fontes de financiamento, vem completar esse quadro de ajuste institucional a Lei de Responsabilidade Fiscal LRF³¹. Aprovada no ano de 2000, porém só passa a ter validade a partir de 2002. A LRF visa estabelecer um conjunto de normas diretrizes gerais a fim de que a administração das finanças públicas das três esferas possam ter uma linha disciplinadora acerca dos seus gastos.

Os gastos são herarquizados de tal maneira que as prioridades passam a ser rígidas pela LRF, em especial gastos com pessoal. A receita corrente líquida torna-se o parâmetro e os estados são obrigados a se enquadrar nesse novo modelo.

Dentro dos vários pontos colocados na LRF, o que mais chama atenção é a priorização dos pagamentos de dívida em detrimento dos investimentos, e mesmo gastos sociais. A LRF, apesar de toda festa a respeito pelo auto grau disciplinador, busca em última instância se encaixar no novo modelo de estado que se veio construindo na década de 1990, sendo esta uma garantidora em última instância dos credores.

Essas medidas se completam no intuito de constituir ao mesmo tempo inibidor de gastos, com uma estrutura legal de fiscalização e cobrança, e com essas ferramentas torna-se possível

³¹ Inspirada no modelo adotado pela Nova Zelândia, onde os princípios de responsabilidade fiscal visam estabelecer uma relação não conflitiva entre dívida/ PIB.

praticar um ajuste junto aos estados, desta maneira leva-se a um enquadramento do programa mais geral de estabilização da economia como já chamamos atenção, sem incorrer no risco de um descontrole de seu financiamento.

Na busca de construir um programa efetivo da renegociação das dívidas temos alguns pontos importantes a serem colocados, mesmo que não seja esse o foco central dessa dissertação. Levantaremos ainda alguns aspectos dessa renegociação das dívidas estaduais, em Rigolon e Giambiagi (2000.p141), que são importantes para entendermos sua construção.

“A União assumiu integralmente a diferença de encargos pela rolagem das dívidas entre a data de corte e data de assinatura dos contratos. Para as dívidas mobiliárias, valeu a data de corte de 31.3.96, enquanto para as outras dívidas essa data retroagiu até 120 dias à assinatura do contrato. Os estados que amortizassem uma parcela maior da dívida em 1998 teriam direito a pagar juros reais de 6% a.a. sobre o estoque remanescente, enquanto os que amortizassem uma parcela menor pagariam juros reais de 7,5% a a . A parcela a amortizar de 1998 e 1999 foi registrada nas chamadas “contas gráficas”, que são remuneradas à taxa de juros real de 6% aa. E atualizadas pela variação do IGP-DI. A amortização será realizada até 30.11.99 usando- se receitas de privatizações estaduais (apenas o estado do Rio de Janeiro foi autorizado a amortizar 10% da dívida renegociada em até cinco anos, sem contrapartida em privatizações) . Eventual saldo devedor na conta gráfica será multiplicado por cinco e refinanciado pelo custo médio de captação da dívida mobiliária federal, numa sanção pelo descumprimento das cláusulas referentes às privatizações estaduais. A dívida remanescente (descontados o subsídio inicial e a amortização da conta gráfica) foi refinanciada pelo prazo de 30 anos, com uma taxa de juros real de 6% a a. Para 68% do estoque da dívida e de 7,5% a a. para os 32 % restantes. Os contratos estabeleceram limites máximos de comprometimento da receita real anual iguais de 11,5% 13% e 15%. O limite de 13% foi aplicado a 95% da dívida renegociada. Alguns contratos permitem a redução desses limites nos primeiros anos, com o objetivo de incentivar as privatizações estaduais. No caso de São Paulo, os limites de

comprometimento da receita líquida real em 1997,1998,1999 são iguais a, respectivamente , 8,9% 12,6% e 12,5%”.

A partir desse conjunto de normas institucionais, consolidou-se dessa forma um arcabouço que se materializou no programa de renegociação das dívidas estaduais, permitindo-se assim inibir os estados subnacionais a produzir déficits insustentáveis e com isso transferir o seu financiamento ao governo central, logo se buscou fechar a porta da realização do gasto e posterior acumulação de dívida, fazendo frente ao peso político de alguns estados que pudessem vir a ter um tratamento mais condescendente por parte da União (Rigolon Giambiagi 2000). Assim, dessa maneira permite suplantar a crença na capacidade do governo central intervir e sustentar em caso extremo, a solvência dos estados subnacionais, criando assim como define Rigolone e Giambiagi (2000), um “problema de perigo moral”, que acabaria incentivando o endividamento em escalas incompatíveis para os padrões aceitáveis de mercado.

Na verdade, essas linhas gerais marcam a preocupação de se construir uma reforma que não seja desarmônica com o conjunto de princípios que passaram a nortear a política macroeconômica da federação, impondo limites severos aos estados subnacionais, junto com os municípios, a fim de que os mesmos não colocassem abaixo os esforços de austeridade fiscal do governo central.

Os estados subnacionais não poderiam desempenhar um efeito destoante dentro do novo modelo, pondo em risco a credibilidade do processo, não podendo causar com isso desequilíbrios financeiros que viessem no limite a prejudicar o ajuste que vinha se implementando.

Não foi uma situação tranquila. Houve todo um processo de embate político que se estendeu por longo período. A nova orientação que se implantou a partir desse momento estrangulou o poder de ação dos governos estaduais no seu papel de alavancador do crescimento. Não ficou no primeiro momento no âmbito federal e depois veio para os estado subnacionais, as ações foram quase simultâneas. Enfim, a reforma proposta alcançava e buscava trazer sob o controle da União os

estado subnacionais e os municípios, neutralizando qualquer efeito colateral de gastos fora do “controle”, de acordo com a linha ortodoxa³².

Conforme os resultados fiscais (tabela 2.3) apresentados, notamos uma deterioração da saúde fiscal, trazendo à tona a preocupação que esses resultados poderiam ficar piores.

Ao compararmos os resultados do primeiro com o segundo período, já distinguimos uma diferença do resultado primário, este saindo de um superávit de 2,8% do PIB no período de 1990-1994 para um déficit de 0,2%, enquanto que no primeiro período existia um equilíbrio operacional, no segundo período este já evoluiu para um déficit de 5,2%. Nota-se que os estados e municípios tiveram uma contribuição significativa nesse quadro. A deterioração dos números fiscais, em especial aqueles dos estados e municípios, é a justificativa para se construir o novo modelo institucional.

³² Carneiro R, 2002: 361. Carneiro define bem as diferenças básicas entre ortodoxos e heterodoxos no que diz respeito à questão da inflação “....., a distinção essencial entre as teorias ortodoxas e heterodoxas diz respeito à hierarquia entre fatores determinantes da inflação. Para a primeira, embora se reconheça o papel direto e indireto da taxa de câmbio na realimentação da inflação, as razões essenciais estão associadas a déficit e dívida pública excessivo. Na interpretação heterodoxa, o sentido da determinação é inverso: a inflação origina-se das variações de câmbio e seus impactos diretos e indiretos nos preços, bem como de seus efeitos na deterioração das contas públicas.” .

Tabela 2.3 – Resultados fiscais de 1990-1994e1990-1998 (Médias Anuais)

(% PIB)

	1990-1994	1990-1998
Déficit Operacional	0,0	5,2
Governo Federal	-0,5	2,6
Estados e Municípios	0,3	2,1
Empresas Estatais	0,3	0,5
Despesas com juros reais	2,8	5,0
Governo federal	1,0	2,9
Estados e Municípios	0,9	1,7
Empresas Estatais	-1,0	0,4
Déficit Primário	-2,8	0,2
Governo Federal	-1,5	-0,3
Estados e Municípios	-0,6	0,4
Empresas Estatais	-0,6	0,1

Fonte: Banco central do Brasil

Portanto, essa foi uma medida da União a fim de assegurar o controle das contas dos estados. Em sua maioria, os governadores diziam que enfim se chegava a uma solução frente às dívidas dos estados (mesmo que se escutassem ruídos de insatisfação nos corredores por parte dos

técnicos dos tesouros estaduais). O discurso do saneamento das finanças foi feito de maneira redundante, dando com isso o tom da intervenção política dos governadores – governantes competentes e eficazes, - constituindo uma nova geração de bons administradores.

Nesse primeiro momento, houve o discurso da necessidade de se fazer alguns esforços no presente para construir um futuro promissor. O reflexo foi segurar os níveis de investimentos em infra-estrutura e social em patamares pífios, para depois decolar (Giambiagi 1998: 130)

O mesmo mecanismo de ajuste, e de certa maneira o mesmo discurso, pautou a União e os estados. Não ocorreu uma disparidade no que a União e os estados fizeram³³. Houve arrocho salarial dos funcionários públicos e privatizações com o intuito de deixar os estados mais enxutos, leves, flexíveis. Enfim, podemos definir como programas liberais dentro de uma escala menor (em especial São Paulo) os programas de ajuste impostos pela União aos estados da federação.

Depois de passado pouco mais de cinco anos do programa de renegociação da dívida paulista, encontramos um cenário totalmente diferente daquele do primeiro momento de renegociação da dívida.

A realidade se apresenta como uma ressaca, na qual a maioria absoluta dos estados subnacionais encontram-se agonizando com a problemática da dívida. Não vislumbramos um horizonte muito favorável a curto e médio prazo, sem uma intervenção direta da União, já que está nas mãos da União a responsabilidade dos acordos firmados.

A dificuldade é visível em relação à dívida dos estados com as suas receitas correntes líquidas. Em São Paulo, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Alagoas, Goiás, Maranhão, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, o endividamento ultrapassou o limite de 2,0 vezes a dívida em relação RCL, estipulados pela LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal).

³³ Poucos estados tentaram fazer frente ao programa, mas foram incapazes de resistir ao poder de centralidade da União – existia claramente uma determinação política e moral a se implantar esse programa de reestruturação da dívida . Podemos destacar Minas Gerais e o Rio Grande do Sul – tiveram logo um argumento inestável, contenção dos seus repasses.

O Mato Grosso do Sul é um dos recordistas; pois ele superou em muito o limite de 2,0 vezes a receita líquida anual do estado, já que sua dívida equivale a 3,09 vezes a receita.

Praticamente todos os estados subnacionais sofreram sim essa situação, apesar dos esforços que vêm sendo desenvolvidos para resolver a situação.

O endividamento médio dos estados subnacionais passou de 1,72 vezes a receita em 2001 para 1,95 em 2002. Sendo assim, o ano limite de 2016, em que os estados subnacionais terão como objetivo estabelecer as metas impostas pelo Senado, não se realizará para efeito de redução de suas dívidas³⁴. No entanto, se o limite vier a ser ultrapassado para efeito de equilíbrio da relação entre a dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida, o excedente deverá ser anulado, não numa nova rolagem da dívida no longo prazo, mas em apenas três quadrimestres. Nesse caso acaba prevalecendo a LRF em seu artigo 31, que estabelece que pelo menos 25% do excedente deve ser eliminado no primeiro quadrimestre subsequente. Fica como efeito punitivo ao ente da federação que excedeu o limite o impedimento de realizar novas operações de crédito, a não ser para refinanciamento do principal, com a condição de gerar resultado primário necessário a fim de abater a dívida e levando ao seu limite³⁵.

³⁴ Resolução n° 40 adotada em 20 de dezembro de 2001, na qual estabelece os limites para as dívidas consolidadas dos Estados, Distrito Federal e Municípios – com um prazo limite de 14 anos.

³⁵ Para se chegar ao resultado estabelecido é necessário calcular, como se demonstra a seguir.

Admitindo- se que:

Di seja a Dívida no ano i;

Ri a Receita no ano i;

Ti a razão Di/Ri (que deve ser menor ou igual a 2 ao final de 15 anos);

To a razão inicial Do/ Ro;

Ei o excesso do ano i; e

Eo o excesso inicial,

Tem- se que:

$$(1) \quad T_0 = 2 + E_0, \text{ no ano zero}$$

$$(2) \quad T_1 < 2 + E_0 - E_0/15, \text{ no primeiro ano}$$

$$(3) \quad T_i < 2 + E_0 - iE_0/15, \text{ no ano } i$$

Como $E_0 = (D_0/R_0) - 2$ e $T_i = D_i/R_i$, e substituindo em (3), tem-se:

$$(4) \quad D_i/R_i < (D_0/R_0) - (D_0/R_0) * i/15 + 2i/15$$

Nota-se que as condições são extremamente rigorosas e que a conjuntura dificulta em muito as condições de cumprimento das metas. Fica cada vez mais difícil de alcançar as metas dentro do presente cenário, como podemos ver no desempenho dos estados na tabela 2.4 abaixo.

Situação Fiscal dos Estados em 2001: Indicadores Selecionados.

Tabela 2.4 -

Estado	A- Dívida Consolidada Líquida	B- Receita Corrente Líquida	A/B	Resultado Primário
Mato Grosso do Sul	4.614.251	1.627.510	2,84	261.706
Goiás	8.701.059	3.284.442	2,65	707.066
Rio Grande D Sul	18.089.149	7.378.394	2,45	455.044
Mato Grosso	4.902.981	2.088.871	2,35	306.241
Maranhão	4.792.736	2.121.935	2,26	254.146
São Paulo	70.109.969	35.683.659	1,96	1.606.756
Alagoas	2.628.363	1.375.355	1,91	-48.100
Rio de Janeiro	26.159.211	13.705.699	1,91	1.034.996
Piauí	2.172.771	1.185.252	1,83	182.395
Bahia	9.477.167	5.715.509	1,66	170.920
Santa Catarina	5.989.549	3.904.463	1,53	720.275
Paraná	8.395.766	6.260.845	1,34	587.934
Minas Gerais	14.001.415	11.423.134	1,23	270.555
Paraíba	1.977.969	1.801.118	1,10	179.064
Rondônia	1.052.611	1.019.614	1,03	220.910
Pernambuco	3.704.094	3.803.157	0,97	-442.281
Ceará	3.401.786	3.628.077	0,94	329.597
Espírito Santo	2.123.028	2.565.412	0,83	870.972
Acre	670.317	857.387	0,78	100.382
Sergipe	1.086.809	1.395.943	0,78	117.597
Amazonas	1.409.551	2.288.852	0,62	-24.883
Rio Grande d Norte	984.289	1.784.766	0,55	130.529
Pará	1.363.495	2.706.265	0,50	123.847
Distrito Federal	1.200.158	3.500.542	0,34	250.101
Roraima	144.204	604.774	0,24	99.750
Tocantins	248.221	1.084.743	0,23	161.138
Tocantins	248.221	1.084.743	0,23	161.138
Amapá	35.232	701.103	0,05	131.248
Soma	199.436.151	123.496.821	1,61	8.757.905

Fonte: BNDES. Informe-se AFE N
47- Out de 2002

Os números apresentados nos coloca pelo menos duas informações que são importantes, primeiro a somatória das dívidas estaduais já tinha alcançado R\$ 199,4 bilhões, portanto, a dívida em 2001 é 1,61 vez maior que o montante da receita corrente líquida. Se utilizarmos ainda para efeito de comparação os estado que têm RCL superior a R\$ 3 bilhões, percebe-se que somente um estado mantém dívida relativamente baixa, o Ceará

Não é o objetivo desta dissertação fazer um apanhado mais minucioso da situação em que se encontram os estados subnacionais, na sua totalidade, mas sim do estado de São Paulo.

O trabalho mais minucioso que nos propomos é a respeito da situação do estado de São Paulo, justamente por ser o estado mais rico da federação e o que se demonstrou nos últimos anos mais empenhado na aplicação das políticas de ajuste que foram propostas, em decorrência da grande propaganda feita a respeito da eficácia e da competência de seus gerenciadores e de seus possíveis retornos para a sociedade como um todo.

Em função dessa preocupação que assolava os técnicos e em decorrência de uma maior insustentabilidade desse quadro, busca –se fechar essa janela. A União buscou e assumiu R\$ 101,9 bilhões de dívidas estaduais, desse montante R\$ 77,5 bilhões refinanciados pelo prazo de até 30 anos, pela tabela price, a uma taxa de juros real de no mínimo de 6% a.a, e R\$ 13 bilhões referentes à diferença de encargos pela rolagem das dívidas entre a data de corte e a data de assinatura dos respectivos contratos. O valor total assumido pela União representa 11,3% do PIB e 77,9% da dívida líquida de estados e municípios ao final de 1998.

CAPÍTULO 3

3. EM BUSCA DO AJUSTE.

Em julho de 1997 o governo do estado de São Paulo publicou um documento denominado. “Você Sabia³⁶?”, de onde se tira as seguintes palavras: “Você sabia que o Governo de São Paulo já está pondo em prática um plano para solucionar o problema das dívidas do Estado?” Um documento em que o tom emprestado é claramente político, de onde se constrói uma versão oficial de que as questões levantadas à respeito do programa de renegociação das dívidas não passa de um problema meramente de gerenciamento da administração pública, ou seja, considerando toda discussão da política econômica como um fenômeno exógeno do ponto de vista das influências que esta venha ter diretamente no desempenho das contas do estado de São Paulo.

O método construído foi de discutir as questões da dívida pública a partir de um único ponto de vista, o do gerenciamento da máquina pública, assim desta maneira o foco da discussão fica circunscrito ao estado de São Paulo e seus problemas domésticos, desta maneira não se contaminava com o debate da macroeconomia que vinha se travando no âmbito federal, em última instância preservando politicamente as principais figuras públicas do governo, no caso o Governador Mário Covas e seus principais auxiliares, em especial o Secretário da Fazenda do estado de São Paulo Yoshiaki Nakano, ligado ao então ministro Bresser Pereira, uns dos ideólogos da nova formatação da máquina do estado³⁷. Essa tese foi passada com muito sucesso para a

³⁶ Nesse texto elaborado pela Secretária Estadual de Planejamento, para explicar o programa de privatização do Governo Estadual, onde se constrói uma versão oficial acerca do processo de privatização, fazendo assim transparecer como sendo uma proposta original do governo do estado. O programa de renegociação das dívidas, oriundas do próprio governo, sendo estas geradas a partir de um acúmulo da discussão estadual desse Governo, em plena sintonia com o governo federal.

³⁷ O trabalho do então ministro Bresser Pereira estruturado em “ Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil” , busca consolidar as teses da necessidade de reformas do estado brasileiro da maneira que se buscava implementar, inclusive nos capítulos 7 e 13 foi escrito em conjunto com Yoshiaki Nakano, portanto pelo menos no âmbito acadêmico fica clara a relação entre as esferas estadual e nacional.

sociedade, logo o problema central era o péssimo gerenciamento da máquina pública, incompetência.

Não podemos nos furtar de reconhecer que o gerenciamento da máquina pública na história brasileira é algo que deixou muito a desejar e ainda falta muito para termos uma burocracia eficiente e moderna – mas deixar a entender que a discussão que se passava dentro do seio da administração pública era apenas um problema de gerenciamento e não a construção de novo modelo de máquina pública é também se apoderar dos instrumentos de fazer ideologia.

Precisaríamos, em função do que foi colocado, trazer à luz da discussão as principais medidas que culminaram, não apenas com o programa adotado de renegociação da dívida interna do estado de São Paulo, como todo o processo de consolidação das novas diretrizes que foram se construindo dentro do aparato estatal, na gestão do então governador Mário Covas, 1995-1999.³⁸

A partir de uma análise onde se faz o diagnóstico das mudanças profundas que se consolidaram na “dinâmica mundial”, corroborando com o alto grau de endividamento, a gestão do governador Mário Covas, interagindo (em sintonia) com as novas teses acerca do novo papel do Estado na economia, coloca o estado de São Paulo como o principal precursor das reformas liberalizantes dentro dos estados subnacionais, sendo reformas essas que estavam plenamente articuladas com as que estavam em marcha no âmbito federal³⁹.

Fica estabelecido a partir de então que o estado de São Paulo não é mais um agente “empreendedor”, desenvolvimentista de caráter schumpeteriano (Lopreato, 2002: 78), passando a trilhar um outro caminho não mais dentro daquele caráter nacional- desenvolvimentista⁴⁰ como antes, porém não menos importante no que diz respeito ao seu novo papel como agente gerenciador (garantidor) da nova ordem organizacional em que passa também os estados subnacionais em

³⁸ Nesse caso não foi apenas o estado de São Paulo, não podemos esquecer o processo de renegociação pelo qual passaram os estados. Foi uma política sistemática como nós já destacamos no capítulo dois.

³⁹ Não podemos deixar de lembrar que o Governador de São Paulo e o Presidente da República pertenciam ao mesmo partido, PSDB, sendo as principais lideranças do mesmo.

⁴⁰ Mesmo que regionalmente o estado de São Paulo cumpria esse papel como agente “empreendedor”, desenvolvimentista, tanto internamente quanto externamente.

especial o estado de São Paulo. Seu novo papel inclui uma capacidade de transferir segurança e credibilidade e o mais importante renda para os agentes econômicos, estando assim mais harmônico com as diretrizes gerais da União nesse momento⁴¹.

As empresas públicas em São Paulo (o Estado), segundo Bonini (1988), chegaram a responder diretamente por 90% dos investimentos em infra-estrutura no período de 1978 a 1985⁴². Esse papel desempenhado pelo estado foi extremamente importante para impulsionar o desenvolvimento do estado de São Paulo, sendo uma grande ferramenta de política econômica.

Portanto, a lógica da privatização apresentada era de desonerar o Estado das obrigações como agente ativo no processo de investidor na infra-estrutura, e conseqüentemente aumentar os recursos oriundos das privatizações, o que em tese liberava o estado para maiores investimentos em outros setores dito como essenciais. Essa foi a linha que permeou essa nova fase para justificar também no estado de São Paulo essas mudanças na condução da política de desenvolvimento por parte do estado.

Essa mudança de rumo ou, melhor de modelo começa a se desenhar a partir de uma série de medidas jurídicas institucionais que amarrava o estado ao antigo modelo, que nesse caso em especial eram medidas complementares as medidas aprovadas e implementadas em âmbito federal, como já vimos no capítulo dois.

3.1. As Reformas Institucionais no Estado de São Paulo

Seguindo o caminho da União, os estados e municípios tiveram que se adaptar ao novo quadro institucional que se desenhava, e o estado de São Paulo não fez diferente, já que precisa

⁴¹ Esse caráter desenvolvimentista se esgotou nos anos 80, com a crise de financiamento, somada à inflação, mas é nesse começo da década de 1990 que se constrói em novo modelo de estado e sendo justamente o estado de São Paulo que vai melhor se enquadrar nessa linha. O reflexo se dá a partir de uma abandono da política fiscal como um instrumento de distribuição de renda. Pires (2004).

⁴² A diminuição do ritmo de investimento da década de 1990 é flagrante, de 1997 até 2004, os investimentos diretos do estado de São Paulo, em valores corrigidos pelo IGP-DI, caíram nada menos que 43,5%, sem uma contrapartida dos investimentos privados. Dados levantados no Sistema de Gerenciamento Orçamentário do estado de São Paulo (Sigeo).

libertar-se das condições institucionais que eram incompatíveis, com esse novo momento de liberalização econômica.

Em função dessa realidade, o estado de São Paulo vai dar os primeiros passos em seu ajuste institucional, e em 16 de março de 1995, o Governador institui, através do Decreto 40.000, o Programa de Participação da Iniciativa Privada na Prestação de Serviços Públicos e na Execução de Obras de Infra-estrutura.

Em 17 de fevereiro de 1996, foi encaminhado à Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, o projeto de Lei n.º 71, criando o Programa Estadual de Desestatização – PED⁴³.

Ainda teve, em outubro de 1997, a criação da Lei Complementar n.º 833/1997, sendo constituída em abril de 1998, a qual estabelece a criação da Comissão de Serviços Públicos de Energia (CSPE), com a missão reguladora e fiscalizadora dos serviços de energia – a primeira agência reguladora estadual do país, sendo esta também a primeira a assinar convênio com o Governo Federal, desta maneira delegando a ela atribuições que no primeiro momento eram exercidas pela ANEEL, conferindo-lhe uma maior autonomia e independência na formulação de sua política de regulação⁴⁴.

O próximo passo dado na direção das reformas institucionais no estado de São Paulo foi a instituição da Comissão de Monitoramento das Concessões e Permissões de Serviços do Setor de Transporte, na prática seria uma outra agência nos mesmos moldes das que eram criadas na esfera federal. O estado de São Paulo foi um importante laboratório dessas novas medidas institucionais em função da sua importância econômica e pelo seu peso político, tornado-se aliado de primeira hora do governo federal nesta empreitada, seguindo passo a passo os rumos ditados pela União.

⁴³ O PED se transforma na principal ferramenta de reforma do Estado de São Paulo, de longe o maior programa de desestatização entre os estados brasileiros, só perdendo para o programa da União, um relatório mais detalhado avaliando o PED, encontra-se em Síntese do Programa Estadual de desestatização, maio de 2001, elaborado pela Secretária Estadual de Planejamento de São Paulo, senão o atual Governador do estado Geraldo Alckiminn o seu presidente.

⁴⁴ Nas privatizações estaduais o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES), teve duas atribuições básicas: a) Estimular as privatizações estaduais objetivando a reestruturação financeira dos Estados e a mais importante para o Estado de São Paulo que foi estimular particularmente, a privatização das distribuidoras de energia elétrica, com vistas a contribuir para a viabilização da desestatização das geradoras federais.

Para finalizar, o discurso apresentado pelos representantes do governo do estado, em relação aos recursos arrecadados com o PED, eram em sua essência os mesmos que estavam sendo utilizados pela União, ou seja, seriam utilizados no processo de abatimento da dívida, no caso específico de renegociação da dívida do governo do Estado com a União.

Esses recursos seriam utilizados da seguinte maneira. A utilização de forma integral para abatimentos, nas operações de transferência direta de ativos, como da alienação de ações das estatais do setor elétrico e de títulos da Companhia Paulista de Ativos (CPA), ao governo federal.

Vale realçar que a CPA foi criada em abril de 1996 com uma única finalidade a de securitizar a dívida paulista, através da emissão de títulos para pagamento das dívidas, tendo como garantia o patrimônio a ser privatizado, esse mecanismo foi muito bem aceito pelo mercado⁴⁵.

3.2. A CRISE DA DÍVIDA DE SÃO PAULO.

É categórico que a crise financeira que vem se prolongando desde a década de 1980, até o atual momento afetou em cheio as finanças públicas (arrecadação e fontes de financiamento) da União e dos estados subnacionais. Essa situação não poderia ser diferente com o principal estado da federação – São Paulo não passou imune nem impune por todos esses anos de crise.

Vamos olhar de perto no caso de São Paulo, como se deu o processo de renegociação e como foi o comportamento e seus resultados.

Na verdade esse processo de renegociação das dívidas estaduais pela União passou envolto em meio de uma áurea salvadora e definitiva, no que diz respeito ao tratamento que a partir daquele momento se daria (responsabilidade, seriedade e competência) ao dinheiro público, o descaso com a coisa pública era passado e a dívida também.

⁴⁵ Em junho de 2004 foi lançado pelo governo do estado de São Paulo o programa de Parcerias Públicas e Privadas sintetizadas pela sigla PPP. O programa no nosso entender faz parte do conjunto de medidas de ajuste institucional que começou em 1995, este seria mais um elemento, porém não cabe aqui entrar em mais detalhe a respeito das PPP, haja vista que foge ao período histórico analisado.

Num primeiro momento se incorreria em austeridades, como é bem frisado pelo então Governador Mário Covas, em sua mensagem no ato de publicação do Balanço Geral do estado de 1996, sendo que ao final desse período de austeridade o estado de São Paulo voltaria a ser a locomotiva do país⁴⁶.

Então vamos voltar ao documento de julho de 1997 “Você Sabia?” do governo do Estado de São Paulo, para melhor analisá-lo.

O discurso foi feito a partir da eficiência e da seriedade que seria conduzido, a fim de praticar o ajuste das contas do estado para conter o avanço da dívida no primeiro momento, porém desde o início da gestão 1994/1998, na qual foi assinado o acordo da dívida com a União - a dívida pública total do Estado de São Paulo vem crescendo, com uma persistência contumaz.

Porém, para alguns analistas⁴⁷, a fase mais aguda da dívida paulista comparada com a década de 1980, foi anterior, ela se deu no início dos anos noventa, entre 1991 e 1994. Neste momento o estado de São Paulo apresentou um déficit orçamentário médio de R\$ 8,5 bilhões, refletindo diretamente em uma situação de ajuste a partir de 1995. Essa situação é resultado de vários fatores, como redução da receita corrente entre os anos de 1990/1993 (em função do baixo desempenho do PIB no período) logo por consequência surge o déficit primário, a receita tributária⁴⁸ (como ICMS e IPVA) tem uma queda grande, e toda sorte de situações que levaram a esse quadro de perda de receitas e descontrole orçamentário.

Há também outros fatores que estão ligados diretamente às obrigações da administração, com aumento do custeio, fruto em parte da maturação dos investimentos passados, e a própria rubrica de investimentos, tendo seu último momento áureo dentro das contas do Estado, algo em torno de R\$ 2,63 bilhões em média (1990-1994). O agravamento pré-negociação da dívida do

⁴⁶ O então Governador Mário Covas deixa bem frisado em sua mensagem no ato da publicação do Balanço Geral do Estado de 1996 que o estado passaria por um período de austeridade afim, de se buscar resolver o dilema da dívida e ao final desse período o estado voltaria a ser a locomotiva do país.

⁴⁷ Ver Novais, Luis F; Quadros, Waldemir L; Bonini, Mario, R; Cavalcante, Carlos, E, G; 2002.

⁴⁸ A receita tributária ICMS, IPVA, sofrem impactos extremamente negativos nos anos de 1990 a 1993, fruto de uma inflação alta. 2.900,84%,45,61%, 965,20%,1.920,41%, respectivamente.

estado de São Paulo (1990-1994) se deu dentro de uma interseção de fatores, resumidamente aumento de despesas com uma queda de receitas, pode-se definir assim num primeiro momento, mas existe uma série de fatores que chamam a atenção, como a própria taxa de juros e o mecanismo de financiamento do investimento via endividamento.

A partir de 1994, nota-se claramente uma ação mais austera por parte do Governo do Estado de fechar as contas, isso resultou em algumas ações bem definidas as quais examinaremos mais de perto em outro capítulo.

Desde o início, já na primeira gestão do governo de Mário Covas (1995-1998), e depois (1999-2000), e continuando na gestão de Geraldo Alckmin (2000-2002) a dívida pública total do Estado de São Paulo vem crescendo, sendo que no final do primeiro mandato do Governador Geraldo Alckmin, então substituto do Governador Mário Covas, este já somava algo em torno de mais de R\$ 84,8 bilhões⁴⁹.

Vamos detalhar melhor esse ponto. Em dezembro de 1994, a dívida interna e mobiliária do Estado era de R\$ 23,3 bilhões. Na assinatura do acordo com a União, em maio de 1997, esta dívida chegou a R\$ 50,3 bilhões, com um aumento de 118%. O acordo firmado em 1997 não foi o ideal ou o melhor possível. Pelo contrário, apresenta diversos problemas para o Estado de São Paulo que serão mostrados ao longo desse trabalho. Entretanto é importante frisar que a falta de definições do governo Covas nas negociações com a União e com o Banco Central trouxe um prejuízo gigantesco ao Estado de São Paulo. Atualmente (2004) a dívida refinanciada pelo acordo de 1997, com prazo de 30 anos, é de R\$ 109,3 bilhões, ou 78% do estoque da dívida total.

De acordo com o estudo “Análise da execução orçamentária do Governo do Estado de São Paulo entre 1990 e 1997”⁵⁰ da Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP), em

⁴⁹ A dívida total em 2004 chegou na casa dos R\$ 138,7 bilhões, a dívida total do estado de São Paulo teve um crescimento real de 33,5% (34,8 bilhões em valores reais) desde de 1994: fonte Balanço Geral do Estado de São Paulo, 2004.

⁵⁰ De Novais, L; Quadros, W; M, Bonini; Cavalcante, E; (2002).

1994, o gasto com juros da dívida pública estadual foi de R\$ 687 milhões, enquanto que a amortização da dívida consumiu R\$ 4,5 bilhões. Com isso, foram gastos R\$ 5,2 bilhões com o serviço da dívida estadual no ano anterior ao início da atual gestão, mas já com o Plano Real em funcionamento. Em 1995, o gasto com juros ficou em R\$ 432 milhões e com a amortização da dívida chegou a R\$ 4,4 bilhões: o serviço total da dívida cai para R\$ 4,8 bilhões. Em 1996 o gasto com juros chega a R\$ 664 milhões e com amortização fica em R\$ 4,1 bilhões. O serviço da dívida cai para R\$ 4,7 bilhões. Em 1997 o gasto com juros da dívida e amortização sobe, respectivamente, para R\$ 746 milhões e R\$ 4,3 bilhões, totalizando um gasto de R\$ 5,1 bilhões com o serviço da dívida, sem contar os recursos de ativos privatizáveis transferidos para a União no acordo da dívida. No ano de 1998, os gastos com amortização da dívida chegou a R\$ 2,5 bilhões, já com juros e amortizações mais R\$ 2,6 bilhões, somando um total de R\$ 5,1 bilhões com o serviço da dívida.

Nota-se que durante o período 1991/94 o valor médio gasto com o serviço da dívida foi de R\$ 3,7 bilhões, enquanto que no período 1995/97 o valor médio gasto foi de R\$ 4,2 bilhões. Portanto, a partir da gestão Covas/Alckmin aumentaram os gastos com o serviço da dívida pública do Estado.⁵¹

O estudo “Análise da execução orçamentária do Governo do Estado de São Paulo entre 1990 e 1997” de Novais; Quadros ; Bonini e Cavalcante; (2002) afirma o seguinte: “*A elevação do grau de endividamento do Estado e o crescimento da taxa de juros básica imposta pela política de estabilização determinaram essa expansão acelerada do serviço da dívida a partir de 1994. Cabe ressaltar que este movimento tornou a captação de recursos via operações de crédito insuficientes para cobrir os serviços da dívida. Em suma, o elevado estoque da dívida estadual e as taxas de juros de mercado implicaram num serviço da dívida incompatível com os fluxos orçamentários. Segundo informações apresentadas no resumo explicativo do Balanço Geral do Estado de 1996, o*

⁵¹ A receita do Programa Estadual de Desestatização (PED) em valor nominal somou R\$ 34,4 bilhões. A receita do PED corrigida pelo IGP-DI alcançou em 31/12/2004 a cifra de R\$ 71,6 bilhões, os recursos do PED em valor real correspondem a 51,62% da dívida total do estado de São Paulo.

valor integralmente devido a título de juros e amortização representou 65% da receita corrente líquida em 1995 e 55% em 1996, explicitando o fato de que a maior parte da dívida foi rolada com capitalização dos juros e, conseqüentemente, seu crescimento foi explosivo”.

Em 1998 os gastos com amortização da dívida chegou a R\$ 2,49 bilhões, já com juros de R\$ 2,62 bilhões, chegando a um total de despesas com amortização e juros de R\$ 5,19 bilhões.

Por que, apesar do forte ajuste fiscal promovido nos últimos anos no Estado de São Paulo, inclusive com privatizações e corte de gastos, a dívida cresceu?

Essa questão é importante, já que, como vimos logo acima, a política de ajuste da dívida vem sendo uma prioridade por essas duas gestões, porém os seus efeitos são pouco festejáveis, vamos ver como se deu esse processo.

Nos três primeiros anos da gestão que assumiu em 1995, ou seja, de 1995 a 1997, antes do acordo da dívida, promoveu-se uma forte redução dos gastos, corte dos investimentos, aumento das receitas, demissões e mesmo assim ocorreu uma explosão do endividamento, juntamente com a deterioração dos serviços públicos.

Os investimentos, por exemplo, caem de R\$ 3,0 bilhões em 1993 para R\$ 452 milhões em 1995, permanecendo, no período 1995/97, abaixo da média da primeira metade da década de 1990⁵², em valores corrigidos pelo IGP-DI os investimentos caíram 43,5% de 1997 até 2004, como já destacado anteriormente⁵³.

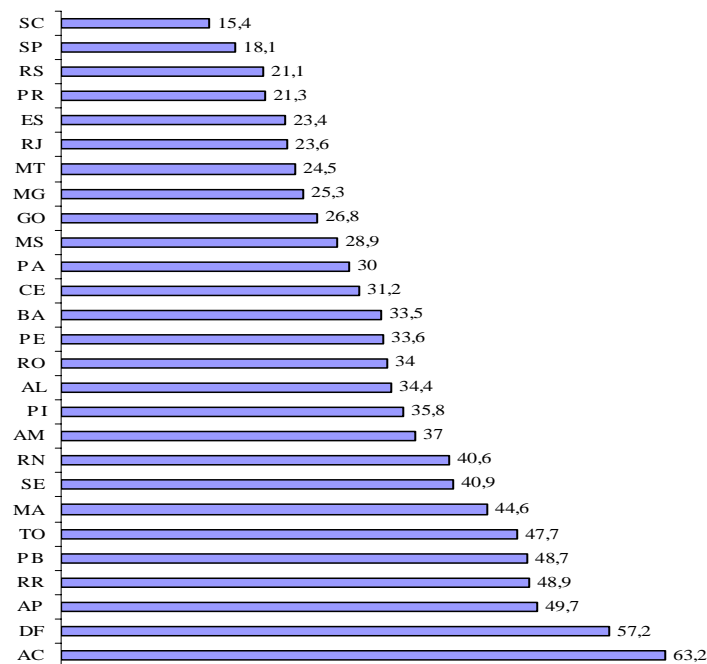
O esforço do estado de São Paulo em se ajustar é mais evidente no funcionalismo público estadual, onde se praticou um enxugamento severo no quadro de trabalhadores do estado. Para se

⁵² Bonini; Novais; Quadros. Análise da execução orçamentária do Governo do Estado de São Paulo entre 1990 e 1997. FUNDAP, 1999. Elaborado a partir dos Balanços Gerais do Estado de São Paulo 1990/1997 (deflator IGP-DI-dez/97).

⁵³ Cabe destacar ainda que a perda da capacidade de investimento não se resume apenas numa diminuição dos recursos disponíveis para tal procedimento, existe também uma perda da capacidade de investimentos do próprio estado de São Paulo, já que em 1996 o estado de São Paulo era responsável diretamente por 82% dos recursos disponíveis para investimentos, em 2003 esse montante caiu para 60%, tendo crescido a participação dos recursos federais e das operações de crédito. Lopez (2004).

ter uma noção do esforço praticado nessa área o número de funcionários públicos estaduais (ativos e inativos) passou de 1,298 milhão em 1994 para 1,166 milhão em 2000, porém em 2002 houve um ligeiro aumento, passando para 1,117 milhão o número de funcionários públicos estadual. Mesmo com esse oscilação positiva em 2002, foram demitidos 195 mil funcionários da ativa do poder executivo, num claro objetivo de se ajustar à lógica federal de uma máquina pública onerosa e pouco eficiente. Os dados da Rais demonstram que o estado de São Paulo tem uma das menores participações da administração Pública no emprego formal – 18,1%, perdendo apenas para Santa Catarina e nem chega perto com o Acre que é 63,2%, conforme o gráfico abaixo demonstra. Entre outras coisas entendemos que esse é um sinal para qual modelo de gestão administrativa começa a ser conduzido pelo governo do estado, a fim de produzir excedente financeiro.

Gráfico 3.1: Participação da Administração Pública no Emprego Formal (2000) - %



Fonte: Relatório Anual de Informações Sociais (Rais), 2000 (preliminar)

3.3 O BANESPA COMO ATOR DENTRO DO PROGRAMA DE RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA DE SÃO PAULO.

Mesmo sendo o Banespa o maior banco estadual do país, este não foi poupado do programa de reorganização das funções do aparato público.

Com 3,08 milhões de clientes, 21 mil funcionários, 578 agências, ocupando o quinto lugar no ranking nacional com ativos de R\$ 28,9 bilhões e um patrimônio de R\$ 4,4 bilhões (folha on line, 04/01/2005).

A sua história se confunde com a história do desenvolvimento de São Paulo, o Banespa nasceu em 14 de junho de 1909, justamente para financiar a cultura cafeeira paulista que naquele momento passava por dificuldades. Denominado inicialmente de Banco de Crédito Hipotecário e Agrícola do Estado de São Paulo, só em 1926 é que veio o nome que marcou a história do desenvolvimento do Estado de São Paulo, Banespa. O banco na sua longa trajetória já esteve na mão do capital internacional, diferente de agora que é espanhol, na época era francês, sendo nacionalizado em 1919, quando o Tesouro Estadual comprou o controle francês, com ajuda do Instituto do Café.

Porém, seu passado não resistiu às diversas gestões pouco profissionais e levou a uma situação muito crítica. O uso do Banespa para financiar o governo paulista foi um dos grandes problemas.⁵⁴

Para termos uma idéia de como se comportaram os diversos governos paulistas na condução do Banespa. Entre 1979 e 1982, o então governador do estado de São Paulo, Paulo Maluf se utilizou do banco para financiar o metrô e hidrelétricas, resultando numa dívida de US\$ 184 milhões. No governo de Franco Montoro (1983-1986) foi US\$ 717 milhões, o banco teve um papel importante

⁵⁴ Não entendemos como ruim o uso do Banco para o financiamento do governo do estado em projetos estratégicos, mas sim o processo que acabou levando a essa situação, como omissão nas dívidas por parte do seu principal agente o governo do estado. Na contabilidade do Banespa, os auditores do Banco Central encontraram uma dívida de R\$ 20 bilhões em papéis que o Estado não resgatou.

para o salvamento das estatais paulistas, já que enfrentávamos a crise da dívida externa, mas foi na gestão de Orestes Quércia (1987-1990), US\$ 1,4 bilhões de dívidas, que se presenciou o grande buraco, no último ano de seu governo o Banespa fez dois grandes empréstimos ao Estado de São Paulo de US\$ 674 milhões. Essa operação é considerada crime pela Lei do Colarinho Branco, e é apontada como uma das grandes razões para a quebra do banco. Na gestão de Luiz A Fleury (1991-1994)⁵⁵ as dívidas chegaram a US\$ 10 bilhões, o banco entrou num processo de agonia sem fim, já que as dívidas não foram amortizadas, o banco sobreviveu à base de empréstimos do governo federal.

O banco de São Paulo, mesmo com todos os problemas que apresentava, desempenhava um papel ímpar no desenvolvimento do estado. O banco era responsável por 75% do financiamento dos pequenos e médios agricultores do estado, o único banco presente em todos os municípios do estado, grande gerador de crédito às prefeituras e ao próprio governo do estado (esse foi um grande pecado, haja vista que no atual modelo de estabilização econômica a autonomia dos estados subnacionais em se auto financiarem é muito perigoso para o atual modelo de estabilização econômica) Rigolon e Gimabiagi (2000), Lopreato (2002).

O percurso feito até a estruturação definitiva do sistema bancário estatal dos estados subnacionais, foi longo, mas com a publicação da MP 1612/1998, que disciplina e formaliza a “redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária” . Essa MP cria o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proers), sendo ela responsável pelo saneamento de todos os bancos estaduais, com o intuito de vendê-los no caso do Banespa ou mais simplesmente fechando outros tantos. Essa operação de saneamento custou aos cofres públicos R\$ 84,4 bilhões, sendo que R\$ 45,5 bilhões apenas para o Banespa em títulos emitidos pelo Tesouro Nacional.

⁵⁵ Em 1994, o Banco Central interveio no Banespa, colocando o banco no Raet (Regime de Administração Especial e Temporária).

Em 22/05/1997 foi assinado o contrato com a União e em setembro de 2001 ele foi finalmente privatizado, o caminho percorrido até a venda do Banespa seguiu um formato determinado, semelhante ao que ocorreu com todos os bancos estaduais, só diferenciando a soma de recursos envolvidos.

A situação se fechou com uma manobra do governo do estado, que propiciou o aumento da dívida junto ao Banespa, que pulou de R\$ 9,4 bilhões em 1994 para R\$ 24,4 bilhões em maio de 1997, decorrente do corte dos pagamentos das prestações que o Tesouro Estadual vinha fazendo para quitar sua dívida. Com o atraso do Estado de apenas 15 dias no pagamento da prestação de dezembro de 1994, no valor de apenas R\$ 25 milhões, o Banco Central, com apoio do Governo Federal, interveio no Banespa. O governo estadual parou de pagar em definitivo, deixando que a União assumisse a inadimplência. Isso abriu o caminho para a privatização do Banespa, ocasionando a perda de um instrumento de desenvolvimento para o Estado de São Paulo, além de enorme prejuízo financeiro.

O consórcio BC-Banespa como destaca no “Estudo sobre a avaliação do Banco do Estado de São Paulo” Rodrigues; Gouvêa; Terrazas; e Carneiro (2000: 08), utilizou uma metodologia de avaliação que subestimou o valor de mercado do sistema Banespa depreciando significativamente o seu valor e conseqüentemente trouxe prejuízo para o estado de São Paulo e sua população.

Baseando em seu método de avaliação o Consórcio BC-Banespa chegou no valor de R\$ 5,843 bilhões. Apenas com as correções apresentadas no estudo sobre avaliação do banco os autores calculam que o valor chegaria no mínimo a R\$ 10,136 bilhões e no máximo de R\$ 11,996 bilhões.

Os erros apresentados são basicamente:

- a) Apuração das receitas da carteira de crédito “Desenvolvimento”
- b) Apuração das despesas de captação na linha “ Interfinanceiro”

c) Diferença do valor do Banespa devido à taxa de câmbio

d) O cálculo da taxa de desconto.⁵⁶

A partir dessas informações gerais podemos concluir que os responsáveis pelo processo de privatização do Banespa foram muito displicentes com o dinheiro público, já que a diferença entre o estudo conduzido pelo Consórcio BC-Banespa e o trabalho apresentado encomendado pelo Ministério Público tem diferenças gritantes, mas parece que no intuito de demonstrar ao mercado a convicção de que as estruturas de bancos estaduais não estariam mais presentes no novo modelo financeiro, nada mais plausível que usar o maior banco estadual como exemplo, independente do preço.

3.4 - O PROGRAMA DE REESTRUTURAÇÃO DA DÍVIDA.

Em maio de 1997, baseado no Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados - PROES (Resolução n.º 100 de 19/12/1996 do Senado Federal), o Estado de São Paulo foi autorizado a contratar operação de refinanciamento de dívidas do Estado, (Resolução n.º 118 de 21/11/1997 do Senado Federal).

O saldo da dívida estadual interna e mobiliária era de R\$ 50,3 bilhões em maio de 1997, sendo R\$ 46,5 bilhões o valor refinanciado e R\$ 3,8 bilhões o valor correspondente ao subsídio concedido pela União ao Estado de São Paulo⁵⁷. Os R\$ 46,5 bilhões refinanciados (92,4% da dívida em maio de 1997) serão pagos da seguinte forma: R\$ 40,3 bilhões em 360 prestações mensais mais

⁵⁶ Não é a intenção desse trabalho fazer uma análise detalhada acerca do processo de privatização do Banespa, apenas levantar algumas questões que achamos importantes.

⁵⁷ Do total de R\$101,9 bilhões de dívidas assumida dos estados subnacionais junto à União. O estado de São Paulo foi de longe com maior estoque de dívida R\$ 46,5 bilhões – 45,63 % do total, sendo que a União acabou refinanciando R\$ 77,5 bilhões das dívidas dos estado – ou seja a parcela do estado de São Paulo representa 60% dos refinanciamentos, um volume bem significativo..

uma amortização extraordinária equivalente a R\$ 6,2 bilhões com recursos de ativos privatizáveis (Fepasa, Ceagesp, Cesp e Banespa). A União assumiu as seguintes dívidas do Estado: R\$ 20,1 bilhões da dívida mobiliária de São Paulo junto ao Banespa, Nossa Caixa/Nossa Banco e junto ao mercado; R\$ 24,4 bilhões da dívida contratual de São Paulo junto ao Banespa; R\$ 5,9 bilhões da dívida contratual de São Paulo junto à Nossa Caixa/Nosso Banco. Contabilmente, essa operação entra como amortização da dívida nos balanços do governo estadual, embora obviamente não tenha ocorrido diminuição da dívida do Estado no valor da amortização⁵⁸.

O refinanciamento foi feito com juros de 6% a.a. mais atualização mensal do saldo devedor pelo IGP-DI/FGV e amortização mensal pela tabela *price*, com prazo de 30 anos, tendo como garantia receitas próprias do Estado e cotas-partes do Fundo de Participação dos Estados (FPE). Ou seja, caso o Estado não honre o acordo devido a algum acontecimento extraordinário, por exemplo, a União tem o direito de não repassar as verbas para São Paulo, o que constitui uma centralização de poder incompatível com o funcionamento adequado da Federação.

O IGP-DI/FGV foi o índice utilizado, fator esse que ajudou a aprofundar a situação de crise, já que os demais índices tem um desempenho 3% inferior, em especial o IPC chega a ser mais 4% abaixo do IGP-DI, basta verificarmos a tabela 3.1 e compararmos com outros índices e, veremos o resultado desastroso frente à dívida apresentada. Outro fator importante no que diz respeito a utilização do IGP-DI, é o peso das condições externas, oscilação cambial frente uma dívida interna, ou seja, cria-se uma condição de extrema vulnerabilidade ao humor externo em uma dívida já internalizada, o índice de atualização reage mais as condições externas do que propriamente as internas, refletindo uma exogenidade que nesse caso não era necessário, independente da própria variação dos índices.

⁵⁸ Resolvemos fazer um exercício à respeito do montante da dívida e o valor das prestações: Os R\$ 40,3 bilhões refinanciados, utilizando a tabela Price, vai gerar durante os 360 meses (30 anos), prestações de R\$ 241,7 milhões por mês – ao final de 30 anos teria –se pago R\$ 281,30 bilhões, fora a correção do IGP/DI – ver a tabela 12 . teríamos que honrar por ano em torno de 2,99 bilhões, ou seja um esforço brutal e uma quantidade de recursos gastos que inviabiliza qualquer administração.

Tabela 3.1: Índices –Variação anual (%).

	IPC	IGP-DI	INPC	IPCA
1995	23,17	14,78	21,98	22,41
1996	10,03	9,34	9,12	9,56
1997	4,83	7,48	4,34	5,22
1998	-1,80	1,70	2,49	1,65
1999	8,63	19,98	8,43	8,94
2000	4,38	9,81	5,27	5,97
2001	7,13	10,40	9,44	7,67
2002	9,90	26,41	14,74	12,53
Média	8,28	12,49	9,48	9,24

Fonte: IBGE, FGV, FIPE

Além disso, conforme as condições de pagamento, a amortização está limitada a 13% da Receita Líquida Real Mensal do Estado a partir de 2000. Caso o Estado descumpra o acordo, os encargos serão substituídos por outros equivalentes ao custo médio de colocação da dívida mobiliária federal, mais juros de mora de 1% a.a. e elevação do limite de pagamento para 17% da Receita Líquida Real do Estado. Além do comprometimento de boa parte da receita do Estado, este

também ficou proibido de contratar novos empréstimos até que a dívida se iguale às suas receitas líquidas reais, o que poderá levar décadas para acontecer, apesar do acordo prever isso para 2008.

Portanto, além de engessar os gastos do Estado, este pode ser punido caso não consiga honrar seus compromissos, prejudicando mais ainda o desenvolvimento econômico e social de São Paulo.

O acordo previu a implementação de um ajuste fiscal com as seguintes metas: a) aumento de arrecadação de no mínimo 3% ao ano; b) redução das despesas com pessoal para o máximo de 60% da receita corrente líquida a partir de 1998; c) limitação dos investimentos totais do Estado, com recursos fiscais, ao máximo de 5% de sua receita corrente líquida anual; o teto poderá ser elevado desde que não comprometa os resultados fiscais esperados quanto ao serviço da dívida, déficit orçamentário, etc. Em 1997, o Ministério da Fazenda, disponibilizou no seu Site de maneira bem clara quanto ao objetivo de gerar superávites primários para pagar o serviço da dívida: *“faz-se necessária desde já a geração de superávites primários, bem como de receitas patrimoniais provenientes da alienação de ativos, em montante suficiente para cobrir o serviço da dívida refinanciada e da conta gráfica, além do resgate de debêntures de emissão da Companhia Paulista de Ativos. O alcance das metas relativas ao resultado primário pressupõe, por sua vez, aumento de receitas e corte de despesas”*.⁵⁹

Em fins de 1998 a dívida total era de R\$ 63,6 bilhões conforme tabela 3.2. Neste mesmo ano, o gasto com juros e encargos da dívida chegou a R\$ 2,61 bilhões; a amortização da dívida consumiu R\$ 2,49 bilhões. O serviço da dívida pública neste ano foi de R\$ 4,93 bilhões, conforme os dados da Secretaria da Fazenda de São Paulo.⁶⁰

Em dezembro de 1999, a dívida total chegou a R\$ 75,2 bilhões. O pagamento de juros e encargos da dívida pública estadual caiu para R\$ 2,30 bilhões, mas a amortização cresceu para

⁵⁹ Ministério da Fazenda 1997.

⁶⁰ Valores gerais não contabilizados, apenas os valores da renegociação.

R\$ 2,91 bilhões. Assim, o serviço da dívida pública atinge R\$ 5,23 bilhões no ano de 1999, segundo a Secretaria da Fazenda de São Paulo.

Ao fim de 2000 a dívida total do Estado chegou a R\$ 84,2 bilhões. O pagamento de juros e encargos da dívida atinge R\$ 2,67 bilhões. Já o gasto com amortização da dívida cai para R\$ 615 milhões. O serviço da dívida decresce para R\$ 3,13 bilhões, conforme os dados da Secretaria da Fazenda de São Paulo.

Em de 2001, a dívida total era de R\$ 93,7 bilhões e foram efetuados pagamentos de juros e encargos da dívida da ordem de R\$ 1,55 bilhão e de apenas R\$ 311 milhões com amortização. Isso mostra que o governo vem gastando menos com a amortização e mais com juros e encargos, sem reduzir o principal da dívida. Ao contrário, esta vem se expandindo rapidamente.

Já em 2002 se pagou R\$ 3,41 bilhões em juros e encargos e 0,837 milhões em amortizações totalizando R\$ 4,24 bilhões, frente a uma dívida total de R\$ 118,6 bilhões⁶¹. Deve-se adotar outra estratégia de pagamento dessa dívida, pois os juros internos são uma fonte de sangria de recursos públicos, enquanto que a redução das amortizações prolonga o período ao longo do qual o principal devido sofre a incidência desses juros, o que faz a dívida crescer cada vez mais, tornando-a impagável.⁶²

No caso ainda de haver uma diminuição no montante previsto para amortização, ou o fato de não se conseguir honrar essas amortizações, o saldo devedor (remanescente), vai se acomodar no resíduo, como já chamamos atenção que o refinanciamento foi baseado na tabela price⁶³, o resíduo é

⁶¹ Em 2003 a dívida total chegou na cifra de R\$ 127,3 bilhões e em 2004 saltou para casa dos R\$ 138,7 bilhões, segundo os dados do próprio Governo de São Paulo, disponibilizados no Relatório de Atividades da Administração Estadual.

⁶² Como no caso da dívida do Estado de São Paulo foi renegociada com a União não existiu nenhum encontro de contas entre os credores e o estado e credores e a União, ou seja os credores privados ficaram numa situação muito privilegiada, sem se expor e com um pagador em última instância que é a União caso os estados não cumpram seus compromissos, entendemos que se faz necessária uma auditoria desse passivo.

⁶³ Sistema Price e suas características:

a) A taxa de juros contratada é dada em termos nominais. Na prática, esta taxa é dada em termos anuais.

lançado para o final ou seja, no final do prazo prescrito do financiamento, caso não ocorra uma outra renegociação do resíduo ou um refinanciamento o governo do estado tem que pagar de uma só vez o saldo remanescente da dívida. Essa situação é perigosa e entendemos que como se vem fazendo essa rolagem da dívida cria no futuro um buraco sem fundo.

Tabela 3.2 - Serviço da Dívida Pública e Investimentos do Estado de São Paulo (1997-2002)*

	(em R\$ bilhões)					
	1997**	1998	1999	2000	2001	2002
Serviço da dívida pública	43,300	4,930	5,230	3,290	1,860	4,248
Juros e encargos	0,740	2,610	2,300	2,670	1,550	3,411
Amortização	42,600	2,310	2,910	0,615	0,311	0,837
Investimentos	1,640	1,810	1,250	1,630	0,310	1,854
Inversões financeiras	12,910	1,290	1,350	1,700	1,025	1,874

*Junho de 2001. ** Os valores de 1997 envolvem a renegociação da dívida.

Balanco Geral do Estado -1997-2002.

- b) As prestações tem período menor que aquela a que se refere a taxa. Em geral, as amortizações são feitas na base mensal.
- c) No cálculo é utilizada a taxa proporcional ao período a que se refere a prestação, calculada a partir da taxa nominal.

Ainda na tabela 3.2, verificamos o grau de desinvestimento que tem ocorrido a partir do ano da renegociação da dívida, em 1997 houve R\$ 1,6 bilhões direcionados para investimento, esse valor vai caindo de maneira quase constante até chegar em 202 na ordem de R\$ 900 milhões

Outra questão importante trata das inversões financeiras, que teoricamente são recursos destinados ao aumento de capital das empresas públicas e de economia mista. Muitas vezes esses recursos são destinados ao pagamento de dívidas dessas empresas, o que significa que o Estado gasta mais com o serviço da dívida do que é registrado pela contabilidade pública.

Em 1994, a dívida total era de R\$ 34,1 bilhões. Em 2000, chegou a R\$ 84,2 bilhões, um crescimento nominal de 147% mesmo com a renegociação. Em 1995, como podemos verificar na tabela 3.3 a relação dívida total/receita total era de 1,64, ou seja, a dívida total era 64% maior que a receita total. Em 2000 essa relação chegou a 1,94, ou seja, a dívida era praticamente o dobro da receita, o que demonstra o aumento do endividamento na atual gestão a partir de 1995, apesar do significativo aumento de arrecadação⁶⁴.

⁶⁴ O aumento de arrecadação foi evidente, porém o que chama mais atenção dentro desse quadro de esforço arrecadatório, é o desempenho no que diz respeito ao excesso de arrecadação (lei-a substituição da receita) de 1998 até 2004 o excesso de arrecadação chegou na casa dos R\$ 20,13 bilhões, uma média de 6,02% ao ano.

Tabela 3.3 - Dívida Total e Receita Total do Estado de São Paulo (1995-2002)*

	1995	1996	1998	1999	2000	2001	2002
Dívida total***	50,2	62,2	63,6	75,2	84,2	93,7	118,6
Receita total***	30,6	36,7	38,9	40,5	43,3	47,2	53,0
Relação	1,6	1,7	1,6	1,9	1,95	1,98	2,27

Dívida/Receita

*Foram omitidos os dados de 1997 por razões metodológicas devido ao acordo da dívida em 1997.

Dados de fim de período; dívidas da administração direta, indireta e empresas em que o Estado é acionista majoritário.

Fonte: Balanço Geral do Estado:1995-2002.

Relatório de Atividades da Administração Estadual: 1995-2002

A situação da dívida total é muito complicada, porém o diagnóstico acerca da dívida consolidada é muito mais difícil, já que a resolução 40 de 2001, aprovada pelo Senado Federal dispõe sobre os limites globais que estabelece uma relação limite entre dívida corrente líquida (DCL) e a receita corrente líquida (RCL), não superior a dois, ou seja, a dívida corrente líquida não pode ultrapassar em duas vezes a receita corrente líquida, em outras palavras a DCL tem que estar em condição de ser paga em no máximo dois anos pelo montante da RCL.

Em função disso, a situação da dívida de São Paulo aparece muito mais complicada do que se imagina para se tentar se enquadrar nos parâmetros da Lei de Responsabilidade Fiscal e a resolução do 40 do Senado Federal, comparando apenas a dívida total e a receita total, conforme demonstra a tabela 3.4.

A dívida consolidada salta de R\$ 68,8 bilhões em 2000 para R\$ 121,4, em 2004 uma variação de 76,32%, sendo que as deduções no mesmo período evoluíram na ordem de 84,25%, mas o que mais importante é a evolução da dívida consolidada líquida, ela aumentou 75,56%, comparada com uma receita corrente líquida que foi de 53,19%, ou seja, a evolução da RCL foi inferior no seu papel de contrapeso da relação com DCL. Essa diferença reflete diretamente na relação estabelecida pela resolução 40, a DCL não ser superior em duas vezes a RCL. Na tabela 3 vemos claramente que a RCL não ter um desempenho extravagante reflete na relação DCL/RCL, em 2000 antes da aprovação da resolução essa relação era de 1,95 vezes evolui durante os anos seguintes até chegar em 2004 na relação 2,23 vezes, uma variação entre 2000 a 2004 de 14,35%.

Tabela 3.4. Dívida do Estado segundo os critérios da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em milhares de reais						6º bimestre de	variação
	2000	2001	2002	2003	2004	2000-2004	
I. Dívida Consolidada	68.862.446	77.841.720	97.157.152	106.808.179	121.420.205	76,32%	
Deduções	6.018.635	7.059.683	6.947.106	8.367.904	11.089.266	84,25%	
II. Dívida Consolidada Líquida	62.843.812	70.782.036	90.210.046	98.440.275	110.330.939	75,56%	
III. Receita Corrente Líquida	32.298.816	35.683.659	39.675.808	43.874.881	49.479.722	53,19%	
relação DC/RCL (I/III)	2,13	2,18	2,45	2,4300	2,45	15,21%	
relação DCL/RCL (II/III)	1,95	1,98	2,27	2,2400	2,2298	14,35%	

Fonte: Diário Oficial e Site da Secretaria da Fazenda do Governo do Estado de São Paulo

Assessoria de Finanças da Liderança do PT- ALESP.

Limite definido pela resolução 40 do Senado Federal	64.597.632	71.367.318	79.351.616	87.749.762	98.959.444
Diferença em valores nominais para atingir limite resolução 40	1.753.820	585.282	-10.858.430	-10.690.513	-11.371.495

Fonte:Secretaria dos Negócios da Fazenda do Governo do Estado de São Paulo

A situação se complica ainda mais se verificarmos que em 2004 a DCL deveria ser de R\$ 98,9 bilhões, não os R\$ 110,3 bilhões, uma diferença de R\$ 11,3 bilhões.

A dívida renegociada com a União é um outro problema dentro do espectro que se tornou a dívida interna de São Paulo. Em 1999 a dívida renegociada era de R\$ 53,82 bilhões, em 2004 ela fechou em R\$109,30 bilhões, travando um relação dívida com RLR de 2,94.

Um fato que chama atenção e é de extrema importância é dificuldade crescente do Governo de São Paulo em conseguir pagar o acordado no contrato de renegociação. Vejamos: O governo do estado de São Paulo tem que cumprir os 13% da RLR com o serviço da dívida e o que superar esse valor entra numa conta à parte a fim de ser renegociada no final do contrato, ou seja, uma conta extra do saldo devedor já que os 13% RLR, não garante suprir todo o montante a ser pago. Para termos um quadro geral basta ver que em 1999, o resíduo representava 5,7% da dívida renegociada com o Governo Federal, em 2004, esse resíduo representava 26,9% da dívida renegociada.

Em 1998, o resíduo⁶⁵ era de R\$ 2,61 bilhões em 2002 estava na casa dos R\$ 16,65 bilhões em 2004 era de R\$ 29,38 bilhões, logo uma variação de 1024,50% .⁶⁶

⁶⁵ Tesouro-Lei n°9496/97.

⁶⁶ Fonte: Diário Oficial e Site da Secretária da Fazenda do Governo do Estado de São Paulo, (1998,1999,2000,201,202,2003,2004).

Tabela 3.5**Serviço da dívida: contratos da dívida renegociada com o governo Federal.**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Serviço da dívida	4,03	3,02	3,61	3,87	3,91	3,80
RLR	21,84	23,81	28,17	30,00	34,17	37,17
Relação Dívida/RLR	18,48%	12,69%	28,84%	12,91%	11,44%	10,23%

Fonte: Relatório de Atividade do Governo do Estado 1999-2004.

Como podemos perceber na tabela 3.5, o pagamento da dívida do estado junto a União vem caindo, chegando a situação de não se conseguir honrar nem os 13% da receita líquida real como reza a LRF, e o contrato de renegociação da dívida entre o estado e a União. Entre 2003 e 2004 o governo de São Paulo deixou de honrar compromisso de R\$ 1,5 bilhão junto a União.

Fica evidente que o estado de São Paulo está com dificuldade de estabelecer um equilíbrio no que está pedido pela resolução 40, agravando-se ainda mais no futuro sua posição, já que no artigo 4º do item 1, fica explícito que o excedente apurado ao final do exercício do ano da publicação deverá ser reduzido, no mínimo, à proporção de 1/15(um quinze avo) a cada exercício financeiro. Tudo indica que nesse caso em específico o estado de São Paulo não está cumprindo a resolução e assim sendo ocorre uma rolagem da dívida que não temos condição de precisar no que pode acarretar no futuro, ou a União abre mão de cumprir a lei ou estado de São Paulo vai chegar ao final dos quinze anos sem condição de pagar o que vem rolando, numa condição insolúvel⁶⁷.

⁶⁷ O critério da Lei de Responsabilidade Fiscal para dívida pública exclui as empresas não dependentes, como estas no caso de São Paulo, CESP, SABESP, EPTE e CDHU. Em São Paulo se for incluído as empresa não

3.5 - O Programa Estadual de Desestatização

Apesar da privatização de boa parte do patrimônio público, a dívida estadual não diminuiu nos últimos anos. Ao contrário, ela se expandiu rapidamente, fazendo com que o pagamento de amortizações e juros consumisse os recursos arrecadados com a privatização e com a concessão de serviços públicos.

O Programa Estadual de Desestatização (PED) adotado pelo atual governo em 1996 atuou em diversas áreas. Foram realizadas concessões rodoviárias, ferroviárias e de transportes urbanos. Foram privatizadas diversas empresas do Estado de São Paulo, incluindo empresas energéticas e o Banespa.

Com o PED, foram privatizadas seis empresas do setor elétrico (CPFL, Metropolitana, Elektro, Bandeirante, Cesp-Paranapanema e Cesp-Tiête) e uma de gás canalizado (Comgás). O valor dessas operações chegou a R\$ 12,3 bilhões e a transferência de dívidas atingiu R\$ 9,4 bilhões. Esta transferência diz respeito ao passivo financeiro existente na estatal na data do leilão de privatização e que é transferido ao grupo vencedor juntamente com o patrimônio da empresa.

Em relação à alienação de participações, foram realizadas as seguintes operações no valor total de R\$ 1,8 bilhão: a) venda de participações minoritárias da Sabesp (Cia. de Saneamento Básico do Estado de São Paulo) totalizando R\$ 406,7 milhões; b) aumento do capital da Eletropaulo com subscrição de novas ações pela iniciativa privada, no valor de R\$

dependentes, a dívida total em valores nominais evoluiu em 31 de dezembro de 1994 de R\$ 34 bilhões para 127 bilhões em Dezembro de 2003, um aumento de 272% em valores nominais, ou 36,6% em valores corrigidos pelo IGP-DI.

476,2 milhões; c) oferta pública de ações da CPFL e Elektro no valor de R\$ 809,5 milhões; e d) conversão de debêntures em ações da CPFL no montante de R\$ 170,2 milhões.

As transferências à União, no âmbito do acordo da dívida, envolveram as seguintes empresas e respectivos valores: a) Fepasa (R\$ 2,6 bilhões); Ceagesp (R\$ 250 milhões); Metropolitana (R\$ 424,8 milhões); Bandeirante (R\$ 163,5 milhões); Cesp-transmissão (R\$ 130,1 milhões) e Banespa (R\$ 2,03 bilhões). O valor total dessas transferências foi de R\$ 5,6 bilhões.

Em relação à concessão de serviços, foram realizadas as seguintes operações no valor total de R\$ 3,4 bilhões: concessão para exploração dos serviços de distribuição de gás canalizado (noroeste e sul do Estado) no valor de R\$ 808,7 milhões. Em relação a concessões rodoviárias foram assinados com a iniciativa privada 12 contratos referentes a 12 lotes de trechos da malha rodoviária estadual (R\$ 2,6 bilhões) e um contrato na área de transportes metropolitanos. Também foi feito um contrato relativo ao setor elétrico e outro na área de saneamento. Ainda, foram alienados para as prefeituras unidades desativadas da Ceagesp, hotéis e balneários, no valor total de R\$ 26,9 milhões.

A receita obtida com essas operações foi de R\$ 17,7 bilhões, sendo 93,5% desses recursos pagos com moeda corrente. Quando se acresce os valores relativos às empresas transferidas ao Governo Federal atinge-se o valor de R\$ 23,3 bilhões. A dívida transferida com as operações chegou a R\$ 9,5 bilhões. No total, o PED arrecadou R\$ 32,9 bilhões.

As operações do setor energético representaram 65,6% desses recursos. Em seguida vem o setor de transportes com 22,8% e, com a transferência do Banespa para a União, a participação do setor financeiro no total alcançou 8,7%. O capital nacional garantiu uma

parcela de 45%, o capital externo ficou com uma participação da ordem de 32% e o Governo Federal, com a transferência de ativos, ficou com 23%.

Apesar do grande volume de recursos, o PED apresenta diversos problemas: a privatização do Banespa e das empresas de energia elétrica, o aumento injustificável do número de pedágios e do preço também, o destino dos recursos arrecadados e a transferência de empresas estatais para o Governo Federal no âmbito da renegociação da dívida estadual.

Não cabe aqui discutir todos esses problemas, mas o caso do Banespa merece um comentário. No acordo de federalização do Banespa era previsto que o total dos recursos arrecadados no leilão de venda do banco fosse utilizado para abater a dívida do Estado com a União. Entretanto, um termo aditivo assinado pelo então governador Mário Covas e pelo Ministro da Fazenda Pedro Malan em 1999 estabeleceu que o valor do abatimento seria o valor fixado na avaliação do banco, ou seja, R\$ 2,07 bilhões. Com a venda do Banespa ao Santander por R\$ 7,05 bilhões, o Estado de São Paulo perdeu R\$ 4,97 bilhões para a União, valor que pertencia a São Paulo, mas que o atual governo estadual abriu mão.

Por outro lado, apesar dos R\$ 23,3 bilhões arrecadados no PED e com a transferência de R\$ 9,5 bilhões de dívidas, a dívida pública do Estado continuou se expandindo, assim como o pagamento de amortizações e juros, demonstrando que o Estado vendeu seu patrimônio e mesmo assim não conteve o aumento da dívida.

Na verdade, a maior parte do montante arrecadado com as privatizações se deu entre 1997 e 1999, período no qual as amortizações foram maiores. Em 2000 e 2001, quando os recursos arrecadados com o Plano Estadual de Desestatização despencam, as amortizações também caem significativamente. Conclui-se que a queda no valor real da dívida total do Estado, entre 1996 e 1999, se deve justamente à utilização dos ativos privatizáveis para

amortizar a dívida. A partir de 2000, quando se esgotam os recursos das privatizações, a dívida total volta a crescer, já que o governo paga grande volume de juros e encargos para rolar a dívida, mas não a amortiza em valor suficiente para que ela caia.

3.6- O Impacto Anti-Social do Endividamento

O crescimento da dívida pública estadual nos últimos anos fez com que o gasto com pagamentos de juros, encargos e amortizações das dívidas interna e externa aumentasse significativamente, comprometendo os gastos e os investimentos do Governo Estadual. Apesar de comprometer boa parte dos recursos com a dívida, esta continuou crescendo e já passou de R\$ 121 bilhões em 2004. Tornou-se, portanto, insuportável aos cofres públicos, tornando se assim um problema presente não mais de longo prazo, já que corresponde a praticamente o dobro das receitas anuais do Estado.

Aliás, na atual gestão as receitas cresceram de forma considerável, o que se deve principalmente ao aumento da arrecadação de tributos. Entretanto, isso não se traduziu em maiores gastos nas áreas sociais e em investimentos. Estes permaneceram estáveis e até caíram em alguns casos. Já o pagamento do serviço da dívida apresenta significativo crescimento na atual gestão, assim como o total da dívida estadual. Portanto, conclui-se que o aumento de arrecadação teve como objetivo principal levantar recursos para o pagamento do serviço da dívida, o que não difere da lógica financeira adotada pelo Governo Federal com o Plano Real.

Nota-se que os gastos nas áreas sociais no atual governo ficaram prejudicados. Além disso, há uma desaceleração dos investimentos, justamente o tipo de gasto que se traduz em áreas fundamentais para diminuição do vale existente entre as classes sociais no Brasil e em São Paulo, deixando-se assim de se fazer uma integração social.

Em 1998 o serviço da dívida pública foi de R\$ 4,93 bilhões, o equivalente a quase quatro vezes o gasto com investimentos. Esse valor equivale a 89% do gasto com educação e cultura, ao dobro do gasto com saúde e saneamento, a 10 vezes o consumido com habitação e urbanismo, a 3 vezes o gasto com transportes e ao dobro do despendido com segurança pública.

Em 1999 o serviço da dívida pública estadual atingiu o ápice, correspondendo a 4 vezes os investimentos desse mesmo ano. Além disso, essa sangria de recursos foi 133% superior ao gasto com saúde e saneamento, 4 vezes superior ao gasto com transporte, 138% superior ao gasto com segurança pública, 10 vezes superior ao gasto com habitação e urbanismo e equivalente a 92% do orçamento da educação e cultura, conforme a tabela 4, onde representa os dados de investimentos nas respectivas áreas.

Tabela 3.6 - Despesas Orçamentárias e Investimentos do Estado de São Paulo

Dados consolidados (1996-2002)

Área	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Educação e Cultura	5,09	4,82	5,53	5,68	6,52	6,15	6,59
Saúde e Saneamento	2,16	2,04	2,18	2,24	2,54	2,03	2,62
Habitação e Urbanismo	0,66	0,53	0,50	0,53	0,58	0,61	0,64
Transporte	0,93	1,08	1,43	1,24	1,75	0,91	1,03
Segurança pública	2,03	2,31	2,17	2,19	2,31	2,50	2,82

Fonte: Secretaria de Economia e Planejamento - Orçamento do Estado de São Paulo - quadros consolidados (1996-2002)

O serviço da dívida em 2000 totalizou R\$ 3,29 bilhões, 42% a mais do que foi gasto em segurança pública, 29% superior ao gasto com saúde, 50% do orçamento da educação, quase duas vezes superior ao gasto com transportes e 5 vezes superior ao gasto com habitação e urbanismo, nesse caso em especial vale a pena nos determos mais um pouco, já que habitação representa bem o hiato entre investimento e uma evidente demanda por moradia e em particular também por representar um dos bens mais caros e o que torna um forte elemento de inclusão social.

Diante de um déficit habitacional histórico, segundo o Ministério das Cidades só na cidade de São Paulo chega a mais de um milhão de moradias⁶⁸.

⁶⁸ O governo do Estado de São Paulo a fim de suprir a falta de recursos para investimento em moradia, apresentou em 1990 um projeto de Lei n° 7003 de 27 de Dezembro de 1990, onde previa um aumento da alíquota de ICMS de 17% para 18%, onde se destinaria 1% para o fomento dos programas de habitacionais da Secretária de Habitação. Ao que tudo indica que esses recursos a mais não foram capazes de resolver a questão da falta de moradia no estado.

Em 2000, foram previstas 36.475 unidades habitacionais, foram entregues 5.629, ou seja só 15%, em 2001 a mesma cena se repete, previsão de 67.964 e entregues 10.476, 15% do previsto, 2002 eram 70.000 e foram entregues 21.221 moradias houve um aumento chegando a 30%. No caso da comparação orçamentária temos uma diminuição do valor do orçamento executado para o previsto, ou seja, o orçamento executado vem caindo ano a ano, em termos percentuais, saindo de 92,24% em 2000, para 72,28% em 2002.

O que mais chama atenção é como se descumpre as previsões em todas as áreas sociais. Além disso, esse gasto correspondeu ao dobro do total de investimentos do ano 2000. Esses dados mostram como a dívida e o pagamento de juros são prejudiciais ao desenvolvimento social e econômico do Estado de São Paulo e do Brasil.

Conclusão

O pilar básico do Plano Real foi a valorização artificial da taxa de câmbio combinada com forte abertura comercial e financeira, via utilização de elevadas taxas reais de juros, que vinham sendo praticadas desde 1993. A partir desse momento, buscou-se o incremento das reservas internacionais de forma a criar um amortecedor para futuras pressões no câmbio. A forte entrada de recursos no país, especialmente de natureza especulativa, garantiu o crescimento das reservas e possibilitou a adoção do câmbio valorizado. Entretanto, apesar de exercer papel importante na queda da inflação, esta política foi responsável pela ocorrência de diversos problemas na economia.

Esta política levou à ampliação significativa do déficit externo brasileiro, fazendo com que o governo utilizasse as maiores taxas de juros reais da história do Brasil a fim de atrair capitais para financiar esse déficit. Como já vinha acontecendo antes do plano, a taxa de juros foi responsável pela atração de recursos externos que financiassem a expansão do déficit, além de funcionar como poderoso instrumento de manutenção do câmbio valorizado. Há que se lembrar que a elevada taxa de juros tornou-se maior ainda nos momentos de crise que o país experimentou nos últimos anos. Mesmo após a desvalorização do câmbio em 1999, as taxas de juros permaneceram elevadas e ainda hoje estão entre as maiores do planeta.

A utilização de juros elevados resultou em vários problemas que até hoje o governo luta para resolver. O primeiro foi a explosão da dívida pública desde a implantação do Plano Real e, conseqüentemente, da despesa com juros. O segundo foi o fraco crescimento econômico apresentado pela economia nos últimos anos e, em conseqüência disto, o

substancial aumento do desemprego. Comparando os acontecimentos, nos anos 60 e 70 houve um crescimento da economia, no qual muitos economistas acreditam que foi sustentado pelo aumento da dívida, um processo de endividamento que lastreou o crescimento, nos anos 90, também continuou o processo de endividamento, porém sem a contrapartida do crescimento econômico, já que enfrentamos duas décadas perdidas em termos de crescimento do PIB e, podemos entrar na terceira com índices olímpicos de estagnação.

Na medida em que as políticas comercial e cambial provocaram o aumento considerável do déficit em transações correntes e, conseqüentemente, a elevação da taxa de juros na economia de forma a atrair capitais que financiassem esse déficit, concentrou-se mais ainda a renda no Brasil. A elevação das taxas de juros e a conseqüente explosão da dívida interna provocaram um crescimento das despesas com juros, o que por sua vez significou o corte de gastos públicos e investimentos. Na medida em que se beneficia o pagamento de juros, prejudicando investimentos sociais, promove-se uma transferência de renda das camadas mais pobres para as camadas mais ricas da população. A Lei de Responsabilidade Fiscal se insere nessa lógica, pois garante o pagamento do serviço da dívida, mesmo com o comprometimento de investimentos e gastos sociais.

Com os juros elevados do real e o aumento da dívida pública, os pobres são prejudicados de diversas maneiras: 1) o pagamento de juros beneficia aqueles que optaram pela financeirização, que aplicam nos títulos da dívida pública, sendo que o governo corta verba das áreas sociais para pagar esses juros, elevando a concentração de renda; 2) o aumento do gasto com o serviço da dívida impede a ampliação dos gastos sociais e dos investimentos; 3) juros altos provocam baixo crescimento econômico, no máximo cria um

movimento de *stop and go* e conseqüentemente, aumenta a insegurança quanto à perspectiva de investimentos futuros e sua taxa de retorno, afetando a camada mais pobre da população já que este não tem uma alternativa para se agarrar em momentos de indefinição;

4) prejudica as camadas sociais mais baixas (classe média inclusive), pois estes dependem de financiamentos e empréstimos praticados a taxas de juros maiores que as taxas básicas da economia.

De 1994 até abril de 2001 a dívida líquida do setor público cresceu 300%. Em 1994 foram gastos R\$ 20,4 bilhões com o pagamento de juros reais dessa dívida, sendo que em 1999 foram pagos R\$ 75 bilhões de juros reais. Desde 1994 o país gastou mais de R\$ 300 bilhões com juros reais da dívida pública.

Com o Estado de São Paulo, o mais rico do país, não foi diferente. O estrago da política econômica neoliberal foi grande e levará muito tempo para ser superado. Na atual gestão, que se iniciou em 1995, a dívida pública cresceu explosivamente e o serviço da dívida já consumiu quase R\$ 30 bilhões, R\$ 15 bilhões após o acordo de 1997. Por outro lado, os dados mostram que, apesar do aumento da receita do Estado de São Paulo, os gastos sociais e em investimentos praticamente não se alteram ao longo dos últimos anos. Isso significa que o Governo conteve o crescimento dos gastos sociais e investimentos ao mesmo tempo em que promoveu aumento da arrecadação para pagar o serviço da dívida pública estadual. E mesmo assim ela cresceu.

Chega-se à conclusão que o modelo econômico adotado no país com o Plano Real, baseado no liberalismo econômico e que se insere na lógica da globalização econômica é incompatível com melhorias substanciais na distribuição de renda e na pobreza. Isto ocorre porque o modelo liberal provocou aumento do endividamento externo e interno e

consequentemente aumento das despesas com juros, levando ao aumento da carga tributária e cortes de gastos públicos que são indispensáveis para a melhoria das condições de vida da maioria da população do país. Provocou ainda crescimento do desemprego, prejudicando as camadas mais pobres.

Este modelo liberal não promove distribuição de renda. Ao contrário, concentra mais ainda, pois promove grande endividamento, comprometendo grande parte do orçamento com pagamento de juros direcionados para os detentores dos títulos da dívida pública, ou seja, a burguesia nacional e internacional. Além disso, o liberalismo busca retirar o Estado da economia, deixando na mão do mercado a tarefa de prover as melhorias necessárias à maioria da população.

Qual é a lógica desse modelo econômico, implantado por Collor, seguido por Itamar, levado às últimas conseqüências por FHC e apoiado pela gestão Covas/Alckmin no Estado de São Paulo? Será que não há alternativa mais viável socialmente para o povo brasileiro? Este modelo, na verdade, só é viável para uma parcela da população, aqueles que se encastelaram no modelo de financeirização da economia, tanto a nacional quanto internacional, que lucram bilhões de dólares com os juros pagos pelos governos que não conseguem enxergar alguma saída ou para aqueles que simplesmente optaram por tal modelo nos países periféricos. Para a população mais pobre e trabalhadora sobra o desmonte do Estado e de suas funções sociais; sobra essa conta absurda de juros, a qual é paga com o aumento dos impostos e com recessão; sobra um país sem rumo, sem crescimento, com ampliação das chagas sociais e com um futuro incerto.

Bibliografia.

- ALESINA, A; PRATI, A; TABELLINI, G. Public confidence and debt management. In: Dornbusch, R; Draghi, M. (eds.). **Public debt management: theory and history**. Cambridge University Press, 1990.
- ALMEIDA, A. O. **Déficit e endividamento estadual (1990-1995)**. Campinas, 1997. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.
- _____. **Evolução e crise da dívida pública estadual**. Brasília, IPEA, Texto para Discussão 448, 44p, 1996.
- ALÉM, A. C e GIAMBIAGI, F. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2001.
- ARIDA, P. (org). **Dívida Externa Recessão e Ajuste Estrutural: O Brasil diante da crise**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- _____. A Estabilização interna: Reservas para pagar a dívida interna. **Dinheiro Vivo Agência de Informações**, São Paulo, v. 1, n.1, p. 69-76, 1989.
- ARRUDA, M. Dívida E(x)terna: **Para o Capital, tudo; para o social, migalhas**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1999.
- BAER, M. **O Rumo Perdido: a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Boletim**, jun.2001. www.bcb.gov.br.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Nota para imprensa**, jun.2001. www.bcb.gov.br.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório anual**: Brasília, 1994-2002. www.bcb.gov.br.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES).

Relatório Anual. Rio de Janeiro, 1995-2002.

BATISTA JÚNIOR, P. N. O Plano Real à luz da experiência mexicana e argentina. **Estudos Avançados** (IEA/USP), v. 10, n. 28, 1996.

BAUMANN, R; MUSSI, C. A Visão da CEPAL sobre a Dívida Externa. **Cadernos Adenauer** Rio de Janeiro. Ano III, 2002, n° 04 p.169-198.

BELLUZZO, L.G. Semelhanças Sócio - Políticas Entre a Hiper Alemã e o Brasil. Hiperinflação. **Dinheiro Vivo Agência de Informações**, São Paulo, V1, n°1, p 38-45, 1989.

_____ Plano Real: do sucesso ao impasse. **Revista de Economia Aplicada** (USP), V 3, número especial, 1999.

_____; Almeida, J, G. **Depois da Queda. A economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BENECKE, D. W. Dívida Pública- Um tema sem final feliz?. **Cadernos Adenauer.** Rio de Janeiro, Ano III, 2002 n°04, p 199-2007.

BLEJER, M (org). CHEASTY, A (org). **Como Medir o Déficit Público: Questões Analíticas e Metodológicas.** Brasília: Secretária do Tesouro Nacional, 1999.

BONINI, M. R.; NOVAIS, L. F.; QUADROS, W. L. **Análise da execução orçamentária do Governo do Estado de São Paulo entre 1990 e 1997.** Fundap, 1999.

BRESSER P, L.C. **Economia brasileira: Uma Introdução Crítica.** São Paulo: 34, 1998.

_____. **Economic Crisis and State Reform in Brazil. Book:** Lynne Rienner Publishers, 1996.

_____. A crise da América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 03-24, 1991.

CACHANOSKY, R. H. A Argentina e o Consenso de Washington. **Cadernos Adenauer.**

Rio de Janeiro, ano IV, 2003 n° 02, p 33- 57.

CALVO, G; GUIDOTTI, P. Indexation and Maturity of Government bonds: and explanatory model. In: DORNBUSCH, R. DRAGHI, M. (eds.). Public debt management: **theory and history.** Cambridge University Press, 1990.

CARNEIRO,R. **Desenvolvimento em Crise.** A economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: Unesp.

_____. **As Instituições Multilaterais e o Brasil: Bird e FMI.** (mimeo) Campinas, 2003.

CARVALHO, C. E. As finanças pública no Plano Real. In: Carneiro, Ricardo et alii, **Gestão Estatal no Brasil: Armadilhas da Estabilização 1995-1998.** São Paulo, Funap, p. 196-236.

_____. **Finanças públicas e estabilização no Plano Real: Uma reinterpretação.** Texto para discussão 04/2001. PUC/ São Paulo.

_____. **Crises Cambiais, Finanças Públicas e Estabilidade Financeira na América Latina: Algumas Lições da Experiência Recente.** Texto para Discussão 07/2004. PUC/São Paulo.

CARVALHO,J. C. **Tendências de Longo Prazo das Finanças Públicas no Brasil.** Brasília: IPEA, maio 2001. Texto para Discussão n°795.

CHESNAIS, F. **A Mundialização do capital.** Tradução de Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996.

CUNHA,P.H. **A Estabilização em Dois Registros.** Texto para Discussão 15/2003. PUC/ São Paulo.

DUPITA, A . B e FERREIRA, C. K e FILHO, M. R. **Política Monetária e Alongamento da Dívida Pública**: Uma Proposta para Discussão. Texto para Discussão 09/2004. PUC/ São Paulo.

EICHENGREEN, B. **A Globalização do capital**: uma história do sistema monetário internacional. Tradução de Sérgio Blum. São Paulo: 34, 2000.

FFRENCH-DAVIS,R. O Efeito Tequila, suas Origens e seu Alcance Contagioso. In **Os Fluxos Financeiros na América Latina** - Um desafio ao progresso. Ffrench-Davis e Griffith-Jones (org). Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1997.

FIORI, J. L. Globalização, hegemonia e Imperio, in: Tavares. M.C e J.L. Fiori. **Poder e Dinheiro** – Uma economia política da globalização. Petrópolis. Vozes, 1997.

FILHO, B. P. LIMA, E. P. PEREIRA,F. **Privatização, Ajuste Patrimonial e Contas Públicas no Brasil**. Brasília: IPEA, set. 1999. Texto para Discussão n° 668/IPEA.

GIAMBIAGI, F. **À Procura de um Consenso Fiscal**: O que podemos aprender da experiência internacional ? Texto para Discussão n° 89 do BNDES. Rio de Janeiro, 2001.

_____. **Um Cenário Normativo para Economia Brasileira com Reforma Tributária e Controle do Gasto Público**: 2003/2010. Rio de Janeiro: BNDES, fevereiro. 2002. Texto para Discussão n° 92.

_____. **Do Déficit de Metas às Metas do Déficit**: A política fiscal do governo Fernando Henrique Cardoso- **1995-2002**. Rio de Janeiro: BNDES, abril 2002. Texto para Discussão n° 93.

GIAMBAZZI, F; PAGANO, M. Confidence crises and Public debt management. In: DORNBUSCH, R; DRAGHI, M (eds). Public debt management: **theory and history**. Cambridge University Press, 1990a.

- GONÇALVES, R. **Política Econômica e Macrocenários Nacionais: 2003-2006.** (mimeo). Rio de Janeiro, 2003.
- GOLDFAJN, I. Há Razões para Duvidar que a Dívida Pública é Sustentável? **Série Documentos.** Brasília: Banco Central do Brasil, 2002.
- GOLDENSTEIN, S.A **Dívida Externa Brasileira 1964-1982, evolução e crise.** Guanabara: Rio de Janeiro, 1986.
- HERRERA, S. A Dívida Pública brasileira: Uma perspectiva internacional. **Cadernos Adener.** Rio de Janeiro. Ano III, 2002, n° 04, p 11- 40.
- HIRST, P. THOMPSON, G. **A Globalização em questão:** a economia internacional e as possibilidades de governabilidade. Tradução de Wanda Caldeira Brant. Petrópolis: Vozes, 1998.
- HOJI, M. **Administração Financeira:** um abordagem prática: matemática financeira aplicada, estratégias financeiras, análise, planejamento e controle financeiro. São Paulo: Atlas, 2000.
- LLUSSÁ, F.A. J. **Credibilidade e Administração da Dívida Pública:** Um estudo para o Brasil. Rio de Janeiro, 1998. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas: Economia de Empresa. BNDES, FINAME BNDESPAR. .
- LOPREATO, F. L. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação.** Campinas. Unesp, 2002.
- MACIEL, C.S; CANO, W. A Dívida Externa Brasileira: sua natureza e condicionantes para a economia brasileira. **Cadernos de Adener.** Rio de Janeiro. Ano III, 2002, n°04, p 71-100.
- MAIDANA, J.D. Afinal, a Tabela Price aplica juros capitalizados ou não? São Paulo: **Doutrinas e Comentários.** Setembro 2002.

- MATHIAS, W.F e Gomes, J.M. **Matemática Financeira**. São Paulo: Atlas, 1993.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. www.fazenda.gov.br/português/releases/1997/release.html.
1997.
- MORAZÁN, P. Deuda Externa: Nuevas crisis, nuevas soluciones. **Dialogue on Globalization**. Buenos Aires, 2003, n° 2
- NETO, L. M. N. **Dívida Externa Brasileira nos Anos 90 em uma Perspectiva Histórica: créditos internacionais de curto prazo e estatização da dívida**. São Paulo: EDUC: FAPESP, 2003.
- PINHEIRO, M. S. **Dívida Mobiliária Federal e Impactos Fiscais:1995/99**. Rio de Janeiro:IPEA, janeiro. 2000. Texto para Discussão n° 700.
- POMPEO, J. N. **Brasil e o Consenso de Washington nos Primeiro e Segundo Mandato de FHC**. São Paulo, 2003. Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- RIGOLON, F., GIAMBIAGI, F. **Renegociação das dívidas estaduais: um novo regime fiscal**. Brasília, IPEA. 2001
- ROBERTS, R. **Por dentro das Finanças Internacionais: Guia prático dos mercados e instituições financeiras**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.
- SAMPAIO J, P. A. **Entre a nação e a Barbárie**. Petrópolis. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.
- _____. O impasse da “Formação Nacional”. In. FIORI (ORG.), **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1999.
- SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO. www.fazenda.sp.gov.br.
Execução orçamentária. - diversos anos. 1994-2002.

SECRETARIA DA ECONOMIA E PLANEJAMENTO DO ESTADO DE SÃO PAULO.

www.planejamento.sp.gov.br. **Orçamentos anuais** – quadros consolidados.1994-2002.

SERRA, J. Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira do pós-guerra.

In: BELLUZZO, L.G (Org.). COUTINHO, R.(Org.). **Desenvolvimento Capitalista no Brasil**: Ensaio sobre a crise. Campinas: UNICAMP.IE, 1998.

STIGLITZ, J. Rumo ao pós-consenso de Washington. **Política Externa**, São Paulo, v 7, n.

2, p.03-40, set./out. 1998.

SODRÉ, N.W. **A Falsa do neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Graphia, 1997.

SOUZA, L. A. **Sistema de Pagamentos Brasileiro**: nova estrutura e seus impactos econômicos. São Paulo: Saraiva, 2001.

TAVARES, M. C. A economia política do Real. In: Mercadante, Aloísio (org.), **O Brasil**

Pós- Real. Campinas, Unicamp/ IE, p. 101-129. 1997.

TAVARES, M. C. As políticas de ajuste no Brasil: os limites da resistência. In: Tavares, M.

C e Fiori, J. L. (**Des**) **ajuste Global e Modernização Conservadora**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, p. 75- 126.

VELLOSO, J.P.R. Nova Era, Plano Real e Crescimento. In: Velloso, J.P.R. **Brasil**: Desafios

de um País em Transformação. Rio de Janeiro, José Olympio, p 08-25, 1997.

TORRE, J. C. Lãs dimensiones políticas e institucionales de lãs reformas estructurales em

América Latina. **Serie Reformas de Política Pública** – Cepal, Santiago, n. 46, ago. 1997.

Disponível em : < <http://www.cepal.org>>. acesso em 16 nov.2003.

Anexo 1- Programa Nacional de Desestatização
Empresas privatizadas 1991-2002

Setor/ Empresas	Preço mínimo US\$	Preço De venda US\$	Dívidas transferidas	Data do leilão principal
Sistema Petrquisa				
Petroflex	179	234	21	10/04/92
Copesul	617	861	9	15-mai-1992
Ácalis	79	81	6	15-jul-1992
Nitriflex	26	26	9	6-ago-1992
Polisul	57	57	131	11/09/92
PPH	44	59	35	29-set-1992
CBE	11	11		3-dez-1992
Poliolefinas	87	87		19-mar-1993
Oxiteno	54	54	2	15-set-1993
PQU	270	287	41	24-jan-1994
Politeno	45	45	28	18-ago-1994
Coperbo	26	26	6	16/ago/94
Ciquine	24	24	6	17-ago-1994
Polialden	17	17	1	17-ago-1994
Acrinor	12	12	1	12-ago-1994
Copene	254	270	475	15-ago-1995
CPC	90	100	61	29-set-1995
Salgema	87	139	44	5-out-1995
CQR	0	2		5-out-1995
Pronor	63	54	35	5-dez-1995
Nitrocarbono	30	30	7	5-dez-1995
CBP	0	0		5-dez-1995
Polipropileno	81	81	5	5 1-fev-1996
Koppol	3	3	67	1-fev-1996
Deten	12	12		22-mai-1996
Polibrasil	99	99	12	27-ago-1996
EDN	17	17		26-set-1996
Elétrico				
Escelsa	444	519	2	11/jul/95
Light	2.271	2.508	586	21/mai/95
Gerasul	880	881	1.082	15/set/98 24/out/91
Siderúrgico				
Usiminas	1.238	1.941	369	24/out/91
Cosinor	12	15		14/nov/91
Aços Finos Piratini	42	107	2	14/fev/92
CST	339	354	484	16/jul/92
Acesita	348	465	232	22/out/92
CSN	1.267	1.495	533	02/abr/93

Anexo1.2 – Programa Nacional de Desestatização

Empresas privatizadas 1991-2002

Setor/Empresas	Preço mínimo US\$ milhões	Preço de Venda US\$ milhões	Dividas Transferidas	Data do Leilão Principal
Cosipa	174	586	884	20/ago/93
Açominas	285	598	122	10/set/93 continuação
Fosfértil	139	182	44	12/ago/92
Goiásfértil	13	13	9	08/out/92
Ultrafértil	199	206	20	24/jun/93
Arafértil	11	11	2	15/abr/94
Ferrovário				
Malha Oeste	61	63		05/mar/96
Malha Centro-Leste	316	316		14/jun/96
Malha Sul	152	208		20/set/96
Malha Sudeste	871	871		22/nov/96
Malha Tereza Cristina	16	18		13/dez/96
Malha Nordeste	11	15		18/jul/97
Malha Paulista	196	206		10/nov/98
Outros				
Celma	73	91	4	01/nov/91
Mafersa	19	49	1	11/11/91
SNBP	8	12		14/jan/92
Cariaba	5	6		28/07/94
Embrear	182	192	263	07/12/94
CVRD	2.610	3.299	3.559	06/05/97
Tecon 1 – Porto de Santos	93	251		17/09/97
Meridional	155	240		04/12/97
Codesa – Cais de Capuaba	26	26		06/05/98
Codesa – Cais de Paul	9	9		13/05/98
Tecon 1 – Porto de Sepetiba	79	79		03/09/98
CDRJ - Term. Roll-on Roll-off	16	27		03/09/98
Porto de Angra dos Reis	8	8		05/09/98
Datamec	50	50		23/06/99
Porto de Salvador	21	21		21/12/99
Banespa	945	3.604		20/11/00
Oferta pública – ações Petrobras		4.032		2000
Oferta pública – ações Petrobras		808		2001
Banco do Estado de Goiás	122	269		04/12/01
Banco do Estado do Amazonas (BEA)		77		24/01/02
Oferta pública – ações CVRD		1.897		20/03/02
Participações minoritárias		1149		

Fonte: BNDES
Banco Central

Anexo1.3

Telecomunicações 1991-2002

US\$

	Resultado do Leilão	Dívida Transferida	Data do Leilão
Sistema Telebrás	19.237	2.125	09/07/98
Telefonia fixa e serviços de longa distância	11.970	2.125	
Telefonia celular – Banda A	6.974		
Oferta aos empregados	293		
Concessões	9.813		
Telefonia celular Banda – B	7.613		1997/1998
Telefonia celular Banda – D	1.334		13/02/01
Telefonia celular Banda – D (sobras)	18		2002
Telefonia celular Banda – E	482		13/03/01
Telefonia celular Banda – E (sobras)	238		2002
Empresas espelho	128		1999
Total	29.050	2.125	

Fonte: BNDES Banco Central

Anexo2 – Síntese do Programa Estadual de Desestatização – 1995/2000 – R\$ mil

	Setor	Data do leilão	Valor da operação	Dívida Transferida
Privatizações (1)			12.332.704	9.468.000
CPFL	Elétrico	Nov/97	3.538.371	711.000
Metropolitana EME	Elétrico	Abr/98	2.026.901	3.592.000
Elektro	Elétrico	Jul/98	1.595.473	757.000
Bandeirante EBE	Elétrico	Set/98	1.021.494	1.670.000
Congas	Gás	Abr/99	1.795.680	221.000
Cesp-Paranapanema	Elétrico	Jul/99	1.323.395	1.235.000
Cesp-Tietê	Elétrico	Out/99	1.031.390	1.282.000
Alienação de participações (2)			1.862.718	-
Sabesp	Saneamento	Jul/97	406.770	-
Eletropaulo	Elétrico	Dez/97	476.210	-
Elektro	Elétrico	Fev/99	444.933	-
CPFL	Elétrico	Nov/99	534.805	-
Transferências à União (3)			5.657.851	-
Fepasa	Ferroviário	Mai/97	2.650.341	-
Ceagesp	Abastecimento	Mai/97	250.000	-
Metropolitana EME	Elétrico	Set/98	328.876	-
Bandeirante EBE	Elétrico	Nov/98	163.508	-
Metropolitana EME	Elétrico	Nov/98	96.012	-
Transmissão CESP-EPTE	Elétrico	Nov/98	130.176	-
Banespa	Financeiro	Nov/99	2.038.938	-
Concessão de Serviços (4)			3.482.007	102.000
Concessões Rodoviárias		Mar/98-Mar/00	2.673.307	102.000
Outras concessões		Mai/97-Abr/00	808.700	-
Alienação de Imóveis (5)		Fev-97-1999	26.915	-
Total Geral	PED	= R\$ 32.932.195	R\$ 23.362.195	R\$ 9.570.000
(1+2+3+4+5)				

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo – Relatório do PED.

