

# O endividamento dos governos subnacionais brasileiros e o princípio federativo

## **Sebastião Helvecio Ramos de Castro**

Conselheiro Corregedor do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Vice-Presidente de Pesquisa e Ensino do Instituto Rui Barbosa (IRB). Médico e bacharel em Direito. Doutor em Saúde Coletiva. Especialista em Didática de Ensino Superior. Especialista em Controle Externo e Avaliação da Gestão Pública. Palestrista em simpósios nacionais e internacionais e autor de inúmeros trabalhos publicados.

## **Marília Gonçalves de Carvalho**

Integrante da Assessoria do Gabinete do Conselheiro Sebastião Helvecio. Coordenadora da Comissão do Instituto Rui Barbosa (IRB) instituída para o cumprimento do objetivo 4 do Planejamento Estratégico do IRB 2012/2017. Fonoaudióloga e graduanda em Gestão de TI. Especialista em Linguagem. Pós-graduada em Direito Público, Controle de Contas, Transparência e Responsabilidade.

**Resumo:** Este artigo pretende traçar uma trajetória da dívida subnacional, por meio da análise de sua origem remota e recente, até a edição da Lei n. 9.496/97, apontando suas falhas e injustiças. A partir do estudo realizado pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em 2010, pretende também louvar as parcerias do Poder Legislativo com a sociedade civil para trilhar um caminho de sensibilização em busca de solucionar o endividamento dos governos subnacionais brasileiros, o qual agride a federação e inibe o desenvolvimento regional com a imobilização de recursos que deveriam financiar o atendimento de políticas públicas voltadas para o cidadão.

**Palavras-chave:** Dívida pública. Lei n. 9.496/97. Endividamento subnacional. Finanças estaduais. Princípio federativo.

## 1 INTRODUÇÃO

Aprioristicamente, devemos assinalar que o endividamento dos governos subnacionais brasileiros com a União é fato recente na história das finanças públicas, tanto sua composição quanto seu conhecimento efetivo<sup>1</sup>, e o estudo do balanço geral dos governos regionais e locais não revela nível significativo de dívida pública para a União até os anos 60.<sup>2</sup>

O processo de discussão acerca da dívida dos Estados com a União é, seguramente, um importante marco na política econômica do Brasil, demandando reflexões relevantes, principalmente quanto ao equilíbrio federativo. Uma questão que vem se arrastando ao longo dos anos, com repetidas críticas de parte a parte, não poderia ser de solução simples.

Neste artigo pretende-se traçar uma trajetória da dívida subnacional por meio da análise de sua origem remota e recente, até a edição da Lei n. 9.496/97, apontando suas falhas e injustiças. A partir do estudo realizado pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em 2010, pretende também louvar as parcerias do Poder Legislativo com a sociedade civil para trilhar um caminho de sensibilização em busca de solucionar o endividamento dos governos subnacionais brasileiros, o qual agride a federação e inibe o desenvolvimento regional com a imobilização de recursos que deveriam financiar o atendimento de políticas públicas voltadas para o cidadão.

## 2 ORIGEM REMOTA DAS DÍVIDAS DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS

A origem remota das dívidas dos governos subnacionais pode ser identificada com a edição da Lei n. 4.131, de 3 de setembro de 1962, que disciplinou a aplicação do capital estrangeiro e remessa de valores para o exterior, associada à reforma tributária de 1966, cujos desdobramentos levaram à concentração tributária na esfera da União e, conseqüentemente, à perda da autonomia dos governos subnacionais em questões fiscais e tributárias.

A Resolução n. 63, de 21 de agosto de 1967, do Banco Central do Brasil, ao facultar aos bancos de investimentos ou de desenvolvimento privados e aos bancos comerciais a autorização para operar em câmbio a contratação direta de empréstimos externos destinados ao repasse a empresas no País, quer para financiamento de capital fixo, quer de capital de movimento, viabilizou a ideia de financiar políticas públicas visando ao desenvolvimento.

Nesse cenário, o que se constata é a vereda perversa oferecida aos governos subnacionais: menor capacidade tributária e facilitação do acesso ao mercado financeiro internacional e mesmo às operações internas, determinando a ampliação do endividamento em detrimento da poupança resultante de um ajuste fiscal.

<sup>1</sup> Lopreato (2002) discute, em seu livro “O colapso das finanças estaduais e a crise da federação”, que o conhecimento do quadro efetivo do estoque das dívidas era precário.

<sup>2</sup> Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Balanço Geral do Estado de 1960, Ministro Relator Candido Ulhôa. Valor da dívida conforme o Balanço: Cr\$10.443.180.156,00, equivalente a R\$ 0,000038.

O lançamento das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN), com a edição da Lei n. 4.357, de 16 de julho de 1964, objetiva dar estabilidade e credibilidade aos títulos da dívida pública e inaugura o primeiro indexador nacional que somente será extinto com o advento do Plano Cruzado, quando é substituído pelas Obrigações do Tesouro Nacional (OTN). É, portanto, mais uma decisão do governo central imune à socialização com os governos regionais e locais.

Ante o endividamento dos governos subnacionais, surge a primeira ação de controle<sup>3</sup> do governo federal. Vale comentar a edição da Resolução n. 58, de 23 de outubro de 1968, do Senado Federal, que proibiu, pelo prazo de dois anos, a emissão e o lançamento de obrigações de qualquer natureza pelos Estados e Municípios. Mas o texto da resolução permitia exceções para as operações relativas à antecipação de receitas orçamentárias, dívida extralimite e para outras operações não atingidas pela legislação vigente. Esta resolução, seguidamente reeditada em sua essência, não se mostrou eficaz no seu objetivo de controle, o que nos faz pensar que, na verdade, a preocupação era menos de controlar e mais de regular a aplicação dos recursos advindos do endividamento.

Marco histórico relevante está representado pelas Resoluções n. 62/75 e n. 93/76 do Senado Federal, que têm o condão de inovar ao trazerem à baila o conceito de vinculação da capacidade de endividamento dos entes subnacionais às respectivas receitas líquidas. O conceito de receita líquida (RL) adotado é simplista: entende-se como receita líquida o resultado da subtração entre receita orçamentária e operações de crédito.

O teor legístico dessas normas não ficou atento às flexibilizações possíveis e às operações de crédito decorrentes de antecipação de receitas orçamentárias, contratação de dívida externa e empréstimos com instituições financeiras oficiais que continuaram a irrigar o financiamento de governos regionais e locais. Um olhar de controlador de despesas públicas ressalta os efeitos dessas resoluções: enquanto a Resolução n. 62/75 permitia que os limites de endividamento de Estados e Municípios fossem elevados temporariamente, desde que as operações de crédito estivessem especificamente vinculadas e também os empreendimentos financeiros, viáveis e compatíveis com os objetivos e planos nacionais de desenvolvimento, estava em curso o II Plano Nacional de Desenvolvimento; por outro lado, a Resolução n. 93/76 escancarou a situação ao permitir que as operações de crédito contratadas com recurso do Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (FNDU), Fundo Nacional de Habitação (FNH) e Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS) estivessem fora do limite, desde que deliberadas pelo Senado Federal mediante parecer do Conselho Monetário Nacional. Não resta dúvida, portanto,

<sup>3</sup> A palavra **controle** tem a sua etimologia discutida por vários autores, sendo prevalente a origem do latim fiscal medieval *contrarotulus*, significando “contra lista”, isto é, segundo exemplar do catálogo dos contribuintes com base no qual se verificava a operação do cobrador de tributos designando um segundo cobrador para verificar o primeiro. O termo evoluiu, a partir de 1611, para sua acepção mais próxima da atual, no sentido de domínio, governo, fiscalização, verificação. (GUERRA, Evandro Martins. Direito financeiro e controle da atividade financeira estatal, 3. ed., p. 107).

que muito mais que controlar o endividamento, o objetivo da política pública era regular a destinação do recurso, visando alavancar o desenvolvimento regional e local.

Não havendo controle, é previsível a falência da política pública, constatada, em 1983, no acordo com o Fundo Monetário Internacional, materializado com a Resolução n. 831, de 9 de março de 1983, do Banco Central do Brasil, que impõe violenta restrição ao crédito dos governos subnacionais, limitando a respectiva expansão a níveis inferiores à correção monetária e cambial. Findo o período do crédito fácil e barato, financiador do déficit público, inicia-se a amortização parcial das dívidas dos governos subnacionais. Encerra-se o ciclo de 21 anos de substituição de poupança fiscal pelo endividamento interno e externo dos entes subnacionais. É interessante realçar, nesse cenário, a força política dos governadores que, nesse mesmo ano, em 01/12/1983, conseguem aprovar a Emenda Constitucional n. 23, a chamada Emenda Passos Porto, a qual garante recursos tributários para os governos subnacionais, o que perduraria até a promulgação da Constituição da República de 1988, a Constituição Cidadã. O Banco Central, ofuscando o Senado Federal, passa a atuar sobre a política creditícia, revelando a sua presença de ritmo sistólico-diafórico: ora atua com resoluções que restringem o crédito, ora atua como facilitador do crédito.

Tal atuação resulta na federalização de parcela das dívidas dos governos subnacionais, na medida em que o governo federal, por meio de empréstimo-ponte, socorre os Estados com os Avisos do Ministério da Fazenda, especialmente os Avisos MF-30, MF-09 e outros. Na prática, o que se constata é a recorrência das dívidas de curto prazo, na figura das antecipações de receitas orçamentárias, com alto custo, deteriorando o perfil da dívida e concentrando suas operações de crédito nos bancos estaduais com o conseqüente enfraquecimento dessas instituições<sup>4</sup>.

Nesse passo, é editada a Lei n. 7.614/87, embasada nos votos 340 e 548 do Conselho Monetário Nacional que inova ao apresentar em seu texto o prolongamento do perfil das dívidas estaduais, especialmente com créditos junto ao Banco do Brasil e emissão de títulos de dívida mobiliária, tendo duplo alvo: rolar o estoque da dívida e sanear os bancos estaduais. Essa abordagem é diferenciada, pois prevê créditos com quatro anos de amortização para a administração direta e quinze anos para as instituições financeiras, além de carência de dezoito anos. Segue-se a Resolução n. 1.469, de 21 de março de 1988, que, em síntese, limita o empréstimo das instituições financeiras ao setor público não financeiro ao valor do saldo existente em dezembro de 1987, corrigido monetariamente pela variação das Obrigações do Tesouro Nacional. Ainda, depois, a Resolução n. 94/89 do Senado Federal, que modifica o critério para avaliar a capacidade de pagamento dos Estados, removendo o conceito de receita líquida e introduzindo o conceito de Margem de Poupança Real, além de substituir o controle de endividamento do estoque da dívida pelo volume de operações de crédito. O grande mérito dessa alteração é fechar a torneira da irrigação do financiamento, via dívidas

<sup>4</sup> Os fundos de participação dos Estados são os principais responsáveis pela função redistributiva na partilha de recursos na federação brasileira. Para aprofundar o tema, recomenda-se a leitura da obra “Partilha de Recursos na Federação Brasileira”. Prado, Sergio (2003).

extralimites, já que a dívida de curto prazo e a dívida externa passam a estar inclusas no limite estabelecido pelo Senado. Em conclusão, as várias alternativas de federalização parcial da dívida dos governos subnacionais não obtiveram o resultado esperado e as finanças estaduais entram na década de 90 extremamente fragilizadas.

Nessa esteira, em 17 de março de 1993 é promulgada a Emenda Constitucional n. 3, verdadeira “colcha de retalhos”, embora, em seu art. 5º, seja decisiva ao proibir aos Estados a emissão de títulos até 31/12/1999. Seu texto merece meticoloso estudo, pois a norma deveria ser um instrumento para inibir o endividamento dos Estados, contendo-o em níveis reais, mas se transformou na principal responsável pela metamorfose do endividamento estadual a partir do ano seguinte, porque as Letras Financeiras do Tesouro (LFT) estaduais passaram a ser corrigidas pela taxa vigente no *overnight*, não se verificando, com clareza, qual parcela era atinente ao principal, aos juros e à correção monetária.

Ainda no ano de 1993, em 5 de novembro, é recepcionada a Lei n. 8.727 contendo nova proposta de federalização das dívidas estaduais. Permite-se o refinanciamento em vinte anos, pelo Tesouro, do saldo devedor existente até 30 de junho de 1993, mas ficam de fora do cálculo as dívidas com instituições privadas, além das antecipações de receitas orçamentárias e dívida mobiliária. Em outras palavras, a parcialidade da abordagem do tema não solucionou o problema.

Em 1994, fato extremamente importante foi a implantação do Plano Real, apoiado em âncora cambial nominal e elevada taxa de juros que alcançariam valores estratosféricos no ano seguinte, influenciada pela crise mexicana e amplificada, em 1997, pela crise do sudeste asiático. Tal comprometimento da saúde financeira dos governos subnacionais do Brasil pode ser demonstrado com o comparativo do respectivo percentual da dívida líquida em relação ao PIB: 1993/9, 3%; 1995/10, 5%; 1996/11, 5%; 1997/12, 4%.

Duas outras decisões do Senado Federal, as Resoluções n. 11/94 e n. 69/95, vêm introduzir novo paradigma no financiamento das dívidas públicas dos governos subnacionais: a ideia de um índice de comprometimento das receitas com o pagamento do serviço da dívida. Fica estabelecido que, no ano de 1994, o índice de comprometimento é de 9% da receita líquida real e nos anos seguintes de 11% com a garantia, para a União, do recurso transferido pelo Fundo de Participação dos Estados e da arrecadação própria do ente. Concedeu-se também um prazo adicional de 10 anos para a quitação da dívida, caso o saldo não fosse suficiente para cobrir os compromissos contraídos com a renegociação realizada através da Lei n. 8.727/93.

O fato é que os Estados com maiores dívidas mobiliárias foram os mais penalizados pela União com a elevação das taxas de juros, cujo objetivo era reverter as condições desfavoráveis do ambiente externo e efetivação da implantação do Plano Real. Assim, no final de 1995, vários Estados apresentavam dificuldades para a rolagem das suas dívidas e, inclusive, da dívida flutuante, a de curto prazo, e até mesmo para honrar o décimo terceiro salário do funcionalismo.

Esse cenário propiciou à União uma inovação: pela primeira vez, na história do Brasil, o auxílio financeiro federal é concedido mediante reforma do setor público estadual e ajuste patrimonial. O Programa de Ajuste Fiscal e Reestruturação Financeira dos Estados, consubstanciado no Voto CMN n. 162/95, de 5 de dezembro de 1995, é uma ferramenta verticalizadora da relação federativa. As linhas de crédito subsidiadas pela Caixa Econômica Federal estariam disponíveis, desde que o ente federado adotasse e monitorasse as metas de ajuste fiscal e saneamento financeiro que incluíam controle salarial do funcionalismo, corte de pessoal, privatização, concessões de serviços públicos e, para legitimar o programa, aprovação da respectiva Assembleia Legislativa. A amplitude e o rigor do controle eram de tal monta que, por similitude com as famosas Cartas de Intenções do Fundo Monetário Internacional, passaram a ser conhecidas como o FMI do Malan<sup>5</sup>. Ainda, a União decidiu pela retirada dos Estados da política financeira ao incentivar o desmonte dos bancos estaduais. Um resultado imediato foi a modificação do perfil das dívidas dos Estados com o fim das Antecipações de Receita Orçamentárias (AROs) e a consolidação da dívida fundada, de mais longo prazo com os bancos, reduzindo os custos.

A Medida Provisória n. 1.560, embasada no Voto CMN n. 162/95, de 19 de dezembro de 1996, autoriza a União a recepcionar o refinanciamento total das dívidas dos entes federados e, desta forma, termina o ciclo distante do endividamento dos governos subnacionais no Brasil.

### **3 ORIGEM RECENTE DAS DÍVIDAS DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS**

Traçada a síntese histórica, vamos enfrentar a origem recente das dívidas dos governos subnacionais, cujo ponto de partida é a Lei n. 9.496 de 11 de setembro de 1997, que, em seus 15 artigos, estabelece as bases para a renegociação das dívidas, determinando, em seu art. 3º, o prazo de até 360 prestações mensais e sucessivas para a quitação, juros mínimos de 6% ao ano e atualização monetária pelo Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI), apurado pela Fundação Getúlio Vargas.

Na vigência desta lei, foram assinados contratos de refinanciamento com 25 das 27 unidades da federação, excetuando-se os Estados do Amapá e de Tocantins. A maioria desses contratos foi assinada em 1997 e 1998, sendo que o Distrito Federal e o Estado do Rio de Janeiro acabaram aderindo posteriormente ao programa, com a prorrogação do prazo para 31 de maio de 2002. Os contratos implicaram a emissão de R\$ 115,6 bilhões em títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional, considerando-se a mais relevante a operação relativa ao Estado de São Paulo que emitiu R\$ 59,4 bilhões.

Detalhes desse registro são apontados no quadro a seguir.

---

<sup>5</sup> Pedro Malan, Ministro da Fazenda no Governo Fernando Henrique Cardoso.

Tabela 1

## Contratos firmados entre a União e os Estados — Lei n. 9.496/97

UF	Assinatura do contrato	Títulos Emitidos Em milhões ( R\$)	Prazo	Limite de Comprometimento	Encargos
AC	30/04/98	32,90	30 anos	11,5%	IGP-DI + 6,0% aa
AL	29/06/98	777,80	30anos	15,0%	IGP-DI + 7,5% aa
AM	11/03/98	120,10	30 anos	11,5%	IGP-DI + 6,0% aa
BA	01/12/97	1.001,90	30 anos	11,5% a 13,0%	IGP-DI + 6,0% aa
CE	16/10/97	160,60	15 anos	11,5%	IGP-DI + 6,0% aa
DF	29/07/99	512,90	30 anos	13,0%	IGP-DI + 6,0% aa
ES	24/03/98	451,30	30 anos	13,0%	IGP-DI + 6,0% aa
GO	25/03/98	1.527,60	30 anos	13,0% a 15,0%	IGP-DI + 6,0% aa
MA	22/01/98	316,90	30 anos	13,0%	IGP-DI + 6,0% aa
MG	18/02/98	12.687,40	30 anos	6,75% a 13,0%	IGP-DI + 7,5% aa
MS	30/03/98	1.649,70	30 anos	14,0% a 15,0%	IGP-DI + 6,0% aa
MT	11/07/97	1.059,00	30 anos	15,0%	IGP-DI + 6,0% aa
PA	30/03/98	332,80	30 anos	15,0%	IGP-DI + 7,5% aa
PB	31/03/98	444,00	30 anos	11,0% a 13,0%	IGP-DI + 6,0% aa
PE	23/12/97	1.056,70	30 anos	11,5%	IGP-DI + 6,0% aa
PI	20/01/98	421,00	15 anos	13,0%	IGP-DI + 6,0% aa
PR	31/03/98	642,10	30 anos	12,0% a 13,0%	IGP-DI + 6,0% aa
RJ	29/10/99	19.408,80	30 anos	12,0% a 13,0%	IGP-DI + 6,0% aa
RN	26/11/97	68,10	15 anos	11,5% a 13,0%	IGP-DI + 6,0% aa
RO	12/02/98	244,60	30 anos	15,0%	IGP-DI + 6,0% aa
RR	25/03/98	9,10	30 anos	11,5%	IGP-DI + 6,0% aa
RS	15/04/98	10.595,10	30 anos	12,0% a 13,0%	IGP-DI + 6,0% aa
SC	31/03/98	2.236,70	30 anos	12,0% a 13,0%	IGP-DI + 6,0% aa
SE	27/11/97	434,10	30 anos	11,5% a 13,0%	IGP-DI + 6,0% aa
SP	22/05/97	59.363,50	30 anos	8,86% a 13,0%	IGP-DI + 6,0% aa

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Posteriormente, a MP n. 1.811, de 25 de fevereiro de 1999<sup>6</sup>, autorizou o refinanciamento, pela União, da dívida pública de responsabilidade dos municípios. Até junho de 2000, foram firmados contratos entre a União e 174 municípios, os quais implicaram a emissão de R\$ 16,4 bilhões em títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional. Esses contratos abrangeram, não obstante o pequeno número de municípios, cerca de 95% da dívida municipal existente. Os municípios do Estado de São Paulo foram responsáveis por 74% desse valor.

O quadro a seguir retrata as unidades da federação e respectivos municípios com o total de títulos emitidos.

<sup>6</sup> A última reedição é a Medida Provisória n. 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, que, embora não convertida em lei, permanece em vigor.

Tabela 2

Contratos firmados entre a União e os Municípios — MP n. 1.811/99

UF	Números de Municípios	Em milhões (R\$)
		Títulos Emitidos
BA	12	399,80
ES	3	42,50
GO	6	12,00
MA	3	37,90
MG	50	332,50
MS	9	30,60
MT	4	108,90
PB	2	42,50
PE	3	24,50
PI	1	1,10
PR	5	32,40
RJ	3	3.053,60
RN	1	7,70
RS	1	5,10
SC	20	95,60
SP	50	12.136,70
TO	1	0,40
<b>Total</b>	<b>174</b>	<b>16.363,70</b>

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Uma análise perfunctória do texto legislativo e de sua aplicação permite vislumbrar algumas assimetrias federativas e uma falha inexplicável que fragiliza a sua adaptação a um cenário de longo prazo para o qual a medida foi redigida. Na dicção de Costa Júnior (2011),

a crença de que a lei é um instrumento estatal apto, por excelência, a controlar as relações sociais pode acarretar a formulação de um modelo simplista de ciclo normativo. A realidade não é assim; não chancela esse modelo simplista. A Modernidade e as intensificações das relações sociais têm revelado que a lei, como instrumento das relações sociais, não obstante as inúmeras situações em que se mostra eficaz possui falhas e limitações.

Uma assimetria federativa gritante na Lei n. 9.496/97 é o fato de os juros serem estipulados no mínimo de 6%, permitindo ao gestor do contrato tratar de modo diferente entes igualmente federados. Tal fato resulta que a taxa de juros entre Estados da Federação seja de 6% para alguns e de 7,5% para Alagoas, Bahia, Minas Gerais e Pará, causando grave desequilíbrio em saldo residual em contrato com vigência de até 30 anos.

A mesma crítica se faz à escolha do indexador, o IGP-DI, da Fundação Getúlio Vargas, fortemente influenciado pela variação cambial que traz em seu cálculo a média aritmética, ponderada, do Índice de Preços no Atacado (IPA 60%), Índice de Preços ao Consumidor (IPC 30%) e Índice

Nacional da Construção Civil (INCC 10%) — medido por uma instituição privada — em vez do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), muito mais consentâneo com a arrecadação estadual, índice oficial do governo federal para medição de metas inflacionárias e contratadas com o FMI, calculado por uma instituição pública altamente reconhecida que é o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Segundo João Pedro Casaroto, “a Lei n. 9.496/97, ao estabelecer que a atualização monetária do empréstimo se efetivasse por meio da utilização do IGP-DI, calculado pelo IBRE, da FGV, claramente visou a fim privado e beneficiou terceiro”.

É importante ressaltar que a escolha do indexador IGP-DI para a atualização monetária se deu em razão de índice menor apresentado em relação ao IPCA no quadriênio 1994-1998. A definição do índice foi preocupante para os estudiosos do tema, pois, à época, o câmbio estava sobrevalorizado e o consumo aquecido — binário para inibir o IGP-DI e alargar o IPCA.

À época da assinatura dos contratos, os ganhos para os Estados se apresentaram expressivos, porque a maior parte da dívida, objeto de renegociação ao amparo da Lei n. 9.496/97, era financiada no mercado em condições muito piores que as oferecidas pelo Tesouro Nacional. No entanto, hoje, se configura situação de inviabilidade financeira para as contas dos Estados, que fazem enorme esforço para pagar o equivalente a 13% de suas receitas correntes líquidas, a título de serviço da dívida renegociada, mas raramente veem seu estoque diminuir.

Em 1999 e 2002, a forte elevação do IGP-DI, decorrente da depreciação da taxa de câmbio, levou a um subsídio negativo, já que o custo dos contratos foi superior à taxa de mercado. Com isso, Estados e Municípios tiveram seus compromissos significativamente onerados e, com efeito, pode-se argumentar que a situação levou a um real desequilíbrio financeiro dos contratos.

A falha imperdoável no texto da Lei n. 9.496/97 é a falta de um instrumento de reequilíbrio econômico-financeiro para um contrato que se inicia em 1998 e termina a sua primeira etapa em 2028, com possibilidade de extensão por mais dez anos.

Os quadros a seguir demonstram que o Estado de Minas Gerais, apesar de envidar esforços para melhor arrecadação tributária, mantém-se limitado para investimento de políticas públicas em prol da sociedade, devido ao crescimento constante no pagamento de encargos especiais<sup>7</sup>.

No triênio 2008/2010, a arrecadação tributária de Minas Gerais cresceu 17,40%, e, ainda assim, o confisco de 13% da receita corrente líquida não foi suficiente para diminuir a sua dívida com a União.

<sup>7</sup> Ver quadro despesa realizada para o Balanço Geral do Estado — exercício de 2010, de relatoria do Conselheiro Sebastião Helvecio, Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Processo n. 841.956 — Parecer Prévio das Contas do Governador de Minas Gerais — Exercício de 2010.

Tabela 3

Arrecadação Tributária – Minas Gerais -2008/2010

PERÍODO	ICMS Principal (com PPE)		IPVA		ITCD		IRRF		Taxas		Receita Tributária	
	Valor	Taxa de Crescimento (Ano Anterior)	Valor	Taxa de Crescimento (Ano Anterior)	Valor	Taxa de Crescimento (Ano Anterior)	Valor	Taxa de Crescimento (Ano Anterior)	Valor	Taxa de Crescimento (Ano Anterior)	Valor	Taxa de Crescimento (Ano Anterior)
2008	22.542,00	18,8	1.838,60	15,8	170,4	35,3	1.388,40	33,3	1.100,90	17,8	27.040,40	19,3
2009	22.003,00	-2,4	2.075,80	12,9	195,6	14,8	1.285,60	-7,4	1.240,70	12,7	26.800,70	-0,9
2010	26.272,20	19,4	2.288,50	10,2	259,2	32,5	1.564,60	21,7	1.361,10	9,7	31.745,50	18,5
2010/2008		16,50%		24,50%		52,10%		12,70%		23,60%		17,40%
IPCA	17,00%											

Fonte: SCCG/SEF-MG

É interessante ressaltar que, na década, o crescimento acumulado do ICMS, principal fonte da arrecadação dos Estados, em Minas Gerais cresceu sempre acima da média nacional, conforme se visualiza no gráfico abaixo.

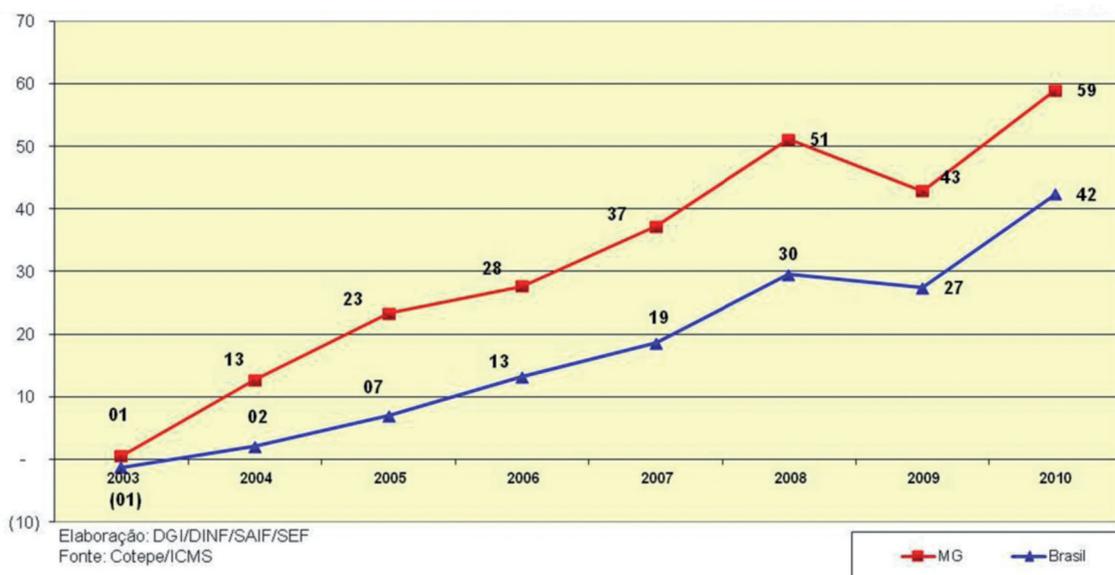


Gráfico 1 — Crescimento Real Acumulado do ICMS — Minas Gerais x Brasil

#### 4 NOVO CENÁRIO E MOVIMENTOS PARA RENEGOCIAÇÃO

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais tem manifestado a sua preocupação com o tema desde as primeiras notícias da renegociação da dívida do Estado com a União. No início de 1998, o Tribunal realizou um estudo intitulado “Radiografia das Finanças e Trajetória da Dívida Pública do Estado de Minas Gerais: 1988-1996” no qual, em síntese, ficou documentada sua preocupação com os termos do contrato. Dois outros estudos realizados pelo Tribunal de Contas da União (Processo TCU n. 011.808/2006-0, relator Ministro Ubiratan Aguiar. Acórdão n. 1904/2006 TCU)

e pela Secretaria do Tesouro Nacional (Acórdão n. 315/2007. TCU Plenário 14/03/2007), embora divergentes, também retratam a magnitude e relevância do tema.

Em resumo, pode-se inferir que o estudo realizado pelo TCU em 2006, intitulado “Solvabilidade dos Créditos da União com o Estado de Minas Gerais” (TCU, 2006) conclui, especificamente no caso de Minas Gerais, que, prevalecendo as condições do contrato, para quitar a dívida após o seu vencimento em 2028, o Estado teria de desembolsar 38,7% de sua Receita Líquida Real (RLR). A escolha da situação de Minas Gerais para a aludida análise foi emblemática: em 31/12/2005, o valor da dívida do Estado de Minas Gerais com a União era de R\$ 43 bilhões, representando, naquela época, 11,3% dos haveres da União. O Plenário do TCU, apreensivo com o quadro, considerou muito alto esse risco de crédito e recomendou, em 2007, a sua inclusão formal no Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias da União.

A Secretaria do Tesouro Nacional, para fundamentar a sua resposta a esse grave questionamento, elaborou nova peça de estudo — Nota Conjunta 80 STN/COAFI/CESEFI/COGEP/CCONT, de 22 de junho de 2007 — na qual concluiu que o nível de comprometimento para a quitação do endividamento seria de 14,4%, com elevação de apenas 1,4 p. p. em relação ao vigente, o que, segundo o seu olhar, não incorreria em maior risco para o efetivo pagamento, sugerindo, portanto, que não se devia colocar o Estado como insolvente, razão pela qual desaconselhava a inclusão desse crédito da União no Anexo de Riscos Fiscais. Cite-se literalmente a sua manifestação: “[...] nossas atuais projeções não indicam necessidade de constituição de provisão para registro do risco de crédito para esses dois estados, pois o percentual de comprometimento da RLR não se distancia consideravelmente do patamar atual”.

Na verdade, esse estudo indica que, em 2028, apenas seis Estados teriam resíduos (SP, MG, RS, RJ, GO, PI) e que, desses, apenas o Rio Grande do Sul (16,98%) e Minas Gerais (14,4%) teriam comprometimento maior que o índice atual de 13%. Note-se que o Estado do Piauí escolheu o prazo de 15 anos para quitação do contrato. Uma premissa aventada relacionando RLR com atividade econômica e prevendo crescimento em 3,62 a.a., no período 2007-2029, o que não se confirma nos dias hodiernos. O fato é que o Plenário do TCU acata o documento e o processo é arquivado. No momento em que redigimos este trabalho, o TCU retoma a questão e, sob a relatoria do Ministro Valmir Campelo, nova rodada de avaliação está sendo implementada.

Ambos os estudos, díspares entre si, levaram o TCEMG a pesquisar profundamente a questão por ocasião da elaboração do voto do relator do Balanço Geral do Estado em 2010 (Processo n. 841.956 — Parecer Prévio das Contas do Governador de Minas Gerais de 2010), constatando-se que os cenários elencados não se confirmaram na análise do período estudado 1996-2010. As taxas de crescimento, em termos reais, isto é, descontada a inflação, foram diferentes nos dois estudos; para o TCU o crescimento da RLR é de 3% a.a., enquanto para a STN essa taxa chegou a 3,62%. Como o crescimento do PIB efetivo do Estado foi de 3,21%, entre 1996 e 2010, pode-se inferir que o estudo do TCU subestimou as receitas futuras — o que dramatiza ainda mais a solvência da dívida futura —, enquanto o estudo da STN superestima as mesmas

receitas, delineando um cenário que não será efetivo e dando um tom suave a essa delicada questão.

O estudo do TCEMG apresenta três cenários para a evolução da dívida até 2028 e todos diferentes dos apresentados pelo TCU e pela STN. Na hipótese de os parâmetros macroeconômicos encontrados no período de 1998-2010 persistirem na década 2028-2039, o comprometimento da RLR, a partir de 2029, será de 16,86%. Em aritmética simples, a despesa para o pagamento da dívida crescerá 29,7% em termos reais sobre o comprometimento atual. Aditam-se a esse encargo os custos com a dívida extralimite (0,39% em 2029) e com a Cemig (1,84% em 2029), indicando que o comprometimento da RLR seria de 17,52 %, representando, em comparação com o efetivo observado no Balanço Geral do Estado em 2011(14,19%,) acréscimo de 3,3 p.p. da RLR. O fundamental dessa questão não é enfrentado pelos estudos do TCU e da STN: a correção monetária e juros cobrados em total desarmonia com o cenário econômico atual. Em 1997, juros e amortizações representaram 46,6% da receita corrente líquida. O custo do refinanciamento pelo mercado superava a casa de 30 % a.a. Hoje, os juros reais brasileiros estão em torno de 2,4% a.a. com tendência declinante. É utilizar juros do século passado para o terceiro milênio.

A demonstração cabal desse descolamento pode ser visualizada na seguinte tabela:

**Tabela 4**  
**Evolução de índices selecionados**

Ano	(Em percentual)									
	IPCA	IPCA + 2%	IPCA + 4%	PCA + 6%	IGP-DI	IGP-DI + 6%	IGP-DI + 7,5%	IGO-DI + 9%	Selic	Juro Real
1997	5,22	7,33	9,43	11,54	7,48	13,93	15,54	17,15	24,79	18,59
1998	1,66	3,69	5,72	7,75	1,71	7,81	9,34	10,86	28,79	26,69
1999	8,94	11,12	13,30	15,48	19,99	27,19	28,99	30,79	25,59	15,28
2000	5,97	8,09	10,21	12,33	9,80	16,39	18,04	19,68	17,43	10,81
2001	7,67	9,83	11,98	14,13	10,40	17,02	18,68	20,34	17,32	8,96
2002	12,53	14,78	17,03	19,28	26,41	33,99	35,89	37,79	19,17	5,90
2003	9,30	11,49	13,67	15,86	7,67	14,13	15,75	17,36	23,35	12,85
2004	7,60	9,75	11,90	14,06	12,13	18,86	20,54	22,22	16,25	8,03
2005	5,69	7,80	9,92	12,03	1,22	7,29	8,81	10,33	19,05	12,64
2006	3,14	5,20	7,27	9,33	3,79	10,02	11,57	13,13	15,07	11,56
2007	4,46	6,55	8,64	10,72	7,89	14,36	15,98	17,60	11,87	7,10
2008	5,90	8,02	10,14	12,26	9,10	15,65	17,28	18,92	12,48	6,21
2009	4,31	6,40	8,48	10,57	(1,43)	4,48	5,96	7,44	9,92	5,38
2010	5,91	8,03	10,15	12,26	11,30	17,98	19,65	21,32	9,77	3,65
2011	6,50	8,63	10,76	12,89	5,01	11,31	12,98	14,46	11,62	4,80
<b>Total Acumulado</b>	<b>149,68</b>	<b>236,04</b>	<b>349367,00</b>	<b>498,38</b>	<b>245,70</b>	<b>728,50</b>	<b>922,90</b>	<b>1159,22</b>	<b>1003,02</b>	<b>341,76</b>

Memo:

Acumulado em:	IPCA	IPCA + 2%	IPCA + 4%	PCA + 6%	IGP-DI	IGP-DI + 6%	IGP-DI + 7,5%	IGO-DI + 9%	Selic	Juro Real
1997/2006	91,83	133,84	183,96	243,54	154,93	356,55	425,43	503,52	550,86	239,29
2007/2011	30,16	43,71	58,36	74,18	35,61	81,47	94,68	108,65	69,47	30,20

Fonte: Banco Central. Cálculo das consultorias.

O pagamento de encargos da dívida do Estado de Minas Gerais, no período 1997 – 2011, poderia variar de 149,68% (IPCA puro) a 1.159,22 % (Selic), dependendo da escolha do indexador e taxa de juros, ficando em 922,9 % com a utilização da combinação IGP-DI + juros de 7,5 a.a., agravado pela utilização da Tabela *Price* e capitalização mensal.

A visualização dos componentes dos encargos e respectiva influência na geração do estoque da dívida, observada na tabela seguinte, é devastadora sob a ótica do princípio federativo. Observa-se

que, igualmente, indexador e juros determinam o desequilíbrio financeiro. Na série de quatorze anos de vigência do contrato, o encargo é maior que a Selic em nove anos, sendo que, apenas no último biênio 2010-2011, os encargos foram corrigidos em 32,52 p.p. e a Selic em 21,40 p.p. Em bom português, o ente federado contribuiu para a União com 50% a mais que a remuneração de mercado para o financiamento dos títulos públicos do governo federal.

**Tabela 5**  
**Indexadores e Encargos da Dívida**

Exercícios de 1998 a 2011						Em %
Ano	IPCA	Deflator Implícito do PIB	Encargos da Dívida com a União			Selic Acumulada
			IGP-DI	Juros Reais	Encargos Totais	
1998	1,66	1,63	1,70	7,50	9,33	28,79
1999	8,94	6,90	19,98	7,50	28,98	25,59
2000	5,97	6,60	9,81	7,50	18,04	17,45
2001	7,67	10,77	10,40	7,50	18,68	17,32
2002	12,53	10,66	26,41	7,50	35,89	19,16
2003	9,30	14,87	7,67	7,50	15,75	23,33
2004	7,60	12,55	12,14	7,50	20,55	16,24
2005	5,69	4,50	1,22	7,50	8,82	19,04
2006	3,14	7,31	3,79	7,50	11,58	15,08
2007	4,46	6,39	7,89	7,50	15,98	11,85
2008	5,90	11,32	9,10	7,50	17,28	12,48
2009	4,31	5,84	-1,43	7,50	5,96	9,92
2010	5,91	8,23	11,30	7,50	19,65	9,78
2011	6,50	6,97	5,00	7,50	12,87	11,62
<b>Acumulado</b>	<b>137,29</b>	<b>198,67</b>	<b>221,62</b>	<b>175,24</b>	<b>785,23</b>	<b>783,79</b>

Fontes: Ipeadata (acesso em 25/02/2010) ; IBGE e Banco Central do Brasil

Um dado impressionante que exprime a magnitude do impacto da dívida do Estado de Minas Gerais com a União é a comparação com a totalidade de recursos constitucionais e legais transferidos pela União. No ano de 2010, conforme demonstra o Balanço Geral do Estado, os encargos especiais consumiram R\$ 11,90 bilhões, enquanto o Estado recebeu da União, englobando FPE, IRRF, IPI exportação, Fundeb, Cide, FEX, *Royalties*, o total de R\$ 9,273 bilhões. De outro modo, a dívida líquida *per capita* de cada mineiro, em 2010, é de R\$ 3.087,00, enquanto a transferência *per capita* da União para cada mineiro é de R\$ 473,00.<sup>8</sup>

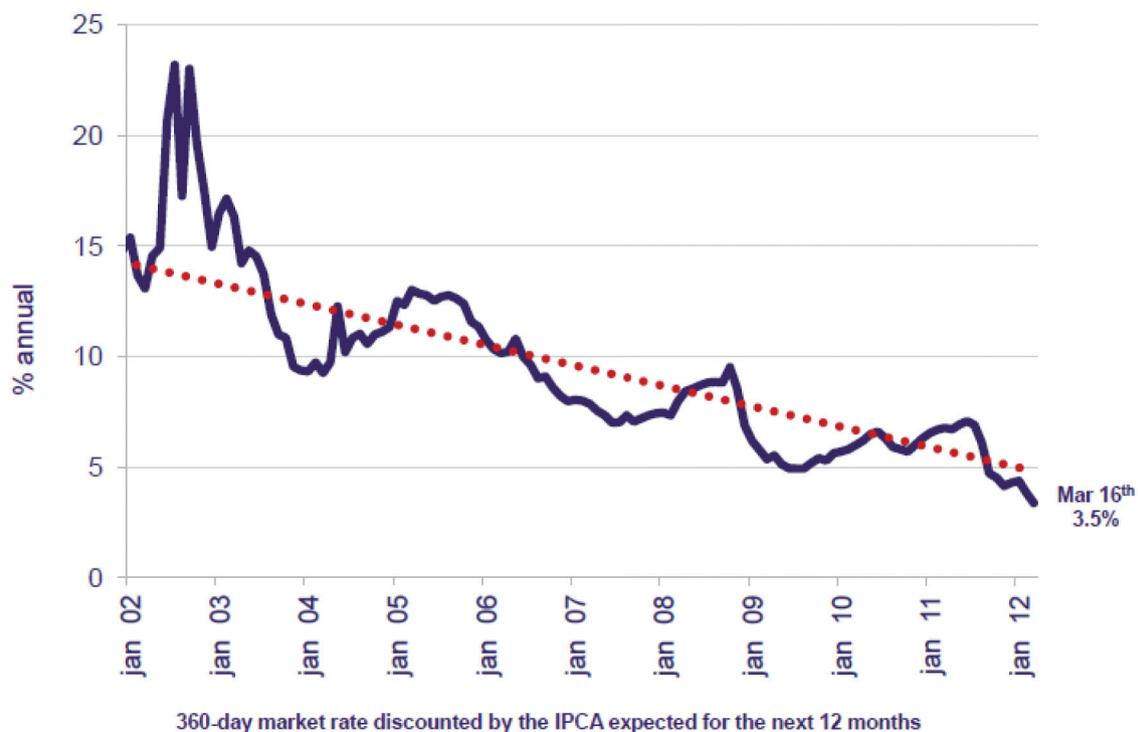
Os números absolutos do Balanço do Estado de Minas Gerais em 2011 retratam esse elevado custo. Nesse exercício foram pagos juros e outros encargos no valor de R\$ 2.536.856.373,04, amortizados R\$ 1.424.101.452,96, significando que o desembolso com o serviço da dívida somou R\$ 3.960.957.826,00, correspondendo a 14,19% da RLR e incorporado ao estoque da dívida, resultante de juros não pagos e correção monetária, o estratosférico valor de R\$ 5.874.264.306,19.

<sup>8</sup> Minas Gerais ocupa a 25ª posição entre os 27 entes federados, segundo Julio César, Brasília 2011.

A análise da evolução da composição da dívida consolidada do Estado de Minas Gerais comprova o desequilíbrio determinado pelos encargos inadequados. O saldo, em 31/12/2011, é de R\$ 77.671.432.931,11 (10,85 p.p. maior que em 2010), sendo a dívida contratual interna de R\$ 65.614.058.282,36 (6,85 p.p. maior que em 2010) apesar do comprometimento de 13% da RLR. Ao longo do período, para pagamento, amortização e encargos, a dívida contratual do Estado continuou crescendo no período que vai de 1998 a 2011. O valor corrente de R\$ 18,651 bilhões em 31/12/1998 que, corrigido pelo IGP-DI, seria de R\$ 58,980 bilhões em 31/12/2011 — é, nesta última data, de R\$ 69,230 bilhões, com uma variação real de +17,38 p.p., ou seja, um acréscimo anual de 1,24 p.p.

Não se aborda neste trabalho a questão da dívida do Estado com a Cemig, que será objeto de outra publicação dos autores, mas deve-se destacar que ela tem origem na dívida da União com a Cemig, a chamada Conta de Resultados a Compensar (CRC), assumida pelo Estado em 1995, cujos custos históricos se mostram mais onerosos que os praticados no contrato decorrente da Lei n. 9.496/97. A dívida com a Cemig é extremamente relevante, recebendo recomendação do Plenário do TCEMG, por ocasião da Deliberação do Balanço Geral do Estado em 2010, para a sua renegociação. Em 31/12/2011, tal dívida representava 8,06% das dívidas contratuais do Estado, importando em R\$ 5.580.194.526,40.

A justificativa para a renegociação dos encargos da dívida está fundamentada no gráfico a seguir, que demonstra a trajetória declinante dos juros reais no Brasil ao longo de todo o terceiro milênio, determinando, inclusive, alterações na remuneração da poupança pelo governo federal.



Forma-se assim o tripé essencial para a renegociação — Renegociação (JÁ) — das dívidas dos Estados, decorrentes da Lei n. 9.496/97: troca de indexador, juros reais do cenário atual e diminuição do índice de comprometimento da RLR.

Para alicerçar com objetividade tal demonstração, podemos recorrer à decisão do Comitê de Política Monetária (Copom) do Banco Central que, em reunião datada de 10/10/2012, decidiu por novo patamar histórico para os juros básicos da economia brasileira, ou seja, fixou a Selic em 7,25% a.a. Infere-se, portanto, que a taxa real de juros no Brasil para os próximos 12 meses será de 1,7 % a.a., menor que a da China (3,9% a.a.) e maior que a da Rússia (1,5 % a.a.). Neste mesmo mês de outubro, a previsão do custo da dívida do Estado de Minas Gerais para os próximos 12 meses será de IGP-DI (8,17% a.a), acrescida de juros de 7,5% a.a., totalizando, com os encargos, um custo anual de 16,28 %. Pereira (2009) intitula a nossa federação de hemiplégica e, em razão disso, de exercer uma semidemocracia. A sangria do Tesouro Estadual com o exorbitante custo de sua dívida certamente levará a federação a ser anêmica e fragilizada.

Nessa esteira, é de se louvar o movimento pioneiro da Assembleia Legislativa de Minas Gerais que, acorde com o trabalho do TCEMG, instalou, em 13/02/2012, a Comissão Especial para tratar do tema, dando voz ao movimento e conclamando suas congêneres, a União Nacional de Legislativos e Legisladores Estaduais (Unale) e o Colegiado dos Presidentes das Assembleias Legislativas do Brasil, que registraram três documentos oficiais, aprovados e assinados coletivamente: a Carta de Goiânia, em junho de 2011, durante o 14º Encontro do Colegiado de Presidentes das Assembleias Legislativas Brasileiras, a Carta de Minas Gerais, durante a reunião das Assembleias da região sudeste, e a Carta de Natal, que se consolidou como o documento final da mobilização.

Também com a participação de entidades civis, como a Ordem dos Advogados do Brasil, o Presidente da OAB criou em 11/09/2012 a Comissão Especial para análise dos aspectos jurídicos da Lei n. 9.496/97 —, Febrafite, Núcleo de Auditoria Cidadã da Dívida, Sindicato dos Economistas de Minas Gerais, Instituto Rui Barbosa, Atricon, Associações Municipalistas, enfim, numa parceria da sociedade civil com o Poder Legislativo, trilha-se um caminho de sensibilização para solucionar essa questão que agride a federação e inibe o desenvolvimento regional com a imobilização de recursos que deveriam financiar o atendimento de políticas públicas voltadas para o cidadão.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Acalentados pela história da cidadania no mundo, sempre embasada na cidadania fiscal — o embrião do Parlamento com a Revolta dos Barões na Inglaterra do século XIII com a assinatura da Magna Carta em 1215, a Revolução Gloriosa do século XVII ou, ainda, as Revoluções Francesa e Americana do século XVIII —, mas, sobretudo, inspirados pelos ideais libertários dos inconfidentes, renovamos o encantamento pela possibilidade de remover de nossa legislação o custo da dívida dos Estados que, ao exaurir as finanças estaduais, fere de morte o princípio federativo da nossa República.

Restabelecer a justiça da Lei n. 9.496/97 é o caminho para a eliminação de arranjos injustos, que trazem sofrimento às pessoas, e é fazer hoje aquilo que Adam Smith, Condorcet ou Mary Wollstonecraft fizeram em sua época.

“Sobre isto, podem ser gerados acordos através da discussão pública, apesar da contínua divergência de opiniões sobre outros assuntos”, como nos ensina Amartya Sen (2011), ou, ainda, simplesmente fazer valer a máxima da legística: a lei deve ser justa.

## REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Resolução n. 1.469*, de 2 de março de 1988. Documento normativo revogado pela Resolução 1.718, de 29/05/1990. Disponível em: <[http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1988/pdf/res\\_1469\\_v2\\_L.pdf](http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1988/pdf/res_1469_v2_L.pdf)>.

\_\_\_\_\_. *Resolução n. 63*, de 21 de agosto de 1967. (REVOGADO). Ver alteração dada pela Resolução 236, de 19/10/1972. Resolução 469/78 institucionaliza o MNI e declara este normativo em desuso, a partir de 01/06/1978. Ver alteração dada pela Resolução 818, de 06/04/1983. Documento normativo revogado pela Resolução 2770, de 30/08/2000. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/normativo.asp?tipo=res&ano=1967&numero=63>>.

\_\_\_\_\_. *Resolução n. 831*, de 9 de março de 1983. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/normativo.asp?tipo=res&ano=1983&numero=831>>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. 54ª Legislatura — 1ª Sessão Legislativa. Brasília, 2011. (Série Separatas, n. 32).

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. *Lei n. 4.357*, de 16 de julho de 1964. Estabelece diretrizes para a consolidação e o reescalonamento, pela União, de dívidas internas das administrações direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4357.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4357.htm)>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Lei n. 7.614*, de 14 de julho de 1987. Autoriza a realização, em caráter extraordinário, de operações de crédito à conta e risco do Tesouro Nacional, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=7614&tipo\\_norma=LEI&data=19870714&link=s](http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=7614&tipo_norma=LEI&data=19870714&link=s)>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Lei n. 8.727*, de 5 de novembro de 1993. Estabelece diretrizes para a consolidação e o reescalonamento, pela União, de dívidas internas das administrações direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1993/8727.htm>>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Lei n. 9.496*, de 11 de setembro de 1997. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1997/9496.htm>>.

BRASIL. Congresso Nacional. *Lei n. 4.131*, de 3 de setembro de 1962. Disciplina a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4131.htm)>.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). *Emenda Constitucional n. 23*, de 1º de dezembro de 1983. Altera dispositivos da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www.domtotal.com/direito/pagina/detalhe/22560/emenda-constitucional-n-23-de-01121983>>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional n. 3*, de 17 de março de 1993. Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc03.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc03.htm)>.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Resolução n. 11*, de 31 de janeiro de 1994. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos estados, do distrito federal, dos municípios e de suas autarquias, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:senado.federal:resolucao:1994-01-31;11>>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Resolução n. 58*, de 23 de outubro de 1968. Proíbe, pelo prazo de dois anos, a emissão e o lançamento de obrigações, de qualquer natureza, dos Estados e Municípios. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/ressen/1960-1969/resolucao-58-23-outubro-1968-462524-publicacaooriginal-1-pl.html>>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Resolução n. 62*, de 28 de outubro de 1975. Dispõe sobre operações de crédito dos estados e municípios, fixa seus limites e condições. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:senado.federal:resolucao:1975-10-28;62>>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Resolução n. 69*, de 14 de dezembro de 1995. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos estados, do distrito federal, dos municípios e de suas respectivas autarquias, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:senado.federal:resolucao:1995-12-14;69>>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Resolução n. 93*, de 11 de outubro de 1976. Altera a Resolução 62, de 1975, que dispõe sobre operações de crédito dos estados e municípios, fixa seus limites e condições. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:senado.federal:resolucao:1976-10-11;93>>

CASSAROTO, João Pedro. A Dívida dos Estados com a União; refazimento do programa e aspectos inconstitucionais da Lei n. 9.496/97. *Revista da FEBRAFITE*, Brasília, n. 2, jun. 2011.

COSTA JÚNIOR, Eduardo Carone. *A legislação simbólica como fator de envenenamento do ordenamento jurídico brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

DIAS, Fernando Álvares Correia. *O refinanciamento dos governos subnacionais e o ajuste fiscal 1999-2003*. Consultoria Legislativa do Senado Federal — Coordenação de Estudos. Brasília, dez. 2004.

GUERRA, Evandro Martins. *Direito financeiro e controle da atividade financeira estatal*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Editora UNESP, IE — Unicamp, 2002.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Fazenda. Superintendência Central de Governança de Ativos e da Dívida Pública. *Análise das condições financeiras pactuadas nos contratos de refinanciamento de dívidas e de saneamento do sistema financeiro estadual, amparados pela Lei Federal 9.496/97*. Nota Técnica: 25/04/2011.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. Parecer prévio das contas do governador de Minas Gerais — exercício 1960. Balanço Geral do Estado: exercício 1960. [Belo Horizonte: TCEMG, s.d.].

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Parecer prévio das contas do governador de Minas Gerais — exercício de 2010. Balanço Geral do Estado n. 841.956. Belo Horizonte, Acórdão de 8 jul. 2011. *Diário Oficial de Contas*, Belo Horizonte, p. 4, 27 out. 2011.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Relatório técnico sobre as contas do governador do Estado de Minas Gerais: exercício 2011*. [Belo Horizonte: TCEMG, s.d.].

MORA, Mônica; GIAMBIAGI, Fabio. Federalismo e Endividamento Subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 27, n. 3, jul./set. 2007.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; GONTIJO, Cláudio. A Dívida do Estado de Minas Gerais: situação atual e perspectivas para 2028 e 2038. [Projeto elaborado para o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, fev./abr. 2011]. In: *Relatório técnico das contas do governador de 2010*. Belo Horizonte: TCEMG, 2011.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. *Dívida Pública do Estado de Minas Gerais: a renegociação necessária*. Belo Horizonte, 2012.

PEREIRA-DINIZ, Hindemburgo Chateaubriand. *Federação hemiplégica e semidemocracia: a realidade do Brasil*. Belo Horizonte: BDMG, 2009.

PRADO, Sérgio Roberto Rios do; QUADROS, Waldemir; CAVALCANTI, Carlos Eduardo. *Partilha de recursos na federação brasileira*. São Paulo: Fapesp; Fundap; Brasília: Ipea, 2003.

SEN, Amartya. *A idéia de justiça*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

UNIÃO NACIONAL DOS LEGISLADORES E LEGISLATIVOS ESTADUAIS (Unale); COLEGIADO DOS PRESIDENTES DAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS. *Renegociação já: uma alternativa para o crescimento*. Belo Horizonte, jul. 2012.

**Abstract:** This article aims to draw a trajectory of subnational debt, analyzing their origin remote and recent, until the Law 9.496/97, pointing out its failures / injustice, and, from the concern of Minas Gerais Court of Audits, praise the emergence of movements of the Legislature partnership with civil society, raising awareness of the settlement of the indebtedness of subnational governments in Brazil that attacks the federation and inhibits the development mobilizing resources that would finance the attendance of public policies for the citizen.

**Keywords:** Public debt. Law n. 9.496/97. Subnational debt. State finance. Federative principle.

**Data de recebimento:** 15 out. 2012

**Data de aceite para publicação:** 20 nov. 2012