

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM
REDE NACIONAL – PROFIAP

KAROLINE FERREIRA DUTRA

**O AJUSTE FISCAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL NO PERÍODO DE
1998 A 2022**

CAMPO GRANDE

2025

KAROLINE FERREIRA DUTRA

**O AJUSTE FISCAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL NO PERÍODO DE
1998 A 2022**

Projeto de dissertação apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como requisito ao exame de qualificação.
Orientador: Prof. Dr. Gemaél Chaebo

CAMPO GRANDE

2025

KAROLINE FERREIRA DUTRA

**O AJUSTE FISCAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL NO PERÍODO DE
1998 A 2022**

Trabalho de Conclusão Final apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP – realizado na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como requisito à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Gemaél Chaebo

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

(Orientador)

Prof. Dr. Gabriel Gualhanone Nemirovsky

(Membro interno)

Profa. Dra. Silvana Dalmutt Kruger

(Membro externo)

Prof. Dr. Vinicius Souza Ribeiro

(Membro externo)

RESUMO

Este trabalho pretende descrever o Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF) do estado de Mato Grosso do Sul, verificando suas metas e respectivos resultados no período de 1998 a 2022, por meio da análise dos indicadores fiscais de endividamento, resultado primário e despesa de pessoal. Além disso, discute os aspectos que levaram Mato Grosso do Sul à adesão ao PAF, a implementação do ajuste fiscal através da Lei 9.496/97 e as revisões do Programa, no período em estudo. Os resultados demonstraram a importância do PAF para o estado, na medida em que, pode ser constatada a evolução dos indicadores analisados e sua aparente contribuição para o equilíbrio fiscal de Mato Grosso do Sul, partindo de uma situação de profundo desequilíbrio financeiro quando da adesão ao ajuste fiscal e chegando à nota máxima de capacidade de pagamento medida pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN em nota técnica divulgada ao final de 2024. Para o indicador de endividamento, os resultados demonstraram o cumprimento do objetivo em quase totalidade das apurações dos exercícios, além de queda no percentual de endividamento estadual, frente a suas receitas líquidas. Já quando em avaliação os indicadores de resultado primário e despesa de pessoal, restou apurado que, em 64% dos exercícios, houve cumprimento do proposto. Por fim, foram feitas considerações quanto a importantes aspectos que necessitam de atenção, tais como: a trajetória do saldo devedor da dívida estadual, em elevação e a metodologia de apuração do resultado primário, imposta pela STN como meta inserta no PAF.

Palavras-chave: Ajuste Fiscal, Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, Dívida Pública, Lei de Responsabilidade Fiscal, Capacidade de Pagamento

ABSTRACT

This paper aims to describe the Fiscal Adjustment and Restructuring Program (PAF) of the state of Mato Grosso do Sul, verifying its goals and respective results in the period from 1998 to 2022, through the analysis of fiscal indicators of indebtedness, primary result and personnel expenses. In addition, it discusses the aspects that led Mato Grosso do Sul to join the PAF, the implementation of the fiscal adjustment through Law 9.496/97 and the revisions of the Program, in the period under study. The results demonstrated the importance of the PAF for the state, as it is possible to perceive the evolution of the analyzed indicators and their apparent contribution to the fiscal balance of Mato Grosso do Sul, starting from a situation of profound financial imbalance when adhering to the fiscal adjustment and reaching the maximum payment capacity score measured by the National Treasury Secretariat - STN in a technical note released at the end of 2024. For the debt indicator, the results demonstrated that the objective was met in almost all calculations of the exercises, in addition to a drop in the percentage of the state debt, in relation to its net revenues. When evaluating the primary result and personnel expenses indicators, it was found that, in 64% of the exercises, the proposed objective was achieved. Finally, considerations were made on important aspects that require attention, such as: the trajectory of the state debt outstanding balance, which is ascending, and the methodology for calculating the primary result, imposed by the STN as a target included in the PAF.

Keywords: Fiscal Adjustment, Fiscal Adjustment and Restructuring Program, Public Debt, Fiscal Responsibility Law, Payment Capacity

ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 Classificação final dos indicadores	49
Figura 2 Despacho do Ministro da Fazenda em 01 de fevereiro de 2024	70
Gráfico 1 Endividamento 1998-2016	61
Gráfico 2 Endividamento 2017-2022	611
Gráfico 3 Evolução do saldo devedor dívida de MS com a União (Lei 9.9496/97)	66
Gráfico 4 Despesa com Pessoal/RCL	71
Gráfico 5 Despesa com Pessoal – Meta X Resultado	72

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1 Indicadores financeiro - econômicos	44
Quadro 2 Lista de documentos utilizados na coleta dos dados	52
Quadro 3 Resultado primário e ajustes	54
Tabela 1 Dívida Estadual — Outubro de 1996	22
Tabela 2 Condições de Refinanciamento da Dívida Estadual	25
Tabela 3 Meta nº 1 - Máxima Relação D/RLR	38
Tabela 4 Meta nº 2 - Resultado Primário	39
Tabela 5 Meta nº 3 - Gastos com Pessoal , 1998-2000	41
Tabela 6 Meta nº 4 - Receita Própria -1998-2000	42
Tabela 7 Meta nº 6 - Relação Máxima de despesas de investimentos / RLR	43
Tabela 8 Indicadores/Classificação Parcial da CAPAG (BRASIL, 2022a)	45
Tabela 9 Classificação Final CAPAG (BRASIL, 2022a)	45
Tabela 10 Capacidade de Pagamento dos Estados no período de 2020-2022 e a evolução da CAPAG de Mato Grosso do Sul.....	47
Tabela 11 Detalhamento percentuais de cada índice econômico-financeiro por estado	48
Tabela 12 Cumprimento da Meta 1 – Endividamento.....	62
Tabela 13 Dívida Consolidada de Mato Grosso do Sul – 2º Quadrimestre de 2024.....	63
Tabela 14 Saldo Devedor da Dívida.....	65
Tabela 15 Cumprimento da Meta 2 – Resultado Primário	67
Tabela 16 Cumprimento da Meta 3 – Despesa com Pessoal.....	72
Tabela 17 Indicadores do PAF 2023	74
Tabela 18 Capacidade de Pagamento	74
Tabela 19 Controle dos Indicadores PAF 1988-2022	75

SUMÁRIO

1.INTRODUÇÃO	10
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA	12
1.2 OBJETIVOS 12	
1.3 JUSTIFICATIVA	13
2. REFERENCIAL TEÓRICO	14
2.1. HISTÓRICO DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO SUBNACIONAL NO PERÍODO ANTERIOR À LEI 9.496/97, QUE PROMOVEU O REFINANCIAMENTO DAS DÍVIDAS ESTADUAIS.....	14
2.2 A LEI Nº 9.496 DE 11 DE SETEMBRO DE 1997 E O REFINANCIAMENTO DAS DÍVIDAS ESTADUAIS	23
2.3. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	27
2.3.1 LRF - Endividamento	28
2.3.2 LRF - Limite de despesa com pessoal.....	31
2.4. O PROGRAMA DE REESTRUTURAÇÃO E DE AJUSTE FISCAL – PAF.....	31
2.4.1 Meta 1 - Dívida consolidada (DC) /Receita corrente líquida (RCL).....	33
2.4.2 Meta 2 - Resultado primário	33
2.4.3 Meta 3 - Despesa com pessoal/ Receita corrente líquida.....	34
2.4.4 Meta 4 - Arrecadação própria.....	35
2.4.5 Meta 5 - Gestão pública	35
2.4.6 Meta 6 - Disponibilidade de caixa bruta	35
2.5. PROGRAMA DE REESTRUTURAÇÃO E DE AJUSTE FISCAL DE MATO GROSSO DO SUL	36
2.5.1 O Contrato STN/COAFI nº 009/98 e O PAF Inicial de Mato Grosso do Sul – 1998.....	36
2.5.1.1 Necessidade do ajuste fiscal.....	36
2.5.1.2 Estratégia do ajuste fiscal	37
2.5.1.3 Metas e ações do PAF	38
2.5.1.4 Sistemática de acompanhamento geral do Programa, verificação e revisão das metas.....	43
2.6 HISTÓRICO E PROPOSITURAS DO PAF DE MATO GROSSO DO SUL DE 1998 A 2022.....	43

2.7 CAPAG	44
3.PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	50
3.1 NATUREZA, CARACTERÍSTICAS DA PESQUISA e RECORTE TEMPORAL.....	50
3.2. MEIOS DE INVESTIGAÇÃO.....	51
3.3. COLETA DE DADOS	51
3.4. ANÁLISE DOS DADOS	53
3.4.1 Endividamento.....	53
3.4.2 Resultado Primário	54
3.4.3 Despesa de Pessoal.....	56
4. RESULTADOS E DISCUSSÕES	56
4.1 SITUAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL ANTES DO PAF	56
4.2 INDICADORES DE AJUSTE FISCAL	60
4.2.1 Meta 1: Endividamento	60
4.2.2 Meta 2: Resultado primário	66
4.2.3 Meta 3: Despesa com pessoal/Receita Corrente Líquida (RCL).....	70
4.3 PROGRAMA DE AJUSTE FISCAL DE MATO GROSSO DO SUL APÓS 20 ANOS..	73
CONCLUSÃO.....	76
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	787
APÊNDICE	90
APÊNDICE A.....	90
APÊNDICE B.....	91

1. INTRODUÇÃO

A estabilidade das contas públicas é assunto recorrente na lista de prioridades dos governos nacionais e subnacionais. Afinal, o equilíbrio entre receitas e despesas permite à União, Estados, Distrito Federal e Municípios custear suas demandas, gastos e investimentos públicos. Quando a trajetória desse sensível equilíbrio tende a um cenário de mais compromissos a pagar do que dinheiro disponível em caixa, os entes públicos se veem em uma situação de desarmonia fiscal e precisam buscar alternativas para reconduzir suas contas ao equilíbrio. Tais instrumentos de auxílio na recondução ao equilíbrio fiscal dos entes, passam muitas vezes por corte de gastos e/ou aumento da carga tributária. Entretanto, de acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional em “O que é a Dívida Pública”, quando os impostos e demais receitas não são suficientes para cobrir as despesas, os entes precisam ser financiados por seus credores (pessoas físicas, empresas, bancos) dando origem à dívida pública (BRASIL, s.d).

Mora (2016) alude que o endividamento dos subnacionais sempre foi uma questão complicada, tendo os governos que conciliar, muitas vezes, demandas por gastos superiores à disponibilidade de recursos. E quando essa relação, gastos e disponibilidade de recursos, entra em desarmonia, ocorre o desequilíbrio nas finanças dos entes, que segundo Versiani (2003), aparenta decorrer tanto por demandas e pressões legítimas da sociedade pelo aumento gastos públicos, quanto por um potencial comportamento estratégico do poder público.

Dall’Acqua (2008) cita que o Estado brasileiro tem um longo histórico de instabilidade macroeconômica associada a desequilíbrios fiscais, e ainda que, os governos costumam demonstrar uma grande propensão à frouxidão fiscal, incidindo em recorrentes déficits públicos que fomentam o aumento da dívida pública. No que se refere a situação da financeira e fiscal dos entes federativos, importante conjuntura ocorreu com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1998), na qual prosperou um novo delineamento no federalismo fiscal do Brasil. O governo federal cedeu parte de suas receitas tributárias em favor de estados e municípios, e deste modo, conforme Mora (2002), se institucionalizou o contexto de descentralização fiscal, apontando para uma maior autonomia dos governos subnacionais.

Nesse contexto, França e Conceição (2007) citam que os governadores gastavam além do limite que lhes era permitido e tomavam empréstimos com bancos estaduais que não mais podiam liquidar. Esse desequilíbrio nas contas e nas dívidas dos estados, associados a um cenário de descontrole da inflação, conduziu o Estado brasileiro às mais diversas tentativas de gerenciar tal situação, como as sequências renegociações das dívidas públicas, na busca por conter a situação que se agravava.

Essas sequenciais renegociações das dívidas estaduais e municipais, ocorridas principalmente a partir dos anos 1980 e 1990, demonstraram o desequilíbrio das finanças de grande parte dos entes subnacionais, de modo que foi necessário ampliar o universo de socorro aos entes, e mais do que apenas renegociar suas dívidas, aperfeiçoar o controle de suas finanças.

Assim, no ano de 1995, o Conselho Monetário Nacional - CMN, através do Voto 162/95 (BRASIL, 1995), introduziu a arquitetura de um arcabouço legal que ensejaria os futuros instrumentos de ajuste fiscal que viriam a ser adotados por grande parte dos estados e Distrito Federal, no primeiro ano do Programa. Deste modo, foi criado o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal – PAF (atualmente nomeado ‘Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal’), um instrumento não apenas de socorro financeiro aos estados, mas um auxílio na implementação de medidas que permitam alcançar o equilíbrio orçamentário dos entes, segundo descrição do Voto 162/95.

De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional – STN (BRASIL, 2020), o Programa foi um marco nas relações financeiras entre a União e os Estados, na medida em que através desse, os entes empregariam condutas consistentes com o alcance e a conservação de seu equilíbrio fiscal, bem como, com a estabilidade macroeconômica. No entanto, a deterioração da situação financeira dos Estados, segundo a STN (BRASIL, 2020), exteriorizada pelo aumento do endividamento e a geração de sucessivos déficits fiscais, levou ao implemento da Lei nº 9.496 de 11 de setembro de 1997, a qual, respeitando os parâmetros estabelecidos no Voto nº 162/95 do CMN estabeleceu os critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, de diversas dívidas de responsabilidade de estados e do Distrito Federal, tendo como requisito a assinatura do PAF, o qual passou a ser parte integrante do contrato de assunção e renegociação dessas dívidas.

Ainda de acordo com a STN (BRASIL, 2020), a União reestruturou as obrigações dos entes interessados em aderir ao processo, através de contratos de refinanciamento com prazos de até 360 meses. Em contrapartida, os estados e o Distrito Federal comprometeram-se a observar o adimplemento das prestações da dívida refinanciada e a estabelecer e cumprir o PAF. O programa define metas e compromissos anuais, levando em consideração a evolução das finanças estaduais, os indicadores macroeconômicos para o período e a política fiscal adotada pelos governos signatários (BRASIL, 2020). As propostas de metas fiscais apresentadas pelos estados e Distrito Federal são avaliadas pelo Ministério da Fazenda, o qual manifesta sua aquiescência de acordo com metodologias de análise técnica, que buscam

preservar a solvência do ente, principalmente quanto à sua capacidade de honrar os compromissos assumidos contratualmente (BRASIL, 2020).

O Estado de Mato Grosso do Sul foi um dos entes federativos em que foi necessário o refinanciamento de dívidas estaduais e consequente adesão ao programa. Deste modo, em 30 de março de 1998, celebrou com a União, o Contrato STN/COAFI nº 009/98 (BRASIL, 1998), permitindo assim, a renegociação dessas dívidas, e do qual resultou como parte integrante, a assinatura em 26 de outubro de 1998, do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal de Mato Grosso do Sul (PAF). A maneira em que foi realizado esse ajuste e como este afetou a situação fiscal do estado, são objetos de análise neste estudo.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

A Adesão ao Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, condição irrefutável para o refinanciamento das dívidas estaduais pelo governo federal, subordinou o estado de Mato Grosso do Sul ao cumprimento de metas no intuito de promover o reequilíbrio financeiro do estado. Passados mais de 20 anos de sua assinatura e com diversas revisões anuais de suas metas, a questão que se busca responder nesta pesquisa, é: De que forma o Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal influenciou na situação fiscal do estado de Mato Grosso do Sul?

1.2 OBJETIVOS

Ante o exposto, o objetivo geral deste trabalho analisar a situação fiscal do estado de Mato Grosso do Sul, considerando as suas metas e respectivos resultados no período de 1998 a 2022.

Os objetivos específicos são:

- I. Descrever a situação econômico-financeira do estado de Mato Grosso do Sul antes do PAF, e discutir os aspectos que o levaram à adesão ao Programa;
- II. Avaliar a situação econômico-financeira do estado de Mato Grosso do Sul no que tange as metas do PAF;
- III. Evidenciar os resultados do Programa para o estado de Mato Grosso do Sul de acordo com os indicadores de endividamento público estadual, resultado primário e despesa de pessoal.

1.3 JUSTIFICATIVA

Considerando a situação econômico-financeiro do estado de Mato Grosso do Sul na época da renegociação das dívidas estaduais ao amparo da Lei 9.496/97 (BRASIL, 1997), a qual submeteu o estado de MS a um amplo ajuste fiscal que perdura há mais de duas décadas; a importância deste estudo reside em esclarecer o percurso do estado junto ao Programa, desde sua assinatura no ano de 1998, até o exercício fiscal de 2022. Assim, foram catalogadas as justificativas para a adesão, metas anuais, cumprimento ou descumprimento de resultados e discutida sua importância para as finanças estaduais, na medida em que essas finanças e as decisões governamentais que as permeiam, encontram-se submetidas ao ajuste fiscal desde a assinatura do Programa.

O trabalho se propõe a descrever e analisar a sujeição do estado de Mato Grosso do Sul ao PAF, como um instrumento auxiliar para governantes, gestores e administradores públicos, na medida em que, entender a dinâmica da situação econômico-financeira de um estado em ajuste fiscal e em mais de vinte anos de vigência do PAF, pode contribuir com futuras tomadas de decisões, uma vez que o PAF continua em vigor.

Ainda, um estudo específico do PAF de Mato Grosso do Sul se faz relevante, enquanto busca demonstrar se o ajuste fiscal foi positivo para o estado, como promotor do equilíbrio econômico-financeiro, bem como suas limitações. Ademais, não há atualmente, estudo publicado sobre Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal do estado de Mato Grosso do Sul, nem pesquisa que abranja todo o período de submissão de um estado ao Programa. Ainda, este estudo trata da análise de três importantíssimos indicadores, endividamento, resultado primário e despesa de pessoal para todo o período de vigência do ajuste fiscal, até a presente data, visto que, o PAF continua em vigor, a priori, até 2048.

Sob o aspecto acadêmico, existem pesquisas anteriores a respeito do ajuste fiscal tratando de outros entes federativos e/ou com enfoques diferentes, tais como em: Santos (2009), que discute acerca do ajuste fiscal do estado do Ceará; Guilherme (2013), sobre a dinâmica no estado do Espírito Santo; De Andrade Caldeira (2008), que abrange o ajuste no estado de Minas Gerais; Farina (2010), que retrata a fragilização financeira dos estados e a crise federativa a partir dos ajustes fiscais de São Paulo e Rio Grande do Sul e; Oliveira (2020) que realiza uma análise comparativa da sustentabilidade da dívida pública dos estados de Alagoas e Sergipe

através do PAF, neste aspecto, justifica-se a relevância de um estudo voltado para o estado de Mato Grosso do Sul.

Destarte, esta dissertação é estruturada em capítulos, sendo o primeiro destes, a introdução do estudo, e o segundo, iniciando o referencial teórico, responsável por um histórico do endividamento público subnacional, dividindo o lapso temporal entre o período anterior à Lei 9.496/97 e a edição desta, em 11 de setembro de 1997. Após, são tecidas considerações quanto à Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Em seguida é apresentada a metodologia de avaliação da capacidade de pagamento dos entes subnacionais, a CAPAG, bem como, seus indicadores e a nota atribuída aos estados no período de 2020-2022. Seguidamente, é descrita a metodologia utilizada neste trabalho, os resultados empíricos apurados, e por fim, a conclusão desses resultados.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. HISTÓRICO DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO SUBNACIONAL NO PERÍODO ANTERIOR À LEI 9.496/97, QUE PROMOVEU O REFINANCIAMENTO DAS DÍVIDAS ESTADUAIS

O endividamento interno brasileiro, começou ainda no período colonial, entre os séculos XVI e XVII, quando alguns governadores contraíam empréstimos para financiar suas atividades, segundo Silva, De Carvalho e De Medeiros (2009).

Nesse período, esses empréstimos se confundiam com os de cunho pessoal dos governantes, e o destino dos recursos era desconhecido (Silva, 2009). Ademais, Da Silva Neto (1980, p.140) cita que no período colonial “tudo era desconhecido: o tamanho da dívida, a finalidade do empréstimo, as condições em que esse era feito, etc.” Quanto ao endividamento dos entes subnacionais, Santos (1998) defende que a evolução das dívidas estaduais ocorreu na década de 1960, em grande parte devido aos vultosos investimentos em infraestrutura.

Castro e Carvalho (2012) argumentam que a origem das dívidas subnacionais pode ser marcada pela edição da Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962 (BRASIL, 1962), que normatizou a aplicação do capital estrangeiro e remessa de valores para o exterior, combinada com a reforma tributária de 1966, que culminou na centralização tributária nas mãos da União, resultando na perda de autonomia fiscal e tributária pelos governos subnacionais. Segundo

Almeida (1996), essa concentração tributária pela União, aliada ao aumento do controle federal sobre fluxos financeiros intergovernamentais, impuseram o endividamento como fonte complementar de recursos para os estados e geraram as condições para que estes tivessem acesso ao crédito.

Já nessa época, ocorre uma tentativa de controle do endividamento subnacional por parte do governo federal. A Resolução do Senado Federal nº 58, de 23 de outubro de 1968 (BRASIL, 1968), proibiu pelo prazo de dois anos, a emissão e o lançamento de obrigações de qualquer natureza pelos estados e municípios. Contudo, excepcionava as operações relativas à Antecipação de Receitas Orçamentárias (ARO), dívidas extra limite e outras operações não alcançadas pela legislação.

Bahry e Porcile (2004) citam que no período entre 1968 e 1973 ocorreu o primeiro grande impulso da dívida, devido principalmente à elevada liquidez no mercado de eurodólares e a ação mais agressiva da indústria bancária na busca de novos clientes. Ainda segundo os autores, em 1973 foram instituídos empréstimos bancários com base em taxas de juros flutuantes, o que submeteu o Brasil a um vultoso risco em relação a elevações nas taxas de juros internacionais e, deste modo a uma possível situação de instabilidade financeira. Ainda na década de 1970, a economia brasileira vivia um momento de instabilidade, principalmente pela crise do petróleo. De acordo com Lacerda (1999), a crise do petróleo tornou os recursos internos escassos e para amenizar o impacto dessa crise, o governo federal, os estados e os municípios buscaram por empréstimos e financiamentos externos, na medida em que, a obtenção desse tipo de crédito mostrava-se altamente atrativa e acessível.

Quanto às tentativas de normatização do endividamento brasileiro neste período, importa destacar as Resoluções do Senado Federal nº 62/75 (BRASIL, 1975) e nº 93/76 (BRASIL, 1976) que alteraram os critérios para as operações de crédito de estados e municípios e trouxeram a vinculação do endividamento dos governos subnacionais às suas respectivas receitas líquidas. Se nos anos 1970, os entes puderam se socorrer de empréstimos externos, na década de 1980, o Brasil não pôde mais contar com as mesmas facilidades para obtenção desses recursos.

Conforme Sallum Jr e Kugelmas (1991), a violenta alta da taxa internacional de juros em 1979 e a nova elevação dos preços do petróleo, contribuíram para a restrição paulatina do acesso brasileiro ao mercado internacional de capitais, até a completa interrupção dos fluxos voluntários a partir da moratória da dívida externa mexicana em 1982. Ainda segundo os autores, o segundo choque do petróleo em 1979, a súbita elevação das taxas de juros

internacionais e a declaração da moratória mexicana, colaboraram muito para a crise externa brasileira dos anos 1980, pois resultaram entre outros fatores, em um salto nos juros da dívida e no redirecionamento dos capitais preferivelmente para os EUA e a Europa. Além disso, para a reciclagem da dívida, foi necessária a exigência da realização de saldos comerciais crescentes e um profundo ajuste na política econômica dos países devedores.

Tamanho foi o teor da crise, que Marangoni (2012) cita que na América Latina, os anos 1980 ficaram conhecidos como “a década perdida”, no âmbito econômico. Segundo o autor, as taxas de crescimento do PIB, a inflação, a produção industrial, o poder de compra dos salários, os níveis de emprego e o balanço de pagamentos, entre outros indicadores, tiveram um resultado medíocre, levando o Brasil, a uma queda vertiginosa nas médias históricas de crescimento dos cinquenta anos anteriores. De fato, conforme Ometto, Furtuoso e Da Silva (1995), o PIB *per capita* brasileiro, que de 1970 a 1980 crescia à taxa média de 6,1% a.a., decresceu 13% entre 1980 e 1983.

Quanto ao comportamento da dívida estadual a partir da década de 1980, Almeida (1996) destaca sua evolução a partir de três grandes fatores: a internalização da dívida (guardando simetria com a dívida federal, houve a substituição da dívida externa pela interna), a federalização (a União passa a assumir e a reescalonar as dívidas estaduais através do Tesouro Nacional) e o crescimento acelerado, principalmente da dívida mobiliária. Diante de um cenário de limitação das fontes de financiamento externo dos entes e situação de agravada dificuldade financeira, restou à União, editar normativos capazes de auxiliar os subnacionais.

De acordo com Pedras (2009), o ano de 1986 correspondeu a um marco fundamental na questão institucional da administração da dívida pública brasileira, visto que, foram adotadas importantes medidas objetivando um maior controle fiscal, tais como: a extinção da Conta Movimento (utilizada para o suprimento dos desequilíbrios de fundos do Banco do Brasil pelo Banco Central) e a criação da Secretaria do Tesouro Nacional, através do Decreto nº 92.452, de 10/08/1986 (BRASIL, 1986), objetivando a centralização do controle dos gastos públicos e seu controle mais eficaz.

No ano de 1987, mais normativos foram editados buscando promover auxílio aos entes, tais como: a Lei nº 7.614/87 (BRASIL, 1987a), regulamentada pelo Voto CMN 340/87 (BRASIL, 1987b), que concedeu nova linha de crédito para os estados e municípios endividados, através do Programa de Apoio Financeiro a Estados e Municípios e o Voto CMN 548/87 (BRASIL, 1987c), que possibilitou aos Estados os recursos necessários ao saneamento financeiro de bancos estaduais.

Mendes (2020) alude que o objetivo da Lei 7.614/87 (BRASIL, 1987a) era cobrir o serviço da dívida e déficits anteriores, e que alternativamente ao financiamento via Banco do Brasil (pois a lei autorizou o Banco Central a suprir fundos ao Banco do Brasil, para abrir linhas de crédito aos estados e municípios), os estados poderiam optar por uma elevação do seu limite para emissão de dívida mobiliária. Segundo o autor, figurava-se uma composição de financiamento monetário e relaxamento da restrição legal ao endividamento.

Já o Voto CMN 548/87 (BRASIL, 1987c) propôs tratamento diferenciado relativamente ao previsto no Voto CMN 340/87 (BRASIL, 1987b) para os bancos estaduais, sob o regime de administração especial temporário ou não, referente aos débitos dos estados acionistas controladores e aos provenientes dos órgãos e entidades a eles vinculados, desde que contassem com a garantia dos respectivos governos estaduais. De modo geral, possibilitou que os recursos obtidos pelos estados fossem utilizados para a quitação de débitos com seus bancos.

De acordo com Almeida (1996), almejava-se que o alongamento das dívidas estaduais combinado com a descentralização de recursos provenientes da instauração da nova Constituição, provesse o ajuste fiscal e financeiro dos entes subnacionais. Assim, no ano de 1988, foi promulgada a nova Constituição Federal brasileira (BRASIL, 1988), a qual originou um novo federalismo fiscal no cenário nacional, onde a União descentralizou parte de suas receitas tributárias em favor dos estados e municípios.

Segundo Rigolon e Giambiagi (1999), em que pese o governo federal ter cedido parcela substancial de sua receita tributária para os entes subnacionais, a esses não foram transferidos os programas de dispêndios correspondentes. Ademais, além dos subnacionais ajustarem rapidamente suas despesas às receitas crescentes, passaram a gastar bem acima destas. Ainda segundo os autores, a descentralização de receitas mostrou de forma mais evidente a insuficiência dos controles institucionais de endividamento, na medida em que a participação das dívidas estaduais no computo do indicador da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), aumentou em todos os anos a partir de 1988.

Contribuindo com a situação de desequilíbrio dos entes, Almeida (1996) ressalta que a nova Constituição concedeu ao funcionalismo público diversos benefícios nominais, cumulativos e periódicos, que culminaram no aumento de despesa com pessoal nos entes, despesas essas que consomem grande parte de seus orçamentos. Esses novos benefícios, associados a estabilidade conferida aos servidores da administração direta, autarquias e fundações, tornou essa despesa de pessoal muito difícil de ser cortada.

Em virtude da deterioração da crise fiscal, em 1989, o Senado Federal, através da Resolução nº 94 de 15/12/89 (BRASIL, 1989), promoveu uma alteração nos limites de endividamento de estados e municípios. Este normativo instituiu limites para as operações de créditos que poderiam ser contratadas no ano, e para a despesa anual de amortização e juros advinda de novas operações. Cumpre lembrar, que a norma anterior vigente, a Resolução do Senado nº 62/75 (BRASIL, 1975), estabelecia limites apenas para o estoque total da dívida.

O ano de 1989, ainda viria a ficar marcado pela primeira grande renegociação da dívida pública de estados e municípios, através da Lei nº 7.976/1989 (BRASIL, 1989). A lei previa o refinanciamento pela União da dívida externa de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive suas entidades da Administração Indireta, ampliando seu prazo para 20 anos e estabelecendo carência para o pagamento do principal até o último dia civil do exercício de 1994. Além disso, também dispunha sobre o refinanciamento das dívidas negociadas ao amparo dos Votos CMN nº 340/87 (BRASIL, 1987b) e nº 548/87 (BRASIL, 1987c).

Sobre a assunção de dívidas subnacionais por parte da União, Werlang e Fraga (1995, p.270) ressaltam que a possibilidade de transmissão dos desequilíbrios estaduais para o governo federal, obstaculizam a realização da política fiscal no Brasil, na medida em que a União não tem gestão sobre a arrecadação dos estados e municípios, enquanto seus gastos podem acabar sendo assumidos pelo governo federal. Isso contribuiria para a condução imprudente das finanças estaduais. De acordo com os autores, a questão da necessidade da União de socorrer os estados deficitários, tornou-se evidente em setembro de 1990, quando o Banco Central se viu obrigado a financiar diversos bancos estaduais, originando um enorme descontrole do plano de estabilização, intitulado como Collor I.

No começo do ano de 1991, os estados já não conseguiam mais rolar suas dívidas mobiliárias (Mendes, 2020). Os bancos dos estados viam-se cada vez mais sujeitados a manter esses títulos em suas carteiras e para bancá-los, precisavam contratar créditos de curto prazo e custo alto no mercado interbancário. Conforme o autor, os títulos eram rolados no overnight e necessitavam ser refinanciados todos os dias. Através da Resolução CMN 1.789, de 18/2/1991 (BRASIL, 1997), restou ao Bacen promover uma espécie de troca desses papéis com os estados. Na prática, o Bacen realizava a emissão de Letras do Banco Central (LBC) e as entregava aos estados, como contrapartida do bloqueio da negociação de títulos emitidos por esses entes.

Quanto ao tamanho da dívida pública estadual no período, Mora (2016) afirma que na década de 1990, a amplitude da dívida estadual era desconhecida. Os dados disponíveis eram

escassos e continham diversos problemas, a exemplo dos dados macroeconômicos do Bacen, que subestimavam a dimensão das dívidas dos entes subnacionais.

Indicando um cenário de preocupação com o tamanho do estoque da dívida já acumulado, ainda em 1993, foi editada a Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993 (BRASIL, 1993a), que autorizou a emissão de novos títulos subnacionais exclusivamente para refinarciar o serviço da dívida já existente. Deste modo, tentava-se romper essa via de financiamento dos compromissos estaduais. Ademais, essa emenda introduziu dispositivo que permitia que as receitas próprias dos estados, fossem utilizadas como garantia para os refinanciamentos com a União, na medida em que anteriormente, as garantias possíveis eram compostas pelas receitas de transferências federais. Assim, a União passou a contar com garantias mais robustas e executáveis, caso fosse preciso acioná-las.

Ainda no ano de 1993, ocorreu um novo grande refinanciamento pela União, através da Lei nº 8.727/93 (BRASIL, 1993b), que segundo relatam Almeida e Ferreira (2005), ao fixar o limite de 11% da Receita Líquida Real – RLR, para o pagamento das dívidas refinanciadas, reduziu a pressão da dívida sobre as contas públicas, e de certa forma, equilibrou os governos estaduais. Sobre o endividamento dos entes subnacionais, Lopreato (2000) destaca que os governos estaduais, por visualizarem possíveis canais de financiamento, resistiram à política oficial de controle dos gastos públicos, além de sustentarem os interesses desses governos no controle da administração pública, em especial os estados mais desenvolvidos, proprietários das principais instituições financeiras e empresas de grande porte. Isso resultou numa vinculação da situação patrimonial de empresas e bancos estaduais no desequilíbrio das finanças dos estados, os quais se viram forçados a negociar a dívida e se socorrem do governo federal diante do risco de quebra dessas instituições e das administrações públicas estaduais.

Mora (2016), relata que a Lei no 8.727/1993 (BRASIL, 1993b), beneficiou 25 estados e 112 municípios, refinanciando um montante de estoque de dívidas em torno de US\$ 20,8 bilhões. De acordo com a autora, em que pese os efeitos da lei, parte dos governadores dos estados demandaram a ampliação do escopo das dívidas renegociadas previstas ao amparo da Lei no 8.727/1993 (BRASIL, 1993b), tentando incluir suas dívidas mobiliárias. Entretanto, a União descartou tal possibilidade, e a lei refinanciou fundamentalmente as dívidas dos entes subnacionais com órgãos e empresas controladas diretamente pelo governo federal. Deste modo, restou uma parte significativa e instável das dívidas subnacionais que não foram renegociadas, a dívida mobiliária e a dívida bancária.

Na medida em que dívida mobiliária e a dívida com os bancos estaduais estavam limitadas à sua rolagem, sobravam como fontes de novos financiamentos, as operações de Antecipação de Receitas Orçamentárias (ARO) e o atraso no pagamento de fornecedores.

Essas Antecipações de Receitas Orçamentárias, são definidas no sítio do Senado Federal, como sendo: “Ação de um governo que compromete receitas orçamentárias futuras para o financiamento ou custeio de suas atividades presentes, ou apresenta esses recursos como garantias de operações financeiras ou comerciais”. Chegando à 1994, marco importantíssimo foi a implantação do Plano Real. Castro e Carvalho (2012), detalham que o plano foi firmado em âncora cambial nominal e taxa de juros elevada e que essas, atingiriam valores astronômicos no ano seguinte, motivadas pela crise mexicana e ampliadas, em 1997, pela crise do sudeste asiático.

Bahry e Porcile (1994), citam que após a implantação do Plano Real, o movimento de capitais se intensificou, na medida em que praticando taxas de juros reais elevadas, acabou por atrair um vultoso volume de capitais externos para o país. De acordo com os autores, em decorrência da crise que atingiu o México em dezembro de 1994, houve uma reversão de fluxos de capitais internacionais no Brasil. E na tentativa de minimizar os potenciais impactos ao Plano Real, o governo brasileiro adotou uma série de medidas restritivas tais como: a reversão no processo de abertura da economia, aumento da taxa de juros e alteração da política cambial adotada.

Ainda, estabeleceu-se um regime de bandas cambiais com a finalidade de proporcionar a desvalorização do câmbio em relação ao dólar, na medida em que a situação mexicana exemplificou que um quadro de déficits elevados e sucessivos no balanço de transações correntes não é sustentável no decorrer do tempo. Em que pese isso, em 1996, houve nova subida dos déficits quando a economia começou a se recuperar da crise anterior. Castro e Carvalho (2012) ressaltam, que com o aumento da taxa de juros pela União, que buscava reverter o adverso cenário internacional do período e realizar a concretização do Plano Real, os Estados que possuíam as maiores dívidas mobiliárias, foram os mais prejudicados. Conforme os autores, no final de 1995, diversos Estados possuíam dificuldade para realizar a rolagem das suas dívidas, incluindo sua dívida flutuante e a de curto prazo, e dificuldade também para pagar o décimo terceiro salário de seus servidores públicos.

Conforme Rigolon e Giambiagi (1999), os desequilíbrios financeiros dos estados e de seus bancos aumentaram após a implementação do Plano Real. O brusco fim da alta inflação, associado ao aumento da taxa de juros real, elevaram as despesas reais, diminuíram as receitas

inflacionárias e aceleraram as crises de iliquidez dos bancos estaduais. Segundo os autores, a intervenção do Bacen em vários bancos estaduais e as trocas de títulos dos estados por títulos federais não foram capazes de controlar o crescimento das dívidas e a deterioração patrimonial e de liquidez dos bancos dos estados, de modo que o governo federal se viu obrigado a realizar um novo programa de ajuste fiscal para os entes subnacionais.

Diante da situação, foi criado o Programa de Ajuste Fiscal e Reestruturação Financeira dos Estados, através Voto CMN n. 162/95 (BRASIL, 1995), cujo objetivo era o refinanciamento das dívidas dos estados. Além disso, segundo Lopreato (2000), o Programa inovou, pois pela primeira vez, uma medida relacionou o auxílio financeiro federal à reforma do setor público dos estados e ao ajuste patrimonial destes. Ainda, os estados signatários, teriam de fixar, de forma organizada e monitorada, compromissos com metas de ajuste fiscal e saneamento financeiro, e a adotarem medidas de controle salarial e corte de pessoal, privatização, concessão de serviços públicos e obterem a aprovação da Assembleia Legislativa para implantação do programa.

O autor também relata, que no curso da renegociação das dívidas estaduais, o governo federal estabeleceu um programa de reestruturação do sistema de bancos públicos estaduais que tinha como objeto estimular a saída dos estados da atividade financeira. Para isso, foi gerada uma linha de financiamento para ser usada na renegociação das dívidas dos estados com os bancos estaduais e que também tinha como intuito, preparar os agentes financeiros, preferencialmente, para a privatização, extinção, ou transformação em instituições não-financeiras ou agências de fomento.

Castro e Carvalho (2012), descrevem que a amplitude e o rigor do controle do programa eram tais, que por similaridade às famosas Cartas de Intenções do Fundo Monetário Internacional (FMI), este passou a ser conhecido como o FMI do Malan, em alusão à Pedro Malan, Ministro da Fazenda no Governo Fernando Henrique Cardoso. Com os Estados lidando com uma grave crise de financiamento, ainda em 1996, refinar suas dívidas mobiliárias se tornou uma grande dificuldade. Segundo Dias (2004), o Banco Central do Brasil teve que intervir no mercado, promovendo operações de troca de títulos estaduais por Letras do Banco Central Especial (LBCE), nas chamadas operações de venda a termo de títulos.

E a fim de buscar solução mais ampla para o problema, o governo federal editou a Medida Provisória nº 1.560/96 (BRASIL, 1996^a), que autorizava a consolidação, assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e de outras especificadas de responsabilidade dos Estados e Distrito Federal.

A Tabela 1 a seguir, contempla um panorama das dívidas estaduais em outubro de 1996, antes da entrada em vigor da Lei nº 9.496/97.

Tabela 1 Dívida Estadual — Outubro de 1996

[por modalidade de endividamento — distribuição percentual]								
Estados	União	Mobiliária	Interna			Externa		
			Públ. Não- federal	Outros credores	Flutuante	Com aval da União	Sem aval da União	Total (% do PIB)
Região Norte	58,85	0,00	3,45	0,43	25,98	11,29	0,00	0,68
Acre	72,90	0,00	0,00	0,00	26,76	0,34	0,00	0,08
Amazonas	79,90	0,00	0,00	0,00	5,47	14,62	0,00	0,18
Pará	67,48	0,00	0,38	0,00	3,70	28,44	0,00	0,13
Rondônia	39,14	0,00	12,76	1,63	43,37	3,09	0,00	0,18
Amapá	39,06	0,00	0,00	0,00	56,60	4,35	0,00	0,02
Roraima	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01
Tocantins	27,65	0,00	0,00	0,00	65,17	7,18	0,00	0,08
Região Nordeste	75,40	10,63	0,23	0,03	3,30	10,28	0,14	2,29
Maranhão	87,61	0,00	0,00	0,00	0,00	12,39	0,00	0,26
Piauí	79,80	0,00	0,00	0,00	1,75	6,45	0,00	0,20
Ceará	76,68	4,30	0,00	0,00	5,20	13,82	0,00	0,27
Rio Grande do Norte	88,85	0,00	0,00	0,00	6,78	4,37	0,00	0,10
Paraíba	83,46	3,65	0,00	0,00	0,00	12,89	0,00	0,18
Pernambuco	66,28	18,82	0,01	0,00	4,30	9,70	0,89	0,36
Alagoas	63,78	32,76	0,00	0,00	0,00	3,47	0,00	0,15
Sergipe	69,40	18,38	0,00	0,06	9,24	2,92	0,00	0,13
Bahia	73,08	13,41	0,81	0,08	0,00	12,63	0,00	0,65
Região Sudeste	17,46	39,52	32,29	0,23	4,51	573,00	0,26	10,06
Minas Gerais	18,30	62,82	6,19	0,00	4,80	6,35	1,54	1,65
Espírito Santo	47,21	6,93	0,00	0,92	32,11	12,82	0,00	0,21
Rio de Janeiro	29,63	61,58	4,42	0,67	1,77	1,88	0,60	1,14
São Paulo	14,42	31,46	43,86	0,19	4,07	6,00	0,00	7,05
Região Sul	35,50	42,95	6,96	0,00	5,20	9,33	0,05	2,14
Paraná	45,98	9,84	17,50	0,00	6,09	20,59	0,00	0,47
Santa Catarina	41,23	24,93	16,26	0,00	8,52	8,77	0,29	0,39
Rio Grande do Sul	29,91	60,60	0,26	0,00	3,86	5,37	0,00	1,28
Região Centro-Oeste	65,05	9,22	2,05	2,97	8,68	12,03	0,00	1,48
Mato Grosso	68,44	5,83	0,34	4,32	8,15	12,92	0,00	0,36
Mato Grosso do Sul	48,42	10,15	3,38	8,86	10,99	18,20	0,00	0,32
Goiás	70,91	11,79	0,02	0,00	8,21	9,08	0,00	0,70
Distrito Federal	64,26	0,00	19,53	0,00	6,47	9,74	0,00	0,09
Brasil	33,67	31,68	20,76	0,42	5,68	7,61	0,18	16,64

Fonte: Mora e Giambiagi (2005)

2.2 A LEI Nº 9.496 DE 11 DE SETEMBRO DE 1997 E O REFINANCIAMENTO DAS DÍVIDAS ESTADUAIS

Em uma situação de continuidade do descontrole do equilíbrio financeiro e das dívidas estaduais, o governo federal (após sucessivas reedições) converteu a Medida Provisória nº 1.560/96 (BRASIL, 1996^a), na Lei nº 9.496 de 11 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997), a qual instituiu o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados e autorizou a União a até 31 de março de 1998 (prazo posteriormente prorrogado até 31 de maio de 2000):

- I. Assumir a dívida pública mobiliária dos estados e do Distrito Federal, bem como, ao exclusivo critério do Poder Executivo Federal, outras obrigações decorrentes de operações de crédito interno e externo, ou de natureza contratual, relativas a despesas de investimentos, líquidas e certas, exigíveis até 31 de dezembro de 1994;
- II. Assumir os empréstimos tomados pelos estados e pelo Distrito Federal junto à Caixa Econômica Federal, com amparo na Resolução nº 70, de 14 de dezembro de 1995, do Senado Federal (BRASIL, 1995);
- III. Compensar, ao exclusivo critério do Ministério da Fazenda, os créditos então assumidos com eventuais créditos de natureza contratual, líquidos, certos e exigíveis, detidos pelas unidades da Federação contra a União;
- IV. Refinanciar os créditos decorrentes da assunção a que se refere o inciso I, juntamente com créditos titulados pela União contra as unidades da Federação, estes a exclusivo critério do Ministério da Fazenda.
- V. Refinanciar os créditos decorrentes da assunção a que se referem os incisos I e IV, juntamente com créditos titulados pela União contra as Unidades da Federação, estes a exclusivo critério do Ministério da Fazenda; [inciso incluso pela MP nº 2192-70/01 (BRASIL, 2001).

Quanto à forma de pagamento, o Programa previa que os contratos de refinanciamento poderiam ser pagos em até 360 meses, com encargos financeiros iguais ao IGP-DI + juros de

no mínimo 6% a.a. Tratando da fundamentação da Lei, Mora e Giambiagi (2005), apontam que a lei foi alicerçada sobre três grandes eixos: um programa de ajuste fiscal (na tentativa de garantir o pagamento das prestações do refinanciamento pelos entes), venda de ativos estaduais (principalmente a desestatização de concessionárias estaduais de distribuição de energia elétrica) e privatização/liquidação dos bancos estaduais.

Deste modo, tratava-se de um dispositivo que não previa apenas o refinanciamento de dívidas estaduais, coisa que já havia acontecido anteriormente, mas sim, vinculava este refinanciamento a todo um programa de ajuste fiscal nos estados: “Art. 1º, § 3º As operações autorizadas neste artigo vincular-se-ão ao estabelecimento, pelas Unidades da Federação, de Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, acordado com o Governo Federal”.

Outro dispositivo importantíssimo que a Lei trouxe à baila, foi o conceito de Receita Líquida Real – RLR, utilizada, por exemplo, como parâmetro para a relação entre a dívida e as despesas de investimento:

Art. 2º, Parágrafo único. Entende-se como receita líquida real, para os efeitos desta Lei, a receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e, no caso dos estados, as transferências aos municípios por participações constitucionais e legais.

A esse respeito, cumpre também mencionar o artigo 5º da referida Lei, que previa um limite máximo de comprometimento da receita dos entes para atendimento das obrigações relativas ao serviço da dívida: “Art. 5º Os contratos de refinanciamento poderão estabelecer limite máximo de comprometimento da RLR para efeito de atendimento das obrigações correspondentes ao serviço da dívida refinanciada nos termos desta Lei”.

Mora (2002), cita que o refinanciamento foi subordinado à realização de um extenso ajuste fiscal e patrimonial e a observância e cumprimento de uma série de metas previstas nos contratos firmados entre a União e cada Estado signatário, sejam elas:

- I. dívida em relação à receita líquida real (RLR);
- II. resultado primário;
- III. despesas com funcionalismo público;
- IV. arrecadação de receitas próprias;
- V. privatização, permissão ou concessão de serviços públicos;
- VI. reforma administrativa e patrimonial; e
- VII. despesas de investimento em relação à RLR.

Este programa de ajuste, atualmente chamado de PAF – Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, teve suas metas bastante alteradas pela Lei Complementar nº 156/16 (BRASIL, 2016), a qual será detalhada posteriormente em seção própria. Quanto a taxa de juros da operação, Mora (2016), aponta a vinculação desta com o pagamento de uma porcentagem à vista. De modo geral, a União propunha como condições:

- I. Pagamento de 20% à vista, com taxa de juros de 6%;
- II. Pagamento de 10% à vista, com taxa de juros de 7,5%; e
- III. Pagamento de 0% à vista, com taxa de juros de 9%.

Cita ainda a autora, que os governos estaduais não possuíam os recursos necessários para o pagamento do percentual à vista, e para consegui-los o governo federal instigou-os à privatização de suas empresas de energia elétrica. Como resultado, grande parte dos governos estaduais executou amplos programas de privatização e alcançou o montante necessário para pagar os 20% da dívida à vista. Quanto à adesão aos contratos, na ocasião, apenas os Estados do Amapá e de Tocantins não se tornaram signatários.

A Tabela 2 a seguir, compila por estado, as condições, prazos, limites de comprometimento e data de assinatura dos contratos de refinanciamento:

Tabela 2 Condições de Refinanciamento da Dívida Estadual

UF's	Assinatura do contrato	Prazo (anos)	Limite de comprometimento (%)	Encargos (% a.a.)
Região Norte				
Acre	30.04.98	30	12	IGP-DI+6,0
Amazonas	11.03.98	30	12	IGP-DI+6,0
Pará	30.03.98	30	15	IGP-DI+7,5
Rondônia	12.02.98	30	15	IGP-DI+6,0
Amapá	-	-	-	-
Roraima	25.03.98	30	12	IGP-DI+6,0
Tocantins	-	-	-	-
Região Nordeste				
Maranhão	22.01.98	30	13	IGP-DI+6,0
Piauí	20.01.98	15	13	IGP-DI+6,0
Ceará	17.10.97	15	12	IGP-DI+6,0
Rio Grande do Norte	26.11.97	15	11,5 a 13,0	IGP-DI+6,0
Paraíba	31.03.98	30	11,0 a 13,0	IGP-DI+6,0
Pernambuco	23.12.97	30	12	IGP-DI+6,0

Alagoas	29.06.98	30	15	IGP-DI+6,0
Sergipe	27.11.97	30	11,5 a 13,0	IGP-DI+6,0
Bahia	01.12.97	30	11,5 a 13,0	IGP-DI+6,0
Região Sudeste				
Minas Gerais	18.02.98	30	6,79 a 13,0	IGP-DI+7,5
Espírito santo	24.03.98	30	13	IGP-DI+6,0
Rio de Janeiro	29.10.99	30	12,0 a 13,0	IGP-DI+6,0
São Paulo	22.05.97	30	8,86 a 13,0	IGP-DI+6,0
Região Sul				
Paraná	31.03.98	30	12,0 a 13,0	IGP-DI+6,0
Santa Catarina	31.03.98	30	12,0 a 13,0	IGP-DI+6,0
Rio Grande do Sul	15.04.98	30	12,0 a 13,0	IGP-DI+6,0
Região Centro-Oeste				
Mato Grosso	11.07.97	30	15	IGP-DI+6,0
Mato Grosso do Sul	30.03.98	30	14,0 a 15,0	IGP-DI+6,0
Goiás	25.03.98	30	13,0 a 15,0	IGP-DI+6,0
Distrito Federal	29.07.99	30	13	IGP-DI+6,0

Fonte: Mora e Giambiagi (2005)

Tratando do quanto as receitas estaduais poderiam suportar, e a fim de resguardar a capacidade de pagamento dos estados, os contratos estabeleceram limites máximos de comprometimento dessas receitas, levando em consideração ainda, outros compromissos referentes a dívidas já refinanciadas junto à União.

Mora (2002), aponta que o percentual máximo de comprometimento da receita dos entes, oscilava, no longo prazo, entre 11,5% e 15% (embora para a grande parte dos estados, tenha sido fixado o limite de 13%). De acordo com a autora, com o percentual de 15% foram penalizados apenas seis estados (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, Alagoas, Rondônia e Pará). A justificativa para o percentual de Mato Grosso e Goiás poderia se dar devido à elevada relação dívida/RLR. Quanto aos estados de Mato Grosso do Sul, Alagoas e Pará, estes não possuíam recursos suficientes para quitar os 20% da dívida à vista, deste modo, o comprometimento da receita foi acordado em contrapartida de taxas de juros mais baixas (6% a.a.).

Além disso, a Lei trazia consigo algumas proibições. Enquanto a dívida da UF fosse superior à sua RLR, o estado:

- I. Não poderia emitir novos títulos públicos no mercado interno, exceto nos casos previstos no art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

- II. Somente poderia contrair novas dívidas, inclusive empréstimos externos junto a organismos financeiros internacionais, se cumprisse as metas relativas à dívida financeira na trajetória estabelecida no programa;
- III. Não poderia atribuir a suas instituições financeiras a administração de títulos estaduais e municipais junto a centrais de custódia de títulos e valores mobiliários.

Cabe ressaltar que a redação deste artigo, sofreu alterações posteriormente ao amparo da Lei Complementar nº 148/14. Ainda, havia a previsão de que os estados deveriam dar como garantia das operações, receitas próprias e transferências constitucionais (FPE e FPM):

[...]Art. 4º Os contratos de refinanciamento deverão contar com adequadas garantias que incluirão, obrigatoriamente, a vinculação de receitas próprias e dos recursos de que tratam os arts. 155, 157 e 159, incisos I, "a", e II, da Constituição.

Cumprе ressaltar, que a permissão para essa vinculação de receitas para a prestação de garantias à União, se deu pela Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993. Como volume total de acordos celebrados na edição da Lei, Dias (2004), cita que os contratos de refinanciamento acarretaram a emissão de R\$ 115,6 bilhões em títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional. Por fim, Mora (2016), traça um panorama geral das realizações dos estados como contrapartida ao programa. Segundo a autora, os entes estaduais empreenderam uma grande reforma do Estado, através da privatização de empresas estatais estaduais, do saneamento e a venda de bancos públicos estaduais e da reorganização dos processos internos, a fim de obter ganhos de eficiência e promoveram políticas tributárias, objetivando aumentarem suas arrecadações e assim possibilitar o pagamento das prestações dos contratos de refinanciamento das dívidas. A Lei nº 9.496/97 (BRASIL, 1997) sofreu no decorrer dos anos, diversas alterações, principalmente com relação ao Programa de Ajuste Fiscal. Foram estabelecidas novas metas e indicadores, sobre os quais, haverá detalhamento em capítulo próprio.

2.3. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Um importantíssimo instrumento auxiliar do ajuste e da promoção da cultura de responsabilidade fiscal, é a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, também denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Conforme Coutinho (2018), trata-se de

um marco institucional para que os entes públicos alcancem o equilíbrio fiscal. Ela surgiu, entre outros aspectos, para regulamentar passados 12 anos, o disposto no artigo 163 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que estabelece que “lei complementar disporá sobre (I) Finanças Públicas”. Possui setenta e cinco artigos e é uns principais instrumentos reguladores das finanças públicas brasileiras.

Luque e Silva (2004), apontam que a lei foi instituída para difundir a prática da gestão fiscal responsável em todos os entes públicos e está alicerçada em cinco grandes tópicos: o planejamento fiscal, o controle do uso dos recursos públicos no último ano de mandato, o endividamento, os limites de gastos com pessoal, incluindo previdência, por nível de governo e pelos diversos poderes e a transparência e participação popular na gestão fiscal. Além disso, também foram previstas penalidades em caso de descumprimento. Atuando na responsabilidade na gestão fiscal, a LRF estabelece regras de controle de endividamento com o intuito de auxiliar na promoção do equilíbrio fiscal dos entes, ainda que limitando a atuação destes. O fato de terem de respeitar as regras de redução do endividamento, restringe a contratação de empréstimos e exige superávits primários e operacionais suficientes à sustentação da trajetória delineada para a dívida pública (ALMEIDA; FERREIRA, 2005).

Ainda, segundo Nascimento e Debus (2002), a LRF preza principalmente pelo equilíbrio das contas públicas, porém ela traz uma nova noção de equilíbrio, sendo este o equilíbrio das “contas primárias”, expressa por um Resultado Primário equilibrado. De acordo com os autores, o equilíbrio almejado é o equilíbrio autossustentável, ou seja, aquele que prescinde de operações de crédito e, portanto, sem aumento da dívida pública. Santolin, Jayme Jr. e Dos Reis (2009), também descreveram a importância da LRF em seu estudo, para os autores, a LRF foi editada buscando interromper de uma vez por todas o círculo vicioso de auxílios emergenciais para promover o socorro aos entes em crise.

Outro importante propósito da LRF, segundo Dalmonech, Teixeira e Sant’anna (2011), é o de promover a simetria informacional, com a exigência de publicações de relatórios governamentais, o desenvolvimento de ações planejadas e transparentes, e definir uma relação entre despesas e receitas com o objetivo de equilibrar as contas públicas.

2.3.1 LRF - Endividamento

Um importante enfoque da LRF no auxílio do ajuste fiscal, sendo inclusive objeto de meta do PAF, foi o trato do endividamento público. No que tange a isso, a LRF traz em seu

Capítulo VII as definições básicas de dívida e endividamento, limites, condições para recondução da dívida a estes, informações sobre contratação, vedações, garantias e contragarantias, o conceito de AROs - Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária e restos a pagar.

Além disso, a LRF prevê em seu art. 30, que O Presidente da República deverá submeter ao Senado Federal proposta de limites para as dívidas da União, Estados e Municípios, conforme o art. 52 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), e ao Congresso Nacional Congresso Nacional, projeto de lei que estabeleça limites para o montante da dívida mobiliária federal a que se refere o inciso XIV do art. 48 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Para tratar do tema, foram editadas as Resoluções nº 40 (BRASIL, 2001a) e nº 43 do Senado Federal (BRASIL, 2001b), regulamentando os limites de endividamento de estados e municípios. Para os estados, o limite de endividamento é de 2 (duas) vezes a sua RCL e para os municípios, 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a RCL. Ademais, para todos os subnacionais, o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida é de 11,5% da RCL, o montante anual das operações de crédito de 16% da RCL e as garantias, de 22% da RCL.

Caso a Dívida Consolidada de um ente ultrapasse o respectivo limite ao final de um quadrimestre, a dívida deverá ser reconduzida ao limite até o término dos três subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro. Ademais, enquanto perdurar o excesso, o ente público que houver incorrido, fica proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvadas as para pagamento de dívidas mobiliárias.

Quanto há como medir o endividamento de um ente, Mello, Slomski e Corrar (2009), citam que o endividamento dos estados pode ser definido por diferentes medidas, sendo as mais utilizadas, as delineadas na própria LRF. Estão relacionadas no Demonstrativo da Dívida Consolidada e Mobiliária e insertas no RGF - Relatório de Gestão Fiscal, o qual é exigido pela LRF em seu art. 55, e que apresenta dois importantes indicadores:

- I. Relação entre a Dívida Consolidada Líquida (DCL) e a Receita Corrente Líquida (RCL): esta relação que demonstra o quanto da RCL está comprometida com o montante das dívidas líquidas;

- II. Relação entre os Encargos da Dívida Consolidada (EDC) e a Receita Corrente Líquida (RCL): relação que indica a parcela da RCL comprometida com a amortização da dívida consolidada.

Importa destacar que a Receita Corrente Líquida – RCL é um importantíssimo indicador previsto na LRF, e sua importância reside entre outros fatores, por ser utilizada como parâmetro para diversos referenciais da gestão fiscal. Entre eles: Despesa de Pessoal, Dívida Consolidada Líquida (DCL), Limite para a Contratação de Parcerias Público Privada (PPP), Limite para Garantias e Contragarantias, Limite para Operações de Crédito Durante o Exercício, Limite para a Amortização das Operações de Crédito, Limite para o Saldo das Operações de Crédito por Antecipação de Receita (ARO), Limite para a Reserva de Contingência e Limite para Emendas Parlamentares Individuais.

Quanto à inovação da LRF e das Resoluções nº 40 (BRASIL, 2001a) e nº 43 (BRASIL, 2001b) do Senado Federal no tema do endividamento público, Luque e Silva (2004), aludem que estas inovaram em diversos aspectos, entre eles:

- I. A LRF indicou que os limites da dívida serão apurados em relação à Receita Corrente Líquida e não pela Receita Líquida Real (inclusive a Receita Líquida Real, foi o parâmetro de avaliação quando da edição da Lei nº 9.496/97 (BRASIL, 1997) e assinatura inicial dos programas de ajuste fiscal);
- II. Também previu a proibição de operações de crédito entre entes da federação, inclusive o refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente. Uma proibição bastante extrema, na medida que estão contemplados os fundos (exemplo, FGTS), autarquias (ex. INSS), fundações e empresas estatais (art. 35). A exceção é a possibilidade de instituição financeira estatal realizar operações de crédito com ente federativo para financiamento de despesas de capital ou refinanciamento de dívidas contraídas junto à própria instituição;
- III. As Resoluções nº 40 (BRASIL, 2001^a) e nº 43 de 2001 (Brasil, 2001b) determinam que a variável de controle do endividamento é a dívida líquida, logo, a dívida consolidada, deduzidas as disponibilidades de caixa e as aplicações financeiras.

2.3.2 LRF - Limite de despesa com pessoal

Outro importante enfoque da LRF, também objeto de meta dentro do PAF, é a abordagem quanto ao limite de despesas com pessoal. O artigo 169 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), prevê que a despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar, sendo atualmente, a LRF, a lei complementar que disciplina esses limites.

Assim, a LRF prevê em seu art. 19, que os limites de gastos com despesa de pessoal sejam relacionados às suas receitas correntes líquidas, sendo esse percentual, de 50% da RCL para a União e de 60% para Estados e Municípios. Ademais, o art. 22 prevê que a verificação do cumprimento dos limites, deverá ser realizada ao final de cada quadrimestre, e caso seja constatado que os limites foram ultrapassados, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro (art. 23).

Ainda, quando houver o descumprimento dos limites e caso não seja alcançada a redução no prazo estabelecido e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá receber transferências voluntárias, obter garantia, direta ou indireta, de outro ente, contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao pagamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

Conforme Luque e Silva (2004), a determinação dos limites de gastos com pessoal surgiu do pressuposto de que o setor público brasileiro tem uma propensão ao excesso de pessoal, e que a imposição do cumprimento dos limites, pode impor certas contenções nos atos do administrador público.

2.4. O PROGRAMA DE REESTRUTURAÇÃO E DE AJUSTE FISCAL – PAF

O Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos estados (atualmente PAF – Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal), foi criado como uma das exigências para a renegociação das dívidas dos estados ao amparo da Lei 9.496/97 (BRASIL, 1997). Por meio desta lei, a União reestruturou as obrigações dos entes subnacionais signatários, através de contratos de refinanciamento com prazos de até 360 meses. Contudo, como condicionante para a celebração dos acordos, exigiu a implementação de um programa de ajuste e que os estados

cumprissem metas concernentes à sua situação fiscal, tais como: endividamento, resultado primário e despesas com pessoal (BRASIL, STN, s.d).

O PAF apresenta metas e compromissos anuais, levando em conta a evolução das finanças estaduais, os indicadores macroeconômicos para o período e a política fiscal adotada pelos entes que o assinam. Sua avaliação é realizada no ano seguinte à sua assinatura (BRASIL, 2020). Antes da assinatura anual do programa, os entes signatários, apresentam suas propostas de metas fiscais para o Ministério da Economia, que após análise técnica da Secretaria do Tesouro Nacional, a qual busca verificar a capacidade do ente de honrar seus compromissos assumidos e sua solvência, manifesta ou não sua concordância (BRASIL, 2020a).

Quando da implementação do PAF (BRASIL, 2020a), o ajuste fiscal exigido para os estados determinava o cumprimento de seis metas: Dívida/Receita Líquida Real; Superávit Primário; Receita Própria (arrecadação); Despesa de Pessoal/Receita Líquida Real; Reforma do Estado; e Investimento/Receita Líquida Real. Inicialmente, 25 estados aderiram ao PAF, com exceção de Amapá e Tocantins que não o assinaram.

Segundo à STN (BRASIL, STN, s.d), logo após a implantação do Programa, houve uma considerável melhora da situação fiscal dos estados. Entretanto, a significativa piora deste cenário financeiro em vários entes nos anos de 2015-2016, levou à promulgação da Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2016), apelidada de o “novo PAF”.

Quanto às dívidas renegociadas sob a égide da Lei 9.496/97 (BRASIL, 1997), a LC nº 156/16 (BRASIL, 2016), propôs: I) A extensão do prazo de pagamento das dívidas com a União em até 240 meses (20 anos); II) Redução extraordinária das parcelas devidas entre julho de 2016 e junho de 2018; III) Parcelamento, em 24 meses, das parcelas não quitadas, em virtude de decisões liminares junto ao STF. Contudo, como contrapartida, em seu art. 4º, estabeleceu um teto de gastos aos entes, limitando o crescimento anual das despesas primárias correntes à variação do IPCA (com exceção das transferências constitucionais aos Municípios e PASEP).

Além disso, uma importante contribuição trazida pelo novo PAF, de acordo com a STN (BRASIL, STN, s.d), foi a alteração dos indicadores de metas fiscais, no intuito de convergir os conceitos do Programa aos utilizados na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), tais como os de Dívida Consolidada e Receita Corrente Líquida. Conforme a STN, essas modificações colaboraram para o entendimento da real situação fiscal dos entes. As principais mudanças foram feitas na 1º, 3º e 6ª metas do Programa. Assim, as seis metas passaram a ser: (i) Dívida Consolidada/Receita Corrente Líquida; (ii) Resultado Primário; (iii) Despesa com Pessoal/

Receita Corrente Líquida; (iv) Arrecadação Própria; (v) Gestão Pública; (vi) Disponibilidade de Caixa Bruta.

Quanto às alterações (BRASIL, 2020a), originalmente, a primeira meta do PAF consistia em uma relação entre a Dívida Financeira/Receita líquida, e essa relação passou a ser Dívida Consolidada/Receita Corrente Líquida, conceito também utilizado na LRF. Desta forma, com a convergência dos conceitos, é possível comparar o indicador do PAF com os limites legais de endividamento previstos na LRF, tornando o PAF, um instrumento de auxílio ao cumprimento da lei. No que tange à 3ª meta, o PAF passou a fixar as definições de despesa com pessoal presentes na LRF, de modo a permitir que a STN vele também pelo cumprimento dos limites de gastos com pessoal nela previstos. Já na 6ª meta, anteriormente "Despesas de Investimento em relação a RLR", foi inserto um indicador de análise de liquidez. Alteração importante, em virtude da grave crise que os estados enfrentaram, na medida em que alguns desses, não possuíam caixa para o cumprimento das despesas obrigatórias (BRASIL, 2020a). Quanto aos indicadores do PAF, a seguir, são detalhadas as suas metas previstas.

2.4.1 Meta 1 - Dívida consolidada (DC) /Receita corrente líquida (RCL)

De acordo com o Manual de Análise Fiscal dos Estados e Municípios de 2022 da STN (BRASIL, 2022), o objetivo da Meta 1, é o de não ultrapassar a relação DC/RCL especificada no Programa. Ademais, a Dívida Consolidada a ser apurada corresponde ao saldo na posição de dezembro do último exercício findo com a apropriação de juros por competência. Para efeitos do Programa, a análise da Dívida Consolidada é feita de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP (BRASIL, 2023a) e o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF (BRASIL, 2023b). Quando à RCL, essa é apurada considerando o período de janeiro a dezembro do exercício, expressa a preços correntes, e para efeitos do Programa, sua apuração também será feita de acordo com o MCASP e MDF.

2.4.2 Meta 2 - Resultado primário

A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO (BRASIL, 1988) estabelece metas de resultado primário e nominal para o exercício a que se refere e para os dois seguintes. O resultado nominal retrata a diferença entre receitas e despesas totais no exercício. Já o resultado primário corresponde ao resultado nominal excluída a parcela referente aos juros nominais

incidentes sobre a dívida. Ainda, o confronto entre receitas e despesas primárias no exercício, excluída a parcela referente aos juros nominais incidentes sobre a dívida líquida. Conforme o Tribunal de Contas da União – TCU (BRASIL, 2020), sua apuração fornece uma avaliação do impacto da política fiscal nas contas públicas.

O resultado primário relaciona o esforço fiscal do período e a variação da dívida líquida, já que as despesas líquidas com juros refletem déficits primários passados, ou seja, no cálculo do resultado primário, não são considerados os juros e a correção monetária da dívida pública, pois estes são segundo Wolffenbüttel (2005), consequências financeiras de ações anteriores. Se o governo gasta menos do que arrecada, desconsiderando a apropriação de juros sobre a dívida líquida existente, há superávit primário. Já o chamado déficit primário, ocorre quando esse resultado é negativo, ou seja, os gastos de determinado ente foram maiores do que sua arrecadação, desconsiderando os juros na mesma metodologia. Os superávits primários contribuem para a redução da dívida pública e o endividamento do governo (BRASIL, 2020).

Segundo a Agência Senado (s.d), citando o Banco Central, o resultado primário é importante, porque indica a consistência entre as metas de política macroeconômicas e a sustentabilidade da dívida, ou seja, a capacidade do governo de honrar seus compromissos. A formação de superávit primário serve para garantir recursos para pagar os juros da dívida pública e reduzir o endividamento do governo no médio e longo prazos. De acordo com Nascimento e Debus (2002) o objetivo do resultado primário é avaliar como as contas públicas estão sendo organizadas (superavitárias ou deficitárias), antes da repercussão dos encargos derivados dos compromissos assumidos no passado e que apenas gravam as disponibilidades do presente, ou seja, antes da apropriação dos gastos que não geram novos bens ou serviços.

De acordo com o Manual de Análise Fiscal de Estados e Municípios – 2022 da Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, 2022), a meta “Resultado Primário” estabelece os montantes relativos ao resultado primário considerando as receitas arrecadadas, as despesas pagas e os pagamentos de restos a pagar. No caso de eventual frustração de alguma receita, o estado se compromete a adotar as medidas necessárias em termos de aumento de outras receitas e/ou diminuição de despesas de forma a alcançar os resultados primários estabelecidos. Para fins de análise fiscal, o resultado nominal poderá ser objeto de apuração e acompanhamento. Para efeitos do Programa, a apuração do resultado primário será feita de acordo com o MCASP e MDF.

2.4.3 Meta 3 - Despesa com pessoal/ Receita corrente líquida

Atualmente, a meta 3 do Programa consiste em não ultrapassar o limite de 57% para a relação Despesa com Pessoal/Receita Corrente Líquida.

2.4.4 Meta 4 - Arrecadação própria

Conforme o Manual de Análise Fiscal de Estados e Municípios – 2022 (BRASIL, 2022) da Secretaria do Tesouro Nacional, a meta 4, “Arrecadação Própria” estabelece os montantes anuais projetados das receitas de arrecadação própria, a preços nominais, para o referido Programa. A meta de receita de arrecadação própria é obtida a partir da Receita Corrente deduzindo: as receitas do Imposto de Renda retido na fonte; as aplicações financeiras; as transferências correntes; as contribuições do servidor para o plano de previdência; as contribuições dos militares para o custeio das pensões; e a compensação financeira entre os regimes de previdência. São consideradas receitas de transferências da União os royalties e participações especiais, e demais receitas por exploração de recursos naturais. Os recursos relativos a pagamentos diretos da União pela remuneração de serviços do Sistema Único de Saúde – SUS, serão considerados receitas de transferências correntes.

2.4.5 Meta 5 - Gestão pública

De acordo com o Manual de Análise Fiscal de Estados e Municípios – 2022 (BRASIL, 2022), a meta 5 estabelece compromissos, quantitativos ou qualitativos, em termos de medidas ou reformas de natureza administrativa e patrimonial, que resultem em modernização, aumento da transparência e da capacidade de monitoramento de riscos fiscais, melhoria da qualidade do gasto e racionalização ou limitação de despesas e crescimentos de receitas.

2.4.6 Meta 6 - Disponibilidade de caixa bruta

Conforme o Manual de Análise Fiscal de Estados e Municípios – 2022 (BRASIL, 2022), a meta 6 estabelece que a disponibilidade de caixa bruta de recursos não-vinculados deve ser maior ou igual às obrigações financeiras não-vinculadas. A meta de “Disponibilidade de Caixa”, que tem como abrangência o Poder Executivo, deverá dar transparência ao montante disponível para fins da inscrição em restos a pagar, demonstrando se o ente possui liquidez para

arcar com seus compromissos financeiros, e será apurada em relação aos recursos não vinculados.

2.5. PROGRAMA DE REESTRUTURAÇÃO E DE AJUSTE FISCAL DE MATO GROSSO DO SUL

2.5.1 O Contrato STN/COAFI nº 009/98 e O PAF Inicial de Mato Grosso do Sul – 1998

Em 30 de março de 1998, no âmbito da Lei nº 9.496/97 e da Resolução do Senado Federal nº 69/98, a União e o Estado de Mato Grosso do Sul, assinaram o Contrato STN/COAFI nº 009/98, do qual originou em 26 de outubro de 1998, o Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal de MS. Por tratar-se do Contrato e do Ajuste inicial, neste capítulo, serão descritos com maior riqueza de detalhes: os objetivos, estratégias, metas, ações propostas, a sistemática de acompanhamento geral do programa, a verificação e a revisão das metas do exercício inicial do ajuste, 1998. Para os demais anos, em seção própria, serão descritas as principais proposituras e os fatores mais preponderantes no cumprimento ou descumprimento das metas.

2.5.1.1 Necessidade do ajuste fiscal

Considerando toda a situação econômico-financeira do Estado à época, o PAF cita como fatores preponderantes para a necessidade da implementação do ajuste fiscal, os seguintes:

- I. Embora tenha havido uma queda do déficit primário para R\$ 20 milhões em 1997, houve um direcionamento para um desajuste nas finanças estaduais, de modo que a projeção dos resultados primários para o período de 1998-2000, foi de um aumento do déficit em 1998, e um aumento gradual nos superávits para 1999 e 2000;
- II. Necessidade de geração de recursos excedentes para fazer frente ao novo serviço da dívida advindo da renegociação.

Segundo o PAF, a renegociação das dívidas do MS junto ao governo federal, possibilitou o reescalonamento da dívida, do seguinte modo:

A consolidação e refinanciamento da dívida financeira do Estado junto à União (sob a égide da Lei nº 9.496/97) por trinta anos, com atualização monetária pelo IGP-DI e juros capitalizados mensalmente de 6% a.a., num total de R\$ 1.125 milhões, envolvendo os seguintes componentes, atualizados até 30 de março de 1998, a preços de dezembro de 1997:

- I. Dívida mobiliária no valor de R\$ 295 milhões, com base na data de corte de 30 de março de 1996;
- II. Dívida contratual junto à Caixa Econômica Federal no valor de R\$ 501 milhões;
- III. Saldo devedor junto ao Bamerindus S.A no valor de R\$ 329 milhões, relativo a empréstimos concedidos originalmente à SANESUL e a ENERSUL.
- IV. Redução do estoque de dívida através de amortização extraordinária, que corresponde ao montante líquido apurado pelo Estado com a privatização da Empresa Energética do Mato Grosso do Sul S.A – ENERSUL cujo valor é de R\$ 82,2 milhões a preços de dezembro de 1997, que será amortizado no período de 7 anos. Sendo que R\$ 11 milhões serão pagos no primeiro vencimento após a eficácia do contrato, o saldo restante será amortizado em 84 parcelas pelo sistema SAC, com juros à taxa SELIC;
- V. Ajuste fiscal estrutural a fim de viabilizar a sustentação financeira do Estado, como complemento à renegociação da dívida com o Governo Federal. Assim, enquanto vigorar o contrato de renegociação da dívida, a intensidade do ajuste fiscal terá como fundamento a estratégia escolhida pelo governo estadual e a implementação de ações específicas descritas a seguir, o que garantirá o equilíbrio financeiro e sustentável do Estado.

2.5.1.2 Estratégia do ajuste fiscal

A renegociação das dívidas estaduais no âmbito da Lei nº 9.496/97, possibilitou o reescalonamento das dívidas do Estado, estendendo o perfil dos vencimentos, da seguinte forma:

Consolidação e refinanciamento da dívida financeira do Estado junto à União por trinta anos, com atualização monetária pelo IGP-DI e juros de 6% a.a. capitalizados mensalmente, em um montante de R\$ 1.125 milhões, abrangendo os seguintes componentes, atualizados até 30 de março de 1998, a preços de dezembro de 1997:

- I. Dívida Mobiliária No Valor De R\$ 295 Milhões, Com Base Na Data De Corte De 30 De Março De 1996;
- II. Dívida Contratual Junto À Caixa Econômica Federal No Valor De R\$ 501 Milhões;
- III. Saldo Devedor Junto Ao Bamerindus S.A, No Valor De R 329 Milhões, Relativo A Empréstimos Concedidos Originalmente À SANESUL – Empresa De Saneamento De Mato Grosso Do Sul E A ENERSUL - Empresa Energética Do Mato Grosso Do Sul.
- IV. Redução do estoque de dívida por meio de amortização extraordinária, correspondente ao montante líquido apurado pelo Estado com a privatização da ENERSUL, ao valor de R\$ 82,2 milhões a preços de dezembro de 1997, com amortização em 7 anos. Deste montante, R\$ 11 milhões deveriam ser pagos no primeiro vencimento após a eficácia do contrato e o saldo restante, amortizado em 84 parcelas pelo sistema SAC, com juros à taxa SELIC.
- V. Ajuste fiscal estrutural a fim de viabilizar a sustentação financeira do Estado, em complementação à renegociação da dívida com o Governo Federal. Deste modo, enquanto estiver em vigor o contrato de renegociação da dívida, a intensidade do ajuste fiscal terá como fundamento a estratégia escolhida pelo governo do estado e a implementação de ações e metas específicas (a seguir descritas), de modo a garantir o equilíbrio financeiro e sustentável do Estado.

2.5.1.3 Metas e ações do PAF

A meta nº 1, descrita no Programa, era a de alcançar, até o ano de 2031, a redução da dívida financeira total do Estado (D) a valor não superior ao de sua receita líquida real anual (RLR), não ultrapassando, em nenhum dos anos do período, a seguinte trajetória de convergência:

Tabela 3 Meta nº 1 - Máxima Relação D/RLR

Totais ano	DIV./RLR s/OCNV	DIV./RLR c/OCNV
1998	4,30	4,30
1999	4,27	4,27

2000	4,10	4,10
2001	3,99	3,99
2002	3,88	3,88
2003	3,78	3,78
2004	3,67	3,67
2005	3,57	3,57
2006	3,46	3,46
2007	3,36	3,36
2008	3,25	3,25
2009	3,14	3,14
2010	3,03	3,03
2011	2,91	2,91
2012	2,80	2,80

(*) A trajetória inferior considera o estoque inicial da dívida (D) existente em 31/12/97. A trajetória superior adiciona o cronograma máximo esperado dos empréstimos em execução e dos novos empréstimos previstos. Quadro anexo ao Contrato nº 009/98 STN/COAFI celebrado entre a União e o Estado de Mato Grosso do Sul.

O vencimento do serviço da dívida estadual nos anos de 1998 a 2000, sinalizava a necessidade de o Estado comprometer cerca de 16% de sua RLR com o serviço total de sua dívida nestes anos. A Meta nº 2, descrita no Programa, é a geração de resultados primários positivos suficientes para, em conjunto com as receitas de privatizações, arcar com o novo serviço da dívida financeira refinanciada e possibilitar a estabilidade financeira de Mato Grosso do Sul.

Deste modo, o Governo do Estado programou para o triênio 1998-2000, a série de resultados primários especificada no Quadro a seguir:

Tabela 4 Meta nº 2 - Resultado Primário

Ano	1998		1999		2000	
Resultado Primário	R\$ milhões	% RLR	R\$ milhões	% RLR	R\$ milhões	% RLR
	-28	-4	60	8	122	16

Fonte: Quadro anexo ao Contrato nº 009/98 STN/COAFI entre a União e o Estado de Mato Grosso do Sul

Cita o Programa, que a fim de garantir o cumprimento das metas do Programa, é necessária, além da geração de resultados primários fiscais, a realização de receitas patrimoniais (provenientes da alienação de participação acionária) suficientes para cobrir os novos serviços da dívida financeira refinanciada e da conta gráfica. Ainda, descreve que, a rigidez relacionada com o comprometimento da receita estadual com pessoal (69% da RCL previstos para 1998) e a continuidade do programa de investimento que o Estado está engajado, não permitiriam, mesmo considerando as medidas de ajuste do Programa, a geração de superávit primário antes de 1999.

Assim, os resultados primários programados para o triênio 1998-2000 decorreriam da implementação das ações de crescimento na arrecadação própria do Estado, redução das despesas de custeio e pessoal, além da contenção de transferências à administração indireta para gastos correntes e de capital e despesas de investimentos. Com vistas a garantir a estabilidade da situação financeira do Estado de MS, o governo estadual deveria constituir no exercício de 2000, reserva financeira para contingência no valor de R\$ 12 milhões, equivalente a 2% da RLR com o objetivo de atender eventual necessidade de desembolso, para solucionar urgências e proporcionar tranquilidade à sua administração, diante de situações imprevisíveis. Seus recursos deveriam ser aplicados em títulos públicos federais e a reserva de contingência reconstituída ao mesmo nível com recursos próprios do Estado, em caso de sua utilização.

O PAF ainda alude, que o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFEM) te era objeto, à época, de exame pela administração do Estado. O Governo pretendia comparar as possíveis vantagens do SIAFEM e adequar o atual sistema de processamento e administração financeira do Estado às suas reais necessidades. O esforço seria de mostrar, a partir da primeira verificação do Programa, uma melhoria substancial no sistema de informações e contabilidade do Estado, evidenciando ações e resultados concretos na direção da implementação de um módulo de contabilidade financeira e gerencial, fundamental para subsidiar decisões, melhorar controle fiscal e dar transparência à execução orçamentária.

Quanto à despesa pública, as ações programadas deveriam agir mais especificamente sobre quatro componentes: gastos com pessoal, outras despesas correntes, gastos com investimentos e repasse aos demais poderes. Ademais, o governo estadual deveria contingenciar os gastos de custeio em geral, o suficiente para complementar o ajuste requerido e cumprir o Programa. A Meta nº 3, descrita no Programa, era a de manter os gastos com pessoal dentro dos níveis determinados pela Lei Complementar 82/95, exigindo por parte do Estado, ações específicas para contenção dessas despesas. E com a finalidade reduzir as despesas com pessoal, a partir de setembro de 1998 deveriam ser implementadas as seguintes medidas:

- I. desenvolver ações junto aos demais poderes, com vistas a redução da despesa com pessoal ativo, ali alocados, adequando os seus custos aos dispositivos constantes da Lei Complementar nº 82/95 e aos respectivos limites do orçamento anual;
- II. retorno dos professores cedidos a sua origem, com a consequente redução, em número equivalente, de professores contratos temporariamente;

- III. reformulação da atual política de cessão de professores, mediante edição de decreto em que fique estabelecido que qualquer cessão de servidor, oriundo da Secretaria de Educação, seja sempre com ônus para o destino, exceto para pessoal cedido ao sistema educacional, inclusive, para entidades não governamentais, sem fins lucrativos;
- IV. unificar no âmbito do Poder Executivo, o pagamento efetuado aos inativos e pensionistas dos demais poderes, vinculando com a respectiva redução dos valores, no percentual de participação, bem como a revisão da legislação previdenciária e de seguridade social;
- V. reduzir e extinguir benefícios e incorporações de vantagens pessoais, na forma estabelecida na legislação pertinente da União, visando diminuir o crescimento vegetativo da folha de pagamento do pessoal ativo e do pessoal inativo;
- VI. não conceder aumentos salariais superiores aos ditados pela lei federal enquanto o coeficiente do estado for superior ao determinado na Lei Complementar 82/95;
- VII. suspensão de concursos públicos ou qualquer forma de contratação que implicar dispêndio adicional de despesa para o Estado, enquanto a LC 82/95 não for atendida.

Cita o Programa, que a adoção destas medidas, associadas ao incremento da RCL, permitiria ao Estado atingir a relação decrescente de gastos com pessoal/ RLR, como demonstra o Quadro a seguir:

Tabela 5 Meta nº 3 - Gastos com Pessoal, 1998-2000

Ano	1998	1999	2000
Relação Máxima de Gasto com Pessoal/RCL	69%	64%	59%

Fonte: Quadro anexo ao Contrato nº 009/98 STN/COAFI entre a União e o Estado de Mato Grosso do Sul

A Meta nº 4, descrita no Programa, era a de incrementar a arrecadação própria do Estado. A fim de obter as taxas mínimas de crescimento da receita própria programadas para os três anos seguintes, o governo do estado deveria adotar as seguintes ações:

- I. Melhoria na administração com um aumento real previsto nas arrecadações de ICMS de 0%, 4% e 5% em 1998, 1999 e 2000 respectivamente, e do IPVA de

8%, 5% e 3% em 1998, 1999 e 2000, respectivamente, além do próprio crescimento da economia, durante o período de 1998-2000;

- II. Ganhos de eficiência no gerenciamento e fiscalização tributária, resultantes da implementação do Programa de Modernização da Secretaria de Finanças – PROMOSEF. As principais ações no âmbito do programa concentram-se em: i) informatização e modernização da máquina tributária; ii) capacitação dos servidores; iii) aquisição de veículos especiais para fiscalização e iv) construção da Unidade Operacional de Fiscalização – UNIFISCO;
- III. Racionalização e atualização dos atuais mecanismos de controle do sistema arrecadatório, bem como criação de novos e efetivos instrumentos que busquem intensificar a fiscalização nas fronteiras e maior otimização do sistema de controle da arrecadação de tributos estaduais. Além disso, o Estado de Mato Grosso do Sul desenvolverá estudos contínuos acerca da arrecadação de ICMS por setor de atividade econômica com o intuito de diagnosticar possíveis perdas de receita.

Quanto ao IPVA, o Estado deveria manter as medidas adotadas então, tais como: atualização na tabela de valor dos veículos e aperfeiçoamento do sistema de cadastro e cobrança, tendo em vista a evolução desta arrecadação. O governo do estado também deveria compor uma reserva para a formação do Fundo de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado, com instituição de uma alíquota equivalente à cobrada pela União, a ser descontada da remuneração bruta dos servidores estaduais. Este projeto deveria ser encaminhado à Assembleia Legislativa até o mês de dezembro do corrente ano, de forma que, pudesse ser implementado no decorrer do exercício de 1999.

Tabela 6 Meta nº 4 - Receita Própria -1998-2000

Ano	1998	1999	2000
Taxa Mínima Anual de Crescimento Real (*)	3%	4%	5%

(*) deduzido o impacto da Lei Complementar Federal 87/96 (desonerações e compensações do ICMS).

Fonte: Quadro anexo ao Contrato nº 009/98 STN/COAFI entre a União e o Estado de Mato Grosso do Sul.

Para atendimento da meta nº 5, descrita no Programa, o Estado deveria dar continuidade, bem como aprofundar, seu Programa de Desestatização, Municipalização e Reforma Administrativa de Mato Grosso do Sul. Sendo que as ações nesse contexto, deveriam ser concentradas na municipalização/privatização do saneamento, concessões de serviços públicos

e extinção/liquidação ou fusão de entidades ou órgãos estaduais. Além disso, cita o PAF, que o Governo Estadual deveria buscar reduzir as vinculações de receitas atualmente existentes, almejando atingir maior flexibilidade orçamentária e uma alocação de recursos mais apropriada às reais necessidades das áreas prioritárias.

A Meta nº 6 do Programa, consistia em o Estado sustentar os gastos com investimento, (despesas de investimento e demais despesas de capital) em, no máximo, 9% da RLR nos anos de 1998, 1999 e 2000, tal como indicado no quadro a seguir:

Tabela 7 Meta nº 6 - Relação Máxima de despesas de investimentos / RLR

Ano	1998	1999	2000
Gastos com Investimento / RLRn	9%	9%	9%

Fonte: Quadro anexo ao Contrato nº 009/98 STN/COAFI entre a União e o Estado de Mato Grosso do Sul.

2.5.1.4 Sistemática de acompanhamento geral do Programa, verificação e revisão das metas

Durante a vigência do contrato de refinanciamento, o Programa terá caráter rotativo e as séries de resultados primários, das alienações de ativos e dos financiamentos externos serão continuamente atualizadas, em consonância com as metas fixadas. Dessa forma, ao final de cada ano, acrescer-se-á um novo termo a série, ajustando-a de acordo com os parâmetros macroeconômicos vigentes a época, excluindo-se, na mesma oportunidade, os dados referentes ao ano findo. Para efeito de avaliação do cumprimento das metas do Programa, os valores nominais para o ano em curso, ou findo, serão recalculados tendo em conta as taxas de inflação e de variação do PIB (nacional e estadual) observadas.

Este procedimento deverá vigorar até a conclusão do Programa, o que ocorrerá ao final da vigência deste, quando da total liquidação do débito decorrente do Contrato de Confissão, Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas do Estado de Mato Grosso do Sul, assinado em 30 de março de 1998, o que está previsto para o ano 2031 (atualmente 2048).

2.6 HISTÓRICO E PROPOSITURAS DO PAF DE MATO GROSSO DO SUL DE 1998 A 2022

Nesta seção, em síntese histórica, relacionamos as principais proposituras dos Programas de Ajuste Fiscal de Mato Grosso do Sul, até o exercício de 2022, período objeto

deste estudo. São destacadas as mais relevantes ações descritas no PAF, as quais o Estado de Mato Grosso do Sul deveria se comprometer para promover o equilíbrio fiscal e financeiro do ente (Vide Apêndice D).

2.7 CAPAG

Os episódios de instabilidade nas contas públicas dos entes subnacionais foram reiteradamente observados no Brasil, conforme já retratados neste trabalho, quando, devido aos sequenciais desequilíbrios fiscais desses entes, restou à União o refinanciamento das dívidas estaduais através da Lei 9.496/97 (BRASIL, 1997) e a promoção do ajuste fiscal aos Estados.

Sendo a União a garantidora da grande maioria das operações de crédito dos entes, foi instituída a CAPAG– Capacidade de Pagamento, uma análise da capacidade de pagamento dos estados e municípios que pleiteiam operações de crédito com garantia ou aval da União e identificação dos entes capazes de honrar com seus compromissos. Uma classificação de risco criada pela STN, que através da atribuição de uma nota, determina os limites para a concessão dessas garantias/aval. Na prática, segundo a STN (BRASIL, STN s/d), o intuito da CAPAG é apresentar de forma simples e transparente, se um novo endividamento representa risco de crédito para o Tesouro Nacional.

Atualmente, a metodologia do cálculo da CAPAG é dada pela Portaria Normativa MF nº 1.583, de 13 de dezembro de 2023 (BRASIL, 2023), e é composta por três indicadores econômico-financeiros: Endividamento, Poupança Corrente e Índice de Liquidez Relativa. A partir desses indicadores, e de acordo com a STN (BRASIL, STN s/d), avaliando o grau de solvência, a relação entre receitas e despesa correntes e a situação de caixa, faz-se o diagnóstico da saúde fiscal do estado ou município.

Contudo, até o ano de 2022, exercício final objeto deste trabalho, os indicadores econômico-financeiros eram apresentados pela Portaria Normativa MF nº 5.623, de 22 de junho de 2022 (BRASIL, 2022^a), a partir dos subsídios obtidos por meio da análise fiscal de que trata o art. 18 da Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021 (BRASIL, 2021), utilizando-se as seguintes relações:

Quadro 1 Indicadores financeiro - econômicos

I – Endividamento (DC):	II – Poupança Corrente (PC):	III – Liquidez (IL):
-------------------------	------------------------------	----------------------

DC = <u>Dívida Consol. Bruta</u> Receita Corrente Líquida	PC = <u>Despesa Corrente</u> Receita Corrente Ajustada	IL = <u>Obrigações Financeiras</u> Disponibilidade de Caixa Bruta
--	---	--

Fonte: Portaria Normativa MF nº 5.623, de 22 junho de 2022 (BRASIL, 2022a)

Para cada indicador econômico–financeiro é atribuída uma letra (A, B ou C) que representará a classificação parcial do ente naquele critério, conforme o enquadramento apresentado nas faixas de valores da Tabela 8:

Tabela 8 Indicadores/Classificação Parcial da CAPAG (BRASIL, 2022a)

Indicador	Sigla	Faixas de Valor	Classificação Parcial
Endividamento	DC	DC < 60%	A
		60% ≤ DC < 100%	B
		DC ≥ 100%	C
Poupança Corrente	PC	PC < 85%	A
		85% ≤ PC < 95%	B
		PC ≥ 95%	C
Liquidez	IL	IL < 1	A
		IL ≥ 1	C

Fonte: Portaria Normativa MF nº 5.623, de 22 de junho de 202 (BRASIL, 2022a)

Sendo que, a classificação final da capacidade de pagamento do ente será determinada a partir da combinação das classificações parciais dos três indicadores feita nos termos da Tabela 1, conforme a Tabela 9 a seguir:

Tabela 9 Classificação Final CAPAG (BRASIL, 2022a)

CLASSIFICAÇÃO PARCIAL DO INDICADOR			CLASSIFICAÇÃO FINAL DA CAPACIDADE DE PAGAMENTO
ENDIVIDAMENTO	POUPANÇA CORRENTE	LIQUIDEZ	
A	A	A	A
B	A	A	B
C	A	A	
A	B	A	
B	B	A	
C	B	A	
C	C	C	D

Fonte: Portaria Normativa MF nº 5.623, de 22 de junho de 2022 (BRASIL, 2022a)

Por sua importância, o cálculo da CAPAG além de demonstrar uma avaliação da situação fiscal dos estados e municípios, permite a comparação desta situação entre esses, na medida em que o cálculo é feito a partir de uma metodologia padronizada. A nota calculada, assemelha-se às de classificação de risco de crédito emitidas por agências especializadas (*rating*). Inclusive, a STN (BRASIL, STN s/d) calcula e divulga regularmente as notas de todos os Estados, independentemente do pedido de garantia/aval em operações de crédito.

Atualmente, a Portaria de regulação da CAPAG, nº 1.583/23 (BRASIL, 2023), prevê um importante indicador de governança para os entes. Foram criadas notas adicionais como produto do cruzamento de dados oriundos da análise da CAPAG com dados advindos do Ranking da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - SICONFI. Esse ranking criado pela STN prevê uma metodologia de classificação dos entes através de um percentual de consistência das informações contábeis oriundas dos demonstrativos publicados por eles no SICONFI.

A sistemática prevê que os entes que apresentarem classificação final de capacidade de pagamento "A" ou "B" e nota do Indicador da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal (ICF) "AICF" no Ranking da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal no Siconfi, poderão ter sua classificação final de capacidade de pagamento majorada para "A+" ou "B+", respectivamente. Quanto aos conceitos e variáveis utilizadas e os procedimentos adotados na análise da CAPAG, estes encontram-se previstos na Portaria STN/MF nº 217, de 15 de fevereiro de 2024 (BRASIL, 2024).

Quanto aos critérios para concessão de garantias pela União, são previstos também na Portaria MF nº 1.583/23 (BRASIL, 2023), a qual, além de regulamentar os já citados critérios para a análise da CAPAG, trata também da suficiência das contragarantias e do custo das operações de crédito. São determinantes para análise de um Pedido de Verificação dos Limites e Condições de operações de crédito com garantia da União:

- I. Que o ente pleiteante tenha capacidade de pagamento calculada e classificada como "A", "A+", "B" ou "B+";
- II. Comprovação de suficiência das contragarantias oferecidas à União;
- III. Manifestação favorável quanto ao custo efetivo da operação de crédito;

- IV. Que o valor da operação de crédito analisada seja igual ou superior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), com redutor de 50% (cinquenta por cento) quando a operação estiver associada a projetos de parceria público-privada;
- V. Que o valor total das operações de crédito com garantia da União protocoladas por ente federativo com nota de CAPAG igual a “B” ou “B+” no exercício não ultrapasse 4% da Receita Corrente Líquida do exercício anterior ou o valor a que se refere o inciso IV da portaria, o que for maior; e
- VI. Que a instituição financeira proponente tenha encaminhado o plano para a execução da contrapartida e a declaração de devido cumprimento do cronograma de execução das ações de apoio relativas às contrapartidas devidas pelas instituições financeiras nas operações de crédito interno e externo contratadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, incluindo suas entidades da administração indireta, com garantia da União, na forma disciplinada pelo Ministério da Fazenda.

Ademais, a portaria também as condições de elegibilidade à concessão de garantias da União e as vedações a essa concessão. Na tabela 10 é demonstrada a nota da Capacidade de Pagamento dos Estados no período de 2020-2022 e a evolução da CAPAG de Mato Grosso do Sul

Tabela 10 Capacidade de Pagamento dos Estados no período de 2020-2022 e a evolução da CAPAG de Mato Grosso do Sul

UF	CAPAG 2020	CAPAG 2021	CAPAG 2022
AC	B	B	B
AL	B	B	B
AM	B	B	B
AP	Suspensa*	C	C
BA	C	B	B
CE	B	B	B
DF	C	B	B
ES	A	A	A
GO	C	C	B
MA	C	B	C
MG	D	D	D
MS	C	B	A
MT	C	A	A
PA	B	B	A
PB	B	A	A

PE	C	B	B
PI	C	B	B
PR	B	B	B
RJ	D	D	C
RN	C	C	C
RO	A	A	A
RR	C	A	A
RS	D	D	D
SC	C	B	B
SE	C	B	B
SP	B	B	B
TO	C	C	B

Fonte: Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais – STN, de 2002.

* Amapá apresentou CAPAG suspensa para complementação de informações em 2020.

** Classificação do Rio de Janeiro ainda está em prazo recursal

Observa-se a evolução da CAPAG em grande parte dos estados brasileiros, em especial nos Estados de Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pará, Pernambuco e Roraima, que detinham notas C ou B em 2020 e apresentaram, nota A no último período analisado, 2022. Outros Estados, como Espírito Santo e Rondônia, mantiveram sua trajetória de notas A, em todos os anos do período. Da análise da Tabela 3, nota-se que vinte e um Estados possuíam notas de capacidade de pagamento A ou B em 2022, sendo assim, elegíveis a receber garantia da União quando da contratação de novos empréstimos. Quanto aos percentuais de cada índice econômico-financeiro objeto de avaliação da CAPAG em 2022, a Tabela 11 os detalham por Estado:

Tabela 11 Detalhamento percentuais de cada índice econômico-financeiro por estado

UF	Nota Final da CAPAG	Endividamento (DC)		Poupança Corrente (PC)		Índice de Liquidez (IL)	
		Dívida Consolidada/Receita Corrente Líquida		Despesa Corrente/Receita Corrente Ajustada		Obrigações Financeiras/Disponibilidade de Caixa	
AC	B	63,1	B	91	B	12,1	A
AL	B	84,5	B	82,6	A	14	A
AM	B	46,3	A	91,8	B	5,1	A
AP	C	79,1	B	76,9	A	784,2	C
BA	B	64,5	B	88,1	A	3,2	A
CE	B	77,4	B	88	A	5,2	A
DF	B	39,5	A	92,5	B	35,5	A
ES	A	39,2	A	82,1	A	3,1	A
GO	B	73	B	91,3	B	11,3	A
MA	C	50,3	A	91,1	B	320,5	C

MG	D	187,3	C	95,9	C	615,5	C
MS	A	57,4	A	86,4	A	14,5	A
MT	A	26,8	A	81,9	A	9	A
PA	A	19,7	A	89,7	A	21,9	A
PB	A	39,5	A	86,5	A	1,7	A
PE	B	54,1	A	92,2	B	62,7	A
PI	B	79	B	88,9	A	37,2	A
PR	B	65,7	B	89,8	A	6,9	A
RJ	C	222,7	C	95,7	C	83,6	A
RN	C	39,5	A	97	C	19474,1	C
RO	A	48,7	A	83,3	A	14,2	A
RR	A	33,9	A	82,3	A	40,1	A
RS	D	198,7	C	95,6	C	5348,9	C
SC	B	74	B	90,5	B	4,1	A
SE	B	48,5	A	92,9	B	37,2	A
SP	B	162,3	C	89,6	A	54,3	A
TO	B	46,4	A	91,5	B	55,3	A

Fonte: Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais – STN de 2022.

Na Figura 1, a seguir, são apresentados detalhadamente os valores e percentuais realizados pelo estado.

Figura 1 Classificação final dos indicadores

INDICADOR	VARIÁVEIS	2019	2020	2021	(%)	NOTA PARCIAL	NOTA FINAL
I Endividamento (DC)	Dívida Consolidada			9.075.177.001,68	57,38%	A	A
	Receita Corrente Líquida			15.816.380.074,63			
II Poupança Corrente (PC)	Despesa Corrente	15.641.656.075,80	16.479.400.636,61	19.076.358.881,64	86,40%	A	
	Receita Corrente Ajustada	16.918.633.635,20	19.487.267.458,91	22.419.481.527,87			
III Liquidez (IL)	Obrigações Financeiras			503.949.222,07	14,49%	A	
	Disponibilidade de Caixa			3.478.602.268,82			

Fonte: Nota Técnica SEI nº 40882/2022/ME – Ministério da Economia

Verifica-se que Mato Grosso do Sul, obteve nota A em todos os indicadores da CAPAG divulgada em 2022, sendo esses: endividamento (DC), poupança corrente (PC) e índice de liquidez (IL).

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 NATUREZA, CARACTERÍSTICAS DA PESQUISA e RECORTE TEMPORAL

O presente trabalho consiste em uma pesquisa descritiva. Gil (2002), cita que, as pesquisas descritivas possuem como objeto principal, a descrição das características de uma população ou de um fenômeno. Neste estudo, busca-se descrever o ajuste fiscal do estado de Mato Grosso do Sul, desde sua implantação, até a última revisão publicada, do exercício de 2022. O recorte temporal dos anos de 1998 a 2022 se deve a este estudo se propor a documentar o período de ajuste fiscal de Mato Grosso do Sul, desde a assinatura do contrato de

refinanciamento de dívidas estaduais do Estado ao amparo da Lei 9.496/97 (BRASIL, 1997), que deu origem ao PAF, até a 20ª revisão do Programa no exercício de 2022 (Apêndice A).

Quanto ao caráter exploratório, este se justifica no fato de ainda não haver estudo publicado sobre o ajuste fiscal do estado de Mato Grosso do Sul, e segundo alude Vergara (2006), pesquisas exploratórias são realizadas em áreas na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado.

3.2. MEIOS DE INVESTIGAÇÃO

Quanto aos meios de investigação, foram utilizadas pesquisas documentais. Vergara (2006) cita que a pesquisa documental é a que advém de documentos conservados em órgãos públicos e privados de qualquer natureza, ou com pessoas.

Contribuindo para a base teórica deste trabalho, foram realizadas pesquisas bibliográficas em artigos científicos e livros pertinentes ao tema. Os artigos científicos foram buscados em bases de dados nacionais e internacionais, e pesquisados a partir de termos como: “dívida pública”, “endividamento”, “endividamento estadual”, “ajuste fiscal”, “PAF”, “programa de ajuste fiscal”, “lei 9496/97”, “responsabilidade fiscal” e “equilíbrio fiscal”, dentre outros. A seleção do material bibliográfico foi em conformidade ao atendimento dos objetivos definidos no estudo.

3.3. COLETA DE DADOS

Para analisar como deu-se a implantação do ajuste fiscal no estado de Mato Grosso do Sul, foram utilizados principalmente documentos da Secretaria do Tesouro Nacional, por ser esta a gestora do PAF. Também foram objeto do estudo, o próprio contrato originário do PAF e todas as suas revisões, na medida em que em citam as condições econômicas e fiscais do Mato Grosso do Sul à época da assunção ao Programa, e como essas condições foram evoluindo ou não, com o passar das revisões.

Este trabalho também se valeu do emprego de dados fiscais e financeiros do estado de Mato Grosso do Sul, oriundos de sítios oficiais e de documentos. Ainda, foram utilizados como referências, leis e normativos que regulamentaram e regulamentam o endividamento público, a

responsabilidade fiscal, o Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal a CAPAG, e as que se referem à gestão fiscal. A lista de documentos utilizados na coleta de dados consta no Quadro 2, a seguir:

Quadro 2 Lista de documentos utilizados na coleta dos dados

DOCUMENTO	FONTE
Lei 9.496/97	(BRASIL,1997)
Lei Complementar 101/00	(BRASIL, 2000a)
Lei Complementar 156/16	(BRASIL, 2016a)
Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF) Contrato nº 009/98 STN/COAFI	(BRASIL, 1998a)
1ª Revisão	(BRASIL, 1999)
2ª Revisão	(BRASIL, 2000b)
3ª Revisão	(BRASIL, 2001b)
4ª Revisão	(BRASIL, 2002a)
5ª Revisão	(BRASIL, 2003)
6ª Revisão	(BRASIL, 2004)
7ª Revisão	(BRASIL, 2006)
8ª Revisão	(BRASIL, 2008)
9ª Revisão	(BRASIL, 2009)
10ª Revisão	(BRASIL, 2010)
11ª Revisão	(BRASIL, 2012)
12ª Revisão	(BRASIL, 2013)
13ª Revisão	(BRASIL, 2014b)
14ª Revisão	(BRASIL, 2015)
15ª Revisão	(BRASIL, 2017a)
16ª Revisão	(BRASIL, 2018a)
17ª Revisão	(BRASIL, 2019a)
18ª Revisão	(BRASIL, 2020b)
19ª Revisão	(BRASIL, 2021b)
20ª Revisão	(BRASIL, 2021b)
Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais	(BRASIL, 2016b)
Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais	(BRASIL, 2017b)
Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais	(BRASIL, 2018b)
Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais	(BRASIL, 2019c)
Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais	(BRASIL, 2020c)
Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais	(BRASIL, 2021c)

Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais	(BRASIL, 2022c)
Créditos da União - Saldos devedores e pagamentos de Estados no âmbito da Lei nº 9.496/1997	(BRASIL, 2024c)
Balanços Anuais	(MATO GROSSO DO SUL, Balanços Anuais, s/d.)
Relatório Resumido de Execução Orçamentária	(MATO GROSSO DO SUL, Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária, s/d.)
Relatórios de Gestão Fiscal (RGF)	(MATO GROSSO DO SUL, Relatórios de Gestão Fiscal, s/d.)

Fonte: Elabora pela autora (2024).

Assim, o quadro 2 informa os principais documentos utilizados para a coleta de dados desta pesquisa.

3.4. ANÁLISE DOS DADOS

Os dados deste estudo foram preliminarmente analisados tomando por base a situação econômico-financeira de Mato Grosso do Sul à época da assinatura inicial do PAF e as metas e propostas. Após, foram calculados os resultados para todas as revisões do Programa em cada um dos exercícios do período. Ainda, cumpre informar, que os indicadores de gestão fiscal apresentados neste trabalho, endividamento, resultado primário e despesa de pessoal, foram calculados de acordo com a metodologia apresentada no PAF.

3.4.1 Endividamento

Foram utilizadas para a realização dos resultados e consequente comparação com as metas de endividamento presentes no PAF, as seguintes relações:

De 1998 a 2016:

$$\text{Endividamento} = \frac{\text{Dívida Financeira (D)}}{\text{Receita Líquida Real (RLR)}}$$

Neste intervalo de tempo, o PAF (BRASIL, 1998b, 1999, 2000b, 2001b, 2002a, 2003, 2004, 2006, 2008, 2009, 2010, 2012, 2013, 2014b, 2015) exigia que o endividamento dentro do ajuste fiscal, fosse determinado pelo percentual oriundo da divisão da Dívida Financeira do ente por sua Receita Líquida Real. Já a partir do ano de 2017 e até o fim do período em estudo, 2022, essa meta passou a ser considerada pela seguinte sentença:

$$\text{Endividamento} = \frac{\text{Dívida Consolidada (DC)}^1}{\text{Receita Corrente Líquida (RCL)}^2}$$

3.4.2 Resultado Primário

Para cálculo da série de resultados primários analisados no período em estudo, foram utilizadas as seguintes metodologias de cálculo constantes do PAF (BRASIL, 1998b, 1999, 2000b, 2001b, 2002a, 2003, 2004, 2006, 2008, 2009, 2010, 2012, 2013, 2014b, 2015, 2017a, 2018a, 2019a, 2020b, 2021b, 2022b), por suas diferenças, divididas entre os períodos de (1998 a 2016) e (2017 a 2022), conforme relações para cálculo do resultado primário constantes do Programa (BRASIL, 1998b, 1999, 2000b, 2001b, 2002a, 2003, 2004, 2006, 2008, 2009, 2010, 2012, 2013, 2014b, 2015, 2017a, 2018a, 2019a, 2020b, 2021b, 2022b):

Quadro 3 Resultado primário e ajustes

1998 a 2016	2017 a 2022
I – RECEITA BRUTA (exclui financ. e privat.)	RECEITAS CORRENTES (I)
FPE	Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria

¹ Quanto à Dívida Consolidada – DC, a dívida consolidada a ser apurada corresponde ao saldo na posição de dezembro do último exercício findo com apropriação de juros por competência.

De acordo com o artigo 2º, IV da LRF (BRASIL, 2001, a RCL é composta pelo somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes do ente da Federação, deduzidos alguns itens explicitados na LRF. As deduções mais importantes são as repartições de receitas tributárias previstas na CF/1988 e as contribuições dos servidores para os regimes de previdência.

² Quanto à Receita Corrente Líquida – RCL, a RCL apurada refere-se ao período de janeiro a dezembro do exercício, expressa a preços correntes.

Outras Transferências	ICMS
Receitas próprias	IPVA
ICMS	ITCD
Outras	IRRF
II – Transferências a Municípios	Outros impostos, taxas e contribuições de melhoria
III – RECEITAS LÍQUIDAS (exclui financ. e privat.) (I-II)	Contribuições
IV – Despesa Não Financeira	Receita Patrimonial
Pessoal, e encargos (total)	Aplicações Financeiras (II)
Executivo (adm. direta)	Outras Receitas Patrimoniais
Poderes (adm. direta)	Transferências Correntes
Executivo (adm. indireta)	Cota-Parte do FPE
Inativos e Pensionistas	Cota-Parte do IPI-Exp.
Outras despesas de pessoal	Royalties e Participações especiais
OCC (exceto financeiras)	FUNDEB
Investimentos	Outras Transferências Correntes
Inversões	Demais Receitas Correntes
	Outras Receitas Financeiras (III)
Outras despesas correntes	Receitas Correntes Restantes
Sentenças Judiciais	RECEITAS PRIMÁRIAS CORRENTES (IV) = (I - II - III)
Despesas privatização e PDV (nos anos em que houve)	RECEITAS DE CAPITAL (V)
V – RESULTADO PRIMÁRIO (III – IV)	Operações de Crédito (VI)
	Amortização de Empréstimos (VII)
	Alienação de Bens (VIII)
	Transferências de Capital
	Convênios
	Outras Transferências de Capital
	Outras Receitas de Capital
	RECEITAS PRIMÁRIAS DE CAPITAL (IX) = (V - VI - VII - VIII)
	RECEITA PRIMÁRIA TOTAL (X) = (IV + IX)
	RECEITA TOTAL (XI) = (I + V)
	DESPESAS CORRENTES (XII)
	Pessoal, e Encargos sociais
	Ativo
	Inativos e Pensionistas
	Outras Despesas com Pessoal
	Juros e Encargos da Dívida (XIII)
	Outras Despesas Correntes
	Transferências Constitucionais e Legais
	Demais Despesas Correntes
	DESPESAS PRIMÁRIAS CORRENTES (XIV) = (XII - XIII)
	DESPESAS DE CAPITAL (XV)
	Investimentos

Inversões Financeiras
Concessão de Empréstimos (XVI)
Aquisição de Título de Capital já integralizado (XVII)
Aquisição de Título de Crédito (XVIII)
Demais Inversões Financeiras
Amortização da Dívida (XIX)
DESPESAS PRIMÁRIAS DE CAPITAL (XX) = (XV - XVI - XVII - XVIII - XIX)
RESERVA DE CONTINGÊNCIA (XXI)
DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (XXII) = (XIV + XX + XXI)
DESPESA TOTAL (XXIII) = (XII + XV + XXI)
RESULTADO PRIMÁRIO (XXIV) = (X - XXII)

Fonte: Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal 1ª a 20ª revisão (BRASIL, 1998b, 1999, 2000b, 2001b, 2002a, 2003, 2004, 2006, 2008, 2009, 2010, 2012, 2013, 2014b, 2015, 2017a, 2018a, 2019a, 2020b, 2021b, 2022b).

3.4.3 Despesa de Pessoal

O indicador de Despesa de Pessoal foi avaliado a partir da seguinte sentença:

$$Despesa\ de\ Pessoal = \frac{Despesa\ de\ Pessoal}{Receita\ Corrente\ Líquida\ (RCL)}^3$$

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Neste capítulo são demonstradas as condições econômico-financeiras do Estado, antes da adesão ao PAF e descritos os resultados apurados para os indicadores do Programa propostos em estudo por este trabalho, relacionando também o cumprimento ou descumprimento de cada uma das metas.

4.1 SITUAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL ANTES DO PAF

³ Quanto à Receita Corrente Líquida – RCL, a RCL apurada refere-se ao período de janeiro a dezembro do exercício, expressa a preços correntes.

Para apresentar o ajuste fiscal de Mato Grosso do Sul, no período objeto deste estudo, é importante retratar a situação econômico-financeira do Estado, antes da vigência do PAF, a fim de uma melhor compreensão dos motivos que levaram o ente à adesão ao Programa. Nesse intuito, optou-se neste trabalho, pela utilização dos dados constantes do próprio PAF inicial assinado pelo estado de Mato Grosso do Sul, na medida em que se trata de informações apuradas pela Secretaria do Tesouro Nacional, validadas pelo Estado quando de sua assinatura pública.

De acordo com Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, de 26 de outubro de 1998, celebrado entre a União e o Mato Grosso do Sul (BRASIL, 1998b), o Estado se encontrava em situação fiscal e financeira bastante desfavorável, oriunda de anos de elevados déficits fiscais e de um estoque de dívida pública extremamente vultoso e mal estruturado. A dívida pública acumulada levou o Estado a uma grave crise financeira e a intensificação de necessidades de financiamento constantes. A dívida estadual em dezembro de 1997 girava em torno de R\$ 2,68 bilhões, com uma relação Dívida/Receita Líquida Real de aproximadamente 4,06 vezes e uma carteira de pagamentos a realizar com vencimentos primordialmente de curto prazo.

No que se refere ao resultado primário, o Estado apresentava variações nos anos anteriores à entrada em vigor do PAF. Em 1995, o Estado produziu um superávit de R\$ 69 milhões, frente a déficits de R\$ 86 milhões em 1996 e R\$ 20 milhões em 1997. Segundo o Programa, em 1996, colaboraram para o déficit primário, o aumento das despesas com sentenças judiciais da ordem de 10% da Receita Corrente Líquida (RCL) estadual, e a elevação da rubrica “Outras Despesas Correntes”, que alcançou 23% da RCL, contra 13% no exercício anterior (BRASIL, 1998b).

Quanto à receita estadual, em 1996, a receita bruta alcançou o montante de R\$ 857 milhões, apresentando uma queda real de 3,5% em relação ao exercício anterior e em 1997, um crescimento de 0,88%, em termos reais, atingindo R\$ 978 milhões. Tratando das receitas próprias, não foram constatados grandes aumentos do ICMS (principal fonte de receita do Estado) no período, tendo um crescimento real de apenas 1,9% em 1997, inferior ao da economia estadual. Diante deste desempenho, o ICMS passou de 95,8% de participação na receita tributária total em 1995, para 93,8%, em 1997. Segundo o Programa, a receita estadual foi afetada negativamente nos anos de 1996 e 1997 pela desoneração do ICMS, principalmente pelo impacto nas exportações e afetada positivamente, pelas compensações do seguro receita (oriundas da Lei Complementar Federal nº 87/96 – Lei Kandir).

Ademais, em que pese o Estado apresentar potencial de crescimento econômico (BRASIL, 1998) e de fornecer incentivos fiscais para apoio à industrialização com base na Lei nº 1.798 de 11.12.97 (MATO GROSSO DO SUL, 1997) e no contexto do Programa “Ações para o Desenvolvimento do Mato Grosso do Sul”, cita o PAF de 1998 (BRASIL, 1998b), que poucas indústrias se instalavam no Estado, à época. Ainda tratando de receitas, as de natureza não tributária, não tinham, no período, grande relevância e os ingressos oriundos de receitas patrimoniais se projetavam exíguos nos anos seguintes.

Com relação às despesas estaduais, o PAF de 1998 cita que estas se concentravam principalmente em duas áreas: despesas com pessoal e outras despesas correntes, inclusive transferências intragovernamentais (para empresas estatais dependentes, autarquias e fundações). Tratando de despesa com pessoal, esta atingiu 67% da RCL em 1996 e 64% da RCL em 1997. Além disso, foram verificados atrasos na folha de pagamento do funcionalismo do Estado em 1996, situação regularizada em 1997. Ainda em 1997, foi registrado um aumento da folha de pagamento da ordem de 10,02% em valores nominais e 0,62% em termos reais.

Quanto à composição dos quadros do funcionalismo de Mato Grosso do Sul, este empregava em 1997, aproximadamente 45 mil servidores, dos quais 16% eram inativos e pensionistas. Neste ano, a administração direta estadual empreendeu esforços no sentido de ajustar as despesas de pessoal, o que resultou em 5.271 demissões. Contudo, o impacto dessas demissões nas contas públicas foi, em sua maioria, neutralizado pela concessão de aumentos salariais e por novas contratações realizadas, efetivas ou temporárias.

Quanto a Outras Despesas Correntes (inclusive transferências correntes à administração indireta), em 1997, o Estado registrou um dispêndio de cerca de 21% de sua RCL nessa rubrica, sendo ressaltados, R\$ 34 milhões no Plano de Demissão Voluntária – PDV. No que se refere à previdência dos servidores estaduais, as contribuições à época seguiam o regime de paridade entre o Estado e os servidores, de um para um: quadro suplementar 8%, servidor estatutário 6%, cargo em comissão 8%, contribuição facultativa (para os servidores da administração indireta) 8%. Sendo do Tesouro Estadual, a responsabilidade pelo pagamento das aposentadorias dos servidores concursados, inativos (inclusive dos aposentados anteriormente a divisão do Estado e que optaram pela nova administração, do Estado de MS) e da complementação de 30% do valor das pensões, nos casos de percepção integral do benefício amparados por lei. Quanto aos inativos advindos do quadro suplementar (servidores sem estabilidade), a responsabilidade pelo pagamento era da PREVISUL – Instituto de Previdência Social de Mato Grosso do Sul.

Ainda, o PAF cita que o Estado mantinha expressivas transferências correntes realizadas para entidades da administração indireta, e que para reduzir essas transferências e promover o corte de gastos, o governo estadual deveria racionalizar as despesas, redirecionando o papel do Estado através de uma reforma administrativa e pela desestatização (por privatização, extinção, fusão, liquidação ou redução de órgãos e entidades), mantendo, se possível, apenas entidades autossuficientes. Adicionalmente, o poder executivo transferiu para os demais poderes no período, cerca de 26% de sua RCL, sendo que o limite estipulado para a elaboração das propostas orçamentárias dos poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público, fixados na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO nº 1.678/96, era de 20,5% da sua receita corrente líquida.

Em se tratando dos Investimentos, o MS registrou em torno de 11% da sua RCL em 1996 e 1997 com a rubrica. Ressaltam-se os significativos gastos com Sentenças Judiciais, R\$ 65 milhões em 1996 e R\$ 53 milhões em 1997, sendo a maior parte do montante, relativos a precatórios originados de investimento no DERSUL - Departamento De Estradas Rodagem De Mato Grosso Do Sul. Chegando às necessidades líquidas de financiamento do Estado (diferença entre o resultado primário e os encargos da dívida), o MS atingiu os preocupantes índices de 32% em 1996 e 26% em 1997, indicando um alarmante crescimento da dívida pública estadual. A relação Dívida/RLR, perfazia 4,06%, índice altíssimo quando em comparação outros estados da federação (BRASIL, 1998).

Além disso, em 1997, as necessidades de financiamento brutas do Estado comprometiam 89% da RCL, em virtude da admissão pela Caixa Econômica Federal – CEF, ao amparo do voto 162/95, de dívidas junto ao BANCESA, BAMERINDUS e BCN, da ordem de R\$ 276 milhões. Ainda, considerando toda a situação econômico-financeira do Estado à época, o PAF cita como fatores preponderantes para a necessidade da implementação do ajuste fiscal, os seguintes:

- I. Embora tenha havido uma queda do déficit primário para R\$ 20 milhões em 1997, houve um direcionamento para um desajuste nas finanças estaduais, de modo que a projeção dos resultados primários para o período de 1998-2000, foi de um aumento do déficit em 1998, e um aumento gradual nos superávits para 1999 e 2000;
- II. Necessidade de geração de recursos excedentes para fazer frente ao novo serviço da dívida advindo da renegociação.

Conforme o PAF, a renegociação das dívidas do MS junto ao governo federal, possibilitou o reescalonamento da dívida, do seguinte modo:

- I. A consolidação e refinanciamento da dívida financeira do Estado junto à União (sob a égide da Lei nº 9.496/97) por trinta anos, com atualização monetária pelo IGP-DI e juros capitalizados mensalmente de 6% a.a., num total de R\$ 1.125 milhões, envolvendo os seguintes componentes, atualizados até 30 de março de 1998, a preços de dezembro de 1997:
 - a) Dívida mobiliária no valor de R\$ 295 milhões, com base na data de corte de 30 de março de 1996;
 - b) Dívida contratual junto à Caixa Econômica Federal no valor de R\$ 501 milhões;
 - c) Saldo devedor junto ao Bamerindus S.A no valor de R\$ 329 milhões, relativo a empréstimos concedidos originalmente à SANESUL e a ENERSUL.
- II. Redução do estoque de dívida através de amortização extraordinária, que corresponde ao montante líquido apurado pelo Estado com a privatização da Empresa Energética do Mato Grosso do Sul S.A – ENERSUL cujo valor é de R\$ 82,2 milhões a preços de dezembro de 1997, que será amortizado no período de 7 anos. Sendo que R\$ 11 milhões serão pagos no primeiro vencimento após a eficácia do contrato, o saldo restante será amortizado em 84 parcelas pelo sistema SAC, com juros à taxa SELIC;
- III. Ajuste fiscal estrutural a fim de viabilizar a sustentação financeira do Estado, como complemento à renegociação da dívida com o Governo Federal. Assim, enquanto vigorar o contrato de renegociação da dívida, a intensidade do ajuste fiscal terá como fundamento a estratégia escolhida pelo governo estadual e a implementação de ações específicas descritas a seguir, o que garantirá o equilíbrio financeiro e sustentável do Estado.

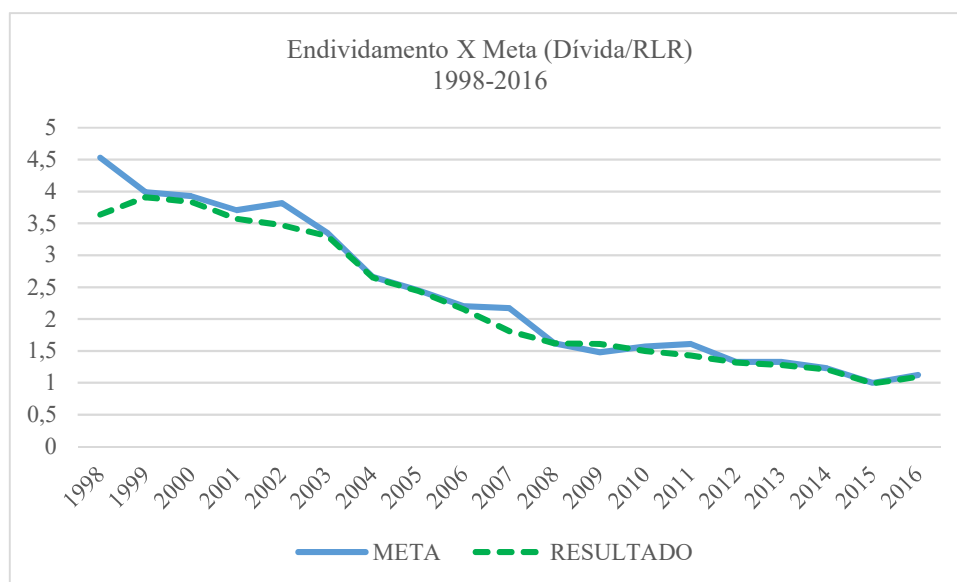
4.2 INDICADORES DE AJUSTE FISCAL

4.2.1 Meta 1: Endividamento

O propósito desta meta, de acordo com o PAF (BRASIL, 1998), foi o de reduzir a dívida financeira total do estado. Deste modo, foi estipulado como meta, a redução dessa Dívida Financeira Total (D), a valores não superiores ao de sua Receita Líquida Real (RLR), não ultrapassando em nenhum dos anos do ajuste, os valores determinados como meta pela STN em forma de trajetória e acordados junto ao ente quando da assinatura do Programa e em cada uma de suas revisões.

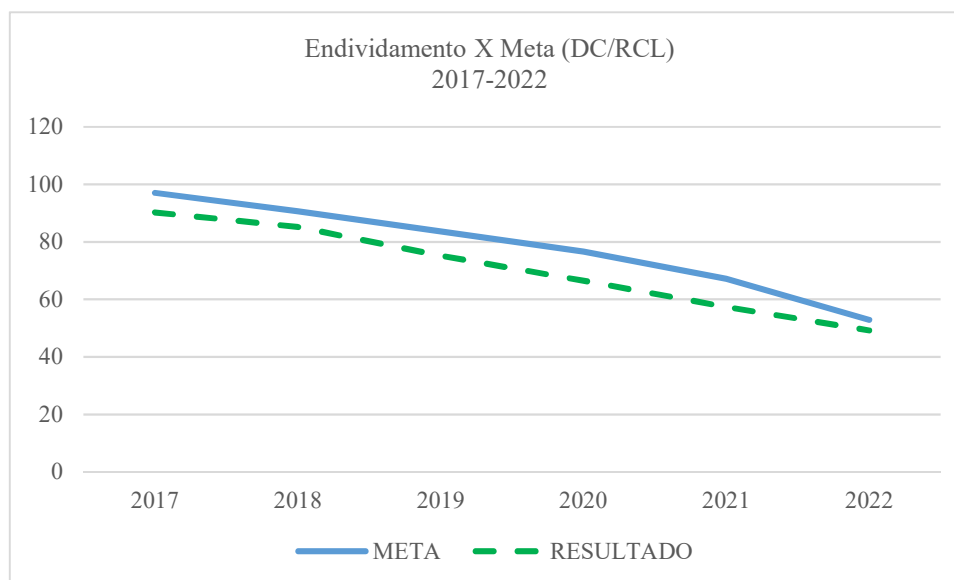
A relação D/RLR, ajustada com as alterações anuais no saldo devedor da dívida e fatores de influência na RLR, foi utilizada para cálculo do cumprimento da meta de endividamento até o exercício de 2016, quando de 2017 em diante, foi substituída pela relação Dívida Consolidada (DC) / Receita Corrente Líquida (RCL). Frente a duas metodologias em períodos distintos, sumarizaram-se os resultados em dois gráficos, um abrangendo o intervalo dos anos de 1998 a 2016 e outro de 2017 a 2022.

Gráfico 1 Endividamento 1998-2016



Fonte: De autoria própria, utilizando dados do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal de Mato Grosso do Sul (BRASIL, 1998b, 1999, 2000b, 2001b, 2002^a, 2003, 2004, 2006, 2008, 2009, 2010, 2012, 2013, 2014b, 2015, 2017^a, 2018^a, 2019^a, 2020b, 2021b, 2022b).

Gráfico 2 Endividamento 2017-2022



Fonte: De autoria própria, utilizando dados do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal de Mato Grosso do Sul (BRASIL, 1998b, 1999, 2000b, 2001b, 2002^a, 2003, 2004, 2006, 2008, 2009, 2010, 2012, 2013, 2014b, 2015, 2017^a, 2018^a, 2019^a, 2020b, 2021b, 2022b).

Os gráficos demonstram, tanto em uma metodologia quanto em outra, que, após a implementação do PAF, houve em quase totalidade das apurações, queda na relação de endividamento do Estado frente a suas receitas líquidas, de modo que o Programa aparenta ter sido eficiente em moderar as relações propostas pelo Tesouro Nacional quanto ao controle do endividamento estadual.

Quanto aos resultados, na Tabela 12, são apresentadas as metas propostas nas revisões do Programa e os percentuais alcançados para cada exercício.

Tabela 12 Cumprimento da Meta 1 – Endividamento

ANO	META	RESULTADO	ESTADO CUMPRIU A META?
1998	4,53	3,64	Sim
1999	3,99	3,91	Sim
2000	3,93	3,84	Sim
2001	3,71	3,57	Sim
2002	3,82	3,47	Sim
2003	3,35	3,3	Sim
2004	2,66	2,65	Sim
2005	2,45	2,44	Sim
2006	2,2	2,15	Sim
2007	2,17	1,81	Sim
2008	1,62	1,62	Sim
2009	1,48	1,61	Não
2010	1,57	1,50	Sim
2011	1,61	1,43	Sim

2012	1,33	1,32	Sim
2013	1,33	1,28	Sim
2014	1,23	1,21	Sim
2015	1	0,99	Sim
2016	1,12	1,09	Sim
2017	97,06	90,25	Sim
2018	90,65	85,25	Sim
2019	83,65	75,15	Sim
2020	76,59	66,48	Sim
2021	67,14	57,4	Sim
2022	52,9	49,21	Sim

Fonte: De autoria própria, utilizando dados do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal de Mato Grosso do Sul (BRASIL, 1998b, 1999, 2000b, 2001b, 2002^a, 2003, 2004, 2006, 2008, 2009, 2010, 2012, 2013, 2014b, 2015, 2017^a, 2018^a, 2019^a, 2020b, 2021b, 2022b)

Em que pese a trajetória descendente do endividamento do Estado, cabem considerações quanto ao estoque de dívida de Mato Grosso do Sul. Mesmo que signatários do PAF, de acordo com Relatório de Gestão Fiscal – RGF do 2º quadrimestre 2024 (MATO GROSSO DO SUL, 2024), a dívida estadual com a União, ao amparo da Lei 9.946/97 (BRASIL, 1997), totaliza um montante de aproximadamente 7,18 bilhões de reais. Cabe ressaltar, que este montante advém da dívida refinanciada, pois as amortizações mensais não fazem frente à atualização do saldo devedor desta.

Ademais, novas operações de crédito foram assumidas no decurso do período em estudo, o que totalizou, de acordo com o RGF, um endividamento total, em termos de Dívida Consolidada, de cerca de 9,18 bilhões de reais, sendo a dívida com a União, responsável por 78,17% desta.

Tabela 13 – Dívida Consolidada de Mato Grosso do Sul – 2º Quadrimestre de 2024

DÍVIDA CONSOLIDADA	Saldo do Exercício de 2024
	Até o 2º Quadrimestre
DÍVIDA CONSOLIDADA - DC (I)	9.185.589.903,52
Dívida Mobiliária	-
Dívida Contratual	9.153.257.194,51
Empréstimos	1.919.431.170,39
Internos	408.895.646,43
Externos	1.510.535.523,96
Reestruturação da Dívida de Estados e Municípios	7.180.726.871,66

Financiamentos	
	-
Internos	
	-
Externos	
	-
Parcelamento e Renegociação de Dívidas	
	53.099.152,46
De Tributos	
	-
De Contribuições Previdenciárias	161.331,00
De Demais Contribuições Sociais	52.937.821,46
Do FGTS	
	-
Com Instituição Não Financeira	
	-
Demais Dívidas Contratuais	
	-
Precatórios Posteriores a 05/05/2000 (Inclusive) - Vencidos e Não Pagos	32.332.709,01
Outras Dívidas	
	-
DEDUÇÕES (II)	
	6.230.795.782,61
Disponibilidade de Caixa¹	4.642.243.831,71
Disponibilidade de Caixa Bruta	4.978.419.108,23
(-) Restos a Pagar Processados	9.152.728,60
(-) Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	327.022.547,92
Demais Haveres Financeiros	1.588.551.950,90
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA² (DCL) (III) = (I - II)	2.954.794.120,91
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV)	20.441.391.685,23
(-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais (art. 166-A, § 1º, da CF) (V)	71.500.940,30
= RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA PARA CÁLCULO DOS LIMITES DE ENDIVIDAMENTO (VI) = (IV - V)	20.369.890.744,93
% DA DC SOBRE A RCL Ajustada (I/VI)	45,09
% DA DCL SOBRE A RCL Ajustada (III/VI)	14,51
LIMITE DEFINIDO POR RESOLUÇÃO DO SENADO FEDERAL - 200%	40.882.783.370,46
LIMITE DE ALERTA - 180% - (inciso III do § 1º do art. 59 da LRF)	36.794.505.033,41

Fonte: RGF - Anexo 2 (LRF, art. 55, inciso I, alínea "b") – (MATO GROSSO DO SUL, 2024).

Ainda da análise do RGF (MATO GROSSO DO SUL, 2024), pode-se verificar que, embora o limite de endividamento definido pela resolução nº 40 do Senado Federal (BRASIL, 2001a) seja de 200% da Dívida Consolidada Líquida (DCL) sobre a RCL para os estados, e que essa relação, perfaça aproximadamente 14,51% para Mato Grosso do Sul, quando analisada a relação DC/RCL, constata-se que a Dívida Consolidada do ente, já representa em termos percentuais em torno de 45,09 de sua Receita Corrente Líquida. Este percentual, embora dentro dos limites legais, carece de acompanhamento quando relacionado ao saldo devedor da dívida pública.

Pois, em que pese a aparente eficiência do PAF em moderar as relações propostas pelo Tesouro Nacional quanto ao controle do endividamento estadual, cabem ressalvas quanto ao saldo devedor da dívida estadual com a União. A seguir, ressalta-se a trajetória do saldo devedor da dívida, objeto da Lei 9.496/97:

Tabela 14 Saldo Devedor da Dívida

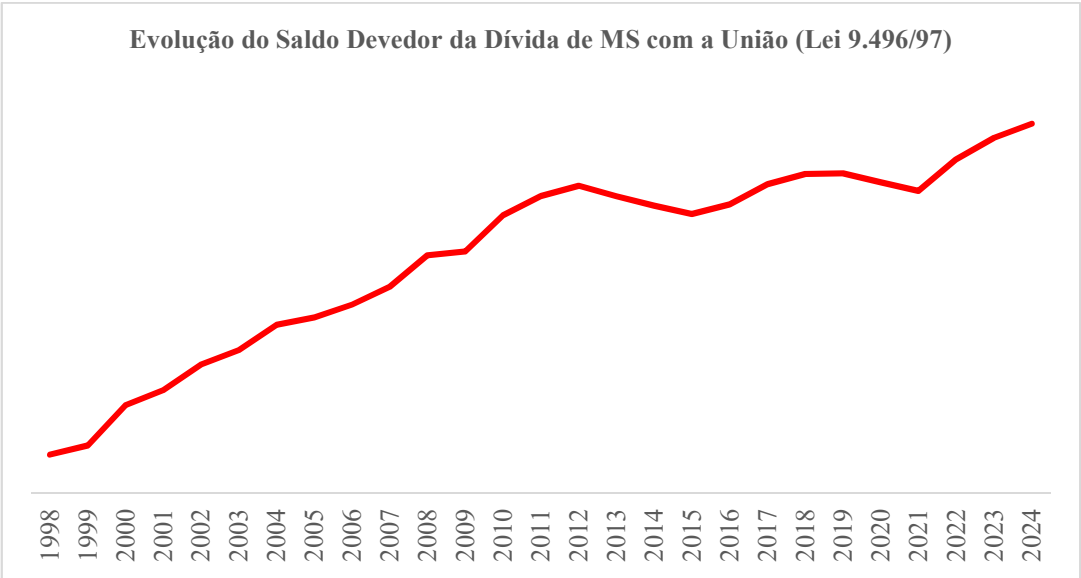
ANO	SALDO DEVEDOR
30/03/1998 (Início do PAF)	722.954.639,81
1998	748.980.220,44
1999	929.992.315,14
2000	1.728.249.458,21
2001	2.026.232.744,98
2002	2.526.989.622,01
2003	2.813.015.575,67
2004	3.308.517.862,46
2005	3.459.005.977,22
2006	3.709.338.607,52
2007	4.061.733.279,12
2008	4.678.823.501,83
2009	4.755.902.939,41
2010	5.468.269.889,34
2011	5.846.766.319,51
2012	6.051.129.208,07
2013	5.841.892.164,63
2014	5.659.038.718,58
2015	5.495.624.273,22
2016	5.688.317.613,89
2017	6.084.728.835,45
2018	6.284.932.616,37
2019	6.295.647.633,53
2020	6.121.730.220,12
2021	5.953.118.345,67

2022	6.576.858.746,18
2023	6.999.265.493,19
2024	7.276.916.715,21

Fonte: De autoria própria, utilizando dados do Contrato nº 009/98/STN/COAFI, e dos saldos devedores dos exercícios (BRASIL, 1998^a, MATO GROSSO DO SUL, Balanços Anuais, MATO GROSSO DO SUL, Relatórios de Gestão Fiscal).

O Gráfico 3 a seguir, apresenta a trajetória da evolução do saldo devedor da dívida pública de Mato Grosso do Sul com a União:

Gráfico 3 Evolução do saldo devedor dívida de MS com a União (Lei 9.9496/97)



Fonte: De autoria própria, utilizando dados do Contrato nº 009/98/STN/COAFI, e dos saldos devedores dos exercícios (BRASIL, 1998^a, MATO GROSSO DO SUL, Balanços Anuais, MATO GROSSO DO SUL, Relatórios de Gestão Fiscal)

Da análise do Gráfico e da Tabela, pode-se observar a vultosa evolução do saldo devedor da dívida de Mato Grosso do Sul com a União, desde a assinatura do contrato e implementação do PAF, até os dias atuais, de modo que, considera-se importante futura pesquisa acerca da sustentabilidade da dívida pública do estado.

4.2.2 Meta 2: Resultado primário

De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) do Tesouro Nacional (BRASIL, 2024d), o resultado primário pode ser obtido através do cotejo entre receitas e

despesas orçamentárias de um dado período que impactam efetivamente a dívida pública de um ente público, e que pode ser compreendido como o esforço fiscal direcionado à diminuição do estoque da dívida pública. Como já anteriormente ressaltado, trata-se de um importante indicador da gestão fiscal dos entes, na medida em que a formação de superávit primário se destina a garantir recursos para pagamento dos juros da dívida e reduzir o endividamento dos entes.

Conforme o PAF (BRASIL, 1998), a meta 2 do Programa é a geração de resultados primários positivos suficientes para, em conjunto com outras medidas a serem realizadas pelo estado, produzir receitas capazes de honrar o novo serviço da dívida financeira refinanciada e possibilitar a estabilidade das finanças de Mato Grosso do Sul.

A seguir, a Tabela 15 apresenta os valores de metas e resultados produzidos, aproximados em milhões de reais, além do cumprimento ou descumprimento dos objetivos, por exercício:

Tabela 15 Cumprimento da Meta 2 – Resultado Primário

ANO	META (aproximadas, em milhões de reais)	RESULTADO (aproximados, em milhões de reais)	ESTADO CUMPRIU A META?
1998	-41	-230	Não
1999	86	101	Sim
2000	117	12	Não
2001	172	180	Sim
2002	173	174	Sim
2003	201	104	Não
2004	280	274	Sim
2005	341	236	Não
2006	428	401	Não
2007	452	809	Sim
2008	561	874	Sim
2009	429	458	Sim
2010	237	213	Não
2011	319	240	Sim
2012	451	528	Sim
2013	125	222	Sim
2014	80	97	Sim
2015	1187	1250	Sim
2016	934	76	Não
2017	-93	-155	Não
2018	250	541	Sim
2019	358	720	Sim

2020	254	2273	Sim
2021	718	2187	Sim
2022	274	-528	Não

Fonte: De autoria própria, utilizando dados do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal de Mato Grosso do Sul (BRASIL, 1998b, 1999, 2000b, 2001b, 2002^a, 2003, 2004, 2006, 2008, 2009, 2010, 2012, 2013, 2014b, 2015, 2017^a, 2018^a, 2019^a, 2020b, 2021b, 2022b).

Da análise dos dados, constata-se que o estado de Mato Grosso do Sul, descumpriu a meta em nove dos 25 exercícios considerados, sendo que, em 64% dos anos, conseguiu gerar resultados primários suficientes para a adimplência dos objetivos. Relevante ressaltar que, a importância do cumprimento da meta de resultado primário vai além da simples geração de receitas suficientes para suportar o pagamento da dívida refinanciada. Para o alcance desses resultados, diversas medidas gerenciais precisaram ser tomadas, promovendo na prática, o ajuste fiscal no estado, tais como as proposições citadas no item 2.6 deste trabalho.

Amostra dessas medidas, pode ser verificada, por exemplo, na Nota Técnica STN/COREM nº 1085 de 14 de novembro de 2001 (BRASIL, 2002b), em que a STN cita que, para o Estado alcançar os resultados primários programados, seriam necessárias ações destinadas ao incremento das receitas próprias, a redução de despesas com pessoal, a manutenção dos investimentos em níveis compatíveis com as disponibilidades do Estado, além da contenção de transferências à administração indireta para gastos correntes e de capital. Desta forma, o esforço para o alcance da meta de resultado primário, contribui com o ajuste fiscal do Estado como um todo.

Quanto à volatilidade dos resultados, muito se deve à metodologia de apuração do resultado primário, pois, fatores que afetam as receitas e despesas primárias, contribuem ou prejudicam a geração desse. Diversas revisões do PAF (BRASIL, 1998b, 1999, 2000b, 2001b, 2002^a, 2003, 2004, 2006, 2008, 2009, 2010, 2012, 2013, 2014b) citam fatores de influência no cálculo do resultado primário: a realização de receitas patrimoniais, crescimento ou queda da arrecadação própria do estado, aumento ou redução de despesas de custeio e pessoal, transferências à administração indireta, despesas de investimento, dentre outros.

Quanto ao valor da meta, inicialmente e em cada revisão do Programa (BRASIL, 2020^a), a STN em conjunto com o estado, estabelece um valor de resultado primário que se estima ser suficiente para cumprir o objetivo proposto e ao final do exercício, compara este valor projetado com o valor executado. Vale evidenciar que, em alguns exercícios, embora o estado não tenha cumprido especificamente a meta, este produziu ou se comprometeu a produzir, suficiências, superávits financeiros de caixa ou a não ultrapassar valores acordados de insuficiência.

Exemplo disso, é o exercício de 2011. Em que pese uma meta da ordem de 319 milhões, o estado gerou apenas 240 milhões de resultado primário e ainda assim, sua meta foi considerada adimplida pela STN, na medida em que neste ano, houve uma condição de que em caso de descumprimento do proposto, o estado se comprometeria a não superar uma insuficiência financeira de 81 milhões (BRASIL, 2012b). E segundo a Nota Técnica 1061/2012/COREM/STN (BRASIL, 2012b), apesar do resultado alcançado não ser suficiente para a cobertura das despesas com o serviço da dívida, as receitas de operações de crédito e de alienação de bens produziram uma insuficiência financeira de 8 milhões, logo, abaixo dos 81 milhões acordados.

E em caso de descumprimento do combinado, existe uma ressalva prevista na Lei 9.496/97 (BRASIL, 1997), dispondo que, poderá ser realizado um pedido de revisão ao Ministro de Estado da Fazenda, acerca do inadimplemento das metas, através do §7º, do artigo 3º, da Lei 9.496/97 (BRASIL, 1997): A aplicação do disposto no § 6º deste artigo poderá ser revista pelo Ministro de Estado da Fazenda, mediante justificativa fundamentada. Também, o Termo de Entendimento Técnico (TET), que é anexo ao contrato do PAF, apresenta parágrafo que trata sobre esse pedido de revisão, a exemplo do exercício de 2021 (BRASIL, 2021):

As conclusões definitivas dos processos de análise fiscal subsidiarão os processos administrativos de avaliação quanto ao cumprimento das metas e dos compromissos do Programa. Dessa avaliação, caberá apenas pedido de revisão, mediante a apresentação de justificativa fundamentada no prazo de dez dias ao Ministro de Estado da Fazenda, no caso de descumprimento das metas e dos compromissos do Programa (BRASIL, 2021).

Ainda acerca desse pedido de revisão, vale citar a situação ocorrida no exercício de 2022. Nada obstante o descumprimento da meta de resultado primário, o estado de Mato Grosso do Sul apurou ao final do exercício de 2021, um resultado/superávit financeiro da ordem de aproximadamente 3,85 bilhões de reais, conforme o Relatório de Gestão Fiscal de 2021 - Anexo V – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa (MATO GROSSO DO SUL, 2021).

Registre-se que, diante da metodologia de cálculo do Resultado Primário, há um impacto direto dos valores produzidos a título de superávit financeiro de exercícios anteriores sobre a apuração do Resultado Primário do exercício subsequente, na medida em que, este, considera somente a execução de receitas e despesas auferidas no exercício financeiro em apuração.

Tal situação, foi utilizada como argumentação pelo estado de Mato Grosso do Sul para o pedido de revisão do inadimplemento do Programa por ocasião do descumprimento da meta

de resultado primário, sendo esse pedido, aceito pelo Ministro da Fazenda, em 01 de fevereiro de 2024 (sendo que o *lapso* temporal se deve aos prazos de avaliação do PAF, geração da nota técnica avaliadora, recursos e o período de apreciação do pedido de revisão pelo Ministro da Fazenda):

Figura 2 Despacho do Ministro da Fazenda em 01 de fevereiro de 2024



Fonte: Diário Oficial da União nº 24, de 02 de fevereiro de 2024 (BRASIL, 2024).

Assim, embora o estado de Mato Grosso do Sul tenha descumprido a meta de resultado primário em 2022, teve deferido seu pedido de revisão do descumprimento desta. Deste modo, entende-se por oportuno, uma reavaliação quanto à metodologia de cálculo da meta de resultado primário, de forma que seja considerada também, a disponibilidade de caixa dos entes, pois, em que pese, em determinado exercício, este ente, não tenha conseguido realizar superávit primário suficiente para o alcance da meta, o resultado/superávit financeiro poderia ser utilizado para honrar os compromissos com a dívida pública.

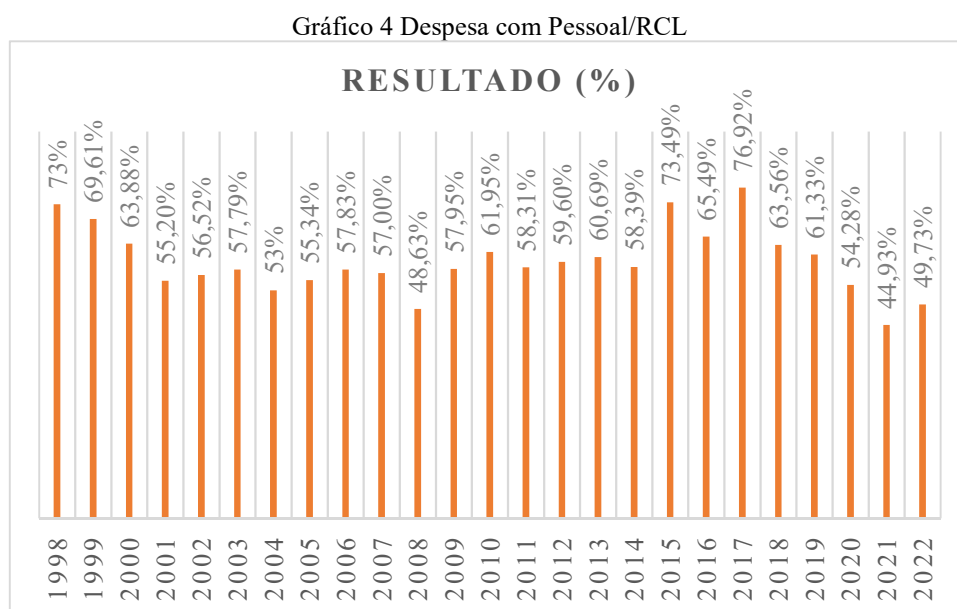
4.2.3 Meta 3: Despesa com pessoal/Receita Corrente Líquida (RCL)

A meta de Despesa com Pessoal, tem por objetivo manter os gastos do estado para com essa rubrica dentro de determinados níveis. Trata-se de uma meta que exige bastante dos

governos, pois seu montante, ocupa grande parte dos orçamentos estaduais e da Receita Corrente Líquida do ente.

Inicialmente, para o PAF, esses níveis foram definidos pela Lei Complementar nº 82/95 (BRASIL, 1995^a), exigindo do ente, ações visando a contenção de despesas, tais como, as citadas no PAF de 1998 (BRASIL, 1998b). A partir da entrada da Lei de Responsabilidade Fiscal, entre os exercícios de 2001 a 2019, a meta de despesas com pessoal ficou estipulada em 60% da RCL do ente, sendo que, no ano de 2020 em diante, este patamar passou a ser de 57% da RCL.

O Gráfico 4 a seguir, retrata os resultados em percentuais de despesas de pessoal frente as receitas correntes líquidas estaduais para o período:

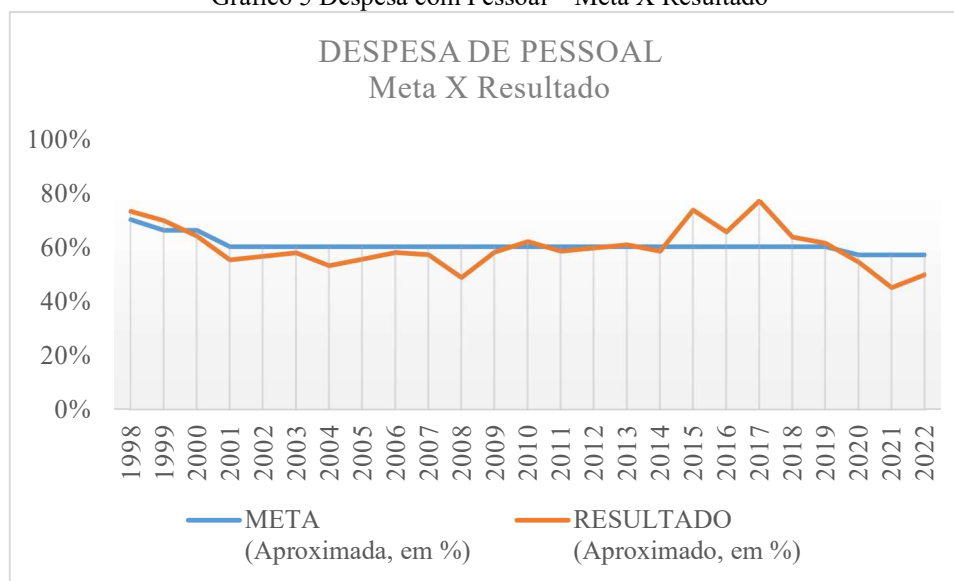


Fonte: De autoria própria, utilizando dados do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal de Mato Grosso do Sul (BRASIL, 1998b, 1999, 2000b, 2001b, 2002^a, 2003, 2004, 2006, 2008, 2009, 2010, 2012, 2013, 2014b, 2015, 2017^a, 2018^a, 2019^a, 2020b, 2021b, 2022b).

O Gráfico 4 evidencia, a queda (com exceção dos anos de 2015 e 2017), do percentual de Despesa com Pessoal frente à Receita Corrente Líquida do estado, quando em comparação, a situação inicial da implementação do ajuste fiscal em 1998, demonstrando que houve assim, um esforço fiscal do estado para manter essas despesas dentro dos limites do Programa.

Já o Gráfico 5 apresenta estes resultados comparados com as metas anuais do PAF:

Gráfico 5 Despesa com Pessoal – Meta X Resultado



Fonte: De autoria própria, utilizando dados do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal de Mato Grosso do Sul (BRASIL, 1998b, 1999, 2000b, 2001b, 2002a, 2003, 2004, 2006, 2008, 2009, 2010, 2012, 2013, 2014b, 2015, 2017a, 2018a 2019a, 2020b, 2021b, 2022b).

Da análise do gráfico, pode ser observada a trajetória de resultados em comparação com a meta proposta, evidenciando que em grande parte dos exercícios, o estado conseguiu manter as Despesas com Pessoal abaixo do limite previsto.

A seguir, na Tabela 16, são descritos os valores propostos como metas e os resultados em percentuais, ressaltando o cumprimento ou descumprimento do objetivo.

Tabela 16 Cumprimento da Meta 3 – Despesa com Pessoal

ANO	META (Aproximadas, em %)	RESULTADO (Aproximados, em %)	ESTADO CUMPRIU A META?
1998	70%	73%	Não
1999	66%	69,61%	Não
2000	66%	63,88%	Sim
2001	60%	55,20%	Sim
2002	60%	56,52%	Sim
2003	60%	57,79%	Sim
2004	60%	53%	Sim
2005	60%	55,34%	Sim
2006	60%	57,83%	Sim
2007	60%	57%	Sim
2008	60%	48,63%	Sim
2009	60%	57,95%	Sim

2010	60%	61,95%	Não
2011	60%	58,31%	Sim
2012	60%	59,60%	Sim
2013	60%	60,69%	Não
2014	60%	58,39%	Sim
2015	60%	73,49%	Não
2016	60%	65,49%	Não
2017	60%	76,92%	Não
2018	60%	63,56%	Não
2019	60%	61,33%	Não
2020	57%	54,28%	Sim
2021	57%	44,93%	Sim
2022	57%	49,73%	Sim

Fonte: De autoria própria, utilizando dados do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal de Mato Grosso do Sul (BRASIL, 1998b, 1999, 2000b, 2001b, 2002a, 2003, 2004, 2006, 2008, 2009, 2010, 2012, 2013, 2014b, 2015, 2017a, 2018a, 2019a, 2020b, 2021b, 2022b).

Da análise dos resultados importam algumas considerações. Preliminarmente, de acordo com o PAF de 1998 (BRASIL, 1998), neste ano, houve um retrocesso no equilíbrio fiscal do estado quando em análise essa rubrica, visto que, em 1997, o nível de gastos com pessoal era da ordem de 64%. Além disso, MS vinha de um recente cenário de atrasos na folha de pagamentos em 1996, situação regularizada em 1997.

Em que pese os esforços do Programa de Demissão Voluntária realizados no período de 1997/1998, de acordo com o PAF de 1998 (BRASIL, 1998), o impacto na redução da folha de pagamentos foi anulado pelo crescimento vegetativo e pelos contratos temporários. Assim, inicialmente, o estado não cumpriu a meta nos exercícios de 1998 e 1999. Após esse período, empreendendo esforços no ajuste, o estado conseguiu manter-se dentro do objetivo de 2000 a 2009, quando a partir de 2010, até o último exercício em análise, 2022, descumpriu a meta por mais sete vezes. Logo, pelos resultados apurados, constata-se que em 64% dos exercícios analisados, o estado conseguiu cumprir a meta e conter suas despesas de pessoal.

4.3 PROGRAMA DE AJUSTE FISCAL DE MATO GROSSO DO SUL APÓS 20 ANOS

Passados mais de 20 anos de submissão do estado a um programa de ajuste fiscal e após findo o período neste trabalho analisado, foi divulgada nova nota técnica de análise fiscal (Nota Técnica SEI nº 3270/2024/MF (BRASIL, 2024c) acerca da situação financeira e fiscal de Mato Grosso do Sul, quando em exame, o exercício de 2023. A nota técnica traz os seguintes resultados quanto aos indicadores do PAF analisados neste estudo:

Tabela 17 Indicadores do PAF 2023

Meta	Valor Apurado	Sentido da Meta	Meta	Cumprimento
Meta 1 – Endividamento (%)	45,07	≤	48,14	Sim
Meta 2 –Resultado Primário (R\$)	221.583.672	>	-289.963.617,71	Sim
Meta 3 -Despesa com Pessoal (%)	52,66	≤	57	Sim

Fonte: De autoria própria, utilizando dados da Nota Técnica SEI nº 3270/2024/MF.

Também em mesmo documento, foi divulgada a classificação da Capacidade de Pagamento - CAPAG do estado, sendo que, pela primeira vez na história, Mato Grosso do Sul alcançou uma nota A+. Este A+ foi o resultado de uma nota A na CAPAG de 2023 e mais uma nota A no *Ranking* da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal no Siconfi (ICF), que a partir de 2023, passou a possibilitar, uma melhor nota na capacidade de pagamento dos entes.

Tabela 18 Capacidade de pagamento

INDICADOR	2023	NOTA PARCIAL	NOTA SEM ICF	NOTA FINAL COM ICF
I Endividamento (DC)	45,03%	A	A	A+
II Poupança Corrente (PC)	87,99%	B		
III Liquidez Relativa (IL)	7,91%	A		

Fonte: De autoria própria, utilizando dados da Nota Técnica SEI nº 3270/2024/MF.

Importa destacar que, a análise fiscal descrita na nota técnica foi realizada com base na Portaria MF nº 1583, de 13 de dezembro de 2023 e na Portaria STN/MF nº 217, de 15 de fevereiro de 2024 (BRASIL, 2024), que sucedeu a Portaria Normativa MF nº 5.623, de 22 de junho de 2022 (BRASIL, 2022^a), citada neste trabalho no capítulo que trata da CAPAG.

Na prática, esses resultados, além de demonstrarem o compromisso do estado com o ajuste fiscal, e considerando que a análise fiscal de 2023 relativa ao Estado do Mato Grosso do Sul concluiu que o indicador de Endividamento, isto é, Dívida Consolidada (R\$ 8.897.369.096,07)/Receita Corrente Líquida (R\$ 19.756.920.699,77), ficou em 45,03% (menor ou igual a 60%), que a capacidade de pagamento, para fins do espaço fiscal, é igual a “A”, e que a nota do ICF também é A, passa o estado a ser elegível a contratação de empréstimos com aval da União, da ordem 7,25% de sua RCL (6% pela CAPAG “A” e 1,25% referente ao cumprimento de cinco metas do Programa), válido de janeiro a dezembro de 2025, conforme caput, § 1º, § 2º (caput e alínea b) e §§ 4º e 11 do art. 29 da Portaria STN/MF nº 217, de 15 de fevereiro de 2024 (BRASIL, 2024).

Deste modo, essa nota técnica foi bastante positiva para a situação fiscal de Mato Grosso do Sul, na medida em que além de demonstrar o cumprimento do PAF em indicadores importantíssimos para o equilíbrio fiscal, ainda qualificou o estado, dentro do *rating* máximo da capacidade de pagamento dos entes subnacionais.

A seguir, para melhor síntese, tabela demonstrando o cumprimento ou não de cada um dos indicadores do PAF em todos os anos do período em estudo:

Tabela 19 Controle dos indicadores PAF 1988-2022

INDICADORES	ENDIVIDAMENTO	RESULTADO PRIMÁRIO	DESPESA DE PESSOAL
ANO	ESTADO CUMPRIU A META?	ESTADO CUMPRIU A META?	ESTADO CUMPRIU A META?
1998	✓	✗	✗
1999	✓	✓	✗
2000	✓	✗	✓
2001	✓	✓	✓
2002	✓	✓	✓
2003	✓	✗	✓
2004	✓	✓	✓
2005	✓	✗	✓
2006	✓	✗	✓
2007	✓	✓	✓
2008	✓	✓	✓
2009	✗	✓	✓
2010	✓	✗	✗
2011	✓	✓	✓
2012	✓	✓	✓
2013	✓	✓	✗
2014	✓	✓	✓
2015	✓	✓	✗
2016	✓	✗	✗
2017	✓	✗	✗
2018	✓	✓	✗
2019	✓	✓	✗
2020	✓	✓	✓
2021	✓	✓	✓
2022	✓	✗	✓

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Desta feita, da análise da tabela, podemos compilar o cumprimento dos indicadores em: Endividamento, cumprimento da meta em 24 dos 25 exercícios avaliados. Resultado Primário e Despesa de Pessoal, cumprimento da meta em 16 dos 25 anos em estudo.

CONCLUSÃO

Neste trabalho, é abordado um longo histórico do endividamento subnacional e mecanismos e tentativas de equilibrar a situação financeira e fiscal dos entes, passando pela Lei de Responsabilidade Fiscal, pela renegociação das dívidas estaduais ao amparo da Lei 9.496/97, o Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal e o mecanismo de verificação da capacidade de pagamento dos subnacionais, a CAPAG.

Adentrando no cenário de Mato Grosso do Sul, objeto principal deste estudo, foi descrita a conjuntura financeira, fiscal e de endividamento que levou o estado à assinatura do contrato de refinanciamento de suas dívidas sob a égide da Lei 9.496/97 e a implementação do ajuste fiscal através do PAF. A seguir, foram analisados todos os Programas do período em estudo (1998 a 2022), detalhando as principais proposituras de cada revisão.

Quanto aos objetivos específicos deste trabalho, foi possível descrever a situação financeira e fiscal do estado antes da submissão ao ajuste fiscal e avaliar a situação econômico-financeira do Estado de Mato Grosso do Sul no que tange as metas do PAF, buscando identificar se houve ou não evolução dos indicadores e apresentar os resultados do Programa quanto ao endividamento público estadual, resultado primário e despesa de pessoal.

No indicador de endividamento, os resultados demonstraram que houve um esforço por parte do Estado em manter suas dívidas dentro das relações apresentadas como meta no PAF, na medida em que em apenas um dos 25 exercícios estudados, houve descumprimento. Contudo, consideramos importante, uma futura pesquisa quanto à sustentabilidade da dívida pública estadual, sob o enfoque do estoque da dívida, o saldo devedor, a amortização e a correção dos pagamentos, dado que, a Dívida Consolidada do estado, já ocupa 45,09% de sua receita corrente líquida.

Quanto ao resultado primário, houve uma oscilação maior na geração de resultados, mas ainda assim, o ajuste fiscal proporcionou o cumprimento da meta em 64% dos exercícios analisados, de modo que, na maioria dos anos, foi possível gerar resultados capazes de honrar a dívida refinanciada e manter o estado equilibrado. Não obstante, consideramos por oportuno, propor uma reavaliação quanto à metodologia de cálculo da meta de resultado primário, de forma que seja considerada também, a disponibilidade de caixa dos entes.

Tratando da despesa de pessoal, o Estado descumpriu a meta em 9 dos 25 exercícios estudados, sendo que, também, em 64% dos anos analisados, conseguiu manter o controle da rubrica dentro do proposto.

Da análise dos resultados, concluímos que o PAF foi e é, definitivamente, um importante marco na situação fiscal e financeira de Mato Grosso do Sul. Não podemos precisar o tamanho da tentativa de equilibrar as contas públicas do estado antes da implementação deste, mas seguramente, podemos estudar sobre os esforços do Estado no sentido de sanar suas finanças, a partir deste.

E além de fomentar a busca pelo atingimento das metas e indicadores que objetivaram o equilíbrio das contas públicas, o PAF colaborou também com a modernização administrativa do Estado, com a implementação de sistemas de gerenciamento e gestão, com a racionalização da máquina pública e a cultura da responsabilidade fiscal.

Em conclusão a este estudo, pode-se indicar que o Estado de Mato Grosso do Sul apresentava dificuldades e uma situação de profundo desequilíbrio financeiro e fiscal antes do PAF, e que a partir da implementação deste, o ente conseguiu manter um controle da relação de endividamento estadual frente a suas receitas líquidas em 24 dos 25 exercícios analisados, produzir resultados primários suficientes em 64% dos exercícios avaliados, e conter suas despesas de pessoal, também em 64% dos anos em estudo neste trabalho.

Decorridos mais de 20 anos de submissão do estado ao ajuste fiscal proposto no PAF, identifica-se um ente federativo com capacidade de pagamento máxima, ou seja, CAPAG A+, ao final do período estudado, de modo que, o Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal aparenta ter sido positivo para o Estado.

Para futuras pesquisas, recomenda-se o estudo da sustentabilidade da dívida pública estadual, principalmente com relação à trajetória do saldo devedor, que se encontra em elevação e considerações acerca da metodologia de avaliação do resultado primário, enquanto meta do PAF.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALESINA, Alberto; TABELLINI, Guido. A positive theory of fiscal deficits and government debt. **Review of economic studies**, v. 57, n. 3, p. 403-414, 1990.

ALMEIDA, Anna Luiza Ozorio de. **Evolução e crise da dívida pública estadual**. 1996.

ALMEIDA, F. A. S.; FERREIRA, F. G. A Lei de Responsabilidade Fiscal como Instrumento de Controle e Ajuste das Dívidas dos Estados. In: ENANPAD – ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, XXIX, 2005, **Brasília - DF. XXIX Encontro da ANPAD**. Brasília - DF, 2005.

AFONSO, José Roberto. Uma história da lei brasileira de responsabilidade fiscal. **Direito Público**, v. 13, 2016.

AFONSO, José Roberto R.; NÓBREGA, Marcos. Responsabilidade Fiscal: uma obra inacabada. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 7, n. 1, p. 15-30, 2009.

BAHRY, Thaiza Regina; PORCILE, Gabriel. Os ciclos de endividamento da economia brasileira no período 1968-1999. **Revista de Economia contemporânea**, v. 8, n. 1, 2003.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993a**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc03.htm. Acesso em: 19 de outubro de 2024.

BRASIL. **Lei nº 4.131, de 03 de setembro de 1962**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4131.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%204.131%2C%20DE%203%20DE%20SETEMBRO%20DE%201962.&text=Disciplina%20a%20aplica%C3%A7%C3%A3o%20do%20capital,exterior%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs%20de%20lucros%20em%20moeda%20nacional. Acesso em: 19 de outubro de 2024.

BRASIL. **Decreto nº 92.452, de 10 de março de 1986**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/d92452.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2092.452%2C%20DE%2010%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%201986.&text=Cria%2C%20no%20Minist%C3%A9rio%20da%20Fazenda,\)%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/d92452.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2092.452%2C%20DE%2010%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%201986.&text=Cria%2C%20no%20Minist%C3%A9rio%20da%20Fazenda,)%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs). Acesso em: 21 de fevereiro de 2024.

BRASIL. **Lei nº 7.614, de 14 de julho de 1987**. 1987^a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7614.htm#:~:text=L7614&text=LEI%20No%207.614%2C%20DE%2014%20DE%20JULHO%20DE%201987.&text=Autoriza%20a%20realiza%C3%A7%C3%A3o%2C%20em%20car%C3%A1ter,Nacional%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 21 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Lei nº 7.976, de 27 de dezembro de 1989. 1989^a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7976.htm#:~:text=LEI%20No%207.976%2C%20DE%2027%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201989.&text=Vide%20Lei%20n%C2%BA%208.388%2C%20de,Indireta%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 21 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Lei nº 8.727, de 05 de novembro de 1993b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVil_03/leis/1989_1994/RET/rlei-8727-93.pdf. Acesso em: 20 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995. 1995^a. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LCP&numero=82&ano=1995&ato=9a3c3Y61UeJpWT16b>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2024

BRASIL. Medida Provisória nº 1.560, de 19 de dezembro de 1996. 1996^a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/1996-2000/1560.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%A9RIA%20No%201.560%2C%20DE%2019%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201996.&text=Estabelece%20crit%C3%A9rios%20para%20a%20consolida%C3%A7%C3%A3o,Estados%20e%20do%20Distrito%20Federal. Acesso em: 20 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. 1996^b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm. Acesso em: 21 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Lei nº 9.496/97, de 11 de setembro de 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9496.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.496%2C%20DE%2011%20DE%20SETEMBRO%20DE%201997.&text=Estabelece%20crit%C3%A9rios%20para%20a%20consolida%C3%A7%C3%A3o,Estados%20e%20do%20Distrito%20Federal. Acesso em: 20 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 101/2000. 2000^a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 20 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Medida Provisória nº 2192-70/01 de 24 de agosto de 2001. 2001^a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2001/2192-70.htm. Acesso em 19 de outubro de 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 148/2014. 2014^a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2014/leicomplementar-148-25-novembro-2014-779611-publicacaooriginal-145461-pl.html>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 156/2016. 2016^a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp156.htm. Acesso em: 20 de fevereiro de 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 178/2021. 2021^a.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp178.htm. Acesso em: 21 de fevereiro de 2024.

BRASIL. **Banco Central do Brasil. Resolução nº 1789, de 18 de fevereiro de 1991.** Disponível em: https://normativos.bcb.gov.br/Lists/Normativos/Attachments/44493/Res_1789_v2_L.pdf. Acesso em: 21 de fevereiro de 2024.

BRASIL. **Conselho Monetário Nacional. Voto nº 340/1987. 1987b.** Disponível em: https://www.bcb.gov.br/conteudo/cmn/AtasCmn/Ata_0480_CMN.pdf. Acesso em: 21 de fevereiro de 2024.

BRASIL. **Conselho Monetário Nacional. Voto CMN nº 548/1987. 1987c.** Disponível em: https://www.bcb.gov.br/conteudo/cmn/AtasCmn/Ata_0486_CMN.pdf. Acesso em: 21 de fevereiro de 2024.

BRASIL. **Conselho Monetário Nacional. Voto nº 162/1995. 1995b.** Disponível em: https://www.bcb.gov.br/conteudo/cmn/AtasCmn/Ata_0574_CMN.pdf. Acesso em: 20 de fevereiro de 2024.

BRASIL. **Contrato nº 009/98 STN/COAFI. 1998a.** Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:5219. Acesso em: 19 de outubro de 2024.

BRASIL. **Diário Oficial da União nº 24 de 02 de fevereiro de 2024. 2024a.** Disponível em: <https://www.in.gov.br/servicos/diario-oficial-da-uniao>. Acesso em: 21 de outubro de 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF), 2020. 2020^a.** Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municipios/programa-de-reestruturacao-e-de-ajuste-fiscal-paf>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Análise Fiscal de Estados e Municípios de 2022. 2022^a.** Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-analise-fiscal-de-estados-e-municipios/2022/114?ano_selecionado=2022. Acesso em: 20 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF) de Mato Grosso do Sul de 1998. 1998b.** Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:5219. Acesso em: 20 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **1ª Revisão ao Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF) de Mato Grosso do Sul de (1999).** Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:5237. Acesso em: 20 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **2ª Revisão ao Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF) de Mato Grosso do Sul de (2000). 2000b.**

Disponível em:
https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:5265.
Acesso em: 20 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **3ª Revisão ao Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF) de Mato Grosso do Sul de (2001)**. 2001b. Disponível em:
https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:5265.
Acesso em: 20 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **4ª Revisão ao Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF) de Mato Grosso do Sul de (2002)**. 2002a. Disponível em:
https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:5297.
Acesso em: 20 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **5ª Revisão ao Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF) de Mato Grosso do Sul de (2003)**. Disponível em:
https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:5322.
Acesso em: 20 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **6ª Revisão ao Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF) de Mato Grosso do Sul de (2004)**. Disponível em:
https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:5344.
Acesso em: 20 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **7ª Revisão ao Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF) de Mato Grosso do Sul de (2006)**. Disponível em:
https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:5372.
Acesso em: 20 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **8ª Revisão ao Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF) de Mato Grosso do Sul de (2008)**. Disponível em:
https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:5423.
Acesso em: 20 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **9ª Revisão ao Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF) de Mato Grosso do Sul de (2009)**. Disponível em:
https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:5449.
Acesso em: 20 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **10ª Revisão ao Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF) de Mato Grosso do Sul de (2010)**. Disponível em:
https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:5457.
Acesso em: 20 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **11ª Revisão ao Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF) de Mato Grosso do Sul de (2012)**. Disponível em

https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:5627.
Acesso em: 20 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **12ª Revisão ao Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF) de Mato Grosso do Sul de (2013)**. Disponível em:

https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:5641.
Acesso em: 20 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **13ª Revisão ao Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF) de Mato Grosso do Sul de (2014)**. 2014b. Disponível em:

https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:5674.
Acesso em 20 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **14ª Revisão ao Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF) de Mato Grosso do Sul de (2015)**. Disponível em:

https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:5674.
Acesso em 20 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **15ª Revisão ao Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF) de Mato Grosso do Sul de (2017)**. 2017ª. Disponível em:

https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:5708.
Acesso em 20 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **16ª Revisão ao Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF) de Mato Grosso do Sul de (2018)**. 2018ª. Disponível em:

https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:10532.
Acesso em 20 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **17ª Revisão ao Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF) de Mato Grosso do Sul de (2019)**. 2019ª. Disponível em:

https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:6899.
Acesso em 20 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **18ª Revisão ao Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF) de Mato Grosso do Sul de (2020)**. 2020b. Disponível em:

https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:10532.
Acesso em 20 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **19ª Revisão ao Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF) de Mato Grosso do Sul de (2021)**. 2021b. Disponível em:

https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:15046.
Acesso em 20 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **20ª Revisão ao Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF) de Mato Grosso do Sul de (2022)**. 2022b. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:18433. Acesso em 20 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual do PAF de 2019**. 2019b. Disponível em: https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/28932_972293/Manual_PAF_2019.pdf?v=114. Acesso em: 20 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Visão Integrada das Dívidas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/historias/visao-integrada-das-dividas-da-uniao-dos-estados-do-distrito-federal-e-dos-municipios>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **O que é dívida pública? Qual é o seu papel?** Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/videos/a-divida-em-videos/2-o-que-e-a-divida-publica.pdf>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:48458. 2023a. Acesso em: 21 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Demonstrativos Fiscais. 2024d**. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/manuais/mdf/resultado_primario. Acesso em: 21 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Análise Fiscal de Estados e Municípios**. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-analise-fiscal-de-estados-e-municipios/2022/114>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais. 2016**. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais/2016/114?ano_selecionado=2016. 2016b. Acesso em 21 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais. 2017. 2017b**. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais/2017/114?ano_selecionado=2017. Acesso em 21 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais. 2018. 2018b**. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais/2018/114?ano_selecionado=2018. Acesso em 21 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais. 2019.** 2019c. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais/2019/114-2?ano_selecionado=2019. Acesso em 21 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais. 2020.** Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais/2020/114?ano_selecionado=2020. 2020c. Acesso em 21 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais. 2021.** Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais/2021/114?ano_selecionado=2021. 2021c. Acesso em 21 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais. 2022.** Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais/2022/114?ano_selecionado=2022. 2022c. Acesso em: 21 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Nota Técnica nº 1061/2012/COREM/STN de 20 de dezembro de 2012.** 2012b. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:6067. Acesso em: 07 de janeiro de 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Nota Técnica SEI nº 40882/2022/ME. 2022d.** Disponível em: https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador 27876007 e o código CRC 19834CCF.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Nota Técnica SEI nº 3270/202/MF. 2024c.** Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:24110. Acesso em: 07 de janeiro de 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Portaria Normativa MF nº 5.623, de 22 de junho de 2022.** 2022e. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-me-n-5.623-de-22-de-junho-de-2022-410048284>. Acesso em: 21 de outubro de 2024

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Portaria Normativa MF nº 1.583, de 13 de dezembro de 2023.** 2023c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-normativa-mf-n-1.583-de-13-de-dezembro-de-2023-530597625>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Portaria STN nº 10.464, de 07 de dezembro de 2022.** 2022f. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-stn-n-10.464-de-7-de-dezembro-de-2022-449289570>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Portaria STN/MF nº 217, de 15 de fevereiro de 2024.** 2024b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-stn-mf-n-217-de-15-de-fevereiro-de-2024-543460137>. Acesso em: 17 de julho de 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Capacidade de Pagamento (CAPAG)**. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/capacidade-de-pagamento-CAPAG>. Acesso em: 21 de outubro de 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Nota Técnica STN/COREM nº 1231, de 07 de novembro de 2002**. 2002b. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:5819. Acesso em: 21 de outubro de 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 58 de 23 de outubro de 1968**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/562832>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 62 de 28 de outubro de 1975**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/563002>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 93 de 11 de outubro de 1976**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/563960>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 94, de 15 de dezembro de 1989**. 1989b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/ressen/1989/resolucao-94-15-dezembro-1989-471749-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 70, de 14 de dezembro de 1995**. 1995c. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/563326>. Acesso em: 14 de outubro de 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 40, de 20 de dezembro de 2001**. 2001c. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/562458#:~:text=DISP%C3%95E%20SOBRE%20OS%20LIMITES%20GLOBAIS,E%20IX%2C%20DA%20CONSTITUI%C3%87%C3%83O%20FEDERAL>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 43, de 2001**. 2001d. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/582604/publicacao/16433616>. Acesso em: 17 de julho de 2024.

BRASIL. Senado Federal. Agência Senado. **Superávit Primário**. s.d. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/superavit#:~:text=Super%C3%A1vit%20prim%C3%A1rio%20%C3%A9%20o%20resultado,constituem%20o%2022resultado%20prim%C3%A1rio%22>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2024.

BRASIL. Senado Federal. **ARO**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao/guia-de-economia/aro>. Acesso em: 19 de outubro de 2024.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo/politica-fiscal.htm#:~:text=O%20resultado%20prim%C3%A1rio%20surge%20do,pol%C3%ADtica%20fiscal%20nas%20contas%20p%C3%BAblicas>. 2020c. Acesso em: 19 de outubro de 2024.

BRASIL. Créditos da União - **Saldos devedores e pagamentos no âmbito da Lei nº 9.496/1997**. 2024c. Disponível em:

<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/creditos-da-uniao-saldos-devedores-e-pagamentos-no-ambito-da-lei-no-9-496-1997/1997/114>. Acesso em: 23 de outubro de 2024.

CASE, Karl E. Musgrave's vision of the public sector: the complex relationship between individuals, society, and state in public good theory. **Journal of Economics and Finance**, v. 32, p. 348-355, 2008.

CONTI, José Mauricio; CASSETTARI JUNIOR, Ailton. **Dívida pública**. 2019.

CORREIA, Fernando Motta. Finanças Públicas Estaduais: uma breve análise do impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre alguns indicadores orçamentários LRF–Gastos Públicos–Estados brasileiros. **Revista Economia & Tecnologia**, v. 10, n. 2, 2014.

CUKIERMAN, Alex; MELTZER, Allan H. A political theory of government debt and deficits in a neo-Ricardian framework. **The American Economic Review**, p. 713-732, 1989.

DALL'ACQUA, Fernando Maida. **O ajuste fiscal nos estados 1998-2007**. 2008.

DALMONECH, Luiz Fernando; TEIXEIRA, Arilton; SANT'ANNA, José Mario Bispo. O impacto ex-post da Lei de Responsabilidade Fiscal nº101/2000 nas finanças dos estados brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 45, p. 1173-1196, 2011.

DA SILVA NETO, Alfredo Lopes. **Divida pública interna federal uma análise historica e institucional do caso brasileiro**. Universidade de Brasília, 1980.

DE ANDRADE CALDEIRA, Silvana M. Mendonça et al. Programa De Reestruturação E Ajuste Fiscal Do Estado De Minas Gerais. In: **Anais do XIII Seminário sobre a Economia Mineira**. Universidade Federal de Minas Gerais, 2008.

DE QUEIROZ, DIMAS BARRÊTO et al. **Determinantes do endividamento público: um estudo nos estados brasileiros**. 2018.

DE CASTRO, Sebastião Helvecio Ramos. DE CARVALHO, Marília Gonçalves. **O endividamento dos governos subnacionais brasileiros e o princípio federativo**. 2012.

DE MIRANDA COUTINHO, Doris. **Finanças Públicas: Travessia Entre o Passado e o Futuro** (2018).

DIAS, Fernando Álvares Correia. **O refinanciamento dos governos subnacionais e o ajuste fiscal 1999/2003**. 2004.

FARINA, Izabella Biazon. **Fragilização financeira dos estados e a crise federativa: uma análise a partir do ajuste fiscal dos estados de São Paulo e Rio Grande do Sul**. 2010.

FRANÇA, Livia V.; CONCEIÇÃO, Maria AA. **Lei de responsabilidade fiscal: análise dos cinco anos de uma gestão fiscal responsável**. Trabalho de Conclusão de Curso de Pós-Graduação em Administração Pública, 2007.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 2011.

GIL, Antônio Carlos. Como classificar as pesquisas. **Como elaborar projetos de pesquisa**, v. 4, n. 1, p. 44-45, 2002.

GUILHERME, Marco Antonio Rocha Lima. **Programa de reestruturação e ajuste fiscal (PAF): o caso do Espírito Santo no período 1998-2011**. 2013.

LOPREATO, F. L. C. **O endividamento dos governos estaduais nos anos 90**. Campinas: Unicamp. Instituto de Economia, 2000. (Texto para Discussão. IE/UNICAMP, n. 94).

LUQUE, Carlos Antonio; SILVA, Vera. A lei de responsabilidade na gestão fiscal: combatendo falhas de governo à brasileira. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 24, p. 413-432, 2019.

MARANGONI, Gilberto. Anos 1980, década perdida ou ganha. **Revista IPEA**, v. 9, n. 72, 2012.

MARTINS, Aline Antunes; MARQUES, Heitor Romero. A contribuição da lei de responsabilidade fiscal na gestão pública¹. *Revista Controle: Doutrinas e artigos*, v. 11, n. 1, p. 145-169, 2013.

MATO GROSSO DO SUL. SUPERINTENDÊNCIA DE CONTABILIDADE GERAL DO ESTADO. **Balancos Anuais**. Disponíveis em: <https://www.scge.ms.gov.br/balancos-anuais-2/>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2024.

MATO GROSSO DO SUL. SUPERINTENDÊNCIA DE CONTABILIDADE GERAL DO ESTADO. Arquivos LRF. **Relatórios de Gestão Fiscal (2000-2024)**. Disponíveis em: <https://www.scge.ms.gov.br/arquivos-lrf/>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2024.

MATO GROSSO DO SUL. **Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária**. Disponíveis em: <https://www.scge.ms.gov.br/arquivos-lrf/>. Acesso em: 21 de fevereiro de 2024.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei nº 1.798, de 11 de dezembro de 1997**. Disponível em: <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/448b683bce4ca84704256c0b00651e9d/aba8da0f2b582cf204256bfd00676747?OpenDocument&Highlight=2,1.798>. Acesso em: 18/07/24.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei nº 1.678, de 16 de julho de 1996**. Disponível em: <http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/448b683bce4ca84704256c0b00651e9d/9cd14bed30a5aa3504256dc7005292f9?OpenDocument>. Acesso em: 18/07/24.

MATO GROSSO DO SUL. SUPERINTENDÊNCIA DE CONTABILIDADE GERAL DO ESTADO. **Relatório de Gestão Fiscal, 2º Quadrimestre de 2024**. Disponível em: <https://www.scge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2024/09/Resolucao-SEFAZ-n.-3.408-de-27-de-setembro-de-2024-RGF-2o-Quad-2024.pdf>. Acesso em: 21 de outubro de 2024.

MATO GROSSO DO SUL. SUPERINTENDÊNCIA DE CONTABILIDADE GERAL DO ESTADO. **Relatório de Gestão Fiscal, 3º Quadrimestre de 2021**. Disponível em: <https://www.scge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2022/02/Resolucao-SEFAZ-n.-3.221-de-24.02.22-RGF-Consolidado.pdf>. Acesso em: 21 de outubro de 2024.

DE MELLO, Gilmar Ribeiro; SLOMSKI, Valmor; CORRAR, Luiz J. Estudo dos reflexos da lei de responsabilidade fiscal no endividamento dos estados brasileiros. **Contabilidade Gestão e Governança**, v. 8, n. 1, 2005.

DE MELLO, Gilmar Ribeiro; SLOMSKI, Valmor. Fatores que influenciam o endividamento dos estados brasileiros. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 3, n. 7, p. 78-92, 2009.

MENDES, Marcos. **Crise Fiscal dos Estados: 40 Anos de Socorros Financeiros e Suas Causas**. São Paulo, Brazil: Insper, 2020.

MORA, Mônica. **Federalismo e dívida estadual no Brasil**. 2002.

MORA, Mônica. **Evolução recente da dívida estadual**. 2016.

MORA, Mônica; GIAMBIAGI, Fabio. **Federalismo e endividamento subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual e municipal**. 2005.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Lei complementar no. 101/2000: entendendo a lei de responsabilidade fiscal**. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 2002.

DA SILVA NETO, Alfredo Lopes. **Dívida pública interna federal uma análise histórica e institucional do caso brasileiro**. Universidade de Brasília, 1980.

OLIVEIRA, José Hugo Barbosa. **Uma análise comparativa da sustentabilidade da dívida dos Estados de Alagoas e Sergipe, através do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF)**. 2020.

OMETTO, Ana Maria H.; FURTUOSO, Maria Cristina O.; SILVA, Marina Vieira da. Economia brasileira na década de oitenta e seus reflexos nas condições de vida da população. **Revista de Saúde Pública**, v. 29, p. 403-414, 1995.

PEDRAS, Guilherme Binato Villela. **História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais**. Dívida Pública. A experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial. Disponível em: https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/28684_893377/anexos/4719_237692/09-Parte%201_2.pdf?v=5499. Acesso em: 21 de fevereiro de 2024.

RIGOLON, Francisco José Zagari; GIAMBIAGI, Fabio. **A renegociação das dívidas e regime fiscal dos estados**. 1999.

SALLUM JR, Brasílio; KUGELMAS, Eduardo. O Leviathan declinante: a crise brasileira dos anos 80. **Estudos Avançados**, v. 5, p. 145-159, 1991.

SANTOLIN, Roberto; JAYME JR, Frederico Gonzaga; REIS, Júlio César dos. Lei de Responsabilidade Fiscal e implicações na despesa de pessoal e de investimento nos municípios mineiros: um estudo com dados em painel dinâmico. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 39, p. 895-923, 2009.

SANTOS, Fabrício Gomes. **Dinâmica do ajuste fiscal do Estado do Ceará 2002–2008**. 2009.

SANTOS, T. G. M. et al. Tópicos Especiais de Finanças Públicas. In: BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **2º Prêmio STN de Monografias**. Brasília: ESAF, 1998.

SESSA, Celso Bissoli; VARGAS, Neide César. A Lei da Transparência e a Lei de Responsabilidade Fiscal e sua aplicação ao governo subnacional no Brasil. **Pesquisa & Debate**, v. 27, n. 2 (50), 2016.

SILVA, Anderson Caputo; DE CARVALHO, Lena Oliveira; DE MEDEIROS, Otavio Ladeira (Ed.). **Dívida Pública**: a experiência brasileira. Banco Mundial, 2009.

SODRÉ, Antônio Carlos de Azevedo. Lei de Responsabilidade Fiscal: condição insuficiente para o ajuste fiscal. **RAE eletrônica**, v. 1, p. 1-15, 2002.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa**. São Paulo: Atlas, v. 34, p. 38, 2006.

VERSIANI, Flávio Rabelo. **A dívida pública interna e sua trajetória recente**. Universidade de Brasília, 2003.

WERLANG, Sérgio Ribeiro da Costa; FRAGA NETO, Armínio. **Os bancos estaduais e o descontrole fiscal**: alguns aspectos. 1992.

WOLFFENBÜTTEL, Andréa. O que é? Superávit Primário. **Desafios do Desenvolvimento**, Ano 2, Edição 10. IPEA. 2005. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2065:catid=28. Acesso em: 21 de fevereiro de 2024.

APÊNDICE

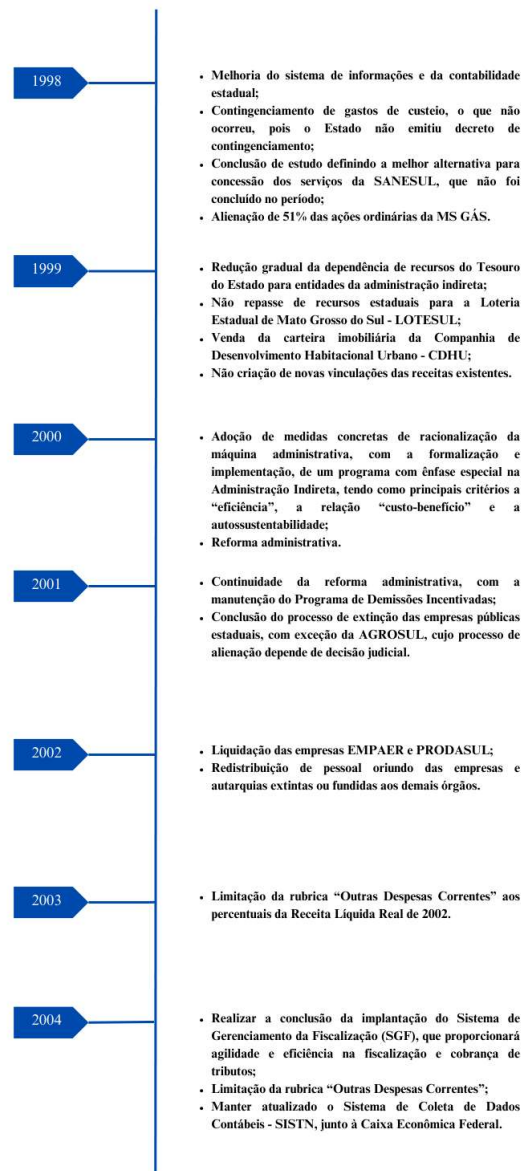
APÊNDICE A

DOCUMENTO	ANO	DATA DE ASSINATURA
Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF) Contrato nº 009/98 STN/COAFI	1998	26/10/1998
Revisões do PAF		
1ª Revisão	1999	30/12/1999
2ª Revisão	2000	18/12/2000
3ª Revisão	2001	08/12/2001
4ª Revisão	2002	29/11/2002
5ª Revisão	2003	22/10/2003
6ª Revisão	2004	26/10/2004
	2005	MS optou por não assinar/revisar o programa neste ano
7ª Revisão	2006	04/10/2006
	2007	MS optou por não assinar/revisar o programa neste ano
8ª Revisão	2008	30/10/2008
9ª Revisão	2009	28/07/2009
10ª Revisão	2010	20/05/2010
	2011	MS optou por não assinar/revisar o programa neste ano
11ª Revisão	2012	06/12/2012
12ª Revisão	2013	22/05/2013
13ª Revisão	2014	24/11/2014
14ª Revisão	2015	22/12/2015
	2016	MS optou por não assinar/revisar o programa neste ano
15ª Revisão	2017	27/12/2017
16ª Revisão	2018	30/10/2018
17ª Revisão	2019	31/10/2019
18ª Revisão	2020	28/10/2020
19ª Revisão	2021	28/10/2021
20ª Revisão	2022	27/10/2022

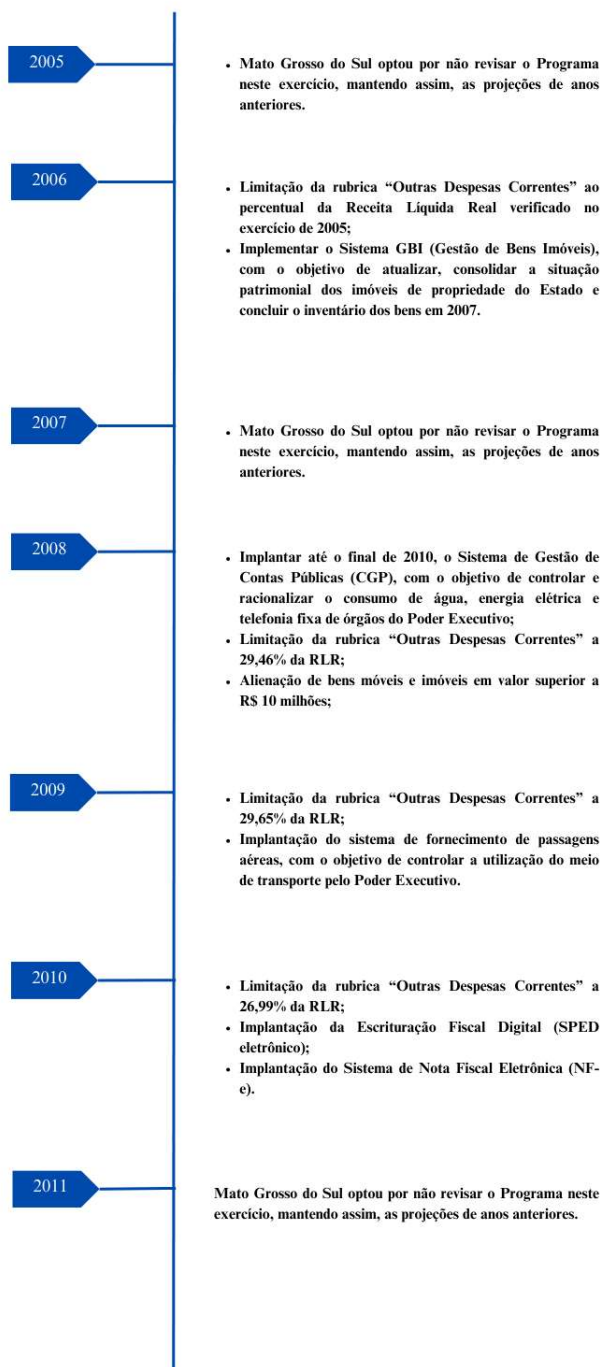
Fonte: Elaborado pela autora (2024).

APÊNDICE B

**Histórico e Demais Proposituras dos Programas
de Reestruturação e de Ajuste Fiscal de Mato
Grosso do Sul**



Histórico e Demais Proposituras dos Programas de Reestruturação e de Ajuste Fiscal de Mato Grosso do Sul



Histórico e Demais Proposituras dos Programas de Reestruturação e de Ajuste Fiscal de Mato Grosso do Sul

