

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E
ORÇAMENTÁRIA NO SETOR PÚBLICO

PEDRO BACCARINI PRAZERES LOPES

AS FINANÇAS PÚBLICAS DE MINAS GERAIS: UMA ANÁLISE DAS REGRAS
FISCAIS E DA ECONOMIA MINEIRA ENTRE 2011 E 2022

Belo Horizonte
2023

PEDRO BACCARINI PRAZERES LOPES

AS FINANÇAS PÚBLICAS DE MINAS GERAIS: UMA ANÁLISE DAS REGRAS
FISCAIS E DA ECONOMIA MINEIRA ENTRE 2011 E 2022

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Administração Financeira e Orçamentária no Setor Público, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito para obtenção do título de Especialista em Administração Financeira e Orçamentária no Setor Público.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Carla Cristina Aguilhar de Souza

Belo Horizonte
2023

L864f

Lopes, Pedro Baccharini Prazeres.

As finanças públicas de Minas Gerais: uma análise das regras fiscais e da economia mineira entre 2011 e 2022 [manuscrito] / Pedro Baccharini Prazeres Lopes. – 2023.

[08], 78 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Especialização em Administração Financeira e Orçamentária no Setor Público) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2023.

Orientador: Carla Cristina Aguiar de Souza

Bibliografia: f. 69-78

1. Finanças Públicas - Minas Gerais. 2. Pandemia - COVID19. 3. Economia - Minas Gerais. 4. Política Fiscal - Minas Gerais. I. Souza, Carla Cristina Aguiar de. II. Título.

CDU 336.1/.5 (815.1)

PEDRO BACCARINI PRAZERES LOPES

AS FINANÇAS PÚBLICAS DE MINAS GERAIS: UMA ANÁLISE DAS REGRAS
FISCAIS E DA ECONOMIA MINEIRA ENTRE 2011 E 2022

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Especialização em Administração Financeira e Orçamentária no Setor Público, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito para obtenção do título de Especialista em Administração Financeira e Orçamentária no Setor Público.

Banca Examinadora:

Prof.^a Dr.^a Carla Cristina Aguiar de Souza (orientadora) – EG-FJP

Belo Horizonte, 21 de setembro de 2023.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar o comportamento das finanças públicas de Minas Gerais entre 2011 e 2022, especialmente o comportamento desta frente à pandemia da Covid-19. Para tanto, inicialmente foi realizado um levantamento bibliográfico e documental para discussão do papel do estado na economia e do federalismo fiscal brasileiro, bem como para apresentar as principais medidas de enfrentamento à pandemia adotadas pelo país e pelo estado de Minas Gerais. Trata-se de uma pesquisa descritiva exploratória com abordagem quantitativa sobre os dados de receitas e despesas, endividamento, resultado orçamentário e limites legais constitucionais, entre 2011 e 2022, disponíveis no Portal da Transparência e na Secretaria de Estado da Fazenda de Minas Gerais. Os resultados obtidos demonstram que as receitas orçamentárias não diminuíram em Minas Gerais, pelo contrário, se expandiram, inclusive durante a pandemia de coronavírus. As despesas tiveram um crescimento durante o período, porém inferior ao das receitas. Em relação à dívida, o Estado de Minas aumentou significativamente o pagamento de juros e amortização da dívida estadual, sobretudo no período da pandemia. Com relação aos limites legais constitucionais, todos se encontram dentro do limite legal.

Palavras-chave: Finanças públicas; Regras Fiscais; Minas Gerais; Covid-19.

ABSTRACT

The present study aims to analyze the behavior of public finances in Minas Gerais during the period of 2011 - 2011, especially during the Covid-19 pandemic. To do that, a bibliographic and documentary survey was carried out to discuss the role of the state in the economy and the Brazilian fiscal federalism, as well as to present the main measures to fight the pandemic adopted by the country and in Minas Gerais. This is a descriptive-exploratory research with a quantitative approach on state budget revenue and expenditure, debt, budget result and constitutional legal limits, between 2011 and 2022, available in the Transparency Portal and in the Secretary of State for Finance of Minas Gerais. The results obtained demonstrate that budget revenues did not decrease in Minas Gerais, on the contrary, they expanded, even during the coronavirus pandemic. Expenses grew during the period, but less than revenues. The debt in the State of Minas significantly increased payments of interest and amortization of the state debt, especially during the pandemic period. About the constitutional legal limits, all are within the legal limit.

Keywords: Public Finances; Fiscal Rules; Minas Gerais; Covid-19.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Receitas e despesas totais de Minas Gerais, de 2011 a 2022, em bilhões de reais (a preços constantes de 2011)	46
Figura 2 - Evolução das Receitas Tributárias por Tributos de Minas Gerais, de 2011 a 2022, em bilhões de reais (a preços constantes de 2011)	49
Figura 3 - Evolução das Receitas de Minas Gerais, de 2011 a 2022, em bilhões de reais (a preços constantes de 2011)	50
Figura 4 - Despesas por função, Minas Gerais (2011, 2022) – participação (%) das funções na despesa total, a preços constantes de 2011	51
Figura 5 - Resultado primário , em bilhões de R\$, Minas Gerais, 2011-2022	54
Figura 6 - Resultado nominal, em bilhões de R\$, Minas Gerais, 2011-2022	55
Figura 7 - Juros e Encargos da Dívida, em bilhões de reais, Minas Gerais, 2011-2022 (a preços constantes de 2011)	57
Figura 8 - Amortização da Dívida, em bilhões de reais, Minas Gerais, 2011-2022 (a preços constantes de 2011)	58
Figura 9 - Estoque da dívida, em bilhões de reais, Minas Gerais, 2011-2022	60
Figura 10 - Relação entre a Dívida Consolidada e a Receita Corrente Líquida, Minas Gerais, 2011-2022	62

Figura 11 - Despesas Totais com Pessoal em relação à Receita Corrente Líquida, em porcentagem, Minas Gerais, 2011-2022 **64**

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Despesas, por categoria econômica e grupo de despesa, em porcentagem da despesa total, Minas Gerais, de 2011 a 2022 **48**

Tabela 2 - Serviços da dívida, em % das despesas totais do Estado, Minas Gerais, 2011-2022 **59**

Tabela 3 - Operações de Crédito e Despesas de Capital (em reais) e sua Relação (em %), Minas Gerais, 2011-2022 **63**

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 CONTEXTO FISCAL NO BRASIL E EM MINAS GERAIS	11
3 A importância do Estado na Economia	19
3.1 O Estado como Agente Econômico	19
3.2 Regras Fiscais	27
4 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO FISCAL DE MINAS GERAIS	44
4.1 Receitas e Despesas	44
4.2 Resultado Fiscal	53
4.3 Endividamento	56
4.4 Limites Legais Constitucionais	61
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	66
REFERÊNCIAS	68

1 INTRODUÇÃO

Os primeiros registros da Covid-19 são de dezembro de 2019, na China. Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) elevou a contaminação por Coronavírus ao grau de pandemia, como resposta à sua rápida disseminação geográfica. Antes mesmo dessa medida, o governo brasileiro já havia declarado, em 03 de fevereiro de 2020, emergência em saúde pública (Portaria nº 188 do Ministério da Saúde) e no dia 06 do mesmo mês editado a Lei Federal nº 13.979 que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus.

Em busca de soluções para amenizar a propagação do vírus, os governos em todo mundo adotaram o isolamento social como medida de contenção da disseminação do vírus. Entretanto, o isolamento gera consequências econômicas ao não permitir o funcionamento de determinadas atividades, sobretudo as não essenciais.

Nesse sentido, a pandemia reacendeu o debate sobre as funções do Estado ao demandar deste uma atuação imediata tanto na expansão dos serviços de saúde para atender ao crescente número de casos, quanto na adoção de uma série de medidas para minimização dos efeitos econômicos, sociais e sanitários da pandemia.

Diante deste contexto, as finanças públicas assumem papel relevante uma vez que o Estado, para cumprir suas funções e garantir o bem-estar social, precisa realizar gastos públicos que, por sua vez, devem ser custeados pelas receitas públicas. Dessa forma, de um lado, a retração da atividade econômica causa repercussões sobre a capacidade arrecadatória, de outro, os gastos são pressionados a expandir para aumentar a capacidade do sistema público de saúde, bem como conceder auxílios financeiros às empresas e às camadas mais vulneráveis da sociedade.

Em um sistema federativo como é o caso do Brasil, a resposta à pandemia exigiu a coordenação entre os diferentes entes, respeitando os limites de competências de cada um deles. Sendo assim, este trabalho tem como objetivo geral analisar o comportamento das finanças públicas de Minas Gerais entre 2011 e 2022, sobretudo frente à pandemia da Covid-19.

Para auxiliar nessa análise foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: a) analisar a dinâmica e a composição das receitas e despesas de Minas Gerais no período de 2011 a 2022; b) avaliar o componente financeiro das despesas públicas do Estado de 2011 a 2022; c) avaliar a dinâmica e os determinantes da dívida pública do Estado de 2011 a 2022; d) estudar como a pandemia de COVID-19 afetou os rumos das políticas econômicas do Estado; e) avaliar os principais pontos do Regime de Recuperação Fiscal, elaborado pelo Governo Estadual; f) observar o histórico das regras fiscais e analisar seu comportamento ao longo do tempo e como se comportam em uma situação emergencial.

A escolha por Minas Gerais se deu por ser um dos estados que recebem a pior avaliação de capacidade de pagamento, juntamente com Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul (Senado Federal, 2020). Minas é um dos estados mais ricos do Brasil, além de possuir uma população economicamente ativa de 11,3 milhões de pessoas (FJP, 2022), e que, além disso, teve uma política de combate a pandemia, especialmente o isolamento social, diferente de outros estados da federação, através do plano Minas Consciente. O Plano foi elaborado para o acompanhamento da pandemia da covid-19 e a criação de protocolos para a retomada gradual e segura das atividades econômicas. Para cumprir os objetivos do trabalho, este está estruturado em cinco capítulos, sendo esta introdução o primeiro deles. O segundo capítulo apresenta um contexto fiscal do Brasil e em Minas Gerais, além de trazer um debate sobre diversas regras fiscais e sua aplicação no Brasil e no mundo. O terceiro busca trazer um referencial teórico sobre o papel do estado na economia. O quarto traz um diagnóstico da situação fiscal de Minas Gerais, analisando o comportamento de diversos indicadores fiscais e orçamentários do Estado no período de 2011 a 2022. E por fim, no último capítulo, são feitas as considerações finais a respeito dos resultados encontrados. Ao final desse trabalho espera-se ter respondido a seguinte questão norteadora: como foi o desempenho das finanças públicas de Minas Gerais durante o período de 2011 a 2022 e como a pandemia da Covid-19 modificou a trajetória dos indicadores fiscais no Estado e o comportamento das regras fiscais?

2 CONTEXTO FISCAL NO BRASIL E EM MINAS GERAIS

No Brasil, o período que se estende de 2003 até 2014 ficou marcado pela orientação na direção de transferências redistributivas da renda e da consolidação de um Estado de bem-estar social, com ampliação do acesso a serviços sociais básicos pela população, como saúde e educação, configurado pelo crescimento dos gastos públicos nessas áreas (CARDOSO, 2017). No tocante ao equilíbrio fiscal, o país contava, neste período, com duas regras para além do arcabouço de legislação fiscal mais amplo da LRF: uma regra de resultado primário¹ (obtenção de superávit primário) e a regra de ouro. A regra de ouro proíbe “a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta” (BRASIL, 1988). Isto é, o país fica impossibilitado de se endividar para custear despesas correntes. Já a regra de resultado fixa, anualmente, na lei de diretrizes orçamentárias, a meta de resultado primário a ser perseguida no exercício a que a lei se refere.

Sob este aparato fiscal e um bom cenário econômico, o país logrou a acumulação de superávits primários até o ano de 2013, com uma substancial melhora nos indicadores de sustentabilidade da dívida pública (em especial Dívida Líquida do Setor Público/PIB) (OZENDA, 2018). Esta situação se reverte a partir do ano de 2014, com o arrefecimento do crescimento, dada a crise internacional, as eleições presidenciais, e também devido ao mix de política econômica adotado, que não foi efetivo em produzir os estímulos necessários e recuperar o nível de produção do país, ainda que tenha produzido um aumento expressivo de renúncias e desonerações fiscais, o que piorou os indicadores fiscais (CARVALHO, 2018). A partir de então, o país passa a incorrer em déficits fiscais, adota ajuste fiscal em 2015 para conter a deterioração das contas públicas que não surte efeito, culminando na aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016 que estabeleceu, em 2016, o teto de gastos públicos por 20 anos a partir de 2017.

¹ Fixada anualmente, na lei de diretrizes orçamentárias, a meta de resultado primário a ser perseguida no exercício a que a lei se refere.

Minas Gerais acompanhou a dinâmica brasileira, onde podemos observar um crescimento das despesas em um ritmo acelerado, acima do ritmo de crescimento das receitas. Houve aumento considerável nos gastos com a previdência estadual, além dos efeitos da guerra fiscal entre as unidades federativas.

O estado mineiro observou em 2013 seu primeiro ano com déficit fiscal desde 1999, quando a gestão de Itamar Franco, respaldado pela LRF, equilibrou as contas do Estado. A partir de 2014, o Estado verificou queda nas receitas, ao mesmo tempo em que a despesa, por ser mais rígida, não arrefeceu na mesma magnitude (TESOURO NACIONAL, 2019).

Minas Gerais registrou, entre 2015 e 2016, resultado orçamentário deficitário isto é, teve despesas superiores ao volume de receitas arrecadadas, tendo como pano de fundo considerável queda dos PIBs estadual e nacional, sucedido de baixo crescimento em 2017 e 2018 (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2020).

O exercício de 2018 foi bastante significativo para a crise fiscal mineira, quando o Governo Estadual também deixou de efetuar os repasses constitucionais obrigatórios de recursos para municípios e ainda deixou de honrar o pagamento do serviço da dívida pública com a União, além do não pagamento dos empréstimos consignados dos servidores, dos prestadores de serviços do ipsemg. Outro fato relevante ocorrido em 2018 foi a incapacidade do Estado em cumprir a vinculação constitucional de recursos destinados à saúde e à educação, deixando de aportar, respectivamente, R\$940 milhões e R\$1,5 bilhão nestas áreas prioritárias. Portanto, o montante da dívida alcançou R\$34,5 bilhões em 31 de dezembro de 2018, sendo R\$28,2 bilhões em restos a pagar² (MINAS GERAIS, 2019).

Além disso, o baixo crescimento para o ano de 2020 previsto pelo governo e pelo mercado deram lugar a projeções de recuo considerável da economia ante as consequências da pandemia causada pela pandemia de covid-19, que impactou de forma significativa a economia estadual e nacional, Tal contexto já traz consequências para a economia mineira, com uma considerável queda de sua arrecadação, situação essa que por ter sido a tônica nos demais entes da federação, culminou numa série de

² Restos a pagar são as despesas orçamentárias empenhadas pelo Governo na vigência do exercício financeiro corrente e que não foram pagas até 31 de dezembro deste mesmo exercício.

medidas para enfrentamento da crise, das quais destaca-se a Lei Complementar nº 173/2020, que dentre outras medidas, estabeleceu que a União, por meio de transferências, iria repor parte das perdas de arrecadação dos Estados (CARDOSO, 2021).

Diante deste cenário, em 2023, Minas Gerais está em processo de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, do Governo Federal. O Regime de Recuperação Fiscal (RRF) foi aprovado pela Lei Complementar 159/2017 e modificado pela Lei Complementar 178/2021. Este foi criado pela União para fornecer aos Estados com grave desequilíbrio financeiro os instrumentos para o ajuste de suas contas. De acordo com o RRF, o desequilíbrio financeiro é considerado grave quando a Receita Corrente Líquida (RCL) anual do Estado é menor do que a variação da Dívida Consolidada ao final do último exercício; quando o somatório das suas despesas com pessoal, juros e amortizações é igual ou maior que 70% da RCL; e quando o valor total de obrigações é superior ao valor das disponibilidades de caixa. Assim, só poderá aderir ao RRF o Estado que cumprir esses três requisitos de entrada. No ano de 2022, segundo o Relatório Anual de Sustentabilidade do Endividamento do estado de Minas Gerais, a adesão ao RRF é vislumbrada como principal meio para propiciar uma trajetória de sustentabilidade das finanças públicas estaduais. A atual gestão enxerga o Regime de Recuperação Fiscal como fundamental para viabilizar o rearranjo das finanças estaduais, visto que as condições para ingressar ao regime propiciaram um alívio financeiro de curto prazo, até que as medidas estruturantes de receita e despesa apresentem o resultado esperado, haja vista que a manutenção das liminares que permitem ao Estado não cumprir as obrigações financeiras dos contratos administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional e dos contratos garantidos pela União depende da adesão do Estado de Minas ao regime, por ser uma condição imposta pelo governo federal à administração pública estadual (MINAS GERAIS, 2021; MINAS GERAIS, 2022).

O RRF foi enviado pelo governo do estado à Assembleia Legislativa de Minas Gerais em 2019, ainda no primeiro ano de mandato do governador. Com um primeiro mandato marcado por dificuldades de articulação com os deputados, o governo

estadual teve dificuldade em aprovar projetos, em especial o RRF, pauta primária para o Executivo.

Com relação às medidas do regime, os Estados ingressantes ficam vetados de conceder reajustes a servidores e empregados públicos e militares acima da revisão anual assegurada pela Constituição Federal, criar cargos, empregos ou funções que impliquem aumento de despesa, reajuste de despesa obrigatória acima do IPCA ou da variação anual da receita corrente líquida e de contratar operações de créditos não previstas na LC 159 (BRASIL, 2017).

Um novo acordo entre estados em situação de déficit fiscal, como Minas Gerais e o governo federal, poderia surtir efeito, como ocorreu nos anos 1990. No entanto, assim como Bova, Carcenac e Guerguil (2014) argumentam que as regras fiscais, por si só, podem não compensar uma má gestão fiscal ou eliminar desequilíbrios estruturais (GUARDIA E GOLDFAJN, 2004).

Em dezembro de 2019 foram registrados os primeiros registros da SARS-CoV-2, doença mais conhecida como novo coronavírus ou covid-19, na China. Já no Brasil o primeiro caso foi registrado em 26 de fevereiro de 2020. Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) elevou à pandemia a contaminação por Covid-19, como resposta à sua rápida disseminação ao redor do mundo. Assim como aconteceu globalmente, a pandemia do novo Coronavírus se disseminou por todas as regiões do país e fez com que os governos das esferas estadual e municipal tomassem medidas de isolamento social, com suas variações em termos de escopo e duração. As medidas de contenção ao vírus e especialmente as medidas de distanciamento social levantou discussões na sociedade sobre o impacto econômico das medidas de isolamento e se estas não estariam sendo adotadas de forma muito intensa ou desnecessariamente.

A crise sanitária levou a uma crise econômica em todas as dimensões da esfera nacional. Segundo o IBGE (2021), o Produto Interno Bruto (PIB) apresentou uma queda de 4,1% em 2020, sendo o maior recuo anual da série histórica iniciada em

1996, interrompendo a recuperação do crescimento econômico registrada a partir de 2017.

De acordo com a Instituição Fiscal Independente (IFI) do Senado Federal, as medidas de enfrentamento à pandemia e a queda expressiva na arrecadação fizeram o rombo nas contas do governo central bater os R\$ 877,8 bilhões — o equivalente a 12,7% do produto interno bruto (PIB). A cifra é 607,3% maior do que os R\$124,1 bilhões de déficit previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2020. Até março, antes da expansão acelerada da pandemia, o déficit primário³ da União foi praticamente nulo. Mas subiu para R\$93 bilhões, em abril, e para R\$126,6 bilhões, em maio.

O Congresso declarou estado de calamidade pública⁴ no início da pandemia, suspendendo a obrigação do governo de cumprir a meta de resultado primário em 2020. O governo também invocou a cláusula de escape do teto constitucional de gastos para acomodar necessidades excepcionais de gastos.

As medidas fiscais incluíram a expansão dos gastos com saúde, apoio temporário à renda de famílias vulneráveis – transferências de renda para trabalhadores informais e de baixa renda (programa Auxílio Emergencial), antecipação do 13º pagamento da aposentadoria, ampliação do programa Bolsa Família com a inclusão de mais de 1 milhão de beneficiários e pagamentos antecipados de bônus salariais para trabalhadores de baixa renda –, apoio ao emprego (compensação parcial para trabalhadores afastados, bem como incentivos fiscais temporários), impostos mais baixos e diminuição de taxas de importação sobre suprimentos médicos essenciais e novas transferências do governo federal para os governos estaduais para apoiar o aumento dos gastos com saúde e como proteção contra a queda esperada nas receitas.

³ Resultado primário: Diferença entre receitas primárias e despesas primárias. Configura-se déficit primário se o resultado for negativo, ou superávit primário, se positivo.

⁴ Estado de calamidade pública: situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido (TJDFT, 2019).

Os bancos públicos expandiram as linhas de crédito para empresas e famílias, com foco no apoio ao capital de giro (as linhas de crédito somaram 4,5% do PIB), e o governo apoiou mais de 1% do PIB em linhas de crédito para pequenas e médias empresas (PMEs) para cobrir custos de folha de pagamento, capital de giro e investimento (FMI, 2021). A maioria das medidas caducou no final de 2020, mas o auxílio emergencial, o programa de apoio ao emprego e o apoio ao crédito às PME foram renovados no segundo trimestre de 2021 e seguem em vigor em 2022.

No dia 12 de março de 2020, o Estado de Minas Gerais declarou Situação de Emergência em Saúde Pública, em decorrência do novo Coronavírus, por meio do Decreto com Numeração Especial 113. O referido Decreto também instalou o Centro de Operações de Emergência em Saúde (COES-MINASCOVID-19) para monitoramento da emergência em saúde pública declarada, o qual é regulamentado pelo Comitê Extraordinário COVID-19 (MINAS GERAIS, 2021).

A estratégia mais utilizada pelos governos de todo o mundo foi o chamado isolamento social, ou seja, a proibição ou restrição de atividades que propiciam o contato entre as pessoas e, principalmente, com potencial de aglomeração. Nesse sentido, apesar de necessária, houve um efeito de paralisação da atividade econômica. A grande maioria dos empreendimentos, excetuando-se aqueles considerados de primeira necessidade, teve seu funcionamento impactado diretamente, seja com grandes restrições no modo de atendimento ou até mesmo a proibição para operar.

Segundo dados da pesquisa “Impactos do novo coronavírus na atividade econômica”, elaborada pela Fecomércio MG, 8 em cada 10 empresas do setor terciário apresentaram prejuízos no estado. Por causa da crise de saúde, 52,3% dos empresários de comércio e serviços precisaram manter o seu estabelecimento fechado em Minas Gerais. Como consequência da suspensão das atividades, 81,4% dos empresários tiveram prejuízos em seus negócios. Entre as principais perdas podemos citar a queda na receita, a diminuição no quadro de funcionários e o acúmulo de estoque. O setor terciário amargou o fechamento de 15.300 vagas, segundo dados do Caged, para o período de janeiro a novembro de 2020.

A taxa de desocupação em Minas Gerais atingiu o patamar de 13,3% no terceiro trimestre de 2020, maior patamar desde o primeiro trimestre de 2017. Esse percentual reflete 1.304.044 pessoas sem emprego no estado. Segundo o IBGE, estima-se que 33,4% das pessoas que estavam empregadas atuavam na informalidade, o que configura em sérios problemas, como produtividade baixa, rendimento auferido menor, menor proteção social e menor arrecadação. Em média, foram demitidos dois funcionários de carteira assinada (CLT) nas empresas mineiras, sendo que em 30,8% destas houve suspensão de contrato de trabalho e 20,6% uma redução da jornada de trabalho com redução de salários. Em dezembro de 2020, 67,1% das famílias encontravam-se endividadas. O indicador de inadimplência, cujo conceito corresponde àquelas famílias que não conseguiram honrar com seus compromissos financeiros até a data de vencimento, encontra-se em patamares bastante elevados. Segundo a pesquisa, 32,3% das famílias encontram-se inadimplentes em dezembro de 2020.

A pandemia de coronavírus trouxe enormes desafios, sobretudo para os entes subnacionais. A retração econômica gerada pelo fechamento do comércio não essencial acarretou em queda na arrecadação própria e aumento das despesas, sobretudo em saúde. Conforme Lewandowski (2020), a pandemia gerada pelo Covid-19 desencadeou um cenário propício para testar os limites do federalismo adotado pela CF/88, idealizado para permitir um desenvolvimento equilibrado, harmônico e integrado entre os entes federativos, por meio da repartição de receitas, em razão de suas atribuições.

Com o fomento institucional do isolamento social, uma das estratégias para interromper a cadeia de transmissão do Covid-19, associada ao aumento da demanda pelo serviço público de saúde, todas as esferas de governo foram desafiadas a gerenciar o interesse público com as receitas em queda e o aumento de despesas sanitárias, de maneira repentina e concomitante. Assim, diante das repercussões econômicas em nível nacional, do maior potencial de arrecadação e endividamento da União, tornou-se incontornável a necessidade de medidas de apoio do governo federal aos entes subnacionais.

Assim, foram transferidos mais de 124 bilhões de reais para estados e municípios no período compreendido entre março de 2020 e outubro de 2021 (TCU, 2022). Minas Gerais, apesar da queda nas receitas próprias, conseguiu manter um superávit primário em 2020 e 2021 (MINAS GERAIS, 2022), graças ao vultoso aporte de recursos do governo federal.

Segundo o Relatório de Garantias Honradas pela União em Operações de Crédito do Tesouro Nacional, a União pagou, em 2020, R\$13,265 bilhões em dívidas atrasadas de estados. O valor é 58,9% a mais que o registrado em 2019, quando a União havia desembolsado R\$8,35 bilhões. Desse total, R\$8,251 bilhões são relativos a atrasos no pagamento do estado do Rio de Janeiro. Em segundo lugar, vem Minas Gerais, com R\$3,176 bilhões cobertos pela União.

3 A IMPORTÂNCIA DO ESTADO NA ECONOMIA

3.1 O Estado como Agente Econômico

Apesar de haver variações do tamanho e do papel que o setor público exerce nos diversos países do mundo, ele é um agente fundamental para o funcionamento das economias. Segundo a teoria das finanças públicas, a existência do Governo é fundamental para guiar, corrigir e complementar a dinâmica do mercado que, sozinho, não é capaz de desempenhar todas as funções econômicas. Stiglitz e Brown (2000) mencionam que o gasto público afeta uma ampla variedade de atividades econômicas, que, em algum momento, teve, tem ou terá algo a ver com a vida cotidiana de cada um, de forma que os serviços públicos beneficiam a todos.

Além disso, determinados bens e serviços possuem características de produção ou consumo que os impedem de serem fornecidos de forma eficiente, bem como o livre funcionamento do mercado não é capaz de assegurar elevado nível de emprego e renda, estabilidade dos preços e crescimento econômico nos níveis desejados pela sociedade, desejando, assim, a ação governamental na tentativa de minimizar e solucionar tais questões (GIAMBIAGI E ALÉM, 2011).

Assim, a Teoria das Finanças Públicas parte do princípio que as falhas de mercado justificam diversas intervenções do estado, que devem ser financiadas. Isto é estudado pela área das Finanças Públicas (GADELHA, 2017). São exemplos mais comuns de tais falhas: poder de mercado, externalidades, bens públicos e informação assimétrica (RESENDE, 2012).

Os bens públicos possuem duas características básicas, quais sejam: serem não rivais e não excludentes (REZENDE, 2006). Isso significa que o seu consumo por parte de um indivíduo, não prejudica o consumo pelos demais, assim como não é possível impedir que determinado indivíduo usufrua de um bem público. Por isso, estes bens são insuficientemente ofertados pela iniciativa privada, já que é impossível determinar o real benefício que cada indivíduo obtém no consumo de um destes bens, fazendo com que as empresas não possuam incentivos para ofertá-los, recaindo este

papel sobre o governo. São exemplos de bens públicos: ruas não congestionadas, iluminação pública, segurança pública e defesa nacional (GIAMBIAGI E ALÉM, 2011).

Por sua vez, externalidades ocorrem quando um agente melhora ou piora a situação de outro agente, porém sem assumir os benefícios (no caso da melhora) ou os custos (no caso da piora) de fazê-lo. Quando isso ocorre, os benefícios marginais sociais diferem dos benefícios marginais privados ou os custos marginais sociais diferem dos custos marginais privados (GRUBER, 2005). Cabe ao Estado intervir para incentivar externalidades positivas através da produção direta e a concessão de subsídios e desestimular externalidades negativas através de impostos, multas e regulamentação (GIAMBIAGI E ALÉM, 2011).

É igualmente frequente a existência de informação assimétrica no mercado, com alguns agentes dispendo de mais informações sobre os produtos e serviços que os consumidores. O papel do estado é tentar reduzir essa assimetria com a criação de leis e fiscalização sobre as informações que devem estar disponíveis ao consumidor, como os rótulos dos alimentos (REZENDE, 2006).

A situação de poder de mercado, por sua vez, acontece quando um agente detém a capacidade de manter os preços de seus produtos acima do nível competitivo, prejudicando os consumidores. É o caso, por exemplo, dos monopólios e oligopólios. O papel do governo é justamente limitar o poder de mercado destas firmas, mediante regulação econômica e políticas antitruste (GADELHA, 2017).

Segundo Cardoso (2019), o Governo conduz sua ação seja como regulador, para fazer frente às falhas de mercado, ou como agente planejador, por meio da política fiscal, que também pode se caracterizar como medida interventiva para impulsionar a demanda, quando adotada de forma reativa às crises econômicas. De acordo com a teoria das finanças públicas, a política fiscal abrange três funções básicas: a função distributiva, que se propõe a promover o ajustamento na distribuição da renda e ofertar bens e serviços para a população menos assistida ou em situação de pobreza; a função alocativa, que busca promover ajustamentos na alocação de

recursos; e a função estabilizadora, que busca promover a manutenção da estabilidade econômica.

Após a crise de 1929 abalar o sistema financeiro global, a visão keynesiana, na qual o impacto do gasto público sobre a demanda agregada e sobre o nível de atividade é semelhante ao do gasto com investimentos privados, ganhou força. Para Keynes (1964), cada real gasto pelo Estado se transforma em renda para a iniciativa privada, que lhe fornece bens e serviços. Com sua renda aumentada pelo valor do gasto público, o agente privado amplia seus próprios gastos de consumo, de acordo com sua propensão marginal a consumir, aumentando, deste modo, a renda daqueles que atendem à sua demanda de consumo, criando por fim um ciclo virtuoso (CARVALHO, 2008).

Nesse contexto, a política fiscal ganhou força e foi usada ativamente na recuperação das principais economias pós crise de 1929 e após a segunda guerra mundial. Nos países em desenvolvimento, em especial na América Latina, políticas desenvolvimentistas, nas quais o Estado, além da função reguladora, exerce ativamente a função planejadora, sendo inclusive produtor de bens essenciais e insumos intermediários, foram fortemente utilizadas (GREMAUD *et al.*, 1996).

A partir da década de 1970, a crítica monetarista à teoria Keynesiana, que a insuficiência de demanda efetiva é a principal característica de economias monetárias capitalistas ganha força. Neste período, a implementação de planos de contingenciamento fiscal, conseguiram, com certo sucesso, diminuir o crescimento da dívida pública nesses países (ALESINA *et al.*, 1999). De maneira geral, planos de consolidação fiscal consistem em adotar uma lei orçamentária e podem ser caracterizados pelo corte de gastos públicos, aumento da tributação ou pela combinação de ambos.

A partir dos anos 1990, uma série de autores como Alesina *et al.* (1999) e Ardagna (2004), passaram a defender a teoria da austeridade expansionista baseados no trabalho seminal de Giavazzi e Pagano (1990). A austeridade expansionista pode

ser definida como a possibilidade dos cortes da despesa pública poderem ter efeitos expansionistas sobre a atividade econômica, através de investimentos privados.

Nos anos 2000, o debate acerca da necessidade do papel ativo da política fiscal e da importância da participação do Governo na economia ganhou novos contornos. A crise de 2008 reacendeu este debate, mostrando o caráter inerentemente instável da economia capitalista, em particular dos mercados financeiros. A maioria dos países utilizou política fiscal expansionista para lidar com os efeitos da crise. No Brasil não foi diferente. Barbosa Filho e Pessoa (2014), Barbosa Filho (2015), Mesquita (2014) e Biasoto e Afonso (2014) defendem que houve uma guinada da política econômica no pós-crise de 2008, que prevaleceu no governo Dilma, e colocam no centro desta mudança a condução da política fiscal expansionista e uma nova visão papel do Estado na dinâmica do crescimento.

Com o recrudescimento da crise econômica nos países europeus e com a piora dos indicadores de endividamento dos países periféricos da Zona do Euro, alguns países, como Grécia, por exemplo, passaram a adotar políticas de austeridade como meio de enfrentamento à crise, trazendo a austeridade expansionista de volta ao cenário. Segundo Neto (2014), o Fundo Monetário Internacional (FMI), quando requerido pelo governo grego, propôs um conjunto de reformas liberalizantes que tinham como objetivo diminuir os gastos do governo, redefinindo o papel do Estado como regulador.

Kneller, Bleaney e Gemmell (1999) analisam como as políticas fiscais impactam os países da OCDE. De acordo com os autores, os gastos do governo são diferenciáveis de acordo com o fato de serem incluídos como argumentos na função de produção privada ou não. Se são, são classificados como produtivos e, portanto, afetam diretamente a taxa de crescimento. Caso contrário, são classificados como gastos improdutivos e não afetam a taxa de crescimento em estado estacionário. Para cumprir com seu objetivo, o estudo adota um painel de 22 países da OCDE, com dados anuais de 1970 a 1995.

Os resultados do estudo de Kneller, Bleaney e Gemmell (1999) sugerem que modificações na estrutura tributária que reduzam as modalidades que provocam mudanças de comportamento dos agentes econômicos (tributação distorcionária) para as formas que não alteram o comportamento dos agentes (tributos não-distorcionais) têm impacto positivo no crescimento. Um aumento nas despesas produtivas, quando financiado por alguma combinação de tributação não-distorcional, melhora significativamente o crescimento, sendo que um aumento na tributação distorcional reduz significativamente o crescimento.

Para Kneller, Bleaney e Gemmell (1999), o impacto da política fiscal no crescimento depende da estrutura, bem como do nível de tributação e despesa do país ou da unidade subnacional em questão. Ainda assim, mesmo se levarmos em conta as estimativas mais baixas do autor, estas sugerem que aumentar o gasto produtivo e / ou reduzir os impostos distorcivos em 1% do PIB pode aumentar modestamente a taxa de crescimento (entre 0,1 e 0,2% ao ano). Assim, os autores concluem que o gasto em investimento produtivo é indutor de crescimento econômico e que a política tributária e o nível das despesas do país são fundamentais para alavancar a taxa de crescimento.

O trabalho de Carmignani (2010) estuda o papel da política fiscal nos países africanos. O autor utiliza um painel de 37 países africanos com observações anuais sobre despesas governamentais no período entre 1960 e 2007. O objetivo do estudo é determinar qual o tipo de regime de política fiscal aplicada nesses países, se é pró-cíclica ou contra-cíclica, e se esta estabiliza ou não suas economias. O primeiro ponto dos autores é que, se a política fiscal tem algum efeito real sobre a economia, isto é, se choques fiscais positivos, seja um aumento nos gastos do governo e / ou uma diminuição na tributação, são expansionistas, eles devem ser usados no sentido contracíclico para alcançar a estabilização. Se, em vez disso, a política fiscal tem efeitos não reais, significa que um choque fiscal positivo é contracionista, portanto um padrão contracíclico de instrumentos fiscais aumenta a volatilidade macroeconômica.

Segundo o estudo, evidências mais recentes sugerem que, em geral, o consumo privado responde positivamente a um aumento nos gastos do governo. Entretanto, a política fiscal é frequentemente pró-cíclica, especialmente em economias emergentes e em desenvolvimento. Na visão do autor, dado seus efeitos predominantemente

keynesianos, a política fiscal na África deve ser usada contra-cíclicamente para estabilizar a economia, ou seja, em períodos de crise econômica, deve-se incrementar o investimento estatal. Todavia, praticamente nenhum dos países da região adota uma postura de política fiscal anti-cíclica. Ao invés disso, muitos países africanos aplicam uma política fiscal pró-cíclica. Isso constitui uma falha no planejamento econômico dessas nações, pois implica que a política fiscal dos países africanos é uma fonte de instabilidade para suas economias, e não uma ferramenta para estabilizar os gastos públicos.

Isto posto, o desenho de novas regras fiscais, o fortalecimento das instituições democráticas e a melhoria do conhecimento empírico e estatístico necessário para entender os ciclos econômicos e sua relação com os déficits e superávits fiscais são exemplos de intervenções que o autor propõe que o continente africano poderia utilizar, de forma geral, para incentivar a adoção de uma postura de política fiscal anticíclica.

Leigh *et al.* (2018) conclui em seu artigo que o regime fiscal nos países da América Latina é tipicamente contracionista no curto prazo. Também, o consumo privado e o investimento normalmente diminuem após a consolidação fiscal, e a taxa de desemprego aumenta. No entanto, o aumento na taxa de desemprego é normalmente menor do que para países desenvolvidos, o que pode refletir a informalidade da economia dos países latino-americanos. Além disso, sugerem que medidas de ajuste fiscal realizadas em períodos de expansão econômica e recessões têm o mesmo efeito sobre a atividade econômica nas economias da América Latina: seus efeitos são contracionistas em ambos os casos.

O surto de coronavírus no mundo resultou em uma crise de saúde pública e uma queda na atividade econômica sem precedentes na história recente. Conter e mitigar a propagação do vírus foi, acertadamente, a primeira prioridade das autoridades públicas, de modo a reduzir a incidência da doença e, assim, também limitar a pressão sobre os sistemas de saúde.

As medidas de contenção e mitigação da doença tiveram impactos econômicos imediatos e profundos. A crise desencadeada pela COVID-19 levou a choques de

oferta e demanda (Guerrieri et al., 2020). As estimativas da OCDE sugerem que a contenção e medidas de mitigação podem levar a um declínio inicial da atividade econômica de cerca de 25% em alguns países, e os gastos do consumidor caindo inicialmente em cerca de um terço - essas são indicações aproximadas dos efeitos diretos das medidas em um contexto de incerteza muito grande sobre o impacto econômico (OCDE, 2020). Para cada mês de confinamento, um cálculo igualmente aproximado sugere que pode ter havido uma perda de 2% do PIB anual.

Chen *et al.* (2021) fez um estudo para 170 países e no que diz respeito às metas de política fiscal, os países dão prioridade aos setores (incluindo o setor da saúde, o setor empresarial e famílias e indivíduos) que são mais relevantes para os impactos da COVID-19. A maioria dos países adotou políticas fiscais para apoiar o setor da saúde com o objetivo de conter e mitigar a propagação do vírus (92 por cento), garantindo a sobrevivência e recuperação das empresas e comércios (91 por cento) e apoiando indivíduos e famílias (88 por cento). Aproximadamente 20% dos países forneceram assistência internacional a países pobres. Menos de 15% dos governos nacionais (por exemplo, China e EUA) oferecem apoio financeiro a governos subnacionais. Voltando para os tipos de ferramentas de política fiscal, descobrimos que as três ferramentas fiscais mais populares são gastos diretos do governo (96 por cento), pagamento direto em dinheiro do governo (84 por cento) e políticas de impostos (mais de 70 por cento). Eles são seguidos por contrato de dívida e alívio (70 por cento), assistência de crédito do governo (62 por cento) e subsídios do governo para empresas (59 por cento).

Líderes em países democráticos são mais propensos a tomar medidas fiscais ativas em tempos de crise nacional de saúde. Isso porque os líderes destes países têm incentivos políticos mais fortes para evitar a ameaça de culpa eleitoralmente prejudiciais, bem como usar situações de emergência nacional como uma oportunidade de demonstrar suas competências (Baekkeskov 2016). Chen *et al.* (2021) sugere uma associação entre o nível de democracia e as metas de política fiscal do setor empresarial e famílias e indivíduos. A pandemia do novo coronavírus apresentou desafios extras para a política fiscal brasileira, dada a necessidade de ampliação de gastos públicos. O Brasil foi atingido por esse choque com as contas públicas já

bastante fragilizadas e com uma dívida substancialmente mais elevada do que a média dos países de grau de desenvolvimento semelhante, ainda assim, o país conseguiu dar uma resposta fiscal satisfatória, tanto do ponto de vista Federal, quanto do ponto de vista dos entes subnacionais (FALCO, 2023).

Além disso, as estruturas governamentais variam entre os países e moldam como as autoridades respondem frente à crise do coronavírus (Yan et al. 2020). Os países centralizados enfatizam a autoridade do governo central e adotam políticas de cima para baixo. Em contraste, governos subnacionais têm sua própria autoridade na elaboração de políticas locais (Goel et al. 2017). Segundo Chen *et al.* (2021), os países com um sistema federalista anunciaram gastos fiscais que representavam, em média, 16% do PIB, em comparação com apenas 5,1% nos países não federais.

No Brasil, no que tange às medidas adotadas pelos governos federal, estaduais e municipais observou-se uma grande heterogeneidade e variedade de posturas, principalmente, quanto às normas de distanciamento social (seguindo orientações da Organização Mundial da Saúde) em contraponto com a flexibilização das atividades para evitar colapso econômico e desempregos, o que gerou um conflito político e uma descoordenação intergovernamental (SARLET, 2021; ABRUCIO, et.al, 2020).

O governo federal desaprovou as medidas de distanciamento social defendidas pelo Ministério da Saúde e adotadas por governos estaduais e municipais. Com a ausência de uma política nacional coordenada, os estados e municípios lideraram as ações para conter a transmissão do vírus (CIMINI *et al.*, 2021). Além disso, o descompasso entre as estratégias federais e estaduais se ampliava à medida que o país começou a enfrentar dificuldades para expandir a infraestrutura (por exemplo, aquisição de equipamentos de teste e ventiladores). Essa incompatibilidade fez com que prefeitos e governadores arcassem com os custos do fechamento das atividades não-essenciais enquanto buscavam ampliar a capacidade de resposta do sistema de saúde.

Além disso, houveram conflitos entre os entes da federação com relação às vacinas, em que diversos governos estaduais anunciaram acordos para fabricação e

compra, e de equipamentos de saúde, como a crise dos cilindros de oxigênio em Manaus, em 2021. Para resolver as descoordenações e conflitos de competência, coube ao Supremo Tribunal Federal (STF), conforme Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6341 e ADI 6343, assinalar que as medidas podem ser adotadas por todos os entes federados, respeitadas as competências. Não há necessidade de um aval prévio da União (SARLET, 2021).

3.2 Regras fiscais

As regras fiscais estabelecem limites ou metas para despesas, receitas, dívida e resultado das contas públicas (EYRAUD et al., 2018). Elas são importantes pois sinalizam o compromisso do governo com a disciplina fiscal. As restrições sobre a política fiscal têm como principal objetivo garantir uma trajetória sustentável para o endividamento público (DAVOODI et al., 2022). Com as evoluções que ocorreram no campo das finanças públicas, verificou-se que no curto prazo as regras também poderiam ser úteis ao evitar políticas pró-cíclicas, que têm potencial de intensificar os ciclos econômicos (AYUSO-I-CASALS, 2012; GBOHOUI e MEDAS, 2022).

Em termos teóricos existem ao menos três justificativas principais para a adoção de regras fiscais. A primeira está associada a garantir a credibilidade necessária para as políticas econômicas e é fruto da controvérsia entre regras e discricionariedade. A segunda decorre da necessidade de garantir a eficácia da política monetária, que só seria alcançada se houvesse disciplina fiscal, conforme a literatura da interação entre as políticas fiscal e monetária, que destaca a importância da coordenação e do alinhamento entre as políticas como forma de garantir a estabilidade de preços (SARGENT e WALLACE, 1981; LEEPER, 1991). O terceiro motivo envolve prevenir o chamado viés deficitário, que são situações em que o saldo das contas públicas tende a permanecer persistentemente negativo devido a existência de incentivos distorcidos por parte dos agentes políticos e a características inerentes às próprias democracias (BUCHANAN, 1967; ALESINA e TABELLINI, 1990; VELASCO, 1997; WYPLOSZ, 2012).

As evidências empíricas comprovam que países com regras fiscais bem desenhadas tendem a alcançar melhores resultados fiscais (DAVOODI et al., 2022). A literatura sobre regras fiscais mostra que não basta adotar qualquer regra, o desenho e a calibragem são elementos importantes para garantir a eficácia das regras fiscais (EYRAUD et al., 2018; BROCHADO et al., 2019; MENDES, 2021a; DAVOODI et al., 2022). Para alcançarem bons resultados, elas devem ter um desenho bem definido, também devem atender alguns atributos desejáveis. Um bom desenho deve levar em consideração ao menos três aspectos principais: a) Garantir que as regras sejam efetivas, isto é, assegurar uma conexão direta das regras com o objetivo fiscal de longo prazo. b) Garantir certa flexibilidade, permitindo a atuação anticíclica da política fiscal. c) Simplicidade, isso implica que o arcabouço fiscal deve ser simples e fácil de ser compreendido pelo público (EYRAUD et al., 2017; DAVOODI et al., 2022).

Já para Kopits e Symansky (1998) e Kell (2001), a regra fiscal “ideal” deve atender a oito critérios: ser bem definida; transparente; simples aos olhos do público; adequada a determinados objetivos; consistente com outras políticas macroeconômicas; suficientemente flexível para acomodar flutuações cíclicas ou choques exógenos; efetiva nos mecanismos de implementação (ou enforceable, na expressão original em inglês) e apoiada por políticas eficientes, como reformas estruturais, que garantam sua sustentação no médio e no longo prazo.

Para Kopits (2007), em sociedades democráticas, o desempenho fiscal reflete não apenas o ciclo econômico, mas também o ciclo político daquela localidade. Como consequência da inconsistência das políticas fiscais ao longo do tempo, decorrente das alterações de ideologias no poder, as tendências nas finanças públicas se caracterizam por déficits constantes, comportamentos fiscais pró-cíclicos e distorções estruturais. Com o tempo, essas características, muitas vezes combinadas com uma rigidez estrutural e pressões demográficas, deram origem a problemas de sustentabilidade da dívida pública.

A maioria dos fatores que contribuem para o aumento da taxa de endividamento já são conhecidos. Esses fatores incluem uma estrutura institucional fraca para

controlar as finanças públicas e depreciação cambial real significativa. De fato, é amplamente reconhecido que são necessárias reformas para aumentar a flexibilidade dos gastos do governo, aumentar a eficiência tributária e reduzir o déficit previdenciário, inclusive sendo discutidas atualmente no Brasil, tanto para o nível federal, quanto para os subníveis administrativos.

Normalmente, o compromisso assumido pelos governos no início de seus mandatos com a disciplina fiscal é abandonado na preparação para a eleição seguinte, quando os políticos se sentem compelidos a aumentar os gastos ou cortar impostos para serem reeleitos. Kopits (2007) avalia que, da mesma forma, as pressões dos grupos de interesse afetam de maneira substancial todos os governos, sem levar em conta o orçamento geral. Esse problema pode ser particularmente grave em um sistema fiscal descentralizado, como é o caso brasileiro, em que governos de nível estadual podem vir a adotar uma postura fiscal expansionista sem levar em consideração seu impacto final no orçamento geral. Implicitamente, esse comportamento pressupõe que o governo central adote uma política que socorra os estados à medida que seus problemas financeiros fiquem insustentáveis.

Em vez de seguirem a regra keynesiana de uma política fiscal contracíclica, os governos centrais, de forma geral, atuam com reduções de impostos e / ou aumentam as despesas durante os períodos de crescimento econômico e restringem as despesas ou aumentam a carga tributária em tempos de crise. Em muitas economias avançadas, a demanda por administrações discricionárias levou a um aumento quase contínuo dos gastos do governo, que, por sua vez, ultrapassam a capacidade de receita, de modo que políticas fiscais exibiram uma postura pró cíclica e um viés de déficit. Um processo semelhante pode ser detectado em alguns países menos desenvolvidos, onde surgiu um viés deficitário com a busca de objetivos de desenvolvimento, no contexto de oscilações nos fluxos de capital e nos preços das mercadorias primárias. A partir dos anos 1980, o reconhecimento desse viés e sua contribuição para o endividamento público, bem como de suas potenciais repercussões adversas no setor privado, levou alguns governos a introduzirem medidas fiscais de médio prazo e programas de consolidação para restaurar a estabilidade macroeconômica.

Mais recentemente, essas medidas foram seguidas por uma mudança para adoção de regras de política fiscal. Um número crescente de países emergentes, inspirados na Lei de Responsabilidade Fiscal da Nova Zelândia, de 1994, passaram a adotar regras fiscais, ancoradas, muitas vezes, em uma Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Estas regras em geral abrangem uma série de obrigações de orçamento equilibrado, limites de dívida e limites de gastos, em vários níveis de governo.

Em muitos países, a LRF foi implementada em conjunto com um regime de política monetária baseada principalmente na forma de metas de inflação. De maneira geral, para manter ou recuperar a sustentabilidade fiscal, vários países introduziram regras, primeiro para reduzir a dívida pública e depois estabilizá-la em uma proporção cautelosa em relação ao PIB. O Brasil foi um destes países, com sua Lei de Responsabilidade Fiscal sendo ratificada em 2000 e adotando grande parte das políticas mencionadas acima, como o regime de metas de inflação (KOPITS, 2007).

Em trabalho de campo, reportado em seu Monitor fiscal (2012) e no paper de Schaechter et al. (2012), a equipe de política fiscal do FMI contabiliza 76 países nos quais, em março de 2012, estavam vigorando regras fiscais, em nível nacional ou supranacional, como a União Europeia. Em termos históricos, a difusão das regras fiscais é um fenômeno relativamente novo, da década de 1990, embora as primeiras experiências de regras fiscais na Europa datam do pós-Guerra e se identifiquem com uma das principais recomendações feitas pelo economista John Maynard Keynes, na época: a separação do orçamento corrente do orçamento de capital com vistas a construir um plano de investimento público de longo prazo que possibilitasse reduzir ou fazer frente às flutuações cíclicas da economia.

O orçamento corrente, dizia Keynes (1936), deveria se manter equilibrado, enquanto as despesas de capital (investimentos) poderiam ser financiadas de forma auto sustentável por meio de endividamento – ideia que, posteriormente, seria cunhada de “regra de ouro”. As regras que emergiram na década de 1990, ao contrário, passaram a impor limites quantitativos e rígidos ao déficit nominal, como foi o caso do Tratado de Maastricht, em 1992, que restringiu o déficit dos países integrantes da União Europeia a 3% do PIB. Além desses limites mencionados, diversos países

também passaram a impor restrições ao endividamento público, às despesas e ainda às receitas (GOBETTI, 2018).

Nos dias atuais, segundo Schaechter et al. (2012), a grande maioria dos países segue regras fiscais múltiplas, ou seja, que buscam limitar mais de um agregado da política fiscal. O mais comum são regras que controlam o resultado fiscal e a dívida pública.

A maioria dos fatores que contribuem para o aumento da taxa de endividamento já são conhecidos. Esses fatores incluem uma estrutura institucional fraca para controlar as finanças públicas e altas taxas de juros reais. De fato, é amplamente reconhecido que são necessárias reformas para aumentar a flexibilidade dos gastos do governo, aumentar a eficiência tributária e reduzir o déficit previdenciário.

Kopits (2001) argumenta que regras para eliminar ou conter déficits orçamentários e reduzir a dívida pública estão ganhando popularidade considerável em várias partes do mundo. Todas essas regras compartilham de pelo menos uma característica em comum: procuram conferir credibilidade à condução de políticas macroeconômicas. Seu objetivo é obter confiança, garantindo que os fundamentos permanecerão previsíveis e robustos, independentemente do governo responsável. Existem, no entanto, diferenças óbvias, como o fato de a credibilidade não ser construída a uma velocidade uniforme.

Em geral, as regras fiscais são preferíveis sobre as demais. Ljungman (2008) argumenta que, anualmente, ou mesmo ao longo de alguns anos, o governo e o parlamento normalmente não têm controle total sobre o resultado fiscal. Mesmo sob regras fiscais estáveis, a receita irá flutuar dependendo do nível de atividade econômica. Compensar essas alterações ajustando bases tributárias ou alíquotas não é uma opção viável no curto prazo. Em termos práticos, dificilmente é possível fazer alterações rápidas na legislação tributária para responder às variações negativas na receita. Normalmente, gerenciar receitas para manter um equilíbrio constante provavelmente produzirá resultados fiscais procíclicos.

Uma condição prévia para a introdução bem-sucedida de uma regra fiscal parece ser o entendimento da necessidade e do compromisso com a sustentabilidade das finanças públicas em instituições políticas. Encontrar o equilíbrio certo entre o que é desejável e o que é prático é um dos desafios fundamentais na elaboração de uma regra fiscal eficaz (LJUNGMAN, 2008).

Quarenta e sete economias em desenvolvimento e emergentes tinham algum tipo de regra fiscal em vigor em 2012, em comparação com vinte e oito economias avançadas. As regras fiscais têm sido frequentemente usadas nestes países para fortalecer os quadros fiscais durante e após momentos de formulação de políticas de estabilização e recuperação econômica (BOVA *et al.*, 2014).

Nas economias emergentes, especialmente na América Latina, a política fiscal pró-cíclica foi utilizada de maneira exacerbada pela exposição a flutuações econômicas acentuadas, devido ao fluxo e refluxo do investimento estrangeiro ao longo do tempo. Também nessa região, a composição das despesas ficou cada vez mais distorcida. Os *booms* econômicos incentivaram o aumento das transferências sociais e das folhas de pagamento do governo. Durante as recessões, ajustes fiscais foram frequentemente realizados com cortes acentuados nos gastos de investimento em projetos de infraestrutura (KOPITS, 2007).

Bova, Carcenac, e Guerguil (2014) exploram a disseminação das regras fiscais nos países emergentes e em desenvolvimento e investigam a relação entre regras fiscais e política fiscal pró-cíclica. Os autores concluem que o maior uso das regras fiscais não protegeu esses países de políticas fiscais procíclicas.

Segundo os autores, a política fiscal nessas economias tem sido em geral prócíclica, com efeitos adversos e desestabilizadores do crescimento e do bem-estar da sociedade. A relação entre regras fiscais e prociclicidade é conceitualmente ambígua. Impor restrições à gestão fiscal podem impedir as autoridades de reagirem ao ciclo financeiro vigente no momento. Os estudos empíricos sobre esse tema são escassos e, em grande parte, limitados a economias avançadas.

Devido ao seu acesso limitado aos mercados financeiros, os governos locais podem não ter escolha a não ser cortar gastos e aumentar as receitas nas recessões, enquanto que, nas expansões, instituições políticas e fiscais inadequadas aumentam

despesas e diminuem impostos. Desvincular as relações entre instituições e resultados de políticas fiscais é praticamente inviável (BOVA *et al.*, 2014).

Estabelecer uma relação direta entre a regra fiscal estabelecida e um determinado resultado obtido é igualmente custoso, pois o que se observa após a implementação das normas pode ser devido a uma série de outros fatores, alguns difíceis de observar. Ainda, mesmo se alguma relação for encontrada, pode haver alguma casualidade (uma boa conduta fiscal pode levar a implantação de uma regra, e não o contrário), porém também pode ocorrer uma correlação espúria entre as variáveis. Todos estes problemas são ainda mais críticos no caso de economias em desenvolvimento, dadas às limitações quanto à disponibilidade e confiabilidade das séries de dados e a provável existência de quebras estruturais, devido à volatilidade política nestes países (BOVA *et al.*, 2014).

Instituições mais sólidas e aprimoradas, particularmente na área fiscal, são frequentemente reconhecidas pela redução de prociclicidade observada em muitos países pobres nos anos 2000. Regras fiscais mais flexíveis e arranjos institucionais mais favoráveis poderiam ajudar a reduzir o viés pró-cíclico associado a estas normas adotadas em países que passaram por reformas monetárias nas últimas décadas (BOVA *et al.*, 2014).

Guardia e Goldfjan (2004) analisaram as regras fiscais e suas aplicações, focando no cenário brasileiro entre 1998 e 2004. Durante este período, diversas reformas na legislação fiscal com consequente melhora nas contas públicas foram registradas, dentre estas a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Os autores argumentam que programas de sustentabilidade da dívida devem ser baseados em cenários de médio e longo prazo. Entretanto, devido ao imediatismo, oscilações do mercado geralmente resultam em avaliações tendenciosas da situação fiscal corrente. Em geral, avaliações objetivas do real cenário são mais viáveis em tempos de normalidade econômica.

Além de leis de responsabilidade fiscal, mais recentemente, diversos países como Holanda, Suécia, Finlândia e o Brasil adotaram um regime de regra de gastos. No caso brasileiro, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, em que ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas

primárias nos três poderes, incluindo Ministério Público e Defensoria Pública da União. A PEC do teto de gastos, como ficou conhecida, decreta que as despesas e investimentos públicos ficam limitados aos mesmos valores gastos no ano anterior, corrigidos pela inflação, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). O Projeto de Emenda Constitucional tem validade inicialmente prevista para os próximos 20 anos, sendo que a partir do décimo ano, o Presidente da República que estiver exercendo o poder poderá alterar esta correção das despesas públicas, por meio de Projeto de Lei Complementar (SALTO E BARROS, 2019).

Do ponto de vista fiscal, a Finlândia, os Países Baixos e a Suécia tiveram um bom desempenho desde a introdução de seus regimes de teto. A Holanda adota um limite de gastos válido por um período de quatro anos e inclui quase todas as despesas, como saúde, seguridade social e o pagamento de juros da dívida pública. Assim como ocorre nos Países Baixos, o regime usado nos países escandinavos possui um período de validade e reavaliação. O regime sueco é válido por três anos, já na Finlândia, o teto é válido por quatro anos. As limitações para o crescimento das despesas atingem hoje cerca de 75% das despesas federais finlandesas. Suécia e Finlândia não impõem valores máximos para os gastos com juros da dívida – o que também ocorre na EC 95 (AMORIM e SANTOS, 2017).

A introdução dos regimes de teto não foi fácil e, em todos os três países, ocorreram repetidas avaliações, com base nas quais foram feitos ajustes. Todos os três países estabelecem seus limites máximos em uma perspectiva de médio prazo (LJUNGMAN, 2008).

O caso brasileiro estipulou uma reavaliação de longo prazo, para daqui 20 anos. Assim, comparativamente com as demais experiências internacionais, pode-se concluir que a regra brasileira foi demasiadamente longa, de modo que este intervalo maior sem avaliação criou uma série de distorções no teto brasileiro, se tornando ineficiente e não cumpriu seus objetivos na totalidade.

Porém, no caso da crise sanitária do covid-19, o Estado brasileiro precisou adotar medidas de garantias de recursos para enfrentamento da situação de calamidade pública. Em função das amarras fiscais impostas pela EC/95, foi preciso criar as condições jurídico-normativas que permitissem usar recursos públicos para

além do estabelecido no teto dos gastos. Aprova-se, então, a Emenda Constitucional nº 106/2020, que institui o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia, e permite flexibilizar as regras fiscais (CASTELAR E MATOS, 2023).

Em 2023, foi aprovado o Novo Arcabouço Fiscal, proposto pelo governo por meio do Projeto de Lei 93/2023. Este é um conjunto de regras fiscais e medidas que, em suma, buscam impedir que o governo gaste mais do que arrecada. Para tanto, a principal regra apresentada estipula que as despesas cresçam até 70% do total da variação real da receita com a arrecadação de impostos entre julho e junho.

Ao mesmo tempo, as estimativas do mercado financeiro contemplam crescimento da dívida pública brasileira nos próximos anos, ao contrário das projeções do Tesouro Nacional e do que prevê o Novo Arcabouço, atingindo 89,1% do PIB em 2032. Em junho de 2023, a dívida pública permaneceu em 73,6% do PIB.

Há ainda outra regra, baseada na economia anticíclica, que permite gastar mais em momentos de economia mais fraca, em que a arrecadação é menor. Porém, quando a economia estiver em alta, a norma impede que isso se transforme em mais custos (SANTOS E BITTENCOURT, 2023).

A Comissão Europeia (CE) retomou o processo político de revisão das regras fiscais da União Europeia, que foram suspensas até 2023 com o objetivo de acomodar maiores gastos governamentais para amortecer o impacto da crise causada pela pandemia do coronavírus. Os países membros poderão injetar em suas economias recursos públicos necessários para lidar com os efeitos socioeconômicos do vírus sem a necessidade de obedecer aos limites de gastos e de endividamento.

É interessante notar que os regimes de teto, no caso dos países europeus, foram usados para manter a estabilidade, não para criá-la. Outra diferença dos casos europeus para o brasileiro se dá através do fato dos limites máximos não serem regulados na legislação e não haver sanções pré-determinadas por exceder o teto. A confiança unicamente em um compromisso político não parece de forma alguma ter diminuído o significado associado ao cumprimento dos limites máximos. Apenas o desejo de manter uma tranquilidade e estabilidade fiscal parecem ser incentivos suficientes para o cumprimento nesses países (LJUNGMAN, 2008).

Outra questão importante em relação às regras fiscais está relacionada à descentralização do sistema fiscal em muitas economias. Em sistemas descentralizados, as regras são geralmente estabelecidas separadamente entre os níveis nacional e subnacional de governo e, em geral, existe uma necessidade de ajuste fiscal que não pode ser cumprida apenas pelo governo central. Ljungman (2008) indica que existem duas abordagens alternativas para o desenho de regras de política fiscal no nível subnacional (estadual): abordagem autônoma e coordenada. Sob a abordagem autônoma, a iniciativa de estabelecer regras de política fiscal recai sobre os governos estaduais individualmente e, na abordagem coordenada, todos os governos subnacionais estão sujeitos a regras uniformes sob a vigilância de uma autoridade central.

De maneira geral, o autor conclui que regras de política fiscal são medidas necessárias, porém não suficientes para equilibrar as contas públicas e concretizar um ajuste fiscal duradouro. Para que isso aconteça, é necessário um pacto federativo, no caso de regimes descentralizados, além de uma melhor compreensão acerca dos dados e de como cada medida de ajuste fiscal vai impactar a economia. Também, seria necessário avaliar continuamente o regime de política fiscal adotado.

No caso do Brasil, o federalismo fiscal é do tipo integrado, o que torna essencial levar em consideração os preceitos da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) para esse tipo de sistema: necessidade de instituições para coordenar e harmonizar a política fiscal, regras uniformes impostas pelo governo federal e possibilidade de socorro financeiro do governo central quando necessário (ROCHA, 2019).

Segundo Rocha (2019), o equacionamento da crise fiscal em curso no Brasil e nas unidades federativas deveria tomar como base as reformas introduzidas pelo governo alemão em 2010, que teve como alicerces a concessão de auxílio financeiro aos estados, a aprovação de novas regras fiscais e a criação de um conselho de estabilidade, dedicado à coordenação do processo de recuperação dos estados alemães.

O conselho de estabilidade alemão é um órgão que reúne os governos federal e dos dezesseis estados membros. Foi estabelecido em 2010 como parte de um conjunto

de reformas do sistema federativo do país. Juntamente com os limites de endividamento, o conselho tem como objetivo salvaguardar a sustentabilidade de longo prazo dos orçamentos públicos dos dois níveis de governo.

Uma das principais tarefas do conselho é monitorar regularmente os orçamentos federal e estaduais. Em particular, o conselho acompanha os orçamentos dos governos federal, dos estados e das autoridades locais, e dos fundos de seguridade social, para garantir que, conjuntamente, cumpram o limite superior do déficit estrutural das administrações públicas, estipulado na Lei de Princípios Orçamentários. Em caso de iminente emergência orçamentária em qualquer estado ou no próprio governo federal, o conselho cria um comitê de avaliação para examinar o problema e organizar um programa de ajuste com o governo da entidade afetada (ROCHA, 2019).

Rocha (2019) entende que, para o Brasil e suas unidades federativas, o Conselho de Gestão Fiscal (CGF), previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), poderia desempenhar esse papel de coordenar o processo de recuperação. Porém, sua implantação permanece pendente mesmo após vinte anos. Caberia ao CGF coordenar o ajuste fiscal dos governos estaduais e municipais, harmonizar as interpretações sobre as regras fiscais e demais normas contidas na LRF e divulgar estatísticas padronizadas, baseadas em normas contábeis fixadas pelo próprio conselho.

O CGF está previsto no art. 67 da LRF. A este compete acompanhar e avaliar, de forma permanente, a política e a operacionalidade da gestão fiscal. O Conselho deverá ser constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade. Dentre seus objetivos estão harmonizar e coordenar os entes da Federação, disseminar práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal, e divulgar análises, estudos e diagnósticos.

O CGF, diferentemente do *Stabilitätsrat*⁵, não possui qualquer ascendência sobre os entes federados em assuntos relacionados com gestão financeira e orçamentária. Tampouco pode-se acordar programas de ajuste fiscal com as partes interessadas. Enquanto o conselho alemão é especializado em assuntos econômicos, contando com a presença das principais autoridades dos governos federal e estaduais dessa área, o brasileiro conta com uma representação variada e sem atribuições executivas (ROCHA, 2019).

A falta de uma instância revisora das decisões das cortes de contas representa um obstáculo para o objetivo de harmonizar e coordenar as regras contábeis empregadas pelos entes federados. Paradoxalmente, a mesma federação que admite tão poucos espaços para inovações legais e institucionais por parte dos governos subnacionais, interditando experimentações potencialmente benéficas, acabou consagrando, pontualmente, uma autonomia que tem se revelado perniciososa (ROCHA, 2019).

Para Kopits (2001), uma questão-chave a ser tratada em um sistema descentralizado é a aplicação das regras fiscais nos níveis subnacionais do governo. O caso de regras subnacionais é particularmente importante quando um país, como o Brasil, é confrontado com uma importante tarefa de ajuste fiscal que não pode ser feita somente pelo governo central. O princípio fundamental subjacente a estes argumentos é que regras - e mais amplamente legislação de responsabilidade fiscal – precisam ser impostas no nível governamental correspondente. Assim, se num sistema unitário são formuladas políticas e decisões somente no nível nacional ou central, em um sistema federal, eles são dispersos entre os níveis nacional e subnacional.

A elevação dos gastos públicos pode representar tanto uma tentativa de sinalizar competência por parte dos governantes quanto um fator de oportunismo, de manipulação política com fins puramente eleitoreiros. Para Borsani (2001) os eleitores recompensam as políticas expansionistas, que propiciam melhores oportunidades de

⁵ *Stabilitätsrat* (ou Conselho de Estabilidade): É uma instituição conjunta entre o Governo Federal Alemão e seus Estados da Federação, dedicada à coordenação do processo de recuperação fiscal de Estados em necessidade.

renda e trabalho e estimulam a atividade produtiva. Fazem isso através do voto, que serve como uma ratificação do governo e dos projetos que devem ter continuidade.

Uma condição crítica adicional para o bom funcionamento subnacional de regras é que os desequilíbrios verticais (regionais) subjacentes sejam amplamente compensados através de um mecanismo adequado de transferências intergovernamentais. Essas transferências devem ser determinadas, se possível, por indicadores de necessidades de despesas e capacidade tributária em cada Estado, consistente com uma atribuição clara de funções de gastos e fontes de receita (KOPITS, 2001).

A EC 95/2016 gera um grande debate público e acadêmico. De um lado, advogam que a regra pode ter beneficiado a dinâmica dos juros, concedendo tempo ao governo e ao parlamento para avançar nas medidas necessárias ao controle da trajetória da dívida pública (SALTO E BARROS, 2019). De outro, muitos criticam o fato do teto de gastos ter elevado custo social, com impacto no aumento da pobreza e desigualdade, devido a queda nos recursos destinados à saúde e educação (Rossi *et al.*, 2019).

Giambiagi e Pires (2022) observaram que a despesa, líquida de transferências a Estados e Municípios, era de 11 % do PIB em 1991 e passou a ser de quase o dobro disso, alcançando 20 % do PIB em 2016, quando a regra do teto foi aprovada, exatamente para coibir essa trajetória. A consequência dessa expansão foi uma combinação, ao longo de duas décadas e meia, de tendência à piora fiscal, aumento da carga tributária e pressão sobre o endividamento público, revertida depois de 2016.

O estudo realizado por Horta e Giambiagi (2019) analisa as dificuldades de sustentação da regra no contexto da época e, mesmo antes da crise causada pela pandemia, os autores já chegavam à conclusão de que será virtualmente impossível obedecer ao teto à risca até 2026 e que é inevitável a flexibilização da regra.

O Conselho Nacional de Saúde (CNS) encaminhou à Advocacia-Geral da União (AGU) informações sobre os efeitos da Emenda Constitucional nº 95 no enfrentamento ao novo coronavírus. O documento apresenta justificativas, de natureza orçamentária e financeira, que mostram o desfinanciamento federal do SUS apurado a partir de 2018, quando entrou em vigência a nova regra de cálculo do piso federal do SUS

estabelecida pela emenda. Segundo o levantamento apresentado pela Comissão de Orçamento e Financiamento (Cofin) do Conselho Nacional de Saúde, as perdas de recursos federais no SUS, apuradas até 2022, foram de R\$36,9 bilhões (CNS, 2022)

Souza (2021) comenta que, em 2021, pela primeira vez desde a promulgação da emenda EC 95, o teto está sendo efetivamente restritivo e tornou o processo de negociação do orçamento federal difícil. Mais do que nunca, especialmente devido à pandemia, a discussão acerca de prioridades se tornou essencial para poder decidir o que deve compor o precioso espaço para gastos. Os gastos com o combate à covid-19 não afetaram o teto devido a sua classificação como créditos extraordinários, porém tendo em vista a delicada situação da economia no país, os incentivos a manobras para burlar o teto aumentaram.

A “PEC dos Precatórios” (PEC 23/2021) alterou a indexação original do teto - o teto de gastos passa a ser corrigido pela inflação de janeiro a dezembro, abriu espaço de aproximadamente R\$ 65 bilhões no Orçamento de 2022, que foram usados, em parte, para financiar o programa Auxílio Brasil. A pandemia de covid-19 colocou em dúvida a real efetividade da EC 95/2016, na medida em que conteve os gastos em diversas áreas essenciais para o combate ao vírus, como o Sistema Único de Saúde e as transferências de renda.

Diante do exposto em relação às regras fiscais, três grandes lições emergem. Primeiro, governos com uma forte reputação de prudência fiscal não precisam ser restringidos por regras. Segundo, nos países onde essa reputação está ausente, as regras fiscais podem fornecer uma estrutura política útil e, com o tempo, contribuir para a estabilidade e crescimento. Terceiro, para aumentar sua utilidade, as regras fiscais precisam estar bem desenhadas nos níveis nacional e subnacional do governo, combinando simplicidade, flexibilidade e critérios orientados para o crescimento; além disso, devem ser implementadas de maneira transparente, com o apoio de uma apropriada infraestrutura institucional.

Este terceiro ponto é crucial para o atual debate sobre regras fiscais no Brasil e para seus desdobramentos nas esferas subnacionais, como Minas Gerais, tema deste estudo. A regra do teto de gastos foi desenhada para o Governo Central de um país com sistema federativo. Trata-se de uma regra rígida, que considera gastos de forma

homogênea, com grande viés de pró-ciclicidade e com um período demasiadamente longo para que algum tipo de reavaliação possa ser realizado. Essas características se contrapõem àquelas indicadas como boas práticas na literatura e destoam das experiências dos países europeus que adotaram um teto para a despesa, conforme foi exposto. Porém, o Novo Arcabouço Fiscal trás uma abordagem anticíclica, trazendo uma visão antagônica ao teto de gastos, regra fiscal vigente anteriormente. Assim, o governo federal terá respaldo legal para complementar as rendas dos entes subnacionais em momentos de crise.

A regra de crescimento real zero para as despesas das unidades subnacionais herdaria os mesmos problemas elencados associado à regra do Governo Central: demasiada rigidez e deteriora a capacidade de planejamento econômico do Estado, em especial devido à inclusão dos investimentos públicos na regra, o que pode prejudicar o crescimento de longo prazo. Ainda, mesmo do ponto de vista de curto e médio prazo, a necessidade de uma política fiscal ativa para a recuperação econômica pós-covid é iminente.

Visto que a regra para o Governo Central não tem a capacidade de equacionar o problema da situação fiscal dos Estados, as discussões anteriores à crise da pandemia de Covid-19 situavam-se em torno de estender a regra do teto de crescimento real zero das despesas primárias às unidades federativas, entre outras medidas, propostas no Regime de Recuperação Fiscal. Minas Gerais se encontra, no início do ano de 2023, em estágio de discussão e tentativas por parte do Governador para a implementação do plano, porém sem conseguir chegar a um acordo com a Assembleia legislativa do Estado para sua aprovação. A pandemia de coronavírus demonstrou que uma regra fiscal rígida, como a brasileira, compromete a atuação do Estado no enfrentamento de situações emergenciais e inesperadas, sendo necessária a aprovação de medidas emergenciais para que gastos para o combate ao covid-19 sejam classificados como emergenciais e fujam do teto.

As regras fiscais são um importante meio de ajuste e controle das políticas fiscais, porém, precisam ser respaldadas por medidas que levem ao crescimento econômico no longo prazo, e não a um ciclo vicioso de crises e períodos de bonança. Diante deste contexto, as finanças públicas assumem uma função essencial, uma vez

que o Estado precisa cumprir suas funções e garantir o bem-estar social, além de corrigir e complementar a dinâmica do mercado que, sozinho, não é capaz de desempenhar todas as funções econômicas. Para isso, precisa realizar gastos públicos que, por sua vez, devem ser custeados pelas receitas públicas.

4 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO FISCAL DE MINAS GERAIS

Esta seção irá apresentar e analisar diversos elementos que compõem a política fiscal do Estado de Minas Gerais entre 2011 e 2022, tais como Receitas e Despesas Totais, Previdência e Resultado. Os dados apresentados serão analisados para elaborar um diagnóstico da situação fiscal do Estado.

4.1 Receitas e Despesas

Para uma administração pública eficiente, é importante para um governo conhecer suas receitas e suas despesas, e se o orçamento está compatível com os montantes dessas variáveis. As receitas públicas são o montante total em recursos recolhidos pelo Tesouro Nacional e que serão incorporados ao patrimônio do Estado. Essas receitas servem para custear as despesas públicas e as necessidades de investimentos públicos.

As receitas públicas se classificam em receitas correntes e receitas de capital. As receitas correntes são arrecadadas dentro do exercício financeiro, ou seja, de 1º de janeiro a 31 de dezembro e constituem instrumento para financiar os programas e ações correspondentes às políticas públicas. Os tributos arrecadados pelos estados da federação, estão o Imposto sobre Mercadorias e Serviços (ICMS); o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) e o Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação (ITCD) são alguns exemplos dessas receitas.

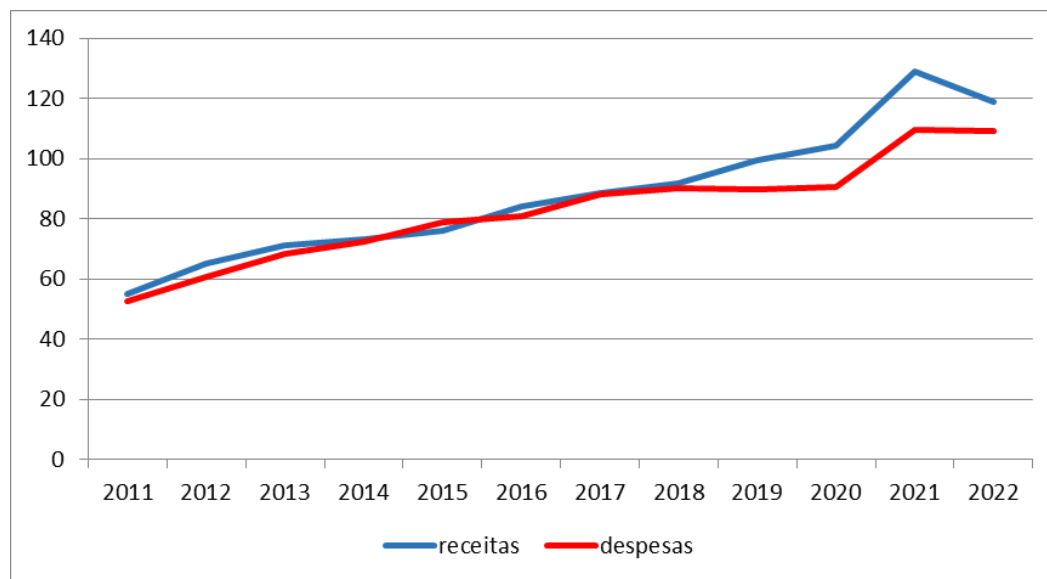
Já as receitas de capital é a soma da realização de recursos financeiros oriundos da constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; dos recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender às despesas classificáveis em Despesas de Capital. As receitas de capital são: Operações de Crédito, Alienação de Bens, Amortização de Empréstimos, Transferências de Capital, outras Receitas de Capital.

Nos períodos de expansão econômica do Estado, ainda que com crescimento elevado, as despesas permaneceram em patamar inferior ao das receitas. A partir de

2014, as receitas caem acentuadamente, seguindo o padrão nacional devido à crise econômica, que foi fruto de uma combinação de choques de oferta e demanda resultado de erros de política econômica (BARBOSA, 2017). As despesas mostram comportamento mais rígido, ainda que tenha havido desaceleração no seu crescimento comparativamente aos períodos anteriores. Ao contrário do que se tem argumentado (BARBOSA *et al.*, 2019), os déficits no orçamento de Minas Gerais nos períodos recentes se devem, principalmente, à queda das receitas do estado, e não ao crescimento descontrolado dos gastos.

A partir de 2018 as despesas se mantiveram estáveis, sobretudo graças às ações do Estado voltadas ao corte de gastos desnecessários e às melhorias na gestão destas (MINAS GERAIS 2022), e as receitas continuaram seu padrão constante de crescimento, gerando superávits primários. Em 2020, com o advento da pandemia de Covid-19, tanto as receitas quanto as despesas crescem abruptamente, devido aos massivos gastos com saúde e políticas públicas distributivas e as transferências aos entes subnacionais do Governo Federal, porém sempre com as receitas mantendo um saldo superior ao das despesas (Figura 1).

Figura 1 - Receitas e despesas totais de Minas Gerais, de 2011 a 2022, em bilhões de reais (a preços constantes de 2011)



Fonte: Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais

Pode-se notar um enrijecimento das despesas do Estado até 2018 pelo constante aumento da participação das despesas correntes⁶ em relação às despesas totais, chegando a 97% do total. Podemos citar também a diminuição de participação da categoria investimentos, um grupo de despesas discricionárias (tabela 1). Em 2011, estes gastos correspondiam a 5% do total, já em 2018 correspondem a apenas 1% da despesa total. (tabela 1). A partir de 2019, podemos observar uma queda na participação das despesas correntes no total, caindo 11 pontos percentuais em apenas 5 anos, chegando a 86% em 2022. Por sua vez, as despesas de capital tiveram sua participação aumentada para 14% em 2022. Podemos destacar os investimentos, que passaram de 1% em 2018 para 10% do total das despesas de capital em 2022. Isso nos mostra a preocupação crescente do Estado em diminuir a participação das despesas não discricionárias e aumentar a produção e geração de novos bens ou serviços que integrarão o patrimônio público, além da atração de novos negócios com sede no Estado.

Somente em 2022, foram formalizados 183 empreendimentos com volume total de investimentos de R\$81,4 bilhões, 80% a mais do que a meta para o ano. Esse foi o segundo melhor desempenho de atração de investimentos da história de Minas, desde 1998, quando essa medição foi iniciada, atrás somente do ano passado, que registrou R\$104,3 bilhões (MINAS GERAIS, 2023). Como investimentos próprios, o governo estadual aportou recursos volumosos em saúde, educação e infraestrutura, como rodovias e ferrovias (MINAS GERAIS, 2023). Podemos citar o programa Minas Amiga do Investidor, que busca ampliar e diversificar o acesso a investimentos produtivos e a fundos setoriais de financiamento em condições vantajosas, aumentando a competitividade de Minas Gerais para atração de investimentos. Segundo a Secretaria de Desenvolvimento Economico (Sede), o programa acumula R\$ 129 bilhões em protocolos firmados, com garantia de mais de 61 mil empregos diretos, em 287 projetos nos mais diversos segmentos, como alimentação, energia solar e bebidas.

⁶ Categoria econômica da despesa que agrupa os vários detalhamentos peculiares às despesas de custeio das entidades do setor público e aos custos de manutenção de suas atividades, tais como as relativas a: vencimentos e encargos com pessoal, compra de bens de consumo, serviços de terceiros e manutenção de equipamentos.

Tabela 1 - Despesas, por categoria econômica e grupo de despesa, em porcentagem da despesa total, Minas Gerais, de 2011 a 2022

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Despesas Correntes	90%	88%	86%	89%	93%	96%	97%	95%	94%	93%	89%	86%
Pessoal e encargos sociais	48%	47%	46%	52%	57%	58%	57%	58%	57%	56%	53%	54%
Outras despesas correntes	43%	42%	40%	37%	37%	38%	40%	45%	46%	33%	33%	23%
Despesas de capital	10%	12%	14%	11%	7%	4%	3%	5%	6%	7%	11%	14%
Investimentos	5%	4%	4%	4%	2%	2%	1%	1%	3%	2%	6%	10%
Amortização da dívida	3%	7%	8%	4%	4%	2%	1%	3%	3%	4%	3%	3%
Inversões financeiras	1%	1%	2%	2%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	2%	2%
Total (Despesas Correntes + Despesas de Capital)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

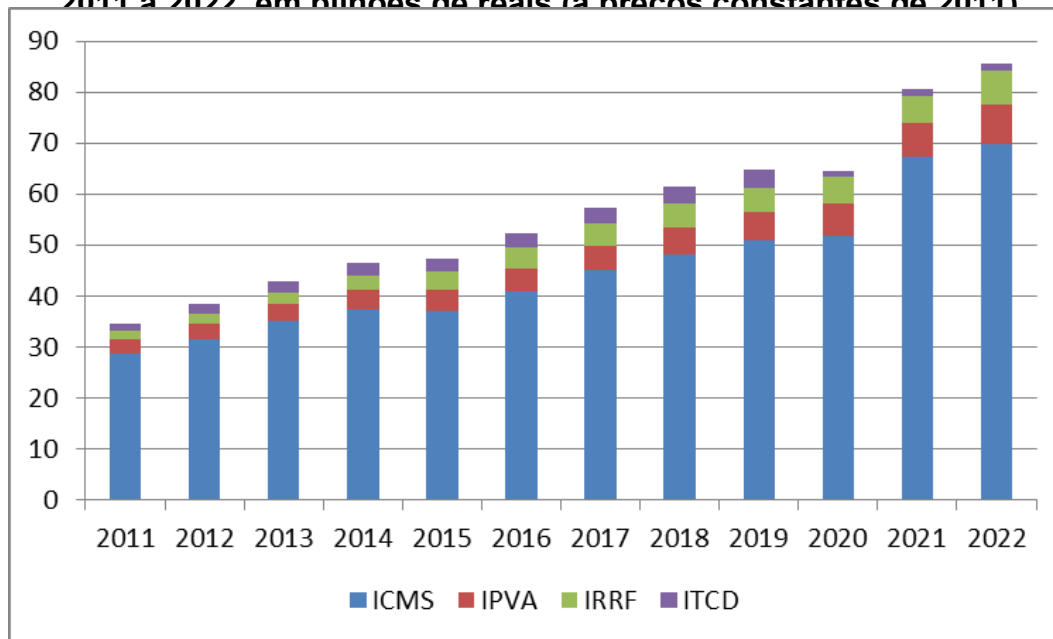
Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal - SEF/MG

Analisando a figura 2, podemos ver que o maior volume de recursos é decorrente do ICMS que, em 2022, representou 81% do valor das receitas tributárias, segundo o Portal da Transparência (2023). As despesas públicas, por sua vez, representam os gastos do governo nas diversas atividades e programas que compõem o orçamento público. Nos períodos de expansão econômica do Estado, ainda que com crescimento elevado, as despesas permaneceram em patamar inferior ao das receitas.

Nos últimos anos foi notável o aumento da receita tributária no Estado, porém a dependência das receitas tributárias caiu. Em 2019, as receitas tributárias foram responsáveis por 62% da arrecadação estadual, já em 2022 estas eram responsáveis por 59% das receitas estaduais. Porém, os impostos, taxas e contribuições de melhoria ainda representam uma parcela significativa das arrecadações de Minas, sobretudo do ICMS. Levando em conta o caráter de dependência destes impostos à atividade econômica, gera um problema ao desempenho fiscal do Estado em períodos de recessão ou estagnação da economia. Podemos ver um aumento nominal significativo nas receitas tributárias em 2021 e 2022. Isso se deve em razão da retomada das atividades econômicas após o período mais restritivo das medidas de enfrentamento à pandemia de Covid-19 e do incremento na arrecadação de ICMS, graças ao retorno do comércio e de diversos serviços não essenciais em 2021.

Podemos citar também o acordo firmado entre União, Estados e Distrito Federal a respeito da cobrança do Imposto sobre Comercialização de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre combustíveis e energia. A decisão classificou estes itens como produtos essenciais e reduziu e unificou o imposto incidente sobre os combustíveis em 17%. Segundo a Secretaria de Estado de Fazenda (SEF/MG), para os cofres públicos esta redução vai representar R\$ 12 bilhões a menos em arrecadação tributária.

Figura 2 - Evolução das Receitas Tributárias por Tributos de Minas Gerais, de 2011 a 2022 em bilhões de reais (a preços constantes de 2011)

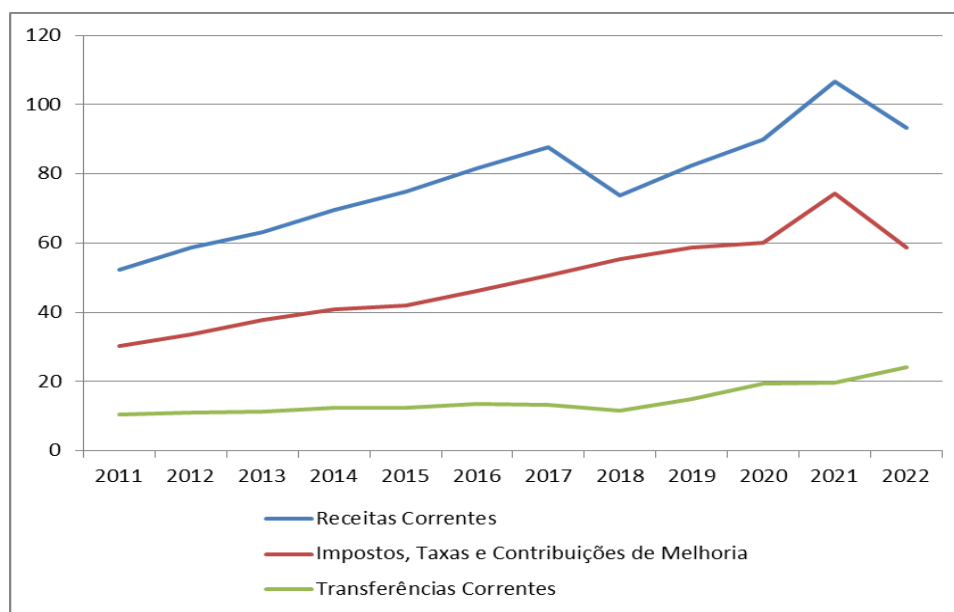


Fonte: Evolução Anual da Arrecadação - SEF/MG, 2022

O comportamento das receitas tributárias seguem o mesmo padrão das receitas totais. De 2011 a 2022, Minas registrou um aumento de 40% nas receitas decorrentes de tributos. Em 2015 observamos uma queda nas receitas correntes, acompanhando a crise econômica nacional.

Entre 2018 e 2021, a receita corrente cresceu, de forma substancial até o ano de 2021, em que tivemos uma queda abrupta tanto na arrecadação própria quanto nas receitas correntes de uma forma geral. Já as transferências tiveram um salto a partir de 2018, mas, sobretudo em 2021, devido a enormes volumes de transferências realizadas pelo governo federal aos estados para mitigar a queda de arrecadação decorrente da pandemia.

Figura 3 - Evolução das Receitas de Minas Gerais, de 2011 a 2022, em bilhões de reais (a preços constantes de 2011)



Fonte: Evolução Anual da Arrecadação - SEF/MG, 2022

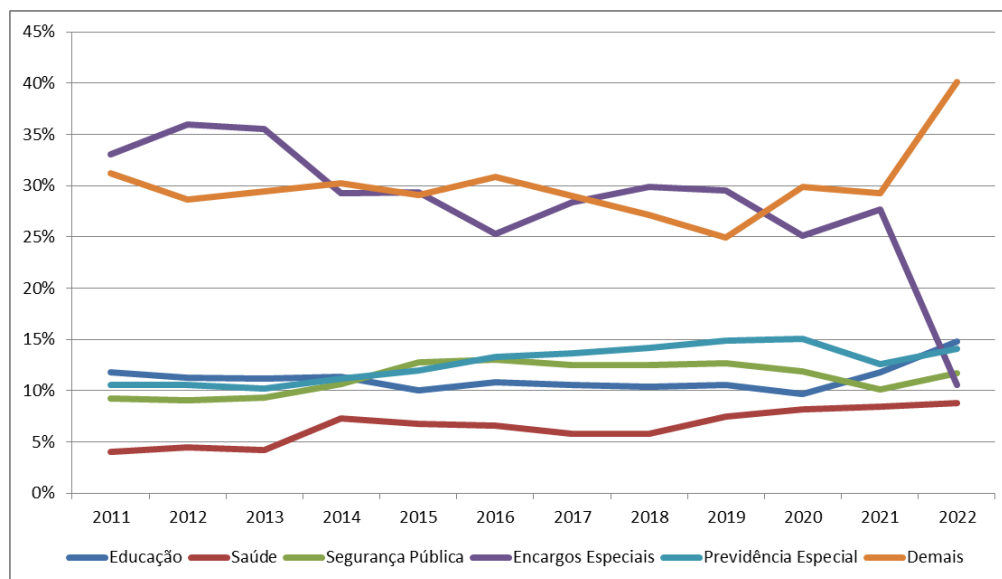
Quando se analisa as despesas do Estado por função⁷ (figura 4), observa-se que as funções que apresentaram um maior crescimento de participação foram previdência social, saúde e educação. A saúde mais que dobrou sua participação, saindo de 4% em 2011 para 8,7% em 2022. Ressalta-se também a queda substancial dos encargos especiais, diminuindo de 25% para 10% no intervalo analisado.

Segundo relatório da Secretaria de Fazenda do Estado de Minas Gerais, em 2022, 78,69% das despesas executadas na função Encargos Especiais são direcionadas para aporte ao RPPS e para o serviço da dívida. Importante destacar, também, que as despesas de serviço da dívida sofreram uma grande redução em função da renegociação da dívida com a União. Tal redução contribuiu para a queda de

⁷ As 28 funções da despesa do Estado são: administração, agricultura, assistência social, ciência e tecnologia, comunicações, comércio e serviços, cultura, defesa nacional, desporto e lazer, direitos da cidadania, educação, encargos especiais, energia, essencial à justiça, gestão ambiental, habitação, indústria, judiciária, legislativa, organização agrária, previdência social, relações exteriores, saneamento, saúde, segurança pública, trabalho, transporte e urbanismo

14,25% das despesas com Encargos Especiais no exercício de 2022 (MINAS GERAIS, 2023).

Figura 4 - Despesas por função, Minas Gerais (2011, 2022) – participação (%) das funções na despesa total, a preços constantes de 2011



Fonte: Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais

Vale destacar que a função de encargos especiais engloba despesas às quais não se possa associar um bem ou serviço, como dívidas, ressarcimentos, indenizações e outros fins, representando, portanto, uma agregação neutra. Além dos serviços da dívida (juros e amortização) e da repartição de receitas, que representam mais de 90% do total, a função, na prática, é composta por despesas com precatórios e subvenções para programas específicos. O desdobramento das despesas orçamentárias por função em 2022 apresentou um comportamento distinto em relação aos exercícios anteriores, muito em função da mudança de metodologia das transferências constitucionais aos municípios, que foram retiradas da função de despesa encargos especiais.

A saúde também merece atenção, com um crescimento expressivo em sua participação relativa nas despesas. Segundo o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) de 2020, divulgado pela Secretaria de Estado da Fazenda, o Estado fechou o ano com R \$5,7 bilhões de despesas liquidadas em saúde, o que

corresponde a 10,75% dos impostos arrecadados. Nos primeiros RREO, divulgados por bimestre, o governo de Minas considerou os contratos e pagamentos quitados, ou seja, despesas liquidadas, para fins de cálculo do percentual de investimentos em saúde. E até outubro, o índice não tinha chegado a 12%, o que fere a Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. Mas no documento referente a novembro e dezembro, passou a considerar o valor empenhado, ou seja, R \$6,6 bilhões, representando 12,29%.

Apesar das divergências, o estado de Minas Gerais encerrou o ano de 2021 com os maiores investimentos constitucionais já realizados nas áreas de Saúde e Educação. Os empenhos em ações e serviços públicos de Saúde no ano somaram R \$8,5 bilhões e a aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) foi de R \$17,7 bilhões. Os resultados se devem aos esforços da atual gestão para reduzir despesas e ao aumento da arrecadação, sem elevação da carga tributária, equilibrando as contas públicas (MINAS GERAIS, 2022).

Em 2021, os empenhos constitucionais na saúde do Governo de Minas somaram R \$8,5 bilhões e representam um crescimento de 77% em relação a 2015, quando o valor foi de R \$4,8 bilhões. Comparando com 2020, os empenhos foram 29% maiores. Já em relação aos pagamentos de despesas do ano, o valor efetivamente pago em 2021 é 133% maior do que o de 2015 e 64% maior do que o de 2020 (MINAS GERAIS, 2022).

No caso da Educação, a aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) em 2021 foi de R \$17,7 bilhões, crescimento de 79% em relação a 2015 (R \$9,9 bilhões) e de 28% em relação a 2020 (R \$13,8 bilhões). Considerando os pagamentos de despesas do ano, em 2021 foi pago 83% a mais do que em 2015 e 50% a mais do que em 2020 (MINAS GERAIS, 2022).

4.2 Resultado Fiscal

A análise das receitas e despesas do Estado nos permite agora apresentar os resultados primários e nominais de Minas Gerais. O resultado primário indica se os

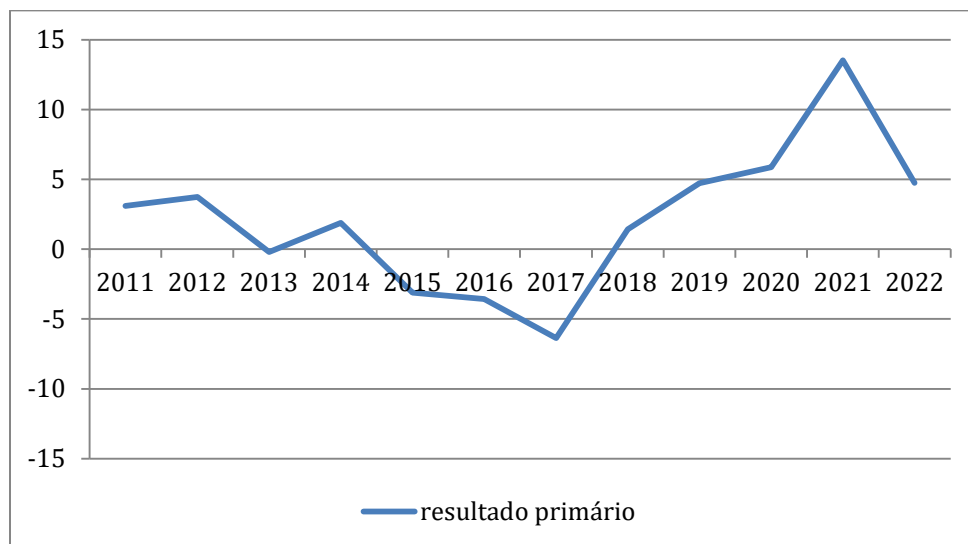
níveis de gastos orçamentários do Estado excluídos os gastos financeiros são compatíveis com sua arrecadação não financeira. O seu valor é obtido pela diferença entre as Receitas Primárias e as Despesas Primárias (não-financeiras), excluindo-se o pagamento de juros e amortizações da dívida. Os resultados apresentados nas figuras 7 e 8 fazem parte do método “acima da linha”⁸.

Ao examinar a Figura 5, podemos concluir que, desde 2014, o governo do Estado de Minas Gerais passa a registrar constantes déficits primários em suas contas, acompanhando a dinâmica econômica federal. Em 2016, após declarar calamidade financeira, o Estado passou a contar com a possibilidade de extinguir diversos órgãos da administração pública e atrasar salários de servidores, para tentar enquadrar as despesas no valor arrecadado (MERCADANTE E OLIVEIRA, 2017). Porém, de 2015 até 2018, a situação orçamentária do Estado se agravou, coerente com os dados apresentados na figura 1, onde as despesas totais superaram as receitas totais, agravando o saldo devedor.

⁸ “Acima da linha”: o resultado fiscal é mensurado a partir das variáveis de receita e despesa.

“Abaixo da linha”: o resultado fiscal é mensurado a partir da variação do endividamento público

Figura 5 - Resultado primário, em bilhões de R\$, Minas Gerais, 2011-2022, a preços constantes de 2011



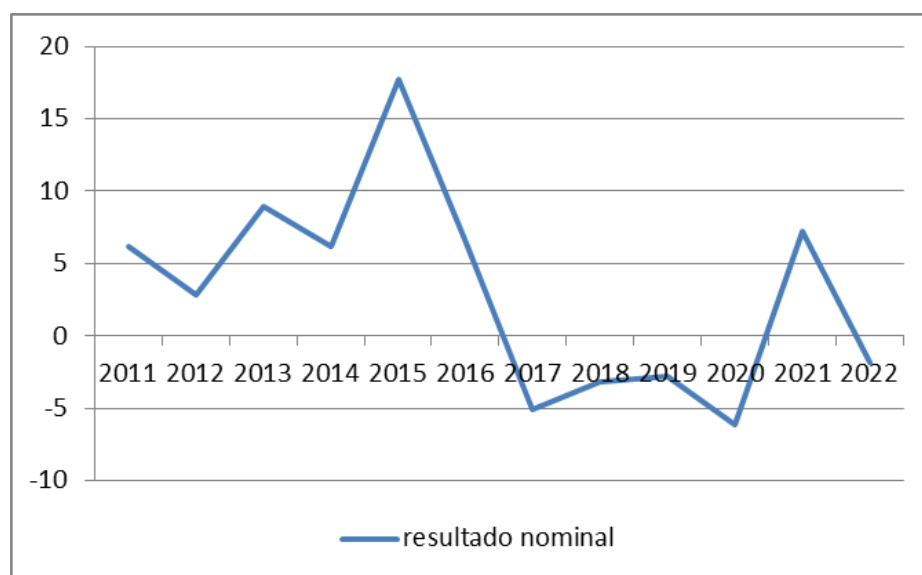
Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária - SEF MG

A partir de 2018, no entanto, o Estado passa a registrar consecutivos superávits primários, atingindo em 2021 o pico de R \$13,53 bilhões, resultado 138% superior ao do ano anterior, quando o estado também registrou resultado primário positivo de R \$5,864 bilhões. As ações voltadas ao corte de gastos desnecessários e às melhorias na gestão das despesas, aliadas ao crescimento da receita, possibilitaram que o Estado alcançasse o equilíbrio fiscal (MINAS GERAIS, 2023). Já em 2022 o superávit foi alcançado, porém com um saldo significativamente inferior, sobretudo devido a política de redução da alíquota de ICMS para combustíveis, energia e comunicações. O superávit alcançado em 2018 se deve, sobretudo, a despesas liquidadas que não foram pagas. Foram liquidadas cerca de 77 bilhões de reais e pagas cerca de 64 bilhões de reais. Ou seja, o volume de restos a pagar cresceu 13 bilhões de reais em 2018.

Apesar de apresentar resultados satisfatórios, o Estado ainda possui significativos entraves em seu orçamento. Em 2021, o governo de Minas deixou de quitar R \$38,39 milhões em restos a pagar de 2020, com o pagamento se limitando a 18% desses compromissos. De acordo com dados do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), o estado terminou 2021 com disponibilidade de caixa negativa de R\$ 7,71

bilhões em relação aos recursos vinculados e de menos R\$ 31 bilhões considerando recursos não vinculados. Em 2022, o estoque de Restos a Pagar também foi reduzido, passando de R\$ 22,67 bilhões para R\$ 20,46 bilhões. Mesmo com consecutivos resultados primários superavitários, a dívida estadual não dá sinais de queda.

Figura 6 - Resultado nominal, em bilhões de R\$, Minas Gerais, 2011-2022, a preços constantes de 2011



Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária - SEF MG

Para entendermos a real dimensão da situação fiscal mineira, passaremos para o resultado nominal, que é a diferença entre gastos totais e receitas totais, incluindo juros nominais e amortizações da dívida. Este resultado se manteve superavitário até 2016, quando o Estado passa a ter resultados deficitários na diferença entre receitas e despesas totais anuais. Muito deste déficit pode ser explicado pela lenta taxa de crescimento das receitas nos anos recentes. Além disso, em 2018, o pagamento das parcelas da dívida com a União foi suspenso, em função de liminares obtidas junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), suspensão que foi renovada em 2022. Graças a esse instrumento jurídico, o Estado deixa de pagar cerca de R\$9 bilhões por ano (MINAS GERAIS, 2018). Em 2021, Minas Gerais alcançou um resultado nominal superavitário, sobretudo devido ao excelente resultado primário atingido e ao menor pagamento de juros e encargos, porém este ano em questão se mostra uma exceção aos anos

recentes da série (figura 6). O Estado acumula déficits nominais desde 2017, mesmo apresentando resultados primários positivos. Isso nos mostra a situação periclitante da dívida estadual e conseqüentemente, de seus juros e encargos a serem pagos ano a ano.

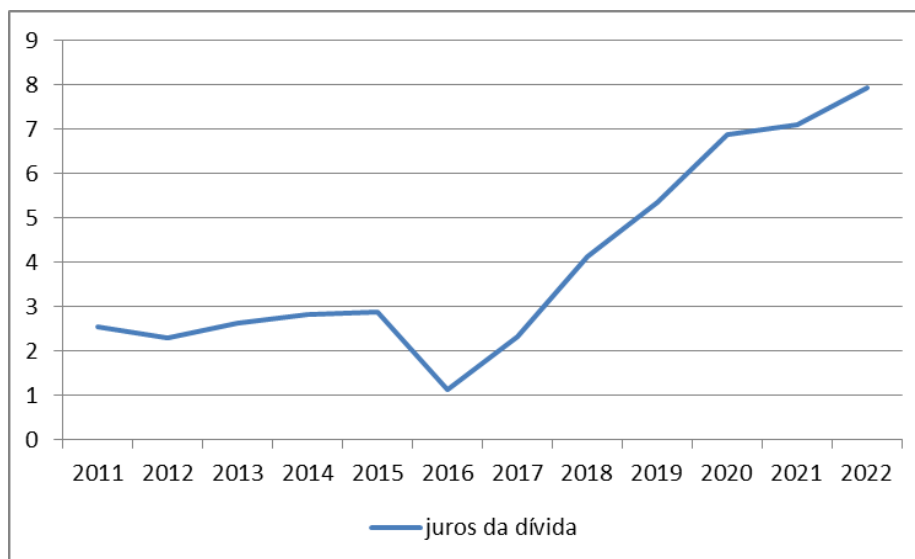
4.3 Endividamento

Segundo a literatura econômica (OLIVEIRA E ANDRADE, 2016; MENEZES, 2020 PEDRAS, 2009), há três objetivos básicos pelos quais é economicamente justificável a existência de dívida pública: financiar o déficit público; criar referencial de longo prazo para financiamento do setor privado, uma vez que as emissões públicas, dados seu alto volume e menor risco de crédito, servem como referência para a precificação de dívida privada; e propiciar a alocação de recursos entre gerações, na medida em que (a depender do prazo dos instrumentos de financiamento) à geração futura caberá o pagamento das despesas realizadas no presente com recursos oriundos do endividamento. Porém, segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal, os Estados são vetados de emitir títulos públicos para financiar seus déficits (BRASIL, 2000). Portanto, o endividamento dos Estados ocorre pela contração de dívidas contratuais, como é o caso quando um Estado se endivida com a União. Neste caso, dada a impossibilidade de emissão de títulos, a ocorrência de déficits fiscais enseja ajustes fiscais de forma a reverter o déficit.

O endividamento público permite garantir níveis equilibrados de investimento e serviços prestados pelo governo à sociedade, permitindo a continuidade das ações em momentos de ciclos e choques. O choque econômico vivido no Brasil a partir de 2014 prejudicou o orçamento público mineiro, uma vez que foram observadas quedas nas receitas por meio de queda nas transferências do Governo Federal aos Estados (ROMERO, FREIRE E RIBEIRO 2019) e, principalmente, pelo aumento da dívida no período. A crise econômica foi de fundamental importância para o crescimento da dívida pública de Minas, porém não é a única causa.

As despesas com execução da dívida do Estado podem ser divididas em despesas com juros e encargos e amortizações. De modo geral, os gastos com juros e encargos apresentaram trajetória ascendente de 2002 a 2015. A exceção foi o ano de 2016, devido a um acordo que suspendeu o pagamento das parcelas mensais da dívida entre os estados e a União. Este mesmo acordo previu pagamentos mais robustos nos anos posteriores, que se corroboram nos anos de 2017 a 2019. Os superávits primários alcançados entre 2018 e 2022 não foram capazes de reduzir o endividamento, dado o aumento da despesa com juros nestes anos. A variação cambial do dólar contribuiu significativamente para o crescimento do passivo em aproximadamente 40% neste intervalo. Dos R \$106,06 bilhões do passivo total do Estado, 19,64% são em dólar, ou seja, cerca de R \$31,4 bilhões. A moeda americana usada como meio de pagamento internacional saltou de R \$3,88 em 31 de dezembro de 2018 para R \$5,66 em 1 de janeiro de 2022, comprometendo substancialmente os passivos adquiridos em moeda estrangeira e elevando a dívida do Estado. A Figura 7 nos mostra a trajetória ascendente do pagamento de juros e encargos da dívida desde 2016, ano da renegociação da dívida do Estado com a União, que suspendeu os pagamentos mensais da dívida. Porém, o pagamento de juros e encargos não contribuem para o arrefecimento da trajetória da dívida pública estadual, apesar de ser de suma importância para a credibilidade de Minas para com seus credores.

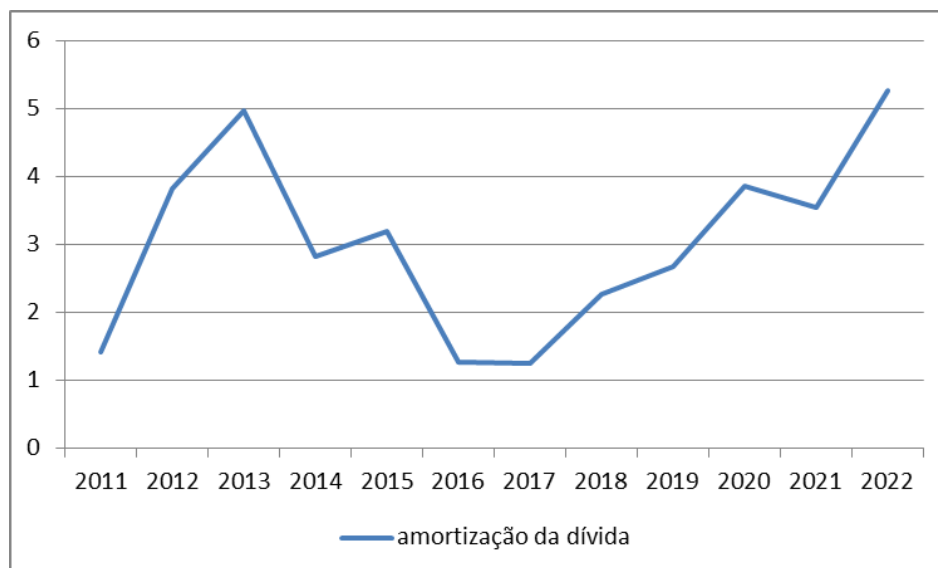
Figura 7 - Juros e Encargos da Dívida, em bilhões de reais, Minas Gerais, 2011-2022 (a preços constantes de 2011)



Fonte: Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais

Em relação à amortização da dívida pública, genericamente, o Estado apresentou uma trajetória ascendente, com o pico no ano de 2013 (figura 8). Entre 2014 e 2017, foi retratado um comportamento variado, com diversas quedas e ascensões. A partir de 2018 o Estado segue uma trajetória crescente de amortização da dívida. O Estado mineiro conseguiu aumentar o nível de pagamentos devido a um acréscimo nas receitas disponíveis, seja por diversas receitas eventuais, como a venda da folha de pagamento estadual e acordos resultantes de desastres ambientais. No entanto, os pagamentos para amortizar a dívida não estão compensando o ritmo de endividamento do Estado, ou seja, a trajetória do estoque da dívida se mantém crescente (figura 8).

Figura 8 - Amortização da Dívida, em bilhões de reais, Minas Gerais, 2011-2022 (a preços constantes de 2011)



Fonte: Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais

Vale salientar, no entanto, que, em que pese a importância dos gastos com a dívida pública no total de despesas do Estado, os custos com serviços da dívida apresentam um comportamento variado ao longo da série (tabela 2). Entre 2011 e 2016, ano em que foi celebrado o acordo entre Minas e o Governo Federal, o percentual das despesas totais destinadas para o pagamento dos serviços da dívida apresentou quedas constantes. Em 2011, os juros representavam 4,9% do total das despesas do Estado. Já em 2016, a importância desta despesa passa a cair, atingindo 1,9% da despesa total. A partir de 2017, o percentual das despesas cresceu, saltando de 4,9% para 12,09% em 2022. Os juros e encargos passaram de 3,2% para 7,26% e a amortização, de 1,7% para 4,8% em 2022.

Portanto, de forma geral, as despesas com execução da dívida perderam participação nas despesas do estado até o ano de 2016. Nos próximos 6 anos da análise, as despesas com execução da dívida cresceram em participação, atingindo o maior nível da série em 2022. Se levarmos em conta a análise do custo da dívida, ou seja, o peso dos juros e encargos da dívida no orçamento público, Minas Gerais se encontra em uma situação preocupante, uma vez que mais de um décimo de todos os gastos do Estado são destinados a estes pagamentos.

**Tabela 2 - Serviços da dívida, em % das despesas totais do Estado, Minas Gerais
2011-2022**

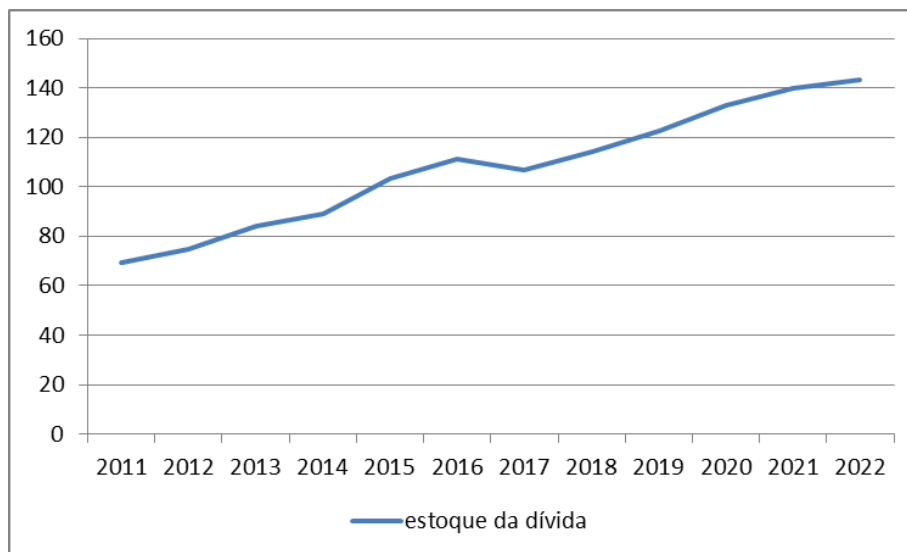
Ano	Juros e encargos da dívida	Amortização	Total
2011	4,90%	3,10%	8,00%
2012	3,90%	6,60%	10,50%
2013	3,90%	7,60%	11,50%
2014	3,90%	4%	7,90%
2015	4,20%	4,50%	8,70%
2016	1,70%	1,90%	3,60%
2017	3,20%	1,70%	4,90%
2018	4,10%	2,30%	6,40%
2019	5,10%	2,60%	7,70%
2020	7,58%	4,25%	11,83%
2021	6,48%	3,24%	9,72%
2022	7,26%	4,82%	12,09%

Fontes: Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais e Portal da Dívida Pública Estadual - SEF/MG

Em relação ao estoque da dívida, é possível identificar uma trajetória ascendente durante toda a série, com exceção do ano de 2016, em que o estoque da dívida caiu. Segundo o Portal da Dívida Estadual, a dívida interna detém a maior participação no estoque total da dívida: em 2022 representou 91,55% do total, contra

7,13% representado pela dívida externa. A União é o maior credor de Minas Gerais, com 56,66% do total do estoque da dívida do Estado (MINAS GERAIS, 2023).

Figura 9 - Estoque da dívida, em bilhões de reais, Minas Gerais, 2011-2022



Fonte: Portal da Dívida Pública Estadual - SEF/MG

Em linhas gerais, o estoque da dívida mineira cresceu mais de três vezes no tempo analisado. Ao se avaliar os componentes da dinâmica da dívida pública, leva-se em conta o estoque de dívida passado acrescido dos juros, do resultado primário e outros ajustes patrimoniais (como reconhecimento de dívidas passadas, privatizações e desvalorizações cambiais, por exemplo) (GIAMBIAGI E ALÉM, 2016). Nos últimos anos, a desvalorização do real contribuiu significativamente, já que o Estado possui um montante relevante de dívida externa. Além disso, nos anos mais recentes (desde 2011), apresenta algumas questões estruturais do lado das despesas, como o crescimento das pessoas com pessoal inativo, o que pode levar à uma gestão inadequada de seu passivo. As despesas com o Fundo Financeiro de Previdência do Estado de Minas Gerais saltaram de 10% do total das despesas para 14% em 2022 (MINAS GERAIS, 2023).

4.4 Limites Legais Constitucionais

Essa seção irá verificar o cumprimento ou não de limites estabelecidos constitucionalmente para gastos estaduais. Três elementos fiscais relevantes são a Receita Corrente Líquida (RCL)⁹, a Dívida Consolidada Líquida (DCL)¹⁰ e as operações de crédito¹¹. A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece limites para a Dívida Consolidada em relação à Receita Corrente Líquida (200% da RCL). Para as Receitas de Operações de Crédito, estas não devem ultrapassar o total das despesas de capital, sem prévia aprovação.

Como visto no capítulo 3, as regras fiscais, em especial a LRF no caso brasileiro, tem como principal objetivo garantir uma trajetória sustentável para o endividamento público. Não há dúvida de que a LRF e as demais regras fiscais foram fundamentais para a evolução do quadro fiscal brasileiro, de uma profunda crise de endividamento e descontrole das finanças públicas, no final dos anos 1990 e início dos 2000, para uma situação de razoável estabilidade, ainda por se consolidar, mas qualitativamente superior ao que vivemos antes delas.

O fenômeno da pandemia da Covid-19 se mostrou único não somente pela rapidez da disseminação global da doença e pela severidade da crise generalizada que a acompanhou (sanitária, social e econômica), mas também por ter desencadeado respostas fiscais rápidas e sem precedentes ao redor do mundo.

⁹ Definida como: “o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos (...) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;(…) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição. Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87 (Lei Kandir), de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias(FUNDEB)” [Art. 2 da Lei Complementar nº 101, de 2000].

¹⁰ “Montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses” (Art. 29 da Lei Complementar nº 101, de 2000).

¹¹ “Compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros (Art. 29 da Lei Complementar nº 101, de 2000).

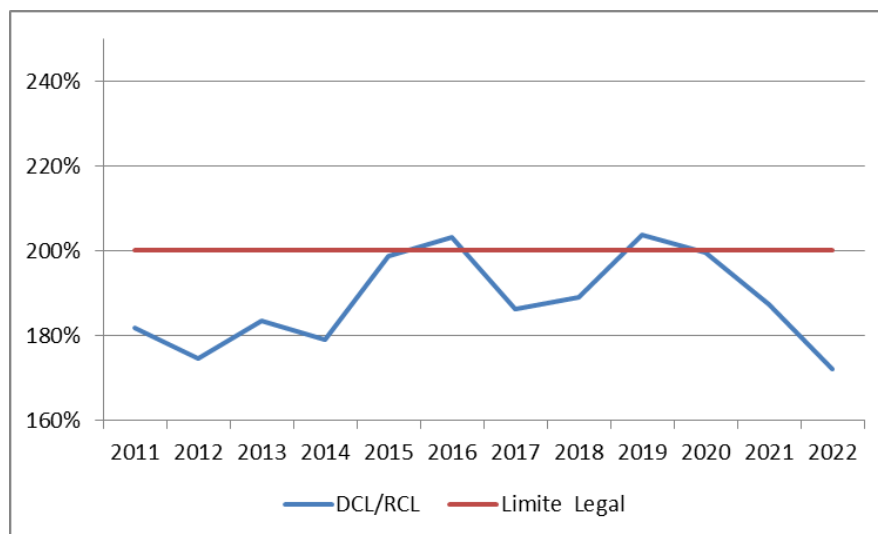
No Brasil, não foi diferente. Em tempo recorde, o país aprovou um conjunto de mudanças legislativas que suspenderam a vigência das regras fiscais e constituíram um orçamento extraordinário, com capacidade para responder com agilidade às pressões fiscais de enfrentamento à pandemia. O resultado foi uma flexibilização fiscal sem precedentes na história fiscal do país

A primeira das flexibilizações foi uma cláusula de escape da Regra de Primário, prevista na LRF, que dispensa a necessidade de cumprimento da meta fiscal em caso de decretação do estado de calamidade pública. A segunda flexibilização exclui do teto de gastos os créditos extraordinários que sejam abertos para atender despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública (ORAIR, 2021).

A partir de então, o Poder Executivo editou sucessivas medidas provisórias para abertura de créditos extraordinários referentes às despesas de enfrentamento da pandemia, totalizando um volume de despesas autorizadas de R\$603,9 bilhões em 2020. Além disso, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 106, instituindo um regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública. De maneira sucinta, a União ficou dispensada do cumprimento da Regra de Ouro e de uma série de requisitos legais para aumento de despesas ou benefícios tributários (ORAIR, 2021).

Para a relação DCL-RCL, os resultados antes de 2016 mostram uma relação estável desta relação, na qual tanto as receitas quanto as dívidas cresceram em um ritmo similar, equilibrando em torno de 180% para a DCL. Entretanto, a partir de 2016, a relação cresceu, ultrapassando o limite legal em 2016 e 2019. Este crescimento se deve, sobretudo, ao arrefecimento da Receita Corrente Líquida, já que a dívida seguiu o padrão de crescimento dos anos anteriores. Os dados confirmam as dificuldades fiscais mineiras, uma vez que há descumprimento do marco estabelecido em lei em anos recentes. A partir de 2020, observa-se uma queda vertiginosa, chegando ao menor nível de toda série histórica em 2022. Este fenômeno se explica principalmente pelo aumento da Receita Corrente Líquida do Estado. Em 2020 o montante da RCL era de R \$68,7 bilhões. Já em 2022, o valor deste indicador chegou a R \$84,5 bilhões (MINAS GERAIS, 2023).

Figura 10 - Relação entre a Dívida Consolidada e a Receita Corrente Líquida, Minas Gerais, 2011-2022



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal, SEF/MG

Por fim, as operações de crédito e sua relação com as despesas de capital são exibidas na tabela 3. Segundo os dados apresentados, é possível dizer que esta razão não gera maiores preocupações no que tange ao cumprimento legal. O limite estabelecido na Constituição Federal é de 100% em relação às despesas de capital e o maior valor encontrado foi de 59% em 2013. Nos anos recentes, os valores das operações de crédito se mostraram irrelevantes, representando menos de 1% das despesas de capital do Estado. É notável o aumento das despesas de capital, a partir de 2019, saindo de R \$4.6 bilhões para R \$13.7 bilhões em 2022.

Tabela 3 - Operações de Crédito e Despesas de Capital (em reais) e sua Relação (em %), Minas Gerais, 2011-2022

Ano	Operações de Crédito	Despesas de Capital	OC/DC
2011	304.493.669,05	5.173.511.954,62	5,89%
2012	3.829.991.729,76	7.057.721.743,46	54,27%
2013	5.875.698.558,97	9.983.087.164,16	58,86%
2014	335.524.486,49	8.194.021.072,48	4,09%
2015	27.407.698,06	5.678.057.825,20	0,48%
2016	1.153.947.273,86	3.076.898.747,95	37,50%
2017	66.051.183,47	3.111.483.019,91	2,12%
2018	1.657.154,36	3.900.585.128,85	0,04%
2019	15.932.599,56	4.673.844.807,47	0,34%
2020	4.717.343,38	6.494.710.637,01	0,07%

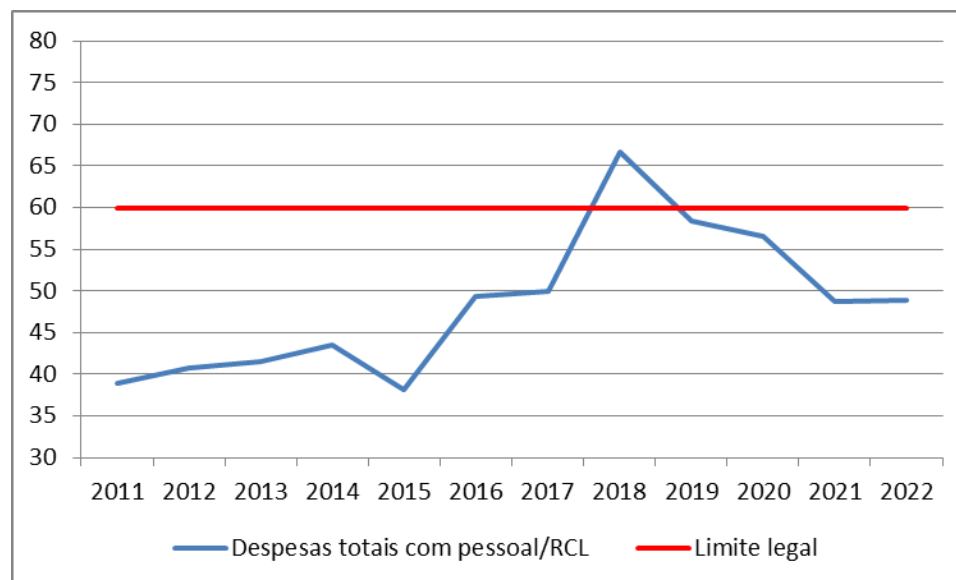
Ano	Operações de Crédito	Despesas de Capital	OC/DC
2011	304.493.669,05	5.173.511.954,62	5,89%
2021	914.778,60	12.404.720.500,66	0,01%
2022	9.296.383,80	13.775.828.098,39	0,07%

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária - SEF MG

A figura 11 apresenta a evolução das Despesas Totais com Pessoal em relação à Receita Corrente Líquida do Estado, comparando-a com os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Se a despesa total com pessoal ultrapassar o limite prudencial, ou seja, 95% do limite legal, a LRF proíbe qualquer movimentação de pessoal que implique aumento de despesa, como reajustes em remunerações de servidores públicos (exceto os ajustes determinados legalmente), criar novos cargos e contratar horas extras (exceto para formação de Comissões).

No caso de não cumprimento do limite legal, o Estado tem que eliminar o percentual excedente em até 8 meses e, para isso, pode tomar atitudes como a redução de despesas com cargos de confiança e a exoneração de servidores. Caso não se alcance o limite, o ente é penalizado e fica proibido de: “I - receber transferências voluntárias; II - obter garantia, direta ou indireta de outro ente; III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal (BRASIL, 2000).

Figura 11 - Despesas Totais com Pessoal em relação à Receita Corrente Líquida, em porcentagem, Minas Gerais, 2011-2022



Fonte: Relatório de Gestão Fiscal, Consolidado dos Poderes - SEF/MG, 2020

A figura 11 nos mostra que, desde 2011, o Estado se encontrava abaixo do limite legal de 60%. A exceção é 2018, quando esta razão chega a 67%. Este resultado está associado à queda nas receitas nos últimos anos, dada a crise econômica, e ao crescimento de gastos com pessoal, devido, principalmente, à categoria previdenciária do Estado (pessoal inativo), que está nessa rubrica. A partir de 2019, esta relação apresenta uma trajetória descendente, estabilizando em torno de 48%. Isto se deve, sobretudo, ao aumento da Receita Corrente Líquida nos últimos anos, seja pelo aumento da arrecadação, seja por receitas eventuais que foram contabilizadas como receitas correntes.

De forma sintetizada, é possível afirmar que as operações de crédito não geram inquietações, uma vez que em nenhum momento se aproxima do limite legal. Porém, a relação entre a Receita Corrente Líquida e a Dívida Consolidada mostra uma certa fragilidade fiscal do Estado, uma vez que o limite estabelecido pelo Governo Federal foi ultrapassado em 2018. Podemos afirmar que entre 2018 e 2022, Minas Gerais mostrou uma melhora em todos os limites legais estabelecidos pela Constituição Federal. Apesar do aumento de gastos com pessoal, a trajetória ascendente da dívida e o montante considerável de restos a pagar, o Estado vem demonstrando uma

recuperação econômica e um aumento de receita, inclusive de receitas eventuais, que aumentou a arrecadação e a Receita Corrente Líquida. O aumento da RCL deixou a situação fiscal do Estado menos alarmante, porém Minas deve ficar atenta para eventuais crises econômicas. Além da futura adesão ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), que permitirá que o Estado quite R \$50 bilhões de dívidas já vencidas, cujo pagamento foi suspenso por liminares concedidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em 30 anos, não em cinco.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve por objetivo analisar o comportamento das finanças públicas em Minas Gerais entre 2011 e 2022, tendo em vista o comportamento destas em um contexto de crise de saúde pública e queda na atividade econômica, decorrente da pandemia de Covid-19. Para isso, inicialmente, o capítulo 1 apresentou o contexto fiscal no Brasil e em Minas Gerais. Já o capítulo 2 trouxe uma breve discussão sobre o papel do estado na economia. Esse debate é importante uma vez que em contextos de crises exige-se uma atuação imediata do Estado no âmbito de suas três funções clássicas: alocativa, distributiva e estabilizadora.

A pandemia de covid-19 trouxe um novo entendimento da atuação do Estado na economia e suas funções. No cenário brasileiro a função alocativa se deu pela expansão da capacidade dos serviços públicos de saúde, a distributiva pelos programas de distribuição de renda tal como o auxílio emergencial e transferências aos entes federativos e a estabilizadora pela redução das taxas de juros e programas de manutenção de emprego. Nesse sentido, o arcabouço teórico predominante da síntese neoclássica, o qual defende o rígido controle dos gastos públicos e do rigoroso pagamento da dívida pública, teve de ser suspenso para contenção dos efeitos nocivos da pandemia.

A suspensão das regras fiscais, a ajuda aos entes subnacionais e a política do auxílio emergencial trouxe consequências para o governo federal. Pela ótica de receitas e despesas, o déficit primário do governo central em 2020 foi de R\$743,1 bilhões, ante R\$95 bilhões em 2019. A quase totalidade do aumento é explicada pelo impacto direto da pandemia no orçamento: o Ministério da Economia (ME) estimou o impacto primário das medidas fiscais adotadas para mitigar os efeitos da Covid-19 em R\$ 620,5 bilhões, sendo R\$ 26,2 bilhões de reduções de alíquotas de impostos e R\$ 594,2 bilhões de gastos (LEVY *et al.*, 2021).

Em seguida, o capítulo 3 apresentou o desenho da economia de Minas Gerais entre 2011 e 2022. Os dados levantados mostram que a principal fonte de recursos do Estado são as receitas tributárias e, majoritariamente, o ICMS. Portanto, o

financiamento estadual é muito dependente de uma economia aquecida e, especificamente, da comercialização de mercadorias e serviços. Assim, as finanças públicas de Minas Gerais se tornam vulneráveis a períodos recessivos ou de desaceleração da atividade econômica.

A pandemia demonstrou esta fragilidade, uma vez que o aporte de recursos do governo federal por meio de transferências foi fundamental para a manutenção da economia mineira, inclusive mantendo o nível de superávit primário. As transferências correntes expandiram em Minas Gerais, sobretudo decorrente dos ingressos de recursos pela Lei nº 14.041/2020, LC nº 173/2020 e LC nº 176/2020. Além disso, Minas Gerais se encontra em uma boa situação no que se refere aos limites constitucionais legais e apresentou superávits primários nos anos recentes, entre 2018 e 2022.

A Lei Complementar nº 173/2020 concedeu aos estados e municípios a prerrogativa de suspender o pagamento das dívidas com a União de 1º de março a 31 de dezembro de 2020, com os valores não pagos incorporados aos respectivos saldos devedores apenas em janeiro de 2022 (BRASIL, 2020). A referida Lei também flexibilizou alguns limites da LRF. A Lei nº 14.041, de 2020 dispôs sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios com o objetivo de recompor variações nominais negativas dos valores de repasse do FPE e FPM, limitados ao valor total de R\$16 bilhões de reais (BRASIL, 2020c). Já a Lei Complementar nº 176/2020 dispõe sobre a compensação de perdas decorrentes da Lei Kandir (isenção do pagamento de ICMS sobre as exportações de produtos primários e semielaborados ou serviços).

Em síntese, a pandemia de coronavírus modificou significativamente as estruturas das finanças públicas de Minas Gerais. Os efeitos da crise sanitária sobre o consumo, o emprego, a renda e o comércio alteraram as trajetórias das receitas, despesas, resultado e endividamento, além das regras fiscais vigentes e o impacto da intervenção do Estado na economia. O estado mineiro registrou uma melhora considerável nos índices de finanças públicas da primeira metade da análise (2011-2017) para a segunda metade (2018-2022). Apesar do arrefecimento econômico

causado pela pandemia, a partir de 2020, as receitas de Minas não diminuíram, pelo contrário, cresceram. As despesas cresceram, porém as receitas cresceram em um volume maior, levando ao superávit primário registrado entre 2020 e 2022.

A pandemia transformou não só a relação do estado com a economia local, mas também o federalismo fiscal brasileiro foi colocado à prova, com o governo federal realizando diversas transferências aos estados da federação, complementando as receitas correntes dos entes. A PEC do teto de gastos se mostrou ineficiente para combater situações extremas e inesperadas, como a covid-19, por não conter em seu texto qualquer referência a questões cíclicas. O novo arcabouço fiscal, aprovado em 2023, se preocupou em colocar políticas anticíclicas em seu texto, para se diferenciar da PEC 55/2016.

Por fim, ressalta-se que esse estudo teve caráter exploratório, um esforço preliminar de entendimento do comportamento das finanças públicas de Minas Gerais entre 2011 e 2022 tendo como fator determinante a pandemia da Covid-19. Assim, esse trabalho deixa como contribuição análises e informações interessantes que podem ser utilizadas por outros estudantes e pesquisadores na realização de outros trabalhos que abranjam um período maior, sobretudo a análise destas políticas e suas consequências no pós pandemia.

REFERÊNCIAS

ALESINA, A. et al. Fiscal Policy, Profits, and Investment. Working Paper Series 7207, 1999. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w7207>>. Acesso em: 13 Oct. 2022.

AMORIM, C. SANTOS, J. Limites Constitucionais de Limitação do Teto dos Gastos Públicos via Emenda Constitucional. Universidade Federal de Roraima, 2017.

ARAGÃO, E. S.. (2022). Notas sobre o texto *Dinâmica do Capitalismo Financeirizado e o Sistema de Saúde no Brasil: Reflexões sob as Sombras da Pandemia de COVID-19*. *Cadernos De Saúde Pública*, 38, e00063721. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00063721>. Acesso em: 28. Jul. 2023.

ARDAGNA, S. Fiscal stabilizations: When do they work and why. *European Economic Review*, v. 48, n. 5, p. 1047 – 1074, 2004. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0014292103001557>>. Acesso em: 13 Out. 2022.

ARVATE, P. R., BIDERMAN, C., & Mendes, M.. (2008). Aprovação de empréstimos a governos subnacionais no Brasil: há espaço para comportamento político oportunista? *Dados*, 51(4), 983–1014. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582008000400006>

BARBOSA, L.; LEAL, R.; OLIVEIRA, F.; SOUSA, F. Ideologia partidária e crise fiscal dos estados: o caso de Minas Gerais. *Nova Economia*, 487–513, 2019.

BARBOSA, H. A crise econômica de 2014/2017. *Estudos Avançados*, 31(89), 51–60, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0103-40142017.31890006>. Acesso em: 10 Ago. 2023.

BARBOSA, L. et al. Determinantes da atual crise fiscal de Minas Gerais, mimeo, 2019.

BARBOSA, L. et al . Ideologia partidária e crise fiscal dos estados: o caso de Minas Gerais. Nova econ., Belo Horizonte , v. 29, n. 2, p. 487-513, 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010363512019000200487&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 13 Oct. 2022.

BOVA, E; CARCENAC, N and GUERGUIL, M. Fiscal rules and the procyclicality of fiscal policy in the developing world. No. 14-122. International Monetary Fund, 2014. Barbosa, L. et al. (2019) Determinantes da atual crise fiscal de Minas Gerais, mimeo.

BRASIL. Agência Brasil. União cobriu R\$13,26 bilhões de dívidas de estados em 2020. Por Wellton Máximo, 2021.

BRASIL. *Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996*. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm>. Acesso em: 19 out. 2022.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000*. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm#:~:text=%C2%A7%20o%20Ass%20disposi%C3%A7%C3%B5es,Distrito%20Federal%20e%20os%20Munic%C3%ADpios.&text=III%20%2D%20a%20Tribunais%20de%20Contas,Art.>. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. *Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017*. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lcp%20159-2017?OpenDocument>. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. *Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020*. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: <<http://https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-complementar-n-173-de-27-de-maio-de-2020-258915168>>. Acesso em: 29 set. 2022.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Diagnóstico da Situação Fiscal: Minas Gerais*. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:29923>. Acesso em: 4 jun. 2023.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Visão Integrada das Dívidas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, 2022*.

BRASIL. Tesouro Nacional. *Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais*. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais/2022/114>> Acesso em: 4 jun. 2023.

BRASIL. Tesouro Nacional. *Execução Orçamentária dos Estados e do Distrito Federal - PAF*. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/execucao-orcamentaria-estados>> Acesso em: 4 jun. 2023.

CARDOSO, G. S. *Política fiscal e gasto público no Brasil: impactos na renda das famílias e na atividade econômica*. Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, 2019.

CARDOSO, D. *As perspectivas de sustentabilidade das finanças públicas do estado de Minas Gerais: uma projeção ante a situação da dívida pública fundada, a crise econômica nacional e o presente contexto fiscal estadual, 2021*.

CARDOSO, D. *Capital e trabalho no Brasil no século XXI: o impacto de políticas de transferência e de tributação sobre desigualdade, consumo e estrutura produtiva*. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2020.

CARMIGNANI, F. *Cyclical fiscal policy in Africa*. *Journal of Policy Modeling*, 32(2), 254–267, 2010.

CARVALHO, F. *Equilíbrio Fiscal e Política Econômica Keynesiana*. *Revista Análise Econômica*, Porto Alegre, ano 26, n. 50, p. 7-25, setembro de 2008.

CARVALHO, L. Valsa brasileira: do boom ao caos econômico. Todavia, 2018.

CHEVITARESE, N. H. *Gastos públicos em Minas Gerais: o engessamento do orçamento e as prioridades dos governos no período 1999 a 2006*.

CIMINI, F. *et al.* A estratégia brasileira de combate à COVID-19: como o vácuo de liderança minimiza os efeitos das políticas públicas já implementadas, 2021.

CORRÊA, P. Distorção no Federalismo Fiscal Brasileiro Realçada pela Pandemia do Covid-19, *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, 2022.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. Carta-Denúncia do Conselho Nacional de Saúde sobre o Orçamento de 2023, 2022.

COSTA Junior, E. S. da.. A Pandemia frente a Constituição Fragilizada: impactos da Emenda 95. *Direito Público*, 17(96), 2021.

COSTA, G. P. C. L. Da., & Gartner, I. R. (2017). O efeito da função orçamentária alocativa na redução da desigualdade de renda no Brasil: uma análise dos gastos em educação e saúde no período de 1995 a 2012. *Revista De Administração Pública*, 51(2), 264–293. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612155194>. Acesso em: 28 jul. 2023.

DWECK, E.; TEIXEIRA, R. A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica. Texto para Discussão. Unicamp. IE, Campinas, n. 303, 2017.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). Introdução ao Orçamento Público. Módulo 2: Receita e Despesa Públicas. Brasília, 2017.

FALCO, G. A Deterioração Fiscal no Brasil: O Papel das Regras Fiscais. Araraquara, 2023.

FREIRE, D. Impactos econômicos e fiscais de uma reoneração das exportações em Minas Gerais. Relatório final de pesquisa – Fapemig, mimeo, 2017.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Produto Interno Bruto (PIB) de Minas Gerais. Disponível em: <<http://novosite.fjp.mg.gov.br/produto-interno-bruto-pib-de-minas-gerais/>> Acesso em 15 fev. 2023.

GREMAUD, A *et al.* Economia brasileira contemporânea: para cursos de economia e administração. Atlas, 1996.

GIAMBIAGI, F. 18 anos de política fiscal no Brasil: 1991/2008. Economia aplicada, SciELO Brasil, v. 12, n. 4, p. 535–580, 2008.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. Finanças públicas: teoria e prática no Brasil. Elsevier – Campus, Rio de Janeiro, 2016.

GIAMBIAGI, F.; PIRES, M. Perspectivas Fiscais para a década: dilemas e escolhas. FGV, 2022

GIAVAZZI, F.; PAGANO, M. Can Severe Fiscal Contractions be Expansionary? Tales of Two Small European Countries. [S.l.], 1990. (Working Paper Series, 3372). Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w3372>>. Acesso em 18 out. 2022.

GOBETTI, S.. ORAIR, R. Tributação e distribuição da renda no Brasil: novas evidências a partir das declarações tributárias das pessoas físicas. n. 312, dez. 2015. Disponível em: <<https://ideas.repec.org/p/ipc/opport/312.html>>. Acesso em 18 out. 2022.

GOBETTI, S. W. Regras fiscais no Brasil e na Europa: Um estudo comparativo e propositivo, Texto para Discussão, No. 2018, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2014.

GOLDFAJN, I. and GUARDIA, E. "Fiscal rules and debt sustainability in Brazil." Rules-based Fiscal Policy in Emerging Markets. Palgrave Macmillan, London, 2004. 114-130.

GRUBER, J. Public finance and public policy. Macmillan, 2005.

JÚNIOR, J. Os Gastos Públicos no Brasil são Produtivos? Texto para discussão N° 781, IPEA. Brasília, 2001.

KEYNES, J. M. Teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1964.

KOPITS, G. Fiscal responsibility framework: international experience and implications for Hungary. No. 62. MNB Occasional Papers, 2007.

KOPITS, G. Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament? (September 2001). IMF Working Paper, Vol. , pp. 1-24, 2001.

KNELLER, R *et al.* "Fiscal policy and growth: evidence from OECD countries" Elsevier, vol. 74(2), 1999.

LEIGH, D. *et al.* The Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation in Emerging Economies: Evidence from Latin America. IMF Working Papers, 2018.

LEVY, P. Impactos da pandemia sobre os resultados recentes das contas públicas. Carta de Conjuntura 50, Nota 13, IPEA, 1º trimestre de 2021.

LJUNGMAN, G. Expenditure ceilings-A survey. No. 2008-2282. International Monetary Fund, 2008.

LUZ, F. Austeridade e as Reflexões para a Economia Brasileira Pós-Pandemia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2022

MACIEL, P. J. (2013). Finanças públicas no Brasil: uma abordagem orientada para políticas públicas. *Revista De Administração Pública*, 47(5), 1213–1241. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000500007>. Acesso em: 28 jul. 2023

MAZZUCATO, M. O Estado empreendedor - Desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. 1ª. ed. São Paulo: Portfolio-Penguim, 2014.

MENEZES, A. A dívida pública e a dívida estatal sob a perspectiva da dignidade da pessoa humana. Niterói, 2020.

MINAS GERAIS, Agência Minas. Minas Gerais alcança equilíbrio fiscal das contas públicas pela primeira vez em nove anos, 2022.

MINAS GERAIS, Agência Minas. Investimento nas estradas mineiras é estímulo ao turismo na região de Sul de Minas e Furnas, 2023.

MINAS GERAIS, Agência Minas. Governador anuncia redução de imposto sobre gasolina, energia elétrica e internet, 2022.

MINAS GERAIS. *Lei nº 14.941, 29 de dezembro de 2003*. Belo Horizonte, MG. Governo do Estado, 2003. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/leis/l14941_2003.html>. Acesso em: 19 nov. 2022.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Fazenda. Balanço Geral 2022. Relatório Contábil. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/demonstracoes_contabeis/relatorios_contabeis/relatoriocontabil2022.pdf> Acesso em: 4 mar. 2023.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Fazenda. Relatório de Gestão Fiscal. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/gestaofiscal/2022/3quadrimestre2022.pdf> Acesso em: 4 mar. 2023.

MINAS GERAIS. Secretaria De Estado De Fazenda (SEF). Relatório Resumido De Execução Orçamentária (RREO), 6º bimestre, 2011-2022. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/lrf/> Acesso em: 15. jun. 2023.

MINAS GERAIS. Portal Da Transparência De Minas Gerais. Disponível em: <<http://transparencia.mg.gov.br/estado-receita>>. Acesso em: 29 abr. 2023.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Fazenda. Portal da Dívida Pública Estadual. Disponível em: <<http://www.fazenda.mg.gov.br/tesouro-estadual/divida-publica/portal-da-divida-publica-estadual/>> Acesso em: Acesso em 4 mar. 2023.

MINAS GERAIS. Secretaria de Governo do Estado de Minas Gerais. *Mensagem nº 48*. Disponível em: <http://www.agenciaminas.mg.gov.br/ckeditor_assets/attachments/6817/mensagem_48.pdf> Acesso em 4 nov. 2022.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Infraestrutura. Investimentos do Governo de Minas garantem continuidade de pesquisas para desenvolvimento tecnológico de ferrovias, 2023.

MOTA, P. Austeridade Expansionista COMO MATAR UMA IDEIA ZOMBIE? Biblioteca Nacional de Portugal, 2017.

NETO, E. A Crise da Grécia: origens, interpretações e alternativas. Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Letras, 2014. (Dissertação de mestrado).

OLIVEIRA, F. A. de. As finanças do Governo de Minas Gerais: esticando a corda do endividamento. In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 16., 2014, Diamantina. *Anais do XVI Seminário sobre a Economia Mineira*. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2014.

OLIVEIRA, G.; ANDRADE, T. Os Impactos Da Queda Da Taxa De Juros Selic Nas Operações De Open Market, E Seus Reflexos Na Gestão Da Dívida Pública. Montes Claros: Unimontes, 2017. Disponível em <<http://www.fepeg2017.unimontes.br/anais/ver/1904>>. Acesso em: 28 Jul. 2023

ORAIR, R. O.; DUTRA, G.; GOBETTI, S. W. Resultado estrutural e impulso fiscal: aprimoramentos metodológicos, *Texto para Discussão 2405*, IPEA, 2018.

ORAIR, R. Política Fiscal E Resposta Emergencial Do Brasil À Pandemia. Políticas Sociais: acompanhamento e análise nº. 28, IPEA, 2021

ORAIR, R. O.; SIQUEIRA, F.F.; GOBETTI, S. W. Política Fiscal e Ciclo Econômico: uma análise baseada em multiplicadores do gasto público. XXI Prêmio do Tesouro Nacional, 2016. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/558095/2olugar-rodrigo-octavio-orair-086.pdf/ff2dc598-149a-419d-b95f-fb6e54e10d4f> Acesso em: 14 nov. 2022.

OZENDA, P. Análise de Sustentabilidade da Dívida Pública Brasileira. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Economia, 2018. Projeto de Monografia.

PEDRAS, G. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. Dívida pública: A experiência brasileira, 2009.

PELLEGRINI, JOSUÉ. Análise da situação fiscal dos estados. Instituto Fiscal Independente, Senado Federal, 2020.

RESENDE, C. Ensaio em avaliação de políticas públicas. Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

RIBEIRO, L.; AFONSO, J. Novas regras fiscais (e nova cultura) José Roberto R. Afonso. Revista Conjuntura Econômica – FGV, 2021.

RIO DE JANEIRO. Secretaria de Fazenda do Rio de Janeiro. Conceitos em Contabilidade Pública. Rio de Janeiro, 1988.

ROCHA, C.; ALEXANDRE, A. O conselho de gestão fiscal e o Stabilitätsrat: contraste e lições. Boletim Legislativo, Brasília, n. 78, p. 1-11, abr. 2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol78>>. Acesso em: 18 fev. 2023.

ROMERO, J.; FREIRE, D.; RIBEIRO, R. Enfrentamento à Crise Fiscal de Minas Gerais: Existe Alternativa? Mimeo, 2019

ROSSI, P. et al . AUSTERIDADE FISCAL E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL. Educ. Soc., Campinas, v. 40, 2019. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302019000100328&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 15 jun. 2023.

SALTO, F. S.; BARROS, G. L. A importância da Emenda Constitucional nº 95/2016. Instituição Fiscal Independente, Nota técnica nº 21. Agosto/2018. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/546293/NT21_2018.pdf> Acesso em: 14 mar. 2023.

SANCHES, A; CARVALHO, L. A contribuição da política fiscal para a crise brasileira recente: uma análise baseada em multiplicadores de despesas primárias do governo central no período 1997-2018, *Working Paper Series 2019-35*, FEA-USP, 2019.

SANTOS, R.; BITTENCOURT, F. Novo Arcabouço Fiscal – Avaliação da Proposta do Poder Executivo (PL 93/2023 – complementar). Orçamento em Discussão, Senado Federal, 2023.

SILVA, G. As crises financeiras mundiais de 1929 e 2008 : uma análise comparativa a partir da abordagem pós-keynesiana. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010.

SOUSA, Lucas Tavares de. Teto dos gastos federais e a Covid-19. 2021. 33 f., il. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Contábeis) - Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

STIGLITZ, J. E.; BROWN, E.P. Economics of the public sector. [S.l.]: W. W. Norton, New York, 2000.

TORRES,

RAYZA.

É dando que se recebe? Evidência empírica do efeito da despesa de pessoal para o sucesso eleitoral do executivo estadual brasileiro. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/13202>. Acesso em: 25 set. 2023.