

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

ISABELA PRÍMOLA MAGALHÃES ZENATELLI CAMPOS

O COMPORTAMENTO DAS FINANÇAS PÚBLICAS DOS ESTADOS DA REGIÃO  
SUDESTE FRENTE À PANDEMIA DA COVID-19

Belo Horizonte

2021

ISABELA PRÍMOLA MAGALHÃES ZENATELLI CAMPOS

O COMPORTAMENTO DAS FINANÇAS PÚBLICAS DOS ESTADOS DA REGIÃO  
SUDESTE FRENTE À PANDEMIA DA COVID-19

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.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Carla Cristina Aguiar de Souza

Belo Horizonte

2021

C198c Campos, Isabela Prímola Magalhães Zenatelli.  
O comportamento das finanças públicas dos estados da região sudeste frente à pandemia da Covid-19 [manuscrito] / Isabela Prímola Magalhães Zenatelli Campos. – 2022.  
[13], 86 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, 2022.

Orientadora: Carla Cristina Aguilar de Souza

Bibliografia: f. 93-99

1. Finanças públicas – Brasil, Sudeste. 2. Receita pública – Brasil, Sudeste. 3. Despesa pública – Brasil, Sudeste. 4. Pandemia – COVID19 – Brasil, Sudeste. I. Souza, Carla Cristina Aguilar de. II. Título.

CDU 336.1/.5 (81)

ISABELA PRÍMOLA MAGALHÃES ZENATELLI CAMPOS

O COMPORTAMENTO DAS FINANÇAS PÚBLICAS DOS ESTADOS DA REGIÃO  
SUDESTE FRENTE À PANDEMIA DA COVID-19

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.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Carla Cristina Aguilhar de Souza (orientadora) – EG-FJP

---

Prof. Dr. Sílvio Ferreira Júnior – EG-FJP

Belo Horizonte, 25 de março de 2022.

A Deus por me permitir chegar até aqui e  
me iluminar nesta caminhada!

## **AGRADECIMENTOS**

Escrever os agradecimentos significa que cheguei ao fim deste trabalho que não seria possível se eu não estivesse rodeada de pessoas especiais e, por isso, a elas agradeço:

A Deus por estar presente em cada palavra escrita, concedendo-me discernimento e a sabedoria necessária.

À minha mãe Cláudia e ao meu pai José pela compreensão, paciência, apoio, carinho e preocupação comigo.

Ao meu noivo Lucas pelo amor e companheirismo.

À Carla por ter aceitado o convite de novamente ser minha orientadora, agradeço por sua paciência, por ter compartilhado comigo um pouco de seus conhecimentos, por me auxiliar em minhas escolhas quanto a esse trabalho e por todas as conversas que tivemos.

A todos os mestres pelos ensinamentos repassados e aos colegas pela companhia nesta trajetória durante o curso.

“Você nunca sabe que resultados virão da sua ação. Mas se você não fizer nada, não existirão resultados.” – Mahatma Gandhi

## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar o comportamento das finanças públicas dos estados da Região Sudeste frente à pandemia da Covid-19 no ano de 2020. 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 pelos estados da Região Sudeste. Trata-se de uma pesquisa descritiva-exploratória com abordagem quantitativa sobre os dados de receitas e despesas orçamentárias estaduais, dos anos de 2019 e 2020, disponíveis no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Os resultados obtidos demonstram que as receitas orçamentárias diminuíram de um ano para o outro em todos os estados à exceção de Minas Gerais. As receitas de impostos, taxas e contribuições de melhoria são a maior origem de receita e sofreram retração em todos eles, enquanto as transferências correntes expandiram nos estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais decorrente dos ingressos de recursos pela Lei nº 14.041/2020, LC nº 173/2020 e LC nº 176/2020. Em relação às despesas, considerando todos os estágios, o Espírito Santo foi o único em que as despesas aumentaram, Rio de Janeiro e São Paulo as despesas diminuíram e em Minas Gerais as despesas empenhadas reduziram, enquanto as despesas liquidadas e pagas aumentaram. Além disso, os gastos com saúde e assistência social tiveram expansão em todos os estados de 2019 para 2020.

Palavras-chave: Receitas públicas; Despesas públicas; Região Sudeste; Covid-19.

## **ABSTRACT**

The present study aims to analyze the behavior of public finances in the states of the Southeast Region against the Covid-19 pandemic in the year 2020. 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 by the states of the Southeast Region. This is a descriptive-exploratory research with a quantitative approach on state budget revenue and expenditure data, for the years 2019 and 2020, available in the Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). The results obtained demonstrate that budget revenues decreased from one year to the other in all states except Minas Gerais. Revenues from taxes, fees and improvement contributions are the main source of revenue and suffered a retraction in all of them, while current transfers expanded in the states of Rio de Janeiro, São Paulo and Minas Gerais as a result of the inflow of resources under Law nº 14.041/ 2020, LC nº 173/2020 and LC nº 176/2020. Regarding expenses, considering all stages, Espírito Santo was the only one in which expenses increased, Rio de Janeiro and São Paulo expenses decreased and in Minas Gerais committed expenses decreased, while expenses settled and paid increased. In addition, spending on health and social assistance expanded in all states from 2019 to 2020.

**Keywords:** Public revenue; Public expenses; Southeast Region; Covid-19.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Variação real mensal da arrecadação do ICMS – Espírito Santo – 2019/2020 .....	58
Gráfico 2 – Despesa orçamentária total empenhada, liquidada e paga, em preços constantes – Espírito Santo – 2019-2020 .....	59
Gráfico 3 – Variação mensal real da arrecadação do ICMS – Minas Gerais - 2019/2020 .....	65
Gráfico 4 – Despesa orçamentária total empenhada, liquidada e paga, em preços constantes – Minas Gerais – 2019-2020 .....	66
Gráfico 5 – Variação mensal real da arrecadação do ICMS – Rio de Janeiro - 2019/2020 .....	73
Gráfico 6 – Despesa orçamentária total empenhada, liquidada e paga, em preços constantes – Rio de Janeiro – 2019-2020 .....	74
Gráfico 7 – Variação mensal real da arrecadação do ICMS – São Paulo - 2019/2020 .....	80
Gráfico 8 – Despesa orçamentária total empenhada, liquidada e paga, em preços constantes – Espírito Santo – 2019-2020 .....	81

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Especificação das origens da receita orçamentária .....	51
Quadro 2 – Especificação do grupo de natureza da despesa orçamentária .....	53

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Receitas orçamentárias totais, por categoria econômica e origem, em preços constantes – Espírito Santo – 2019-2020 .....	56
Tabela 2 – Composição das receitas de impostos e taxas, em preços constantes - Espírito Santo – 2019-2020 .....	57
Tabela 3 – Despesas orçamentárias empenhada, liquidada e paga, por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, em preços constantes – Espírito Santo – 2019-2020 .....	60
Tabela 4 – Despesas orçamentárias pagas por função, em preços constantes – Espírito Santo – 2019-2020 .....	61

Tabela 5 – Receitas orçamentárias totais, por categoria econômica e origem, em preços constantes – Minas Gerais – 2019-2020 .....	63
Tabela 6 – Composição das receitas de impostos e taxas, em preços constantes – Minas Gerais – 2019-2020 .....	65
Tabela 7 – Despesas orçamentárias empenhada, liquidada e paga, por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, em preços constantes – Minas Gerais – 2019-2020 .....	67
Tabela 8 – Despesas orçamentárias pagas por função, em preços constantes – Minas Gerais – 2019-2020 .....	69
Tabela 9 – Receitas orçamentárias totais, por categoria econômica e origem, em preços constantes – Rio de Janeiro – 2019-2020 .....	71
Tabela 10 – Composição das receitas de impostos e taxas, em preços constantes – Rio de Janeiro – 2019-2020 .....	72
Tabela 11 – Despesas orçamentárias empenhada, liquidada e paga, por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, em preços constantes – Rio de Janeiro – 2019-2020 .....	75
Tabela 12 – Despesas orçamentárias pagas por função, em preços constantes – Rio de Janeiro – 2019-2020 .....	77
Tabela 13 – Receitas orçamentárias totais, por categoria econômica e origem, em preços constantes – São Paulo – 2019-2020 .....	78
Tabela 14 – Composição das receitas de impostos e taxas, em preços constantes – São Paulo – 2019-2020 .....	80
Tabela 15 – Despesas orçamentárias empenhada, liquidada e paga, por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, em preços constantes – São Paulo – 2019-2020 .....	82
Tabela 16 – Despesas orçamentárias pagas por função, em preços constantes – São Paulo – 2019-2020 .....	84

### **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
Covid-19	<i>Coronavirus disease 2019</i>
DT	Despesa total

ES	Espírito Santo
Finbra	Finanças do Brasil
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ISS	Imposto Sobre Serviços
ITBI	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
ITCD	Imposto sobre Transmissão Causa mortis e Doação
LC	Lei Complementar
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MG	Minas Gerais
MOG	Ministério do Orçamento e Gestão
MP	Medida Provisória
OMS	Organização Mundial da Saúde
PIB	Produto Interno Bruto
p.p	pontos percentuais

RJ	Rio de Janeiro
RT	Receita total
R\$	Reais
Siconfi	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
SP	São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	Sistema Único de Saúde

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>14</b>
<b>2 O PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA</b> .....	<b>16</b>
2.1 Perspectiva histórica do papel do Estado na economia .....	18
<b>3 O FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO</b> .....	<b>25</b>
3.1 Federalismo fiscal .....	27
3.2 A federação brasileira .....	29
3.2.1 A Constituição de 1988 .....	31
3.2.2 A nova configuração federativa brasileira .....	35
3.3.3 O federalismo cooperativo da saúde pública .....	37
<b>4 MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE COVID-19</b> .....	<b>40</b>
4.1 Espírito Santo .....	43
4.2 Minas Gerais .....	44
4.3 Rio de Janeiro .....	45
4.4 São Paulo.....	46
<b>5 METODOLOGIA</b> .....	<b>48</b>
5.1 Base de dados.....	48
5.2 Classificação das receitas e despesas orçamentárias .....	49
<b>6 ANÁLISE DAS FINANÇAS PÚBLICAS: RECEITAS E DESPESAS</b> .....	<b>55</b>
6.1 Espírito Santo .....	55
6.2 Minas Gerais .....	62
6.3 Rio de Janeiro .....	70
6.4 São Paulo.....	77
6.5 Comparativo dos resultados dos estados da Região Sudeste.....	84
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>89</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>92</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Os primeiros registros da *Coronavirus disease 2019* (Covid-19), doença infecciosa causada pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2), são de dezembro de 2019 na cidade de Wuhan na China. 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 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 segurança. Entretanto, o isolamento gera consequências econômicas ao não permitir o funcionamento de determinadas atividades.

Por conseguinte, a crise sanitária instaurada leva à crise econômica. Segundo o IBGE (2021), o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro de 2020 apresentou uma queda de 4,1%, sendo o maior recuo anual da série histórica iniciada em 1996, interrompendo a recuperação do crescimento econômico registrada nos últimos três anos. Ao se analisar o PIB *per capita*, o recuo foi ainda maior, de 4,8%, sendo o recorde de retração nos últimos 25 anos (IBGE, 2021a).

Nesse sentido, a pandemia reacende 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 instalada 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 essa resposta à pandemia ainda exige 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 dos estados da Região Sudeste frente à pandemia da Covid-19 no ano de 2020. Para auxiliar nessa análise foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

a) discutir o papel do estado na economia e os nuances do federalismo fiscal brasileiro;

b) apresentar as principais medidas adotadas pela União e pelos estados da Região Sudeste no enfrentamento à pandemia;

c) analisar o desempenho e a composição das receitas e despesas dos estados da Região Sudeste para o ano de 2020 em comparação com o ano anterior.

A escolha pela Região Sudeste se deu por ser a região mais rica<sup>1</sup>, populosa<sup>2</sup> e que teve o maior número de casos de Covid-19<sup>3</sup> no Brasil. Fazem parte dessa região os estados do Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo.

Para cumprir os objetivos do trabalho, este está estruturado em sete capítulos, sendo esta introdução o primeiro deles. O segundo capítulo busca trazer um referencial teórico sobre o papel do estado na economia. O terceiro uma revisão bibliográfica sobre o federalismo fiscal brasileiro e suas particularidades. No quarto capítulo são apresentadas as principais medidas de enfrentamento à pandemia no Brasil e Região Sudeste. O quinto apresenta a metodologia utilizada na realização da pesquisa para cumprimento do objetivo geral do trabalho. No sexto é realizada a análise dos dados de receitas e despesas dos estados. 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 estaduais da Região Sudeste em 2020 diante da pandemia da Covid-19?

---

<sup>1</sup> A Região Sudeste corresponde a 53% do PIB do Brasil de 2019 (IBGE, 2021b).

<sup>2</sup> A Região Sudeste abriga 42% da população brasileira de 2020 (IBGE, 2021c).

<sup>3</sup> Até 30/11/2021 a Região Sudeste já tinha registrado 39% dos casos de covid-19 no país (BRASIL, 2021b).

## 2 O PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA

Segundo Giambiagi e Além (2011, p.9), “a existência do governo é necessária para guiar, corrigir e complementar o sistema de mercado que, sozinho, não é capaz de desempenhar todas as funções econômicas”. Dessa forma, o sistema de mercado para funcionar, depende de uma série de contratos que, por sua vez, demandam da proteção e da estrutura legal implementada pelo Estado (GIAMBIAGI E ALÉM, 2011).

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

Nesse sentido, a Teoria das Finanças Públicas parte do pressuposto da existência de falhas de mercado que impedem a economia de alcançar o bem-estar social por meio do livre funcionamento do mercado, justificando, portanto, a intervenção estatal (GADELHA, 2017a). São exemplos mais comuns de tais falhas: a existência de bens públicos, de externalidades, de assimetria de informações, de poder de mercado e da ocorrência de desemprego e inflação (GIAMBIAGI E ALÉM, 2011; REZENDE, 2006).

Os bens públicos possuem duas características básicas, quais sejam: a não rivalidade e a impossibilidade de exclusão de seu consumo (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 (GIAMBIAGI E ALÉM, 2011). Por isso, estes bens são insuficientemente ofertados pelo mercado, tendo em vista que é impossível determinar o benefício efetivo que cada indivíduo obtém no consumo de um bem público, fazendo com que as empresas não possuam incentivos para ofertá-los, recaindo este papel sobre o governo (GIAMBIAGI E ALÉM, 2011; REZENDE, 2006). São exemplos de bens públicos: ruas, iluminação pública, justiça, segurança pública e defesa nacional (GIAMBIAGI E ALÉM, 2011).

Existem também bens semipúblicos ou meritórios, como saúde e educação, que apesar de serem produzidos pelo setor privado, por gerarem altos

benefícios sociais e externalidades positivas, é justificável sua provisão total ou parcial pelo Estado, justamente pelo mérito associado à sua produção (GIAMBIAGI E ALÉM, 2011; REZENDE, 2006).

Externalidades, por seu turno, ocorrem quando “os agentes econômicos não recebem do mercado a sinalização correta dos custos ou benefícios de suas ações” (ANDRADE, 2005, p.17). Quando o benefício social é superior ao benefício individual, temos uma externalidade positiva, como quando uma pessoa planta uma árvore ou no caso de invenções científicas. Já quando o custo social é superior ao custo individual, temos uma externalidade negativa, tal como a poluição e o desmatamento (ANDRADE, 2005). Cabe ao Estado intervir para incentivar externalidades positivas através da produção direta e a concessão de subsídios e desestimular externalidade negativas através de impostos, multas e regulamentação (GIAMBIAGI E ALÉM, 2011).

É igualmente comum a existência de assimetria de informação no mercado, com produtores ou vendedores dispondo de mais informações sobre os produtos e serviços que os consumidores. O papel do governo é tentar mitigar essa assimetria com a criação de legislações e realização de fiscalização sobre as informações que devem estar disponíveis ao consumidor, como os rótulos dos alimentos, medicamentos, produtos de higiene e limpeza (REZENDE, 2006).

A situação de poder de mercado, por sua vez, ocorre quando um agente econômico detém a capacidade de manter os preços de seus produtos acima do nível competitivo, prejudicando os consumidores (GADELHA, 2017a). É o caso, por exemplo, dos mercados incompletos, monopólios e oligopólios. Um mercado é incompleto quando um bem ou serviço não é ofertado, pois o setor privado não quer assumir riscos, sendo assim, o Estado assume papel importante na concessão de crédito de longo prazo para financiar investimentos no setor produtivo (GIAMBIAGI E ALÉM, 2011). Lado outro, quando um único fornecedor ou um pequeno grupo de fornecedores podem oferecer um produto ou serviço, caso do monopólio e oligopólio, o papel do governo é o de justamente limitar o poder de mercado destas firmas, mediante regulação econômica (GADELHA, 2017a; REZENDE, 2006).

A ação estatal também deve convergir para a implantação de políticas que almejem o funcionamento do sistema econômico o mais próximo possível do pleno emprego e da estabilidade de preço (GIAMBIAGI E ALÉM, 2011).

Dito isso, as atribuições econômicas governamentais seriam: de promover ajustamentos na alocação de recursos, de promover ajustamentos na distribuição da renda e de manter a estabilidade econômica (REZENDE, 2006). Em outras palavras, as três funções clássicas do governo são: **a alocativa, a distributiva e a estabilizadora** (GIAMBIAGI E ALÉM, 2011).

Para Oliveira (2007), o Estado cumpre na sociedade determinados papéis que variam conforme sua inserção na realidade histórica. Dessa maneira, as funções do Estado tendem a se modificar historicamente, acompanhando o próprio desenvolvimento do capitalismo, como será descrito a seguir.

## **2.1 Perspectiva histórica do papel do Estado na economia**

Os primeiros economistas nos séculos XVIII e XIX, denominados clássicos, entendiam o sistema econômico como sendo regulado por leis naturais. Para eles, a liberdade do comércio, representada pela livre concorrência, garantiria a eficiência do sistema e, por isso, o mercado disporia de mecanismos estabilizadores automáticos capazes de corrigir desequilíbrios, desde que não ocorresse interferências externas (OLIVEIRA, 2007).

Nesta perspectiva, o Estado, entendido como uma força externa, não deveria intervir na atividade econômica, apesar de no campo político ser entendido como necessário para organização da sociedade. Todavia, na construção deste arcabouço teórico percebeu-se que o mercado não era capaz de captar e transmitir para certos tipos de bens os sinais dos consumidores e, se não corrigida essa falha, incorreria em ineficiência (OLIVEIRA, 2007).

À vista disso, deriva uma função específica para o Estado conhecida como **função alocativa**, justificada pela existência de falhas no mercado na produção de bens e serviços de consumo coletivo, usualmente conhecidos como bens públicos, tais como defesa nacional, segurança pública, iluminação de ruas e avenidas e proteção ambiental. Caberia ao Estado, portanto, a produção destes bens em prol da eficiência do sistema, financiada pela cobrança de impostos gerais, cuja condição era a de que o Estado não deveria incorrer em déficit orçamentário, mantendo o equilíbrio das contas públicas e, conseqüentemente, o equilíbrio geral do sistema (OLIVEIRA, 2007).

No final do século XIX, emerge uma nova corrente do pensamento econômico denominada de neoclássica, reformulando as bases teóricas clássicas, para reforçar as vantagens do liberalismo econômico, sem abandonar a percepção do papel nocivo do Estado e dos impostos para a economia (OLIVEIRA E LOPREATO, 2021). Somente com os desdobramentos da crise de 1929 e as ideias de John Maynard Keynes que a intervenção econômica estatal passaria a ser justificada, como forma inclusive de salvar o próprio capitalismo (OLIVEIRA, 2007).

Para Keynes, o Estado assume a responsabilidade de atenuar as flutuações cíclicas do capitalismo, viabilizar uma política de pleno emprego e corrigir as desigualdades do sistema por meio da demanda agregada. Em situações de insuficiência da demanda caberia a ele atuar na criação desta, aumentando seus gastos ou reduzindo impostos, ou combinando os dois. Com isso, impulsionaria os níveis de investimento, de renda e de emprego da economia. Em situação de excesso de demanda, deveria fazer o oposto (OLIVEIRA, 2007).

Além das restritas funções regulatórias e alocativa que o Estado já desempenhava, nesta nova perspectiva ele passa a ser figura central na manutenção da estabilidade econômica e responsável por políticas redistributivas (OLIVEIRA, 2007).

Assim, advém a **função distributiva** segundo a qual o Estado assumiria o papel de intervir para melhorar a estrutura da distribuição da renda e da riqueza, tendo em vista a incapacidade do mercado em conduzir a sociedade para uma distribuição justa ou equitativa. Os efeitos redistributivos passam a ser incorporados na política fiscal através, por exemplo, do imposto de renda negativo, impostos diretos progressivos e impostos indiretos com regressividade atenuada (OLIVEIRA, 2007).

Segundo Rezende (2006), além de introduzir uma maior progressividade aos impostos, de modo a impor um ônus maior sobre indivíduos com nível de renda mais elevada, o Estado pode atuar ampliando despesas com transferências que beneficiem direta ou indiretamente as classes de baixa renda.

Nesse período também ganha importância a provisão pelo Estado de bens semipúblicos ou bens meritórios, como saúde, educação e saneamento, ampliando a sua atuação no escopo da **função alocativa** (OLIVEIRA, 2007).

A função **estabilizadora** passa a ser atribuída ao Estado. Diante da ausência real de estabilizadores automáticos do mercado, caberia a ele atenuar as flutuações do sistema e proporcionar à economia seguir ou retornar à trajetória de

pleno emprego dos fatores e de estabilidade monetária. Dito de outra forma, através principalmente da política fiscal ele deveria atuar na criação de uma demanda efetiva para a economia retomar expansão e reduzir o desemprego ou desaquecer a atividade produtiva quando necessário reduzir a inflação, além de conciliar objetivos domésticos com os do comércio internacional e a balança de pagamentos (OLIVEIRA, 2007).

Sendo assim, ao contrário do que defendia a escola neoclássica, o déficit público passa a ser considerado como um importante instrumento de política econômica no curto prazo, em momentos de crise, para impulsionar a retomada da atividade econômica (OLIVEIRA E LOPREATO, 2021).

Essas ideias tomaram força principalmente após a Segunda Guerra Mundial, na construção do Estado de bem-estar social nos países desenvolvidos e de um Estado desenvolvimentista na América Latina. O Estado passou de teoricamente passivo e improdutivo para forte e intervencionista. Assim, tornou-se indispensável para a vitalidade e estabilidade do sistema econômico, com crescente participação na geração de emprego e renda (OLIVEIRA, 2007).

Surge a partir desse momento a escola da síntese neoclássica-keynesiana, segundo a qual no curto prazo existem falhas que justificariam a intervenção estatal. No entanto, no longo prazo, tal ação seria dispensada, uma vez que corrigidas as falhas, o sistema voltaria ao equilíbrio. Essa corrente consagrou a ideia de que a administração da demanda agregada, por meio de uma combinação de política fiscal e monetária, poderia enfrentar as falhas de mercado, e a política orçamentária articulava diversos objetivos e princípios, com os gastos obedecendo as três funções básicas: alocativa, distributiva e estabilizadora (OLIVEIRA E LOPREATO, 2021).

Porém, essas ideias keynesianas entram em crise na década de 1970 ante a incapacidade de combaterem o processo de alta inflação e estagnação econômica que se instaurou sobre a economia mundial. Diante disso, as ideias neoliberais que apontavam o Estado como grande responsável pelos desequilíbrios do sistema provocado por seus déficits crescentes e elevados níveis de endividamento público ressurgiram (OLIVEIRA, 2007).

Neste contexto, emergiram várias contribuições teóricas contrárias à atuação do Estado. Os monetaristas Edmund Phelps e Milton Friedman, apoiados no modelo de expectativas inflacionárias adaptativas, concluíram serem inócuas as políticas fiscais expansionistas para ampliação da renda e do emprego, sendo

responsáveis apenas pela aceleração da inflação no longo prazo. Dessa forma, recomendavam ao governo evitar incorrer em déficits e manter um rígido controle sobre a oferta de moeda, sendo que esta, no longo prazo, explicaria o fenômeno inflacionário (OLIVEIRA, 2007).

Como evolução do monetarismo, os teóricos da escola novo-clássica, R. Lucas, T. Sargent e N. Wallace, acreditavam ser a ação estatal voltada para expandir o emprego e a renda totalmente inútil, uma vez que os agentes econômicos, por serem racionais, reajustariam seus preços para se defenderem, ocasionado um cenário de mais inflação e instabilidade, mesmo no curto prazo. Por conseguinte, apenas o controle da oferta de moeda não seria suficiente para evitar inflação, seria necessário atribuir à autoridade monetária/banco central uma independência plena na gestão da moeda e impor ajuste fiscal para proteger a economia de instabilidades causadas pela ação dos governos (OLIVEIRA E LOPREATO, 2021).

Outra teoria é a da economia pelo lado da oferta (*supply side economics*) proposta por Arthur Laffer. Para ele existia um limite para a cobrança de impostos e, se o governo insistisse em aumentá-los, eles tenderiam a diminuir, porque os investimentos e a produção seriam desestimulados e, conseqüentemente, haveria perdas de arrecadação. Dessa forma, o Estado deveria isentar ou reduzir os impostos para o capital, pois seriam as empresas e as camadas mais ricas da sociedade, os agentes responsáveis por garantir investimentos e sustentarem a expansão da oferta capaz de gerar demanda e emprego (OLIVEIRA E LOPREATO, 2021).

A teoria da Escolha Pública (*public choice*) aponta para a existência de um viés na política de gastos públicos, em razão dos políticos, em proveito próprio, defenderem a expansão dos gastos acima da receita, acarretando déficits públicos e a necessidade constante de seu financiamento, afetando a estabilidade econômica (OLIVEIRA E LOPREATO, 2021). Para essa escola de pensamento, então, a intervenção estatal passa a ser condenada, justificando o esvaziamento de suas funções e sua redução à um Estado mínimo, através da desregulamentação, privatização de empresas estatais, encolhimento e extinção do Estado de bem-estar social, tendo em vista que este é sempre sinônimo de ineficiência para o sistema (OLIVEIRA, 2007).

Essas teorias neoliberais passaram a balizar as políticas econômicas do mundo, cujos principais expoentes foram os governos de Ronald Reagan, dos Estados Unidos, e de Margaret Thatcher, da Inglaterra, com propostas de reforma do

Estado denominadas “reformas de primeira geração”. Em conjunto, essas propostas vão encontrar síntese no final da década de 1980 com o projeto que ficou conhecido como “Consenso de Washington” que propunha um guia para os países resolverem e superarem crises. O objetivo principal era retirar o Estado da vida econômica e social, por meio da desregulamentação, diminuição dos gastos sociais e políticas públicas, privatização das empresas públicas, redução dos impostos sobre o capital e grandes riquezas, deixando o caminho livre para o capital se movimentar (OLIVEIRA, 2007; OLIVEIRA E LOPREATO, 2021).

Contudo, este receituário se mostrou disfuncional para a vitalidade do próprio sistema com o aumento das desigualdades, a desestruturação dos mercados e a fragilização de instituições do Estado essenciais para manutenção do funcionamento do próprio mercado (OLIVEIRA, 2007). Segundo Oliveira (2007), duas correntes teóricas surgem após esse insucesso das reformas de primeira geração de modo a ajustar o Estado a desempenhar com eficiência suas funções, ambas desdobramentos da *public choice*, como propostas de “reformas segunda geração”: o neo-institucionalismo e a Nova Economia Política.

O neo-institucionalismo preconiza reconstruir e fortalecer as instituições estatais de modo a tornar o Estado eficiente, ágil e capaz de contribuir para o funcionamento do livre mercado e da concorrência. Já a Nova Economia Política admite existir espaços para acomodar o papel do Estado no sistema, construindo um novo sistema regulatório indispensável para garantir uma economia competitiva e inovadora (OLIVEIRA, 2007).

Nessa nova visão, o Estado deve ter responsabilidade fiscal, ou seja, deve existir uma nova institucionalidade com rigorosos mecanismos de controle e acompanhamento das contas públicas para evitar a geração de déficits, com punições aos administradores que não cumprirem essas normas. Aliado a isso, deve-se criar condições de sustentabilidade da dívida por meio do pagamento de juros a seus credores, mesmo que para isso tenha de renunciar a políticas essenciais para o desenvolvimento econômico e social (OLIVEIRA, 2007).

O diagnóstico é quase sempre o mesmo: a crise geralmente brota do Estado, por meio da geração de déficits públicos e dívida elevados que aumentam os riscos inflacionários, minam a confiança do investidor e afugentam o capital do país. Por isso, o país nessa situação deve, necessariamente, realizar reformas do Estado com o objetivo de resolver os desequilíbrios financeiros para poder contar com novos

investimentos e, com isso, garantir seu ingresso no paraíso do crescimento econômico (OLIVEIRA E LOPREATO, 2021, p.18).

Nesse sentido, as escolas de pensamento surgidas a partir da década de 70 entram em um concesso com a chamada Nova Síntese Neoclássica (NSN), se tornando a visão teórica dominante após os anos 2000. A taxa de juros ganhou posição central para coibir ou estimular o consumo e o investimento na busca de garantir estabilidade macroeconômica. O papel do Estado e da política fiscal é restringido ao compromisso com a garantia da sustentabilidade da dívida pública como meio de garantir a eficiência da política monetária (OLIVEIRA E LOPREATO, 2021).

A ação da política fiscal só é aceita como resposta em situação de crise, por meio de estabilizadores automáticos limitados e previstos institucionalmente. A disciplina e austeridade fiscal ganharam centralidade na condução da política fiscal. A estrutura de impostos cobrados pelo Estado também se modifica e passam a ser priorizados aqueles que incidem sobre fatores de menor mobilidade espacial tais como o consumo, as propriedades imobiliárias e a mão de obra não qualificada (OLIVEIRA E LOPREATO, 2021).

O fruto dessas mudanças é um baixo crescimento econômico, com pouca capacidade de geração de empregos, aumento da desigualdade e sujeito a instabilidades, tendo em vista a defesa do abandono da política fiscal e o domínio da política monetária reduzida em grande medida em manter o controle da taxa de inflação (OLIVEIRA E LOPREATO, 2021).

Esse Novo Consenso Macroeconômico dominante, com fórmulas rígidas para controlar os déficits e a dívida pública, apenas com a crise econômica de 2008, que exigiu justamente a intervenção estatal para evitar o colapso do sistema, passou a ser questionado. A política econômica de combate à crise promoveu a ampliação da oferta monetária, sem qualquer efeito inflacionário, colocou a taxa de juros próximo de zero e recorreu a uma política fiscal com expansão dos gastos públicos e crescimento da dívida pública, percorrendo o caminho contrário do pensamento predominante (OLIVEIRA E LOPREATO, 2021).

Sendo assim, apesar de seu papel relevante, mesmo com taxas de juros baixas, a política monetária perdeu seu lugar de único instrumento de estabilização, passando a ter de dividir espaço com a política fiscal. Esta é reincluída, ao menos temporariamente, como instrumento relevante de gestão da demanda e de

administração de crises. Contudo, as críticas, sugestões e propostas que surgiram, não foram suficientes para provocar rupturas teóricas significativas, resgatando velhos pensamentos de combinação das políticas monetária e fiscal (OLIVEIRA E LOPREATO, 2021).

De acordo com Oliveira e Lopreato (2021, p.24), “a questão prática de como enfrentar a crise e com quais instrumentos de política econômica se poderia contar levou a soluções *ad hoc*”. Suavizado os efeitos da recessão de 2008, retomou-se a ideias neoliberais com políticas de controle de déficits e da dívida dos governos. Mesmo assim, esses autores consideram esse movimento importante ao suscitar debates como a necessidade de revisão do sistema tributário, o questionamento do ajuste fiscal a qualquer custo, a reavaliação de indicadores utilizados para retratar a situação fiscal de um país como a relação dívida/PIB, e a discussão do uso de regras fiscais rígidas (OLIVEIRA E LOPREATO, 2021).

Ademais, com a crise do novo coronavírus tem-se exigido uma intervenção do Estado e da política fiscal ainda maior para manutenção do sistema, reacendendo o problema da desigualdade social e a obrigatoriedade de se enfrentá-la (OLIVEIRA E LOPREATO, 2021). Mesmo não sendo uma questão simples, Oliveira e Lopreato (2021, p.2) acreditam que tal fato pode encorajar a continuidade de uma revisão teórica mais profunda do pensamento econômico dominante, “com o Estado recuperando o protagonismo no processo de reprodução econômica, tal como defendido por Keynes”.

### 3 O FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO

Um país pode se organizar politicamente como um Estado unitário, quando as decisões político-econômicas emanam de um único poder central, ou como um Estado federativo, quando conjuga diferentes esferas da administração pública dotadas de certa autonomia e competência para legislar sobre assuntos de seu interesse (OLIVEIRA, 2007).

A origem do termo federação é a palavra em latim *foedus* que significa pacto ou aliança e, portanto, um Estado federal constitui uma união ou aliança de estados (DALLARI, 1998). Nesse sentido, o federalismo pode ser definido como uma forma de organização política do Estado nacional caracterizada pela dupla autonomia territorial, isto é, na qual existem dois níveis territoriais de governo, um central (governo federal) e outro descentralizado (governos subnacionais) (SOARES E MACHADO, 2018).

O Estado federal nasceu com a Constituição dos Estados Unidos da América em 1787, a partir da união das treze colônias contra a dominação inglesa (DALLARI, 1998; OLIVEIRA, 2007). Segundo Conti (2010, p.17), as características fundamentais de um Estado Federal são:

- a) existência de ao menos duas esferas de governo;
- b) autonomia das entidades descentralizadas, compreendendo a autonomia política, administrativa e financeira;
- c) organização do Estado expressa em uma Constituição;
- d) repartição de competências entre as unidades descentralizadas;
- e) participação das entidades descentralizadas na formação da vontade nacional; e
- f) indissolubilidade.

Outras características complementares apontadas por Dallari (1998) seriam: somente o Estado Federal (União) possui soberania; a cada esfera de competências se atribui renda própria; e a existência de uma única cidadania nacional que é a do Estado Federal.

Sendo assim, existindo ao menos duas esferas de governos, há que se estabelecer um sistema de repartição de competências, com delimitação do âmbito de atuação de cada uma, expressas na Constituição. Outro aspecto importante na federação é a garantia de autonomia dos entes federados. Autonomia política com competência para legislar, participar das decisões do poder central e competências delimitadas para fornecimento de bens e serviços públicos; autonomia administrativa

para se auto-organizarem, estabelecendo órgãos, meios e formas pelas quais irão cumprir as responsabilidades a eles atribuídas; e autonomia financeira dispondo de recursos suficientes para se manter e ter fontes de arrecadação que independam da interferência do poder central (CONTI, 2010).

Diante disso, o federalismo caracteriza-se “como sendo a forma de organização do Estado em que os entes federados são dotados de autonomia política, administrativa, tributária e financeira e se aliam na criação de um governo central por meio de um pacto federativo” (GADELHA, 2017b, p.14). Pacto federativo este que é a Constituição, na qual estão estabelecidas as regras do sistema federal, tais como a organização dos poderes e a distribuição de competências entre os membros da federação (OLIVEIRA, 2007).

Na tentativa de tipificar as formas de Estado federal existentes, algumas classificações podem ser adotadas. Em relação à sua formação histórica tem-se o *federalismo por agregação* no qual o Estado surge a partir da união de estruturas pré-existentes que renunciam a suas soberanias para formar uma federação, conservando autonomia limitada pela Constituição, como ocorreu nos EUA e Alemanha. E o *federalismo por segregação* em que um Estado unitário se divide em vários estados-membros, concedendo-lhes autonomia, como foi o caso do Brasil (CONTI, 2001).

Quanto a amplitude das competências tem-se o *federalismo centrípeto* caracterizado pelo fortalecimento do poder central, onde neste tendem a ficar mais concentrados os poderes, encargos e competências do que nas esferas regionais e locais, e o *federalismo centrífugo* no qual há uma tendência de fortalecimento do poder local em detrimento do central (RAMMÊ, 2015).

Conforme Garcia (2004), também existem os seguintes modelos de federalismo: dual, cooperativo, competitivo e assimétrico. O *federalismo dual* esteve em vigor nos Estados Unidos durante o século XIX, onde existia uma separação clara e taxativa entre os poderes do governo central e dos governos estaduais. Neste modelo, o governo central é um governo com funções específicas e enumeradas, cujas ações são limitadas e estão definidas constitucionalmente. Além disso, em seus respectivos campos, os poderes federal e local são igualmente soberanos, sendo assim, a relação entre esses dois poderes é caracterizada pela tensão (GARCIA, 2004).

O *federalismo cooperativo* coincide com o período do predomínio da teoria keynesiana e do Estado de bem-estar social (OLIVEIRA, 2007). Este modelo se

baseia na ideia de que os poderes, funções e responsabilidade dos entes federativos são compartilhadas e a elaboração e execução das políticas públicas também. Entretanto, o que ocorreu na prática e é uma crítica a este tipo de federalismo, foi a centralização de poder na esfera central, com conseqüente enfraquecimento das esferas subnacionais que se tornaram, em muitos casos, apêndices administrativos do governo federal (GARCIA, 2004).

Dessa forma, como ruptura ao modelo anterior surgiu o *federalismo competitivo*. O pressuposto deste é que a competição entre os poderes obriga os governos locais a serem mais eficientes, melhorarem a qualidade dos serviços sob sua responsabilidade e a reduzir os custos. Há um incentivo para a descentralização das políticas públicas, com o governo federal assumindo o papel de garantir a estabilidade do processo competitivo entre os estados (GARCIA, 2004).

O *modelo assimétrico*, por sua vez, é aquele que admite a atribuição de poderes, encargos e competências em graus diferenciados entre os estados-membros da federação, por questões históricas ou culturais. É o caso, por exemplo, da Catalunha e região Basca na Espanha (GARCIA, 2004).

Como será apresentado mais adiante o federalismo brasileiro combina ao mesmo tempo a existência de campos específicos de atuação para cada um dos entes com competências comuns e concorrentes entre eles (ALVES, 2018).

### **3.1 Federalismo fiscal**

A forma de organização federativa combina competências centralizadas e descentralizadas em um modelo cujas responsabilidades fiscais são compartilhadas entre os diferentes níveis de governo. Isso significa que o federalismo fiscal implica na distribuição de competências fiscais entre os entes federados, constitucionalmente estabelecidas, para que de modo autônomo e na medida de suas competências e capacidade de financiamento, cada um “possa construir desenhos institucionais capazes de disciplinar os procedimentos de contribuição e gestão tributária, transferências fiscais, composição e dimensão da despesa” (SILVA, 2005, p.119).

Define-se federalismo fiscal como o conjunto de providências constitucionais, legais e administrativas orientadas ao financiamento dos diversos entes federados, seus órgãos, serviços e políticas públicas tendentes à satisfação das necessidades públicas nas respectivas esferas de competência (DOMINGUES, 2007, p. 138).

Dessa forma, o federalismo fiscal é o estudo do modo pelo qual as esferas de governo se relacionam do ponto de vista financeiro, englobando a “a análise da maneira pela qual está organizado o Estado, qual é o tipo de federação adotado, qual é o grau de autonomia dos seus membros, as incumbências que são atribuídas e, fundamentalmente, a forma pela qual serão financiadas” (CONTI, 2001, p.24-25).

De acordo com Alves (2018, p. 8-9), o ponto central do federalismo fiscal está na atribuição de competências e discriminação de rendas aos entes federados, existindo duas maneiras de se assegurar autonomia financeira a eles: “a primeira é a atribuição de competências para instituição de tributos e a segunda é representada pelos mecanismos de transferências intergovernamentais e de participação no produto da arrecadação”.

As relações fiscais, sejam cooperativas ou competitivas, podem ser operacionalizadas de forma vertical ou horizontal. O primeiro caso refere-se às relações estabelecidas entre os diferentes níveis de governos e, o segundo, às relações firmadas entre unidades federativas de um mesmo nível de governo (SILVA, 2005).

Os princípios que norteiam o federalismo fiscal são o *princípio da autonomia* no qual é necessária a descentralização do poder central em favor do fortalecimento dos entes subnacionais e o *princípio da participação* relacionada a responsabilidade de cada ente nas boas práticas de governança. Sendo assim, a cooperação entre os entes para equacionar conflitos de natureza vertical e horizontal é de extrema importância para manutenção do federalismo fiscal (VERGOLINO, 2013).

Outros princípios seriam o *princípio da compensação fiscal*, o *princípio da distribuição centralizada* e o *princípio da equidade*. O primeiro evidencia que devem existir formas de atenuar determinados desajustes que possam ocorrer em função de certas características e tipos de serviços atribuídos a um ente que pode estar sendo beneficiado ou prejudicado. O *princípio da distribuição centralizada* considera ser mais adequada a concentração de medidas redistributivas (função distributiva do Estado) no governo central, tendo em vista que seriam mais eficientes. O *princípio da equidade* preconiza que é fundamental o Estado se organizar de forma a manter equidade entre os membros, sendo necessária a adoção de medidas redistributivas através de um sistema de transferências intergovernamentais que promova essa redistribuição das riquezas arrecadadas (CONTI, 2001).

Ademais, há razões que justificam a descentralização fiscal, característica do federalismo, quais sejam: fatores econômicos; fatores culturais, políticos e institucionais; e fatores geográficos (GIAMBIAGI E ALÉM, 2011).

O fator econômico guarda relação direta com a função alocativa do Estado, dado que um dos principais objetivos da descentralização é a alocação de recursos de maneira mais eficiente, sendo o ponto central estabelecer quais seriam os bens e serviços que devem ser fornecidos de forma centralizada e quais o fornecimento descentralizado é capaz de proporcionar ganhos de eficiência (GIAMBIAGI E ALÉM, 2011).

“A descentralização significa determinar qual esfera de governo pode administrar de forma mais eficiente os impostos, os gastos, as transferências, a regulação e outras funções públicas” (GIAMBIAGI E ALÉM, 2011, p.314). Bens para os quais os benefícios abrangem o país como um todo deveriam ser providos pelo governo central, bens cujos benefícios restringem-se a uma região deveriam ficar sob a responsabilidade das esferas subnacionais. E o financiamento destes deveria, no modelo ideal, se relacionar com o grau desses benefícios, caracterizando um dos princípios do federalismo fiscal que é o *princípio do benefício* (CONTI, 2001; GIAMBIAGI E ALÉM, 2011).

Quanto aos fatores culturais, políticos e institucionais a descentralização pode favorecer uma maior integração social, uma vez que ao se ter uma maior autonomia dos governos subnacionais, tem-se uma maior participação política, fortalecendo a governabilidade e as instituições participativas e democráticas. Por sua vez, em relação aos fatores geográficos tem-se que quanto maior a área do país, os ganhos de eficiência tendem a serem maiores com a descentralização, pois é mais fácil que os entes subnacionais atendam as demandas da população local (GIAMBIAGI E ALÉM, 2011).

### **3.2 A federação brasileira**

É na Constituição de 1891 após a Proclamação da República em 1889 que o Brasil é constituído como uma república federativa (CONTI, 2001). Desde então, o federalismo brasileiro é marcado por um movimento pendular em que oscilam ciclos de centralização e descentralização (ALVES, 2018).

A Carta Constitucional de 1891 concedeu ampla autonomia aos estados em diversos campos para estes pautarem suas ações, bem como legislar sobre os impostos a eles conferidos. Entre 1891 e 1930, o poder central era dominado pelas oligarquias mais poderosas dos estados de São Paulo e Minas Gerais que se revezavam no poder na que ficou chamada de “política do café com leite”. Não se contava com um sistema tributário com mecanismos de transferências de receitas que poderiam reduzir as desigualdades regionais, deixando cada estado a sua própria sorte. Sendo assim, nesse período, apesar dos mecanismos de descentralização, houve a predominância de um federalismo competitivo que se refletia em um poder central fragilizado refém dos interesses dos estados mais ricos (OLIVEIRA, 2007; ALVES, 2018).

Esse quadro durou até a Revolução de 1930 que conduziu Getúlio Vargas ao poder. A Constituição de 1934 estabeleceu formalmente pela primeira vez impostos sob responsabilidade dos municípios, sem, contudo, alterar de forma relevante a distribuição de competências entre a União e os estados. Em 1937 inicia o Estado Novo, um regime autoritário que se manteria até 1945. Na Constituição de 1937 as liberdades democráticas foram suprimidas, eleições e partidos foram suspensos, Congresso Nacional, Assembleias estaduais e Câmaras municipais dissolvidas, os governadores e prefeitos passaram a ser nomeados pelo presidente da República, estabelecendo uma concentração de poder no governo federal. Entretanto, do ponto de vista da estrutura tributária, esta se manteve praticamente a mesma (OLIVEIRA, 2007).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e a promulgação da Constituição 1946 a democracia foi restabelecida retomando a descentralização das atividades públicas. Com o processo de industrialização focado no eixo Rio de Janeiro-São Paulo, acentuaram-se as desigualdades regionais. Nesse sentido, a carta constitucional pela primeira contemplou a instituição de transferências de receitas para governos subnacionais e garantia de destinação de parcela do orçamento federal para aplicação em estados menos desenvolvidos com o objetivo de reduzir as desigualdades inter-regionais (OLIVEIRA, 2007).

Em 1964 com a ascensão do regime militar houve uma limitação da autonomia dos entes federativos, dos demais poderes e das liberdades individuais. No campo do federalismo fiscal as receitas e decisões sobre a política fiscal foram centralizadas na União. Com a Constituição de 1967, os estados e municípios

perderam a autonomia de legislar e estabelecer alíquotas de seus tributos, bem como de criarem novos impostos. Apenas ao governo federal seria dada essa possibilidade e também a exclusividade de criação de contribuições sociais. Lado outro, foram criados mecanismos de redistribuição de receitas característicos de um modelo de federalismo cooperativo, como o Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM). Combinou-se a centralização da arrecadação na esfera federal com um esquema de transferências aos estados e municípios cujas aplicações eram decididas e monitoradas pelo poder central (OLIVEIRA, 2007).

A partir do final da década de 1970 com a crise econômica e fiscal que se instalou no país, o regime militar foi perdendo força e teve de fazer concessões aos estados e municípios iniciando um processo de descentralização de receitas, recompondo e ampliando os fundos de participação, extinguindo as vinculações de gastos destes e reabrindo para elegerem seus governos por meio do voto popular (OLIVEIRA, 2007). Uma permissão aos estados foi a de utilização de seus bancos e a emissão de títulos a fim de incrementar as receitas estaduais (ALVES, 2018). Dessa forma, o governo militar terminou em 1985, substituído por um governo civil responsável por comandar a transição política para um regime democrático e convocar Assembleia Constituinte para elaboração da nova Carta Magna (OLIVEIRA, 2007).

Influenciada pelas demandas da sociedade por políticas sociais e descentralização política e fiscal para consolidar a democracia no país, a Constituição de 1988 deu ênfase a essas questões e inclusive concedeu aos municípios o status de entes federados. No campo do federalismo fiscal, ampliou as competências tributárias dos estados e municípios, retomando a autonomia para legislarem sobre seus próprios tributos e aumentou as transferências de receitas para essas esferas, reduzindo a capacidade financeira da União. A proibição dos entes subnacionais em criarem impostos foi mantida, bem como a competência exclusiva da União de criar e cobrar contribuições sociais (OLIVEIRA, 2007).

Nesse sentido, a seguir serão relacionados os aspectos da organização e repartição de receitas do federalismo brasileiro instituídos na Constituição de 1988.

### **3.2.1 A Constituição de 1988**

A organização do Estado brasileiro está delineada nos art. 18 a 31 da Constituição Federal de 1988, nos quais estão especificados os bens e as competências legislativas e funcionais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (CONTI, 2001).

Da análise desses dispositivos percebe-se o significativo poder da União e reduzido poder dos estados (CONTI, 2001). Para estes tem-se a previsão expressa de explorar o serviço de gás canalizado (art. 25, § 2º) e instituir regiões metropolitanas (art. 25, § 3º). No mais, os estados possuem competência concorrente com a União e Distrito Federal em matéria legislativa prevista no art. 24.

A União, por sua vez, possui uma extensa lista de bens (art. 20), competências funcionais exclusivas (art. 21) e competências privativas em matéria legislativa (art. 22).

Quanto a prestação de serviços, os estados, o Distrito Federal, os municípios e União possuem competências comuns para cuidar de assuntos elencados no art. 23. E os municípios possuem competências exclusivas e complementares definidas no art. 30.

Dessa forma, tendo em vista o modo como está organizado, de acordo com Conti (2001), o federalismo brasileiro combina características de um federalismo dual e do federalismo cooperativo. Dual ao estabelecer campos específicos de atuação para cada um dos entes, limitando a área de atuação de cada um deles, e cooperativo ao estabelecer campos de atuação comuns e concorrentes. Portanto, o modelo brasileiro seria um sistema federativo misto, com destaque para o principal aspecto cooperativo que são as transferências intergovernamentais (CONTI, 2001).

Sendo assim, do ponto de vista financeiro a repartição das receitas no Brasil além de tributos exclusivos de cada ente, também prevê a participação direta e indireta na arrecadação de outros entes (CONTI, 2001).

Todos os entes possuem competência comum para instituir taxas e contribuições de melhorias (art. 145, II e III) e contribuições para custeio de regime próprio de previdência social de seus servidores (art. 149, § 1º).

Compete à União instituir impostos sobre importação, exportação, renda, produtos industrializados, operações financeiras, propriedade territorial rural e grandes fortunas que até hoje não foi implementado (art. 153). Cabe ainda à União a possibilidade de instituir outros impostos não previstos na Constituição e impostos extraordinários (art. 154). Além disso, a ela foi facultada a instituição de empréstimos

compulsórios (art. 148) e as contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas (art. 149).

Os estados e o Distrito Federal têm competência para instituir os impostos sobre transmissão causa mortis e doação (ITCD), sobre as operações relativas à circulação de mercadorias e serviços de transporte e comunicação (ICMS) e sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) (art. 155).

Os municípios podem instituir impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), transmissão *inter vivos* de bens imóveis (ITBI) e serviços de qualquer natureza (ISS) (art. 156). Podem também instituir juntamente com o Distrito Federal contribuição para custeio de iluminação públicas (art. 149 -A).

Estas são as competências de fontes de receitas próprias. A participação direta na arrecadação alheia é disciplinada nos art. 157 e 158 da Constituição (CONTI, 2001). O art. 157 trata da participação direta dos estados e Distrito Federal na arrecadação da União e o art. 158 da participação direta dos municípios nas arrecadações da União e dos estados.

De acordo o art. 157, pertencem aos estados e ao Distrito Federal:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - vinte por cento do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 154, I (BRASIL, 1988).

Além disso, também há a participação dos estados em 30% do imposto sobre operações financeiras (IOF) incidente sobre operações com ouro (art. 153, § 5º, I), em 10% da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados (IPI) proporcionalmente ao valor das respectivas exportações (art. 159, II) e em 29% do produto da arrecadação da CIDE-Combustíveis (art. 159, III).

Aos municípios é reservado, conforme art. 158:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III;

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (BRASIL, 1988).

Para mais, os municípios possuem direito a 25% dos recursos que os estados receberem da União a título de participação da arrecadação do IPI e da CIDE-Combustíveis (art. 159, §3º e 4º) e 70% do IOF sobre operações com ouro (art. 153, § 5º, II).

Por seu turno, a participação indireta na arrecadação dos demais entes se dá por meio da criação de fundos. Há vários fundos previstos na Constituição Federal e outros criados pela legislação infraconstitucional (CONTI, 2001). Merecem destaque o Fundo de Participação de Estados e Distrito Federal (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), previstos no art. 159:

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma:

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano;

e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano (BRASIL, 1988).

Isto posto, observa-se que a Constituição de 1988 atualmente vigente buscou a descentralização fiscal, o fortalecimento e consolidação de tributação própria das esferas subnacionais e teve uma tendência de redistribuição dos recursos públicos (VERGOLINO, 2013).

Entretanto, as crises política e econômica que marcaram a década de 1990 e as medidas de estabilização que se fizeram necessárias, modificaram drasticamente

as relações entre os entes federativos, estabelecendo um novo arranjo da estrutura federativa brasileira que perdura até os dias atuais, como será abordado em seguida.

### **3.2.2 A nova configuração federativa brasileira**

A ampliação das receitas dos governos subnacionais trazida pela Carta Magna não foi acompanhada de um projeto de descentralização de encargos de modo a garantir um equilíbrio na distribuição de responsabilidades dos entes frente a nova estrutura financeira. No art. 23, parágrafo único, da Constituição de 1988 foi previsto a criação de uma Lei Complementar com os mecanismos de cooperação intergovernamental na oferta de políticas públicas, que não foi promulgada até o momento (OLIVEIRA, 2007).

Os estados e municípios, apesar de beneficiados por ganhos tributários, ficaram reféns do socorro federal na década de 90 a partir da instituição do Plano Real, inaugurando uma nova configuração federativa que se sustentou em três pilares:

- i) a descentralização das políticas públicas; ii) o aumento da concentração de poder na esfera federal e o controle sobre as estruturas dos programas de gastos e do modo dos entes subnacionais executarem as próprias políticas e iii) a perda de relevância do papel dos estados na federação brasileira e o avanço dos municípios (LOPREATO, 2020, p.24).

A proposta constitucional era de descentralização com maior participação dos entes subnacionais na receita tributária e autonomia na gestão dos gastos. Entretanto, ao atribuir amplo poder jurisdicional à esfera federal, esta aproveitando da crise fiscal e fragmentação das forças estaduais, utilizou-se do primado da iniciativa legislativa para editar normas em diferentes áreas a fim de redesenhar a estrutura delineada em 1988 (LOPREATO, 2020).

A União passou a explorar a criação de contribuições sociais que não são partilhadas com as outras esferas e assim reverteu a sua queda inicial de receita tributária disponível (LOPREATO, 2020). Com esse movimento, as finanças dos governos subnacionais começaram a debilitar com perda progressiva da participação relativa dos impostos tradicionais da arrecadação federal, enfraquecendo as transferências do FPM e FPE (OLIVEIRA, 2007).

De 1995 à promulgação da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), uma série de medidas foram adotadas pela

União para controlar as finanças e endividamento dos governos subnacionais, principalmente dos estados. Em 1995, a Lei Camata I estabeleceu o limite de 60% da Receita Corrente Líquida dos gastos com pessoal dos governos subnacionais. Uma versão aprimorada dessa lei foi aprovada em 1999 (Lei Camata II) cujos termos foram incorporados à LRF. Ainda em 1995 teve o Programa de Ajuste Fiscal dos Estados, em 1996 o Programa de Redução do Setor Público na Atividade Bancária e entre 1997 e 1998 o processo de renegociação da dívida dos estados (OLIVEIRA, 2007).

Os estados foram os mais prejudicados com as privatizações de empresas e bancos estaduais associadas a proibição de recorrer a operações de crédito enquanto não se enquadrassem nos parâmetros do acordo de renegociação da dívida, perderam a capacidade de ampliar gastos correntes e investimentos (LOPREATO, 2020). Nesse cenário, os governos estaduais acirraram a guerra fiscal na tentativa de atrair investimentos privados com a concessão de benefícios fiscais, financeiros e infraestruturais (MONTEIRO NETO, 2013).

A LRF estabeleceu limites de gastos com pessoal, da dívida e de compromissos dos entes com o equilíbrio das contas públicas, bem como cronograma para ajustes e punições em caso de descumprimento das regras (OLIVEIRA, 2007). Este conjunto de regras consolidou o novo regime fiscal e enquadrou as finanças dos entes subnacionais na lógica de ajuste traçada pelo governo federal, perdendo graus de autonomia na relação com a União (LOPREATO, 2020).

O controle federal prevaleceu em outros campos através de convênios e outras formas de repasses para ditar as regras de gestão local e aplicação de recursos das políticas públicas. Nesse novo arranjo federativo os municípios ganharam espaço político e como executores de políticas públicas, tendo em vista o enfraquecimento dos estados, como as decisões de municipalizar saúde e educação e a crescente participação na receita disponível, apesar de uma atuação com autonomia limitada pelas regras federais (LOPREATO, 2020).

Com a corrosão do poder estadual consagrou-se outro modelo federativo, com destaque para a descentralização das políticas públicas, “ao mesmo tempo em que as unidades executoras perderam autonomia e ficaram subordinados à definição de regras e de formas de aplicação de recursos emanadas do centro” (LOPREATO, 2020, p.29). Nesse sentido, a federação brasileira não pode ser definida em termos simples, por ser um arranjo complexo em que estão presentes tendências de centralização e descentralização, do ponto de vista das relações intergovernamentais,

que interagem de formas distintas e produzem resultados variados (LOPREATO, 2020).

Em um contexto mais recente, Lopreato (2020) ressalta que os critérios atuais dos fundos constitucionais atrelam recursos a uma situação específica de cada unidade, conforme o momento, e de forma independente, tendo um sistema de partilha inadequado para enfrentar as disparidades de renda, aliada a falta de políticas de desenvolvimento regional.

Sendo assim, a federação brasileira requer uma visão abrangente e reformas que envolvam a questão das disparidades regionais, a redução da regressividade do sistema tributário e a distribuição vertical e horizontal da receita tributária que perpassa pela questão de equalização fiscal entre os entes federativos (LOPREATO, 2020).

### **3.3.3 O federalismo cooperativo da saúde pública**

O direito à saúde é previsto como um dos direitos sociais no art. 6º da Constituição de 1988. Sendo tal previsão reforçada no art. 196 como direito de todos e dever do Estado. No art. 198, inciso I, fica estabelecido que as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com diretrizes de descentralização, com direção única em cada esfera de governo (BRASIL, 1988).

No art.23, inciso II, cuidar da saúde é uma competência comum da União, dos estados, Distrito Federal e municípios. E no art.30, inciso VII, fica estabelecido como competência dos municípios: “prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população” (BRASIL, 1988).

Dessa forma, da leitura combinada desses artigos depreende-se que os serviços públicos de saúde são de responsabilidade de todos os entes federativos, prestados diretamente pelos municípios e indiretamente, em regime de cooperação técnica e financeira, pelos estados e pela União. Administrativamente todos os entes possuem competência para promover a efetividade e plenitude do Sistema Único de Saúde (SUS) (HERMANY E MACHADO, 2021).

Em termos de competência legislativa sobre a proteção e defesa da saúde, como matéria concorrente aos estados e a União (art. 24), tem-se que cabe a União

editar normas gerais, aos estados a competência suplementar e aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II) (BRASIL, 1988).

Além das previsões constitucionais referentes a distribuição de competências para prestação de serviços de saúde pública, nos art. 15 ao 19 da Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, estão detalhadas as atribuições de cada ente em relação ao SUS. O art. 15 determina atribuições comuns a todos os entes no âmbito administrativo, tais como administrar os recursos orçamentários e financeiros, coordenar e organizar o sistema de informação da saúde, definir instâncias e mecanismos de controle, avaliação e de fiscalização das ações e serviços de saúde (BRASIL, 1990).

No art. 16 da referida Lei são definidas as competências da direção nacional do SUS como a definição e coordenação dos sistemas de redes integradas de assistência de alta complexidade, rede de laboratórios, vigilância epidemiológica e sanitária e promover a descentralização para os estados e municípios, dos serviços e ações de saúde que sejam de abrangência a nível estadual e local (BRASIL, 1990).

O art. 17 da Lei Federal nº 8.080/90 prevê que a direção estadual tem competência de promover a descentralização dos serviços para os municípios, prestar a estes apoio técnico e financeiro, coordenar e executar em caráter complementar ações e serviços públicos de saúde e gerir sistemas públicos de alta complexidade, de referência estadual e regional (BRASIL, 1990).

O art. 18 dispõe sobre as competências da direção municipal em gerir e executar os serviços públicos de saúde, tais como vigilância epidemiológica, sanitária, de alimentação e nutrição, de saneamento básico e de saúde do trabalhador. Por fim, o art. 19 define que compete ao Distrito Federal as atribuições dos estados e municípios (BRASIL, 1990).

Em relação ao financiamento deste sistema a Emenda Constitucional nº 29/2000 definiu que deveriam ser aplicados anualmente em ações e serviços públicos de saúde, 12% dos impostos e transferências de impostos pelos estados e Distrito Federal e 15% dos impostos e transferências de impostos pelos municípios, sendo esses percentuais referendados e critérios de rateio definidos pela Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. Já a Emenda Constitucional nº 86/2015 definiu para a União o percentual de 15% da receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro (HERMANY E MACHADO, 2021).

É nesse cenário, segundo Hermany e Machado (2021) que o SUS se encontra, com os municípios assumindo a prestação direta dos serviços de saúde aos cidadãos, contrastando com a pequena participação que possuem na repartição das receitas, além de uma multiplicidade de centros decisórios (em todos os entes) que ensejam conflitos federativos e, conseqüentemente, falta de convergência nas orientações para o enfrentamento da pandemia da Covid-19, como será visto na seção seguinte.

#### 4 MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE COVID-19

Crises sanitárias, tal como a configurada pela pandemia da Covid-19, exigem forte coordenação governamental em países que adotam o federalismo. No caso brasileiro o enfrentamento à pandemia foi marcado por confronto e ações descoordenadas dos entes federativos, provocadas pelo próprio arranjo federativo e pela ausência de liderança da União (ABRUCIO, et.al, 2020).

O Brasil declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional em decorrência da infecção humana pelo coronavírus, através da Portaria do Ministério da Saúde nº 188, de 03 de fevereiro de 2020. A confirmação do primeiro caso em território nacional ocorreu no dia 26 de fevereiro. Antes mesmo disso, foi sancionada a Lei Federal nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (TERRAZAS, 2021).

Em 20 de março de 2020, foi promulgado pelo Congresso Nacional o Decreto Legislativo nº 6 que reconheceu o estado de calamidade pública até 31 de dezembro de 2020, para fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF). Este reconhecimento permite ao poder Executivo Federal gastar mais que o previsto e descumprir as metas fiscais estabelecidas em favor de custear as ações de combate à pandemia. Esta prerrogativa também foi estendida aos estados e municípios que publicaram seus respectivos decretos reconhecendo situação de calamidade pública.

A partir de então, uma série de leis, decretos e normativos infralegais foram editados pelos entes federados para lidar com diversas questões afetas ao enfrentamento da pandemia (TERRAZAS, 2021). Uma das razões para essa abundância de normas, para além da complexidade e novidade da situação a ser encarada, reside no fato das competências relacionadas à saúde serem comuns a todos os entes conforme art. 23, II da Constituição Federal, legislativa concorrente entre União e estados pelo art. 24, XII e legislativa suplementar dos municípios pelo art. 30, II, como já abordado na seção anterior (SARLET, 2021).

Sendo assim, com relação às medidas adotadas pelos governos nacional, estaduais e municipais observou-se uma grande heterogeneidade e diversidade de posturas, principalmente, quanto a divergência da necessidade de distanciamento social (seguindo evidências científicas e orientações da OMS) versus 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).

Nesse contexto coube ao Supremo Tribunal Federal (STF) julgar os conflitos de competência entre União, estados e municípios que foram aparecendo, com destaque para as decisões proferidas pela Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6341 e 6343 que referendaram que medidas podem ser adotadas por todos os entes federados, respeitando as competências constitucionais, sem necessidade de autorização prévia da União (SARLET, 2021).

Com isso, foi reafirmada a competência constitucional concorrente e suplementar dos governos estadual, distrital e municipal para legislar sobre a matéria de proteção e defesa da saúde de modo a decidirem, no âmbito de seus territórios, sobre a adoção ou manutenção de medidas restritivas durante a pandemia da Covid-19 (HERMANY E MACHADO, 2021).

No entanto, em razão dessa competência concorrente, permitir que todos os entes adotem providências em relação ao enfrentamento da pandemia, surgem desafios em combinar decretos municipais mais liberatórios do que a legislação federal e estadual, gerando muitas judicializações para decisão de quais medidas prevaleceriam em cada caso (HERMANY E MACHADO, 2021).

É importante ressaltar que a Lei Federal nº 13.979/2020 e suas alterações posteriores constituem o grande marco legal do enfrentamento da pandemia de Covid-19 no Brasil (TERRAZAS, 2021). Entre as medidas previstas estão: isolamento; quarentena; determinação de realização compulsória de exames, testes laboratoriais, coleta de amostras clínicas, vacinação, medidas profiláticas e tratamentos médicos específicos; uso obrigatório de máscaras; estudo epidemiológico; manejo de cadáver; restrição da locomoção e entrada e saída do país; regras para as atividades essenciais; requisição de bens e serviços e regras mais flexíveis para dispensa de licitação, aquisições ou contratações de bens e serviços e importação (BRASIL, 2020a).

Lado outro, quanto às ações voltadas para mitigar o impacto econômico da pandemia, o governo federal adotou as seguintes medidas que merecem destaque: o auxílio emergencial a pessoas em situação de vulnerabilidade social, instituído pela Lei Federal nº 13.982, de 2 de abril de 2020, que em 2020 foram pagos R\$293,11 bilhões; o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, instituído

pela Lei federal nº 14.020, de 6 de julho de 2020, pelo qual o governo assumiu os custos resultantes da suspensão ou redução da jornada de trabalhadores, sendo gastos R\$33,5 bilhões em 2020; e os gastos com o Fundo Garantidor de Operações (FGO) na ordem de R\$58,09 bilhões, voltado a crédito para micros e pequenas empresas (SENADO FEDERAL, 2020; BRASIL, 2021a).

Ainda sob o prisma financeiro, a União instituiu um auxílio aos estados, Distrito Federal e municípios, por meio da promulgação da Lei Complementar (LC) nº 173, de 27 de maio de 2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus. As medidas do programa se deram em duas vias: transferências de recursos e suspensão do pagamento de dívidas (BRASIL, 2020d).

O art. 5º da LC nº 173/2020 previu a entrega de até R\$60,154 bilhões aos entes subnacionais em quatro parcelas mensais, nos meses de junho a setembro de 2020 (BRASIL, 2020d), obedecendo a seguinte divisão:

a) R\$7 bilhões, previstos na alínea a) do inciso I, distribuídos entre os estados e o Distrito Federal para ações de saúde e assistência social, sendo 60% proporcionalmente à população e 40% à taxa de incidência de covid-19 (art. 5º, §1º);

b) R\$3 bilhões, previstos na alínea b) do inciso I, distribuídos entre os municípios para ações de saúde e assistência social, proporcionalmente à população, excluído os municípios do Distrito Federal (art. 5º, §2º);

c) R\$30 bilhões, previstos na alínea a) do inciso II, distribuídos entre os estados e o Distrito Federal, conforme valores definidos no Anexo I da Lei (art. 5º, §3º);

d) R\$20 bilhões, previstos na alínea b) do inciso II, para os municípios, distribuídos na proporção estabelecida no Anexo I da Lei, excluído o Distrito Federal, e transferidos de acordo com a sua população (art. 5º, §4º);

e) R\$154,6 milhões para o Distrito Federal, previstos no art. 5º, §5º, correspondendo ao “valor equivalente ao efetivamente recebido, no exercício de 2019, como sua cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios”, tendo em vista não ser contemplado pelos recursos destinados a esfera municipal (alíneas b dos incisos I e II).

Além dessas transferências, a LC nº 173/2020 concedeu aos estados e municípios a prerrogativa de suspender o pagamento das dívidas com a União (Lei nº 9.496/97, MPs 2.185 e 2.192 de 2001) 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, 2020b).

A referida Lei também flexibilizou alguns limites da LRF para além dos já previstos no art. 65 da LC nº 101/2000 (art. 7º)<sup>4</sup>, bem como instituiu proibições relacionadas a contenção de despesas de pessoal a todos os entes federativos até 31 de dezembro de 2021 (art. 8º) como forma de contrapartida (BRASIL, 2020b).

Paralelamente, também foi promulgada a Lei nº 14.041, de 18 de agosto de 2020, fruto da Medida Provisória (MP) nº 938 que 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 de março a novembro de 2020 em relação aos valores creditados nesse mesmo período em 2019, limitados ao valor total de R\$16 bilhões de reais (BRASIL, 2020c).

Conhecidas as principais providências adotadas pela União, a seguir será realizada uma breve exposição das medidas implementadas pelos estados da Região Sudeste, objeto de análise deste trabalho.

#### **4.1 Espírito Santo**

O governo estadual do Espírito Santo decretou estado de emergência em saúde pública no dia 13 de março de 2020, através do Decreto Estadual nº 4593-R que também estabeleceu as medidas sanitárias e administrativas para prevenção, controle e contenção de riscos decorrentes do coronavírus. A partir de então uma série de decretos foram expedidos para suspensão de diversas atividades como academias, centros comerciais, agências bancárias, unidades de conservação ambiental, atividades educacionais, cinemas, teatros, boates, casa de show, espaços

---

<sup>4</sup> Foi incluído o § 1º no art. 65 da LRF, segundo o qual na ocorrência de calamidade pública serão: I- dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como sua verificação, para: a) contratação e aditamento de operações de crédito; b) concessão de garantias; c) contratação entre entes da Federação; e d) recebimento de transferências voluntárias; II - dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública; III - afastadas as condições e as vedações previstas nos arts. 14, 16 e 17 desta Lei Complementar, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública (BRASIL, 2020b).

culturais, bem como o estabelecimento de regras de funcionamento dos comércios considerados essenciais, serviços de delivery e transporte público (ESPÍRITO SANTO, 2021a).

A declaração de estado de calamidade pública ocorreu em 02 de abril de 2020, por meio do Decreto Estadual nº 0446-S (ESPÍRITO SANTO, 2021a). Em 19 de abril de 2020, o Decreto Estadual nº 4636-R instituiu o mapeamento de risco para o estabelecimento de medidas qualificadas para enfrentamento da pandemia, através do qual era feito semanalmente, a partir de critérios epidemiológicos, o enquadramento de cada município do estado em um dos quatro níveis de risco estabelecidos (ESPÍRITO SANTO, 2020a).

Entre as medidas fiscais e de estímulo econômico tomadas pelo estado podem ser destacadas o aporte financeiro emergencial aos municípios no montante de até R\$9,3 milhões (Decreto nº 4620-R, de 02/04/20); linhas de crédito para micro e pequenas empresas, empresas de médio porte e profissionais autônomos (Lei Estadual nº 11.125, de 07/04/20); além da prorrogação do pagamento de taxas e do ICMS do Simples Nacional, da renovação da validade de certidões negativas de tributos e de licenças e alvarás expedidos pelo governo estadual (ESPÍRITO SANTO, 2020b;2021).

## **4.2 Minas Gerais**

O governo do estado de Minas Gerais decretou situação de emergência em saúde pública por meio do Decreto Estadual NE nº 113, de 12 de março de 2020. Em seguida, foi criado o Comitê Gestor do Plano de Prevenção e Contingenciamento em Saúde do Covid-19, chamado de Comitê Extraordinário Covid-19, responsável por acompanhar e deliberar sobre as medidas necessárias para prevenção e controle do contágio do novo coronavírus (Decreto Estadual nº 47.886, de 15/03/20). Em 20 de março, por meio do Decreto nº 47.891 foi reconhecido o estado de calamidade pública (MINAS GERAIS, 2021a).

A partir disso, uma série de deliberações do Comitê Covid foram emitidas determinando regras aos serviços de transporte de passageiros, com o fechamento das divisas estaduais para o transporte coletivo terrestre; suspensão das aulas da rede estadual de ensino; suspensão de eventos e reuniões; proibição do funcionamento de feiras, centros comerciais, cinemas, clubes, academias de

ginástica, boates, salões de festas, teatros, casas de espetáculos, clínicas de estética, salões de beleza, barbearias, museus, bibliotecas, centros culturais e parques; listagem de serviços e atividades essenciais (MINAS GERAIS, 2021a).

O Plano Minas Consciente foi aprovado em 29 de abril de 2020 (Deliberação do Comitê Extraordinário Covid-19 nº 39/2020) com a finalidade de orientar e apoiar os municípios nas ações de enfrentamento da pandemia e restabelecimento das atividades econômicas no estado. Com base em indicadores de incidência, capacidade de atendimento e velocidade de avanço da doença as regiões do estado eram classificadas em quatro ondas de restrições e protocolos das atividades econômicas, a serem seguidas caso o município decida aderir ao Plano (MINAS GERAIS, 2021b).

Entre as medidas econômicas adotadas pelo governo mineiro, pode-se citar: a abertura de linhas de crédito especiais para o setor de saúde e turismo e para micro e pequenas empresas; flexibilização de pagamento de contas de luz e água para famílias de baixa renda e microempresas; instituição do Bolsa Merenda no valor de R\$50,00 mensais aos alunos da rede estadual de ensino; redução das tarifas da companhia de gás; prorrogação da validade das certidões de débitos tributários; adiamento do prazo de pagamento da taxa de incêndio; aporte financeiro ao municípios que possuem hospitais (MINAS GERAIS, 2021, c).

### **4.3 Rio de Janeiro**

O governo do estado do Rio de Janeiro no dia 11 de março de 2020, publicou o Decreto Estadual nº 46.966 contendo as medidas para enfrentamento da emergência em saúde pública decorrente do coronavírus. No dia 13 (Decreto Estadual nº 46.970/2020), foram suspensas a realização de eventos e atividades com a presença de público, as atividades de cinema e teatro, as visitas em unidades prisionais, o transporte de detentos para realização de audiências, as visitas à paciente diagnosticados com Covid-19 e as aulas (RIO DE JANEIRO, 2021).

No dia 16, foi publicado o Decreto nº 46.973/2020 que reconheceu a situação de emergência no estado e suspendeu, para além das atividades já suspensas, a circulação de linha interestadual de ônibus de estados com circulação do vírus. Este normativo também dispôs sobre restrições ao funcionamento de bares, restaurantes, lanchonetes, frequência de praia, rio, lagoa e piscina pública; o

fechamento de academias e centros comerciais. No dia 20, foi decretado o estado de calamidade pública (Decreto nº 46.984/2020). A partir de então, uma série de decretos foram expedidos atualizando e ampliando as medidas de enfrentamento da pandemia (RIO DE JANEIRO, 2021).

Como instrumento para apoio a tomada de decisão na resposta à pandemia da Covi-19 o governo instituiu um mapa de risco que classificava quinzenalmente as regiões do estado em cinco faixas de risco com base no desempenho de indicadores epidemiológicos e da capacidade do sistema de saúde. Para cada grau de risco foram estabelecidas a adoção de medidas em relação a necessidade de distanciamento social (RIO DE JANEIRO, 2020).

Entre as medidas econômicas adotadas teve-se a abertura de linhas de crédito a micro e pequenas empresas, microempreendedores individuais e autônomos; a proibição de suspensão de serviços de abastecimento de água e energia elétrica; renda mínima aos empreendedores da economia popular solidária e cultura; suspensão da incidência de multas e juros por atraso de pagamento das faturas de serviços públicos concedidos; isenção do ICMS dos produtos que compõem a cesta básica (RIO DE JANEIRO, 2021).

#### **4.4 São Paulo**

O governo do estado de São Paulo no dia 13 de março de 2020 decretou (Decreto Estadual nº 64.862/2020) a suspensão de eventos com mais de 500 pessoas e das aulas da rede estadual de ensino. No dia 18, acrescentou (Decreto Estadual nº 64.865/2020) a suspensão das atividades nos shopping centers, galerias e academias de ginástica na Região Metropolitana de São Paulo. No dia 20 de março, o Decreto Estadual nº 64.879/2020 reconheceu o estado de calamidade pública e decretou a suspensão de funcionamento dos parques estaduais. No dia 22, foi decretada (Decreto Estadual nº 64.881/2020) a medida de quarentena no estado, definindo quais serviços eram considerados essenciais e a suspensão do atendimento presencial ao público em estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços e do consumo local em bares, restaurantes, padarias e supermercados (SÃO PAULO, 2021a).

A partir de 1º de junho passou a vigorar o Plano São Paulo, instituído pelo Decreto Estadual nº 64.994, de 28 de maio de 2020, segundo o qual cada Departamento Regional de Saúde era caracterizado, semanalmente, de acordo com

uma escala de cinco níveis de abertura econômica que leva em consideração o desempenho de indicadores da capacidade do sistema de saúde e da evolução da pandemia na região (SÃO PAULO, 2021b).

Entre as medidas de incentivo à economia adotadas pelo governo paulista podem ser citadas: a oferta de crédito subsidiado a empresas; suspensão do protesto de dívidas de pessoas físicas e empresas por 90 dias; suspensão por 60 dias de cobrança de tarifa para abertura de novas empresas; repasses ao agronegócio através do Seguro Rural; programas que ofereceram cursos gratuitos de qualificação profissional; repasse de R\$309 milhões para municípios usarem em hospitais emergenciais, custeios e atendimento à população; suspensão do corte por falta de pagamento de água, luz e gás; medidas voltadas aos caminhoneiros como suspensão das pesagens em rodovias estaduais (SÃO PAULO, 2021c).

## 5 METODOLOGIA

Este trabalho visa analisar o desempenho das finanças públicas dos estados que fazem parte da Região Sudeste no ano de 2020, comparativamente ao ano de 2019, tendo em vista o cenário de pandemia da Covid-19. Para isso, valeu-se de um instrumental metodológico que fosse condizente aos objetivos propostos e às informações disponíveis.

Quanto aos procedimentos técnicos, foram utilizadas as pesquisas bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de materiais já elaborados por outros autores, tal como livros e artigos científicos. A pesquisa documental, por sua vez, utiliza-se de materiais que ainda não receberam tratamento analítico, ou seja, a partir de fontes primárias (GIL, 2002).

Sendo assim, combinou-se o uso dessas duas técnicas com o propósito de contextualizar a temática dentro do arcabouço teórico de discussão do papel do estado e do federalismo brasileiro, bem como levantar as legislações atinentes ao tema e os dados que serão utilizados.

Segundo Gil (2002), quanto aos objetivos, este trabalho pode ser caracterizado como exploratório e descritivo. Exploratório, uma vez que pretende tornar o problema a ser investigado mais explícito e familiar, e descritivo, ao buscar apresentar as características do objeto analisado.

Por fim, em relação a abordagem, este estudo pode ser classificado como quantitativo, pois procura traduzir em números informações e opiniões para classificá-las e analisá-las (MORESI, 2003).

### 5.1 Base de dados

Para a análise do comportamento das finanças públicas serão utilizados os dados de receitas e despesas orçamentárias estaduais, dos anos de 2019 e 2020, disponíveis na base de dados contábeis e fiscais dos entes federativos, Finbra (Finanças do Brasil), no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

A opção por este banco de dados se deu para garantir a uniformidade e padronização dos dados de execução financeira e orçamentária informados por todos os estados.

Serão coletados os dados de receitas e despesas orçamentárias. Em relação às receitas serão utilizadas as informações por categoria econômica e origem, sendo que para a espécie de impostos serão apresentados os desdobramentos referentes ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), ao Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), ao Imposto sobre Transmissão Causa mortis e Doação (ITCD) e ao Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF). Para as despesas serão utilizados os dados de despesas por função, por categoria econômica e por grupo de natureza da despesa.

Os dados coletados serão atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de dezembro de 2020, de modo a permitir a comparação dos valores em termos reais.

## **5.2 Classificação das receitas e despesas orçamentárias**

No Brasil, o orçamento é o instrumento de planejamento que representa o fluxo previsto de ingressos e da aplicação de recursos em determinado período (STN, 2018).

O art. 3º da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, diz que a lei orçamentária compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei, excluindo as operações de crédito por antecipação da receita, emissão de papel-moeda e outras entradas compensatórias no ativo e no passivo (BRASIL, 1964).

O art. 35 da mesma Lei dispõe que pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e o art. 57 destaca que serão consideradas como receitas, as receitas arrecadadas, inclusive as provenientes de operações de crédito, ainda que não previstas no orçamento (BRASIL, 1964).

Em sentido amplo os ingressos financeiros nos cofres públicos do Estado chamados de receitas públicas, compreendem as receitas orçamentárias que representam disponibilidades de recursos para o erário e os ingressos extraorçamentários que representam as entradas compensatórias das quais o Estado é mero agente depositário (STN, 2018).

Em sentido estrito, definição a ser utilizada neste trabalho, chama-se de receitas públicas apenas as receitas orçamentárias. Segundo o Manual de

Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), as receitas orçamentárias são classificadas segundo os seguintes critérios: Natureza; Fonte/Destinação de Recursos; e Indicador de Resultado Primário (STN, 2018). Nesta pesquisa será utilizada a classificação por Natureza que é determinada pelo § 1º do art. 8º da Lei nº 4.320/1964 que, atualmente, identifica as receitas por um código de 8 dígitos conforme a seguir:

- 1º - Categoria Econômica;
- 2º - Origem;
- 3º - Espécie;
- 4º ao 7º - Desdobramentos para identificação de peculiaridades da receita;
- 8º - Tipo (STN, 2018).

Por categoria econômica as receitas se classificam, segundo os §§1º e 2º do art. 11 da Lei nº 4.320/1964, em Receitas Correntes e Receitas de Capital:

Art. 11 - A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

§ 1º - São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

§ 2º - São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente (BRASIL, 1964).

A origem é o detalhamento das categorias econômicas de modo a identificar a procedência das receitas quando ingressam nos cofres públicos, conforme especificado no Quando 1. A espécie permite qualificar com maior detalhe o fato gerador das receitas. Os desdobramentos possuem o objetivo de identificar as particularidades de cada receita, podendo ser ou não utilizados. O tipo corresponde ao último dígito da natureza da receita e tem a finalidade de especificar o tipo de arrecadação (STN, 2018).

É importante ressaltar que também existem operações intraorçamentárias que são realizadas entre órgão e demais entidade da Administração Pública integrantes do mesmo ente federativo e, por isso, não representam novas entradas de recursos e não serão abordadas nesse trabalho (STN, 2018).

Quadro 1 – Especificação das origens da receita orçamentária

Categoria econômica	Origem	
Receitas Correntes	Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	São as receitas oriundas dos tributos, quais sejam: os impostos (fato gerador qualquer atividade estatal sem a contraprestação direta pelo pagamento), taxas (fato gerador poder de polícia ou utilização efetiva ou potencial de serviço público prestado) e contribuições de melhoria (fato gerador a valorização imobiliária decorrente de obras públicas).
	Contribuições	Os estados, Distrito Federal e municípios podem instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de regimes de previdência de caráter contributivo e solidário.
	Receita Patrimonial	São receitas provenientes da fruição do patrimônio de ente público, como por exemplo, bens mobiliários e imobiliários ou, ainda, bens intangíveis e participações societárias, como receitas de concessões, permissões e cessão de direitos.
	Receita Agropecuária	Decorrem da exploração econômica, por parte do ente público, de atividades agropecuárias, tais como a venda de produtos: agrícolas; pecuários; para reflorestamento e etc.
	Receita Industrial	São as receitas provenientes das atividades industriais. Envolvem a extração e o beneficiamento de matérias-primas, bem como a produção e comercialização bens relacionados às indústrias extrativa mineral, mecânica, química e de transformação em geral.
	Receita de Serviços	Receitas decorrentes das atividades econômicas na prestação de serviços por parte do ente público, tais como: comércio, transporte, comunicação, serviços hospitalares, armazenagem, serviços recreativos, culturais, etc.
	Transferências Correntes	São recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas de manutenção ou funcionamento relacionadas a uma finalidade pública específica, mas que não correspondam a uma contraprestação direta em bens e serviços a quem efetuou a transferência.
	Outras Receitas Correntes	Constituem-se pelas receitas cujas características não permitam o enquadramento nas demais classificações da receita corrente, tais como indenizações, restituições, ressarcimentos, multas administrativas, contratuais e judiciais, previstas em legislações específicas, entre outras.
Receitas de Capital	Operações de Crédito	São recursos financeiros oriundos da colocação de títulos públicos ou da contratação de empréstimos obtidas junto a entidades públicas ou privadas, internas ou externas.
	Alienação de Bens	São ingressos financeiros da receita proveniente da alienação de bens móveis, imóveis ou intangíveis de propriedade do ente público.
	Amortização de Empréstimos	São ingressos financeiros provenientes da amortização de financiamentos ou empréstimos concedidos pelo ente público em títulos e contratos.
	Transferências de Capital	São recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado e destinados para atender despesas em investimentos ou inversões financeiras, a fim de satisfazer finalidade pública específica; sem corresponder, entretanto, a contraprestação direta ao ente transferidor.
	Outras Receitas de Capital	São classificadas nessa origem as receitas de capital que não atendem às especificações anteriores.

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Elaboração própria.

O conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para prover e manter os serviços públicos à sociedade é chamado de despesa pública (STN, 2018). Segundo o art. 35 da Lei nº 4.320/1964 pertencem ao exercício financeiro as despesas

nele legalmente empenhadas (BRASIL, 1964). O empenho consiste na reserva de dotação orçamentária para um fim específico (STN, 2018).

As despesas liquidadas são consideradas aquelas empenhadas e em que já houve a entrega do material ou serviço, nos termos do art. 63 da Lei nº 4.320/1964. As despesas pagas consistem naquelas já liquidadas para quais é efetivado o pagamento (STN, 2018).

A despesa orçamentária depende de autorização legislativa na forma de dotação orçamentária para ser efetivada e possui quatro classificações: institucional, funcional, programática e por natureza. A classificação institucional (art. 14 da Lei nº 4.320/1964) busca identificar os órgãos e unidades orçamentárias responsáveis pela execução da despesa (STN, 2018).

A atual classificação funcional ou por função foi instituída pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão (MOG) e elenca um rol de funções e subfunções prefixadas que servem como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental. As funções são autoexplicativas para demonstrar em que área o recurso está sendo empregado, à exceção da de Encargos Especiais que “engloba as despesas orçamentárias em relação às quais não se pode associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins” (STN, 2018, p.73).

Conforme estabelecido no art. 3º da Portaria MOG nº 42/1999, todos os entes devem ter seus trabalhos organizados por programas e ações, sendo que cada um estabelecerá em normativo próprio a estruturação, códigos e identificação, respeitando os conceitos e determinações da referida Portaria, constituindo, assim, a classificação por estrutura programática (STN, 2018).

Ademais, tem-se a classificação da despesa orçamentária por natureza que engloba a categoria econômica, o grupo de natureza da despesa e o elemento da despesa, especificados nos arts. 12 e 13 da Lei nº 4.320/1964. Assim como para as receitas, o art. 8º desta Lei estabelece que os itens de discriminação da despesa serão identificados por número de código, conforme anexo que atualmente encontra-se consubstanciados no Anexo II da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/200. Sendo assim, o conjunto de informações que constitui a natureza da despesa orçamentária forma um código que agrega a categoria econômica, o grupo, a modalidade de aplicação e o elemento (STN, 2018).

Por categoria econômica a despesa pode ser corrente ou de capital. A despesa corrente é aquela destinada à produção de bens e serviços enquanto a despesa de capital é aquela que contribui para formação ou aquisição de um bem de capital (STN, 2018). O grupo de natureza da despesa é um agregador de elementos da despesa com as mesmas características quanto ao objeto de gasto, conforme Quadro 2.

Quadro 2 – Especificação do grupo de natureza da despesa orçamentária

Categoria econômica	Grupo de natureza da despesa	
Despesas Correntes	Pessoal e Encargos Sociais	Despesas orçamentárias com pessoal ativo e inativo e pensionistas, relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, conforme estabelece o caput do art. 18 da Lei Complementar no 101, de 2000.
	Juros e Encargos da Dívida	Despesas orçamentárias com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária.
	Outras Despesas Correntes	Despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica "Despesas Correntes" não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.
Despesas de Capital	Investimentos	Despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.
	Inversões Financeiras	Despesas orçamentárias com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas, além de outras despesas classificáveis neste grupo
	Amortização da Dívida	Despesas orçamentárias com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária.

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Elaboração própria.

A modalidade de aplicação é informação gerencial utilizada para indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de governo ou por outro ente da federação e suas respectivas entidades de modo a permitir a eliminação de dupla contagem no orçamento (STN, 2018).

Por fim o elemento de despesa orçamentária busca identificar os objetos de gasto, tais como obras e instalações, serviços de terceiros prestados sob qualquer

forma, vencimentos e vantagens fixas, juros, subvenções sociais, equipamentos e material permanente, diárias, material de consumo, auxílios, amortização e outros que a administração pública utiliza para a consecução de seus fins (STN, 2018).

## 6 ANÁLISE DAS FINANÇAS PÚBLICAS: RECEITAS E DESPESAS

A fim de verificar o impacto da pandemia nas finanças públicas dos estados da Região Sudeste, a seguir será apresentada a análise do desempenho das receitas e despesas destes, para os anos de 2019 e 2020. Em seguida, será feito um comparativo dos resultados obtidos por cada estado.

### 6.1 Espírito Santo

A receita orçamentária total do estado do Espírito Santo de 2019 para 2020 apresentou uma retração real de 5,1%, saindo de R\$17,63 bilhões para R\$16,72 bilhões (Tabela 1).

Ao se analisar a receita por categoria econômica, verifica-se que as receitas correntes correspondem a mais de 97% das receitas orçamentárias e, apesar de terem decaído de R\$17,16 bilhões para R\$16,35 bilhões (-4,73%), expandiram em proporção que representam da receita total de 97,34% para 97,77% (+0,43 pontos percentuais - p.p).

Isso significa que em contrapartida as receitas de capital diminuíram nos mesmos 0,43 p.p o peso que possuem na receita total, passando de 2,66% para 2,33%. Em termos percentuais, a queda da receita de capital de R\$469 milhões para R\$373 milhões (-20,49%), foi maior que a da receita corrente.

A decomposição da receita arrecadada por origem revela que as receitas advindas de contribuições, receitas agropecuárias, alienação de bens e transferências de capital foram as únicas que apresentaram crescimento real no período, mas juntas respondem por menos de 3,5% das receitas orçamentárias totais. Lado outro, tanto em termos percentuais quanto de valor, a receita patrimonial foi a que sofreu a maior queda real, de R\$448 milhões (-50,42%) de um ano para o outro.

A maior origem da receita capixaba são os impostos, taxas e contribuições de melhoria que respondem por pouco mais da metade das receitas totais e, que apesar da redução real em R\$41 milhões (-0,45%) de 2019 para 2020, aumentaram a fatia que representam da receita total de 51,55% para 54,10% (+2,5 p.p). A segunda maior origem são as transferências correntes que equivalem a 36% das receitas totais e sentiram uma queda de R\$312 milhões (-4,9%).

Esses números revelam que o percentual de receitas próprias (receitas correntes menos transferências correntes) e de receitas de transferências (corrente e de capital) corresponderam a 61,19% e 36,39% em 2019 e 61,53% e 36,67% em 2020, respectivamente.

Em relação às transferências correntes é importante relatar que o estado recebeu da União, segundo dados de transferências disponíveis no site<sup>5</sup> da Secretaria do Tesouro Nacional, R\$908.461.945,87 pela Lei Complementar nº 173/2020 e R\$145.316.278,54 pela Lei nº 14.041/2020, montantes estes que não foram suficientes para conter a diminuição desta origem de recursos, bem como compensar a queda das demais fontes de receitas.

Tabela 1 – Receitas orçamentárias totais, por categoria econômica e origem, em preços constantes – Espírito Santo – 2019-2020

Receitas	2019		2020		Variação 2019/2020 (R\$)	Variação % 2019/2020
	Valor (R\$)	% da Receita total	Valor (R\$)	% da Receita total		
<b>Receitas correntes</b>	<b>17.156.825.513</b>	<b>97,34</b>	<b>16.345.452.104</b>	<b>97,77</b>	<b>-811.373.409</b>	<b>-4,73</b>
Impostos, taxas e contribuições de melhoria	9.085.978.777	51,55	9.045.168.467	54,10	-40.810.309	-0,45
Contribuições	396.311.968	2,25	483.543.345	2,89	87.231.377	22,01
Receita patrimonial	888.100.090	5,04	440.359.004	2,63	-447.741.086	-50,42
Receita agropecuária	864	0,00	176.497	0,00	175.633	20331,89
Receita industrial	7.327.304	0,04	6.398.109	0,04	-929.195	-12,68
Receita de serviços	64.845.638	0,37	43.317.520	0,26	-21.528.118	-33,20
Transferências correntes	6.371.097.892	36,15	6.059.026.491	36,24	-312.071.402	-4,90
Outras receitas correntes	343.162.980	1,95	267.462.672	1,60	-75.700.308	-22,06
<b>Receitas de capital</b>	<b>468.802.038</b>	<b>2,66</b>	<b>372.763.022</b>	<b>2,23</b>	<b>-96.039.016</b>	<b>-20,49</b>
Operações de crédito	365.466.049	2,07	244.772.442	1,46	-120.693.607	-33,02
Alienação de bens	4.447.932	0,03	5.150.875	0,03	702.943	15,80
Transferências de capital	43.728.656	0,25	70.889.952	0,42	27.161.296	62,11
Outras receitas de capital	55.159.402	0,31	51.949.754	0,31	-3.209.649	-5,82
<b>Receitas totais</b>	<b>17.625.627.551</b>	<b>100,00</b>	<b>16.718.215.126</b>	<b>100,00</b>	<b>-907.412.425</b>	<b>-5,15</b>

Fonte: Dados básicos: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) - Finanças do Brasil (Finbra). Elaboração própria.

Nota: (1) Os valores nominais foram multiplicados pelo IPCA adotando-se como base o mês de dezembro de 2020.

(2) Exclui receitas intraorçamentárias.

Sinal convencional utilizado: 0,00 dado numérico igual a zero resultante de arredondamento.

<sup>5</sup> STN, 2021a.

A fim de verificar a composição dos impostos, taxas e contribuições de melhoria a Tabela 2 mostra que a diminuição do total desta origem de receita foi puxada pela queda de arrecadação das taxas e do ITCD em R\$73 milhões (-9,76%) e R\$5,6 milhões (-8,27%), respectivamente. O recolhimento de taxas estaduais provavelmente foi afetado pela suspensão de funcionamento de diversas atividades e a arrecadação do ITCD pode ter diminuído por conta da regulamentação em julho de 2020 quanto a possibilidade de parcelamento do pagamento deste tributo<sup>6</sup>.

O estado não apresentou arrecadação de contribuições de melhoria no período e as demais receitas advindas do IPVA e IRRF apresentaram crescimento de, respectivamente, R\$4,4 milhões (+1,71%) e R\$21 milhões (+2,77%).

Tabela 2 – Composição das receitas de impostos e taxas, em preços constantes - Espírito Santo – 2019-2020

Impostos e taxas	2019		2020		Variação 2019/2020 (R\$)	Variação % 2019/2020
	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%		
ICMS	7.250.681.411	79,80	7.263.339.674	79,94	12.658.264	0,17
IPVA	258.847.313	2,85	263.269.310	2,90	4.421.997	1,71
ITCD	67.857.084	0,75	62.242.703	0,69	-5.614.381	-8,27
IRRF	757.391.726	8,34	778.405.016	8,57	21.013.290	2,77
TAXAS	751.201.242	8,27	677.911.763	7,46	-73.289.479	-9,76
<b>TOTAL</b>	<b>9.085.978.777</b>	<b>100</b>	<b>9.045.168.467</b>	<b>100</b>	<b>-40.810.309</b>	<b>-0,45</b>

Fonte: Dados básicos: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) - Finanças do Brasil (Finbra). Elaboração própria.

Nota: (1) Os valores nominais foram multiplicados pelo IPCA adotando-se como base o mês de dezembro de 2020.

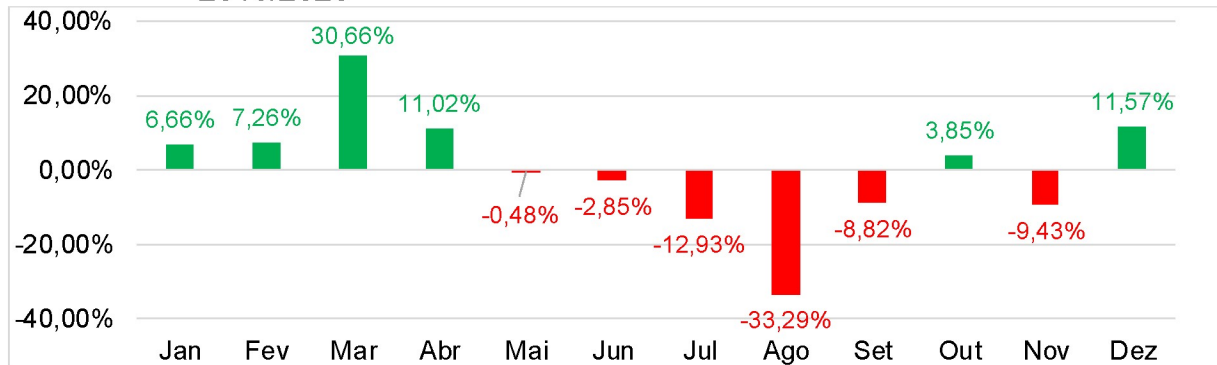
Cerca de 80% da receita tributária e 41% da receita orçamentária total, corresponde à arrecadação do ICMS. Este, apesar das medidas de restrição de circulação que impactaram a atividade econômica, apresentou desempenho positivo, com um crescimento real de R\$12,66 milhões (+0,17%), indo de R\$ 7,25 bilhões para R\$ 7,63 bilhões.

O Gráfico 1 detalha a variação mensal real do recolhimento deste imposto de 2019 para 2020. Percebe-se que os impactos das restrições de circulação de pessoas e funcionamentos de várias atividades econômicas para diminuir o contágio do coronavírus resultou no declínio da arrecadação deste tributo nos meses de maio a setembro, com o pico da queda no mês de agosto (-33,3%), sendo a tendência de

<sup>6</sup> ESPÍRITO SANTO, 2020c.

recuperação no mês de outubro interrompida em novembro, mas logo retomada no mês seguinte.

Gráfico 1 – Variação real mensal da arrecadação do ICMS – Espírito Santo – 2019/2020



Fonte: Dados básicos: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) - Finanças do Brasil (Finbra). Elaboração própria.

As despesas, por sua vez, possuem três estágios de execução conforme a Lei nº 4.320/1964: empenho, liquidação e pagamento. Sendo assim, o Gráfico 2 permite avaliar como o estado do Espírito Santo executou as despesas dos anos de 2019 e 2020.

A despesa empenhada ampliou de R\$14,82 bilhões para R\$15,62 bilhões (+5,35%), a liquidada de R\$14,37 bilhões para R\$14,79 bilhões (+2,96%) e a paga de R\$14,08 bilhões para R\$14,59 bilhões (+3,68%) entre 2019 e 2020. Verifica-se, portanto, que independente do estágio da despesa que se considerar, estas aumentaram em termos reais de um ano para o outro.

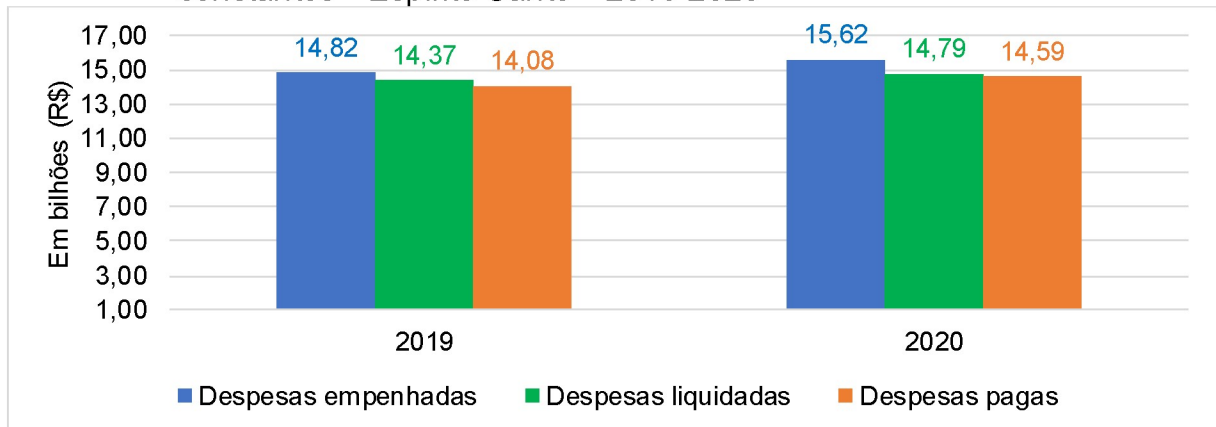
Ademais, o percentual da despesa empenhada que não é de fato paga ou liquidada dentro do mesmo exercício, apesar de ter crescido, é relativamente baixo se comparado aos demais estados do Sudeste, 5,0% e 3,1% em 2019 e 6,5% e 5,3% em 2020, respectivamente. Isso indica que o Espírito Santo não compromete tanto o orçamento dos anos seguintes com despesas de exercícios anteriores.

Dito isso, com o propósito de melhor avaliar o comportamento das despesas capixabas a Tabela 3 exibe as despesas por categoria econômica e grupo de natureza da despesa.

Nota-se que seja qual for o estágio da despesa a ser analisado a composição das despesas, bem como a variação real de 2019 para 2020 pouco se altera. Interessante que para os grupos relacionados à dívida pública, quais sejam, juros e encargos da dívida e amortização da dívida, os valores empenhados de R\$577

milhões em 2019 e R\$451 milhões em 2020, também foram pagos em sua integralidade, revelando que o estado consegue honrar com esses compromissos.

Gráfico 2 – Despesa orçamentária total empenhada, liquidada e paga, em preços constantes – Espírito Santo – 2019-2020



Fonte: Dados básicos: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) - Finanças do Brasil (Finbra). Elaboração própria.

Nota: (1) Os valores nominais foram multiplicados pelo IPCA adotando-se como base o mês de dezembro de 2020.

O único grupo de despesa que reduziu no período foi o de juros e encargos da dívida, em R\$181 milhões (-52,8%), como efeito da Lei Complementar nº 173/2020 que possibilitou a suspensão do pagamento de contratos de dívidas com a União<sup>7</sup>.

Ao se avaliar a despesa por categoria econômica, tem-se que as despesas correntes representam mais de 84% das despesas totais e, apesar de terem aumentado em termos de valores (+2,44%, + 0,64% e +1,25%), diminuíram a proporção que equivalem da despesa total. Isso implica que em contrapartida, as despesas de capital aumentaram o peso que representam da despesa total na mesma proporção, sendo que em termos percentuais o acréscimo da despesa de capital foi maior que o da despesa corrente (+24,70%, +20,23% e +22,10%).

Esse resultado de expansão das despesas de capital revela que o estado precisou ampliar a aquisição de bens e serviços que foram incorporados em seu patrimônio. Tal hipótese é confirmada pelo aumento de gastos no grupo de investimentos cujo crescimento real foi o maior tanto em termos percentuais quanto em valor, em comparação aos demais grupos de natureza da despesa (+33,77%, +27,59% e +32,64%).

<sup>7</sup> ESPÍRITO SANTO, 2021b.

Tabela 3 – Despesas orçamentárias empenhada, liquidada e paga, por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, em preços constantes – Espírito Santo – 2019-2020

Despesas	2019		2020		Variação 2019/2020 (R\$)	Variação % 2019/2020
	Valor (R\$)	% da Despesa total	Valor (R\$)	% da Despesa total		
<b>Despesas correntes</b>	<b>12.885.677.547</b>	<b>86,93</b>	<b>13.200.305.264</b>	<b>84,53</b>	<b>314.627.718</b>	<b>2,44</b>
Pessoal e encargos sociais	8.095.339.752	54,62	8.258.822.722	52,89	163.482.971	2,02
Juros e encargos da dívida	343.067.925	2,31	161.941.988	1,04	-181.125.937	-52,80
Outras despesas correntes	4.447.269.870	30,00	4.779.540.554	30,61	332.270.684	7,47
<b>Despesas de capital</b>	<b>1.936.734.317</b>	<b>13,07</b>	<b>2.415.125.331</b>	<b>15,47</b>	<b>478.391.014</b>	<b>24,70</b>
Investimentos	1.134.125.561	7,65	1.517.126.184	9,72	383.000.622	33,77
Inversões financeiras	568.161.311	3,83	608.531.605	3,90	40.370.294	7,11
Amortização da dívida	234.447.445	1,58	289.467.542	1,85	55.020.098	23,47
<b>Despesas totais</b>	<b>14.822.411.864</b>	<b>100,00</b>	<b>15.615.430.596</b>	<b>100,00</b>	<b>793.018.732</b>	<b>5,35</b>
<b>Despesas correntes</b>	<b>12.665.754.824</b>	<b>88,16</b>	<b>12.747.176.187</b>	<b>86,18</b>	<b>81.421.363</b>	<b>0,64</b>
Pessoal e encargos sociais	8.090.224.182	56,31	8.154.436.909	55,13	64.212.727	0,79
Juros e encargos da dívida	343.067.925	2,39	161.941.988	1,09	-181.125.937	-52,80
Outras despesas correntes	4.232.462.717	29,46	4.430.797.290	29,95	198.334.573	4,69
<b>Despesas de capital</b>	<b>1.700.378.108</b>	<b>11,84</b>	<b>2.044.391.381</b>	<b>13,82</b>	<b>344.013.273</b>	<b>20,23</b>
Investimentos	897.769.352	6,25	1.146.392.233	7,75	248.622.881	27,69
Inversões financeiras	568.161.311	3,95	608.531.605	4,11	40.370.294	7,11
Amortização da dívida	234.447.445	1,63	289.467.542	1,96	55.020.098	23,47
<b>Despesas totais</b>	<b>14.366.132.932</b>	<b>100,00</b>	<b>14.791.567.567</b>	<b>100,00</b>	<b>425.434.636</b>	<b>2,96</b>
<b>Despesas correntes</b>	<b>12.438.746.849</b>	<b>88,37</b>	<b>12.594.364.302</b>	<b>86,30</b>	<b>155.617.454</b>	<b>1,25</b>
Pessoal e encargos sociais	8.054.788.103	57,22	8.122.473.030	55,66	67.684.927	0,84
Juros e encargos da dívida	343.067.925	2,44	161.941.988	1,11	-181.125.937	-52,80
Outras despesas correntes	4.040.890.820	28,71	4.309.949.284	29,53	269.058.464	6,66
<b>Despesas de capital</b>	<b>1.637.350.059</b>	<b>11,63</b>	<b>1.999.172.218</b>	<b>13,70</b>	<b>361.822.159</b>	<b>22,10</b>
Investimentos	835.296.048	5,93	1.107.927.708	7,59	272.631.660	32,64
Inversões financeiras	567.606.567	4,03	601.776.968	4,12	34.170.401	6,02
Amortização da dívida	234.447.445	1,67	289.467.542	1,98	55.020.098	23,47
<b>Despesas totais</b>	<b>14.076.096.908</b>	<b>100,00</b>	<b>14.593.536.520</b>	<b>100,00</b>	<b>517.439.613</b>	<b>3,68</b>

Fonte: Dados básicos: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) - Finanças do Brasil (Finbra). Elaboração própria.

Nota: (1) Os valores nominais foram multiplicados pelo IPCA adotando-se como base o mês de dezembro de 2020.

(2) Exclui despesas intraorçamentárias.

Apesar do incremento das despesas de capital, tendo em vista que representam pouco mais de 11% da despesa total, as despesas de custeio da máquina pública (pessoal e encargos sociais e outras despesas correntes), correspondem a mais de 83% das despesas totais. Por outro lado, as despesas com

serviço da dívida (juros e encargos da dívida e amortização da dívida) respondem por menos de 4,2% das despesas totais.

De forma a averiguar as áreas em que o estado alocou seus recursos, a Tabela 4 mostra a distribuição das despesas pagas por função. Nota-se que a composição de gastos de 2019 para 2020 se alterou frente a pandemia. Isso porque o maior gasto em 2019 que era em previdência social, foi substituído em 2020 pelo gasto em saúde.

Tabela 4 – Despesas orçamentárias pagas por função, em preços constantes – Espírito Santo – 2019-2020

Despesas	2019		2020		Variação 2019/2020 (R\$)	Variação % 2019/2020
	Valor (R\$)	% da Despesa total	Valor (R\$)	% da Despesa total		
01 - Legislativa	309.442.487	2,20	297.017.393	2,04	-12.425.094	-4,02
02 - Judiciária	1.005.843.273	7,15	931.564.872	6,38	-74.278.401	-7,38
03 - Essencial à Justiça	486.353.988	3,46	453.896.313	3,11	-32.457.675	-6,67
04 - Administração	345.472.304	2,45	1.016.646.945	6,97	671.174.641	194,28
06 - Segurança Pública	1.382.070.085	9,82	1.339.928.753	9,18	-42.141.332	-3,05
08 - Assistência Social	96.771.549	0,69	123.867.220	0,85	27.095.671	28,00
09 - Previdência Social	3.142.974.295	22,33	2.647.465.423	18,14	-495.508.871	-15,77
10 - Saúde	2.549.943.877	18,12	3.024.059.658	20,72	474.115.781	18,59
11 - Trabalho	2.272.780	0,02	360.725	0,00	-1.912.055	-84,13
12 - Educação	1.388.302.686	9,86	1.252.376.434	8,58	-135.926.251	-9,79
13 - Cultura	33.192.212	0,24	30.171.048	0,21	-3.021.165	-9,10
14 - Direitos da Cidadania	578.037.455	4,11	548.044.810	3,76	-29.992.646	-5,19
15 - Urbanismo	93.087.166	0,66	19.733.139	0,14	-73.354.027	-78,80
16 - Habitação	3.268.007	0,02	4.362.542	0,03	1.094.536	33,49
17 - Saneamento	44.685.516	0,32	29.143.101	0,20	-15.542.415	-34,78
18 - Gestão Ambiental	55.203.411	0,39	64.863.450	0,44	9.660.038	17,50
19 - Ciência e Tecnologia	89.761.379	0,64	80.423.091	0,55	-9.338.288	-10,40
20 - Agricultura	185.473.153	1,32	151.749.115	1,04	-33.724.039	-18,18
22 - Indústria	8.130.770	0,06	6.841.252	0,05	-1.289.518	-15,86
23 - Comércio e Serviços	63.658.564	0,45	24.891.993	0,17	-38.766.570	-60,90
24 - Comunicações	7.803.382	0,06	25.960.497	0,18	18.157.115	232,68
26 - Transporte	677.740.292	4,81	1.011.879.331	6,93	334.139.038	49,30
27 - Desporto e Lazer	31.055.049	0,22	16.145.798	0,11	-14.909.251	-48,01
28 - Encargos Especiais	1.495.553.229	10,62	1.492.143.617	10,22	-3.409.612	-0,23
<b>Despesas totais</b>	<b>14.076.096.908</b>	<b>100,00</b>	<b>14.593.536.520</b>	<b>100,00</b>	<b>517.439.613</b>	<b>3,68</b>

Fonte: Dados básicos: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) - Finanças do Brasil (Finbra). Elaboração própria.

Nota: (1) Os valores nominais foram multiplicados pelo IPCA adotando-se como base o mês de dezembro de 2020.

(2) Exclui despesas intraorçamentárias.

Dessa forma, as despesas com previdência social que eram de R\$3,15 bilhões (22,33% da Despesa Total - DT) em 2019 caíram R\$495 milhões (-15,77%), indo para R\$2,65 bilhões (18,14% da DT) em 2020. As despesas com saúde que eram de R\$2,6 bilhões (18,12% da DT) em 2019, como era esperado com a emergência ocasionada pela pandemia, subiram em R\$ 474 milhões (+18,59%), passando para R\$3,02 bilhões (20,72% da DT).

Em termos de valores financeiros, o maior aumento foi na função administração em R\$671 milhões (+194,28%) que passou a representar 6,97% da despesa total de 2020. A terceira maior área de despesas pagas é a de encargos especiais a qual representa 10% das despesas totais e sofreu uma leve redução em R\$3,4 milhões (-0,23%).

Outras áreas socialmente importantes como segurança pública e educação trocaram de posição ficando como quarta e quinta maiores despesas pagas, sofrendo redução em R\$ 42 milhões (-3,05%) e R\$ 136 milhões (-9,79%), respectivamente, perdendo espaço no total das despesas. A função de assistência social, por sua vez, apresentou expansão de R\$ 27 milhões (+28%), mas representa menos de 1% da despesa estadual.

O peso das despesas com saúde, educação e segurança reforçam a função alocativa estatal no provimento desses serviços à sociedade e o crescimento da função de assistência social reflete as medidas redistributivas adotadas.

## **6.2 Minas Gerais**

A receita orçamentária total de Minas Gerais apresentou crescimento real de 4,70% de 2019 para 2020, saindo de R\$87,37 bilhões para R\$91,48 bilhões (Tabela 5).

Ao se analisar a receita por categoria econômica, nota-se que as receitas de capital não correspondem nem a 0,5% do total das receitas. De um ano para o outro, elas expandiram de R\$262 milhões para R\$431 milhões (+64,72%) e passaram a representar de 0,3% para 0,47% das receitas orçamentárias totais (+0,17 p.p).

Este aumento das receitas de capital foi puxado pelas transferências de capital que expandiram em R\$194 milhões (+175,34%), maior variação em termos percentuais dentre todas as origens de receita.

Em contrapartida, as receitas correntes equivalem a mais de 99,5% das receitas e aumentaram de R\$87,10 bilhões para R\$91,04 bilhões, um acréscimo real de 4,52%.

Tabela 5 – Receitas orçamentárias totais, por categoria econômica e origem, em preços constantes – Minas Gerais – 2019-2020

Receitas	2019		2020		Variação 2019/2020 (R\$)	Variação % 2019/2020
	Valor (R\$)	% da Receita total	Valor (R\$)	% da Receita total		
<b>Receitas correntes</b>	<b>87.103.779.337</b>	<b>99,70</b>	<b>91.044.457.055</b>	<b>99,53</b>	<b>3.940.677.718</b>	<b>4,52</b>
Impostos, taxas e contribuições de melhoria	62.070.694.567	71,05	60.844.481.166	66,51	-1.226.213.401	-1,98
Contribuições	3.519.329.736	4,03	3.880.550.530	4,24	361.220.793	10,26
Receita patrimonial	2.654.653.716	3,04	1.933.977.442	2,11	-720.676.274	-27,15
Receita agropecuária	5.928.373	0,01	6.507.882	0,01	579.509	9,78
Receita industrial	667.725.275	0,76	797.386.509	0,87	129.661.233	19,42
Receita de serviços	1.202.785.244	1,38	762.384.480	0,83	-440.400.764	-36,62
Transferências correntes	15.644.971.945	17,91	19.613.802.564	21,44	3.968.830.619	25,37
Outras receitas correntes	1.337.690.479	1,53	3.205.366.481	3,50	1.867.676.002	139,62
<b>Receitas de capital</b>	<b>261.948.105</b>	<b>0,30</b>	<b>431.490.317</b>	<b>0,47</b>	<b>169.542.213</b>	<b>64,72</b>
Operações de crédito	16.843.831	0,02	4.781.028	0,01	-12.062.804	-71,62
Alienação de bens	54.442.043	0,06	44.900.043	0,05	-9.542.000	-17,53
Amortização de empréstimos	79.934.836	0,09	76.936.872	0,08	-2.997.963	-3,75
Transferências de capital	110.727.395	0,13	304.872.374	0,33	194.144.980	175,34
<b>Receitas totais</b>	<b>87.365.727.442</b>	<b>100,00</b>	<b>91.475.947.372</b>	<b>100,00</b>	<b>4.110.219.930</b>	<b>4,70</b>

Fonte: Dados básicos: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) - Finanças do Brasil (Finbra). Elaboração própria.

Nota: (1) Os valores nominais foram multiplicados pelo IPCA adotando-se como base o mês de dezembro de 2020.

(2) Exclui receitas intraorçamentárias.

A decomposição da receita arrecada por origem revela que a maior origem da receita mineira são os impostos, taxas e contribuições de melhoria, os quais respondiam por 71,05% das receitas em 2019 e passaram a ser 66,51% das receitas de 2020 (-4,3 p.p). A redução real foi de R\$62,07 bilhões para R\$60,84 bilhões (-1,98%).

Em compensação, houve um incremento considerável das transferências correntes e outras receitas correntes, mais do que suficiente para suprir a queda das demais receitas. As outras receitas correntes tiveram uma alta de R\$1,87 bilhões

(+139,62%) a qual acredita-se<sup>8</sup> que esteja relacionada aos depósitos antecipados de indenização da mineradora Vale pelo rompimento da barragem de Córrego do Feijão, em Brumadinho.

As transferências correntes são a segunda maior origem da receita estadual e aumentaram em R\$3,97 bilhões (+25,37%), passando de 17,91% para 21,44% das receitas totais (+3,53 p.p). Esta expansão foi decorrente do aumento das transferências recebidas da União advindas da Lei Complementar nº 173/2020 e Lei nº 14.041/2021 que, segundo o site da Secretaria do Tesouro Nacional, foram de R\$2.419.247.557,00 e R\$345.239.529,74, respectivamente. Além disso, Minas Gerais recebeu R\$397.665.450,00 também da União para compensar as perdas da Lei Kandir, fruto da Lei Complementar nº 176/2020<sup>9</sup>.

Sendo assim, temos que, conseqüentemente, o percentual de receitas próprias (receitas correntes menos transferências correntes) diminuiu de 81,79% para 78,09% e o de receitas de transferências (corrente e de capital) subiu de 18,03% para 21,77%, reduzindo um pouco o grau de autonomia financeira do estado, mas que ainda continuou alto.

Apresentaram crescimento real: contribuições (+10,26%), receita agropecuária (+9,78%), receita industrial (+19,42%), transferências correntes (+25,37%), outras receitas corrente (+139,62%) e transferências de capital (+175,34%). E a maior queda de receita em termos de valor foi a da receita patrimonial em R\$ 720 milhões.

A fim de verificar a composição dos impostos, taxas e contribuições de melhoria a Tabela 6 mostra que a diminuição do total desta origem de receita foi puxada pela queda de arrecadação do ICMS em R\$1,37 bilhões (-2,94%), das taxas em R\$352 milhões (-9,23%) e do IPVA em R\$8,6 milhões (-0,15%).

O estado não apresentou arrecadação de contribuições de melhoria no período e as demais receitas advindas do ITCD e IRRF aumentaram em R\$6,43 milhões (+0,80%) e R\$503 milhões (+9,98%), respectivamente.

Cerca de 75% da receita tributária e 50% da receita mineira corresponde à arrecadação do ICMS que sentiu os efeitos das medidas de restrição da circulação de pessoas, retraindo em termos reais de R\$46,72 bilhões para R\$45,35 bilhões.

---

<sup>8</sup> BIANCHETTI, 2020.

<sup>9</sup> STN, 2021a.

Tabela 6 – Composição das receitas de impostos e taxas, em preços constantes – Minas Gerais – 2019-2020

Impostos e taxas	2019		2020		Variação 2019/2020 (R\$)	Variação % 2019/2020
	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%		
ICMS	46.721.292.472	75,27	45.346.398.463	74,53	-1.374.894.009	-2,94
IPVA	5.692.075.576	9,17	5.683.479.249	9,34	-8.596.327	-0,15
ITCD	801.258.985	1,29	807.697.440	1,33	6.438.456	0,80
IRRF	5.040.630.088	8,12	5.543.795.512	9,11	503.165.424	9,98
TAXAS	3.815.437.447	6,15	3.463.110.502	5,69	-352.326.945	-9,23
<b>TOTAL</b>	<b>62.070.694.567</b>	<b>100,00</b>	<b>60.844.481.166</b>	<b>100,00</b>	<b>-1.226.213.401</b>	<b>-1,98</b>

Fonte: Dados básicos: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) - Finanças do Brasil (Finbra). Elaboração própria.

Nota: (1) Os valores nominais foram multiplicados pelo IPCA adotando-se como base o mês de dezembro de 2020.

O Gráfico 3 detalha a variação real do recolhimento mensal deste imposto de 2019 para 2020. Visivelmente a arrecadação entra em uma trajetória decrescente a partir de março, sendo que em maio já apresenta valores negativos, atingindo a pior queda em setembro (-25,40%), voltando a começar a se recuperar a partir de outubro e atingindo crescimento positivo novamente no último mês do ano.

Gráfico 3 – Variação mensal real da arrecadação do ICMS – Minas Gerais - 2019/2020



Fonte: Dados básicos: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) - Finanças do Brasil (Finbra). Elaboração própria.

Considerando os três estágios de execução da despesa, o Gráfico 4 permite avaliar como o estado de Minas Gerais executou as despesas dos anos de 2019 e 2020.

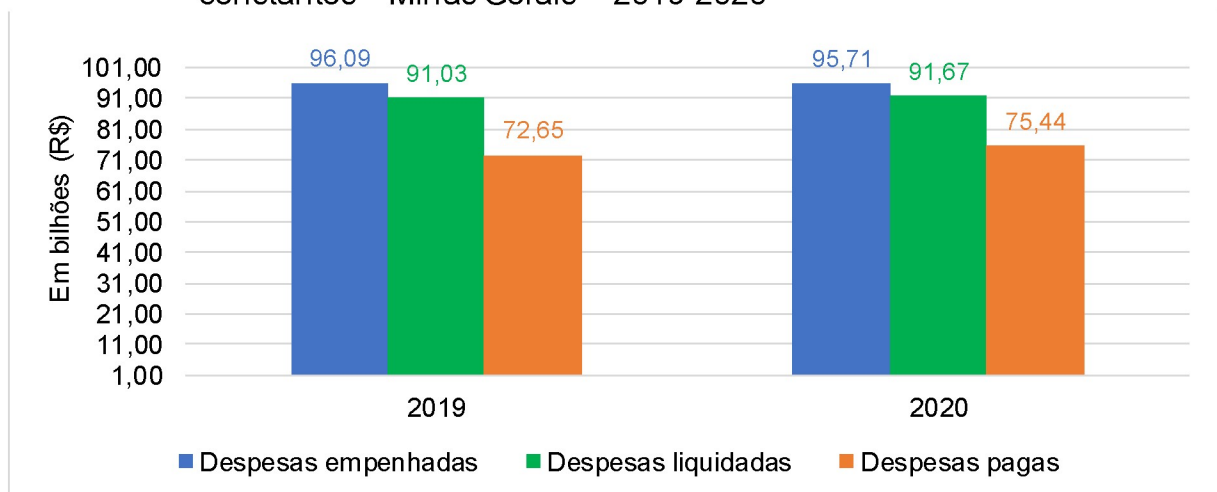
A despesa empenhada reduziu 0,40% (de R\$96,09 bilhões para R\$95,71 bilhões), a liquidada aumentou 0,70% (de R\$91,03 bilhões para R\$91,67 bilhões) e a paga ampliou 3,84% (de R\$72,65 bilhões para R\$75,44 bilhões). Verifica-se, portanto, que se considerada a despesa empenhada temos que, em termos reais, as despesas

diminuíram no período, agora se considerarmos as despesas liquidadas ou pagas as despesas aumentaram.

Além disso, o percentual da despesa empenhada que não é liquidada foi de 5,3% em 2019 para 4,2% em 2020. Entretanto, o percentual da despesa empenhada que não é paga, apesar de ter reduzido, continuou relativamente o maior entre os estados do Sudeste, de 24,4% em 2019 para 21,2% em 2020, configurando uma situação um pouco menos ruim.

Isso indica que o estado nesse período comprometeu o orçamento dos anos seguintes com despesas que não conseguiu pagar no ano dos exercícios ora analisados, bem como não honrou os compromissos com seus credores, tendo em vista que a maioria destas despesas já foram liquidadas, ou seja, já foi reconhecido o direito do credor em receber o respectivo crédito pelo material entregue ou serviço prestado.

Gráfico 4 – Despesa orçamentária total empenhada, liquidada e paga, em preços constantes – Minas Gerais – 2019-2020



Fonte: Dados básicos: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) - Finanças do Brasil (Finbra). Elaboração própria.

Nota: (1) Os valores nominais foram multiplicados pelo IPCA adotando-se como base o mês de dezembro de 2020.

(2) Exclui despesas intraorçamentárias.

Dito isso, com o propósito de melhor avaliar o comportamento das despesas mineiras a Tabela 7 exibe as despesas por categoria econômica e grupo de natureza da despesa. Nota-se que a depender do estágio da despesa a ser analisado a composição, assim como a variação real de 2019 para 2020, se alteram drasticamente.

Tabela 7 – Despesas orçamentárias empenhada, liquidada e paga, por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, em preços constantes – Minas Gerais – 2019-2020

Despesas	2019		2020		Variação 2019/2020 (R\$)	Variação % 2019/2020
	Valor (R\$)	% da Despesa total	Valor (R\$)	% da Despesa total		
<b>Empenhadas</b>						
<b>Despesas correntes</b>	<b>89.232.834.131</b>	<b>92,87</b>	<b>89.134.828.406</b>	<b>93,13</b>	<b>-98.005.725</b>	<b>-0,11</b>
Pessoal e encargos sociais	50.379.968.294	52,43	50.294.365.195	52,55	-85.603.099	-0,17
Juros e encargos da dívida	6.309.472.720	6,57	6.899.449.753	7,21	589.977.032	9,35
Outras despesas correntes	32.543.393.116	33,87	31.941.013.459	33,37	-602.379.658	-1,85
<b>Despesas de capital</b>	<b>6.852.760.859</b>	<b>7,13</b>	<b>6.570.274.865</b>	<b>6,87</b>	<b>-282.485.994</b>	<b>-4,12</b>
Investimentos	2.726.382.073	2,84	2.017.900.391	2,11	-708.481.682	-25,99
Inversões financeiras	366.536.030	0,38	653.148.743	0,68	286.612.713	78,19
Amortização da dívida	3.759.842.755	3,91	3.899.225.731	4,07	139.382.976	3,71
<b>Despesas totais</b>	<b>96.085.594.990</b>	<b>100,00</b>	<b>95.705.103.271</b>	<b>100,00</b>	<b>-380.491.718</b>	<b>-0,40</b>
<b>Liquidadas</b>						
<b>Despesas correntes</b>	<b>86.103.745.376</b>	<b>94,59</b>	<b>86.434.462.124</b>	<b>94,29</b>	<b>330.716.748</b>	<b>0,38</b>
Pessoal e encargos sociais	50.315.475.772	55,27	50.196.632.230	54,76	-118.843.542	-0,24
Juros e encargos da dívida	5.798.472.785	6,37	6.309.269.678	6,88	510.796.893	8,81
Outras despesas correntes	29.989.796.819	32,94	29.928.560.216	32,65	-61.236.603	-0,20
<b>Despesas de capital</b>	<b>4.928.518.919</b>	<b>5,41</b>	<b>5.238.926.765</b>	<b>5,71</b>	<b>310.407.846</b>	<b>6,30</b>
Investimentos	1.534.216.650	1,69	1.327.985.509	1,45	-206.231.141	-13,44
Inversões financeiras	301.321.881	0,33	611.762.632	0,67	310.440.752	103,03
Amortização da dívida	3.092.980.388	3,40	3.299.178.624	3,60	206.198.236	6,67
<b>Despesas totais</b>	<b>91.032.264.296</b>	<b>100,00</b>	<b>91.673.388.889</b>	<b>100,00</b>	<b>641.124.593</b>	<b>0,70</b>
<b>Pagas</b>						
<b>Despesas correntes</b>	<b>71.252.996.261</b>	<b>98,08</b>	<b>73.453.597.235</b>	<b>97,37</b>	<b>2.200.600.974</b>	<b>3,09</b>
Pessoal e encargos sociais	45.053.081.830	62,02	45.373.452.350	60,15	320.370.520	0,71
Juros e encargos da dívida	48.677.584	0,07	46.092.082	0,06	-2.585.502	-5,31
Outras despesas correntes	26.151.236.847	36,00	28.034.052.803	37,16	1.882.815.955	7,20
<b>Despesas de capital</b>	<b>1.395.397.946</b>	<b>1,92</b>	<b>1.982.308.959</b>	<b>2,63</b>	<b>586.911.013</b>	<b>42,06</b>
Investimentos	798.433.304	1,10	1.171.834.453	1,55	373.401.150	46,77
Inversões financeiras	301.321.881	0,41	591.951.082	0,78	290.629.201	96,45
Amortização da dívida	295.642.761	0,41	218.523.423	0,29	-77.119.338	-26,09
<b>Despesas totais</b>	<b>72.648.394.207</b>	<b>100,00</b>	<b>75.435.906.194</b>	<b>100,00</b>	<b>2.787.511.987</b>	<b>3,84</b>

Fonte: Dados básicos: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) - Finanças do Brasil (Finbra). Elaboração própria.

Nota: (1) Os valores nominais foram multiplicados pelo IPCA adotando-se como base o mês de dezembro de 2020.

(2) Exclui despesas intraorçamentárias.

Chama atenção a conduta com relação aos grupos de despesas relacionados à dívida pública, quais sejam, juros e encargos da dívida e amortização da dívida, pois foram empenhados R\$10,07 bilhões (2019) e R\$10,8 bilhões (2020), liquidados R\$8,89 bilhões (2019) e R\$9,61 bilhões (2020) e pagos apenas R\$344

milhões (2019) e R\$264 milhões (2020), ou seja, menos de 4% dos valores empenhados foram efetivamente pagos nos dois anos.

Essa dinâmica, além de revelar que o estado claramente não consegue honrar com os serviços da dívida, é decorrente de liminares junto ao STF que suspenderam desde 2018 o pagamento do refinanciamento da dívida com a União e que desde janeiro de 2019 suspenderam o pagamento de empréstimos que o estado pegou com bancos e instituições financeiras nos quais a União é garantidora<sup>10</sup>. Sendo assim, Minas Gerais não se beneficiou da prerrogativa da Lei Complementar nº 173/2020, tendo em vista que já não paga as parcelas de diversos contratos de dívida com a União.

Ao se analisar a despesa por categoria econômica tem-se que independente do estágio da despesa considerado, as despesas correntes são a maioria, respondendo por mais de 92% da despesa total. Se olhar para as despesas liquidadas e pagas, observa-se que de 2019 para 2020 as despesas correntes aumentaram (+0,38% e +3,09%), mas o peso que representam da despesa total sofreu uma leve queda, frente ao pequeno aumento na proporção da despesa total das despesas de capital. Agora pelas despesas empenhadas o resultado é o contrário.

Percebe-se que as despesas com investimentos representam pouco da despesa total (2,11%, 1,45% e 1,55% da DT de 2020), sendo que ao considerar as despesas empenhadas e liquidadas elas reduziram no período (-25,99% e -13,44%), mas ao tomar a despesa paga como base ela aumentou em 46,77%.

O maior grupo de gastos são as despesas com pessoal e encargos sociais que respondem por mais de 52% da despesa total, seguidas das outras despesas correntes que comprometem mais de 32%. Os gastos com as despesas de custeio da máquina pública (pessoal e encargos sociais e outras despesas correntes), corresponderam, portanto, a mais de 84% das despesas totais. Estes gastos reduziram ao considerar as despesas empenhadas (-2,02%) e liquidadas (-0,40%), mas se olhar para a despesa efetivamente paga observa-se que aumentaram (+7,91%).

Já os gastos com serviço da dívida (juros e encargos da dívida e amortização da dívida) variam se considerarmos as despesas empenhadas e pagas,

---

<sup>10</sup> FIGUEIREDO, 2020.

correspondem a mais de 10% da despesa total, agora considerando as despesas pagas correspondem a menos de 0,5% do total das despesas.

Tabela 8 – Despesas orçamentárias pagas por função, em preços constantes – Minas Gerais – 2019-2020

Despesas	2019		2020		Variação 2019/2020 (R\$)	Variação % 2019/2020
	Valor (R\$)	% da Despesa total	Valor (R\$)	% da Despesa total		
01 - Legislativa	1.292.584.756	1,78	1.286.257.640	1,71	-6.327.116	-0,49
02 - Judiciária	3.986.609.458	5,49	4.181.386.192	5,54	194.776.734	4,89
03 - Essencial à Justiça	1.935.287.235	2,66	2.027.817.086	2,69	92.529.850	4,78
04 - Administração	1.834.475.396	2,53	2.731.942.586	3,62	897.467.190	48,92
06 - Segurança Pública	13.784.831.687	18,97	13.843.949.733	18,35	59.118.047	0,43
07 - Relações Exteriores	-	-	402.710	0,00	402.710	..
08 - Assistência Social	102.863.067	0,14	524.057.871	0,69	421.194.804	409,47
09 - Previdência Social	16.399.899.385	22,57	16.732.355.757	22,18	332.456.372	2,03
10 - Saúde	5.518.777.174	7,60	7.161.337.697	9,49	1.642.560.523	29,76
11 - Trabalho	8.216.781	0,01	7.523.399	0,01	-693.382	-8,44
12 - Educação	8.807.147.255	12,12	7.988.674.825	10,59	-818.472.431	-9,29
13 - Cultura	114.759.361	0,16	111.863.287	0,15	-2.896.074	-2,52
14 - Direitos da Cidadania	66.064.826	0,09	24.239.568	0,03	-41.825.258	-63,31
15 - Urbanismo	53.746.858	0,07	88.135.752	0,12	34.388.894	63,98
16 - Habitação	23.289.707	0,03	36.704.228	0,05	13.414.521	57,60
17 - Saneamento	15.565.071	0,02	13.779.666	0,02	-1.785.405	-11,47
18 - Gestão Ambiental	288.685.090	0,40	233.110.289	0,31	-55.574.801	-19,25
19 - Ciência e Tecnologia	123.304.474	0,17	128.640.724	0,17	5.336.249	4,33
20 - Agricultura	619.021.546	0,85	389.815.755	0,52	-229.205.791	-37,03
21 - Organização Agrária	853.740	0,00	1.649.776	0,00	796.036	93,24
22 - Indústria	904.309	0,00	1.087.410	0,00	183.101	20,25
23 - Comércio e Serviços	106.396.322	0,15	137.413.855	0,18	31.017.533	29,15
24 - Comunicações	1.567.280	0,00	-	-	-1.567.280	-100,00
25 - Energia	51.218	0,00	443.784	0,00	392.566	766,46
26 - Transporte	462.936.619	0,64	374.428.491	0,50	-88.508.128	-19,12
27 - Desporto e Lazer	111.975.589	0,15	17.699.378	0,02	-94.276.211	-84,19
28 - Encargos Especiais	16.988.580.001	23,38	17.391.188.734	23,05	402.608.733	2,37
<b>Despesas totais</b>	<b>72.648.394.207</b>	<b>100,00</b>	<b>75.435.906.194</b>	<b>100,00</b>	<b>2.787.511.987</b>	<b>3,84</b>

Fonte: Dados básicos: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) - Finanças do Brasil (Finbra). Elaboração própria.

Nota: (1) Os valores nominais foram multiplicados pelo IPCA adotando-se como base o mês de dezembro de 2020.

(2) Exclui despesas intraorçamentárias.

Sinal convencional utilizado: 0,00 dado numérico igual a zero resultante de arredondamento.

- dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento.

.. não se aplica dado numérico.

De forma a averiguar as áreas em que o estado alocou seus recursos, a Tabela 8 mostra a distribuição das despesas pagas por função. Nota-se que a composição de gastos de 2019 para 2020 praticamente não se alterou frente a pandemia.

A maior área de despesa são os encargos especiais que comprometem cerca de 23% da despesa mineira e aumentaram em R\$402 milhões (+2,37%) de 2019 para 2020. O segundo maior gasto é com a previdência social que abrangem cerca de 22% das despesas totais pagas e tiveram um crescimento de R\$332 milhões (+2,03%).

Segurança pública é o terceiro maior gasto, cerca de 18% e aumentou R\$59 milhões (+0,43%). Educação é o quarto maior gasto e teve redução de R\$818 milhões (-9,29%) diminuindo também a proporção que representa da despesa de 12,12% para 10,59% de um ano para o outro.

A saúde é o quinto maior gasto e como era esperado teve um crescimento de R\$1,64 bilhões (+29,76%), passando de R\$5,52 bilhões (7,6% da DT) para R\$7,16 bilhões (9,49% da DT), decorrente da necessidade de ampliação dos serviços de saúde na pandemia. O fato dos gastos com saúde, educação e segurança serem um dos maiores, reforçam a função alocativa estatal no provimento desses serviços

Em termos de valores, outras áreas que expandiram foram administração e assistência social que cresceram, respectivamente, R\$897 milhões (+48,92%) e R\$421 milhões (+409,47%), mas que representam 3,62% e 0,69% da despesa paga de 2020, refletindo no caso da assistência as medidas distributivas adotadas.

### **6.3 Rio de Janeiro**

As receitas orçamentárias totais do estado do Rio de Janeiro, em termos reais, sofreram retração de 3,32%, passando de R\$65,49 bilhões para R\$63,32 bilhões de 2019 para 2020 (Tabela 9).

Ao se analisar a receita por categoria econômica, verifica-se que as receitas de capital não correspondem nem a 0,5% do total das receitas, sendo que de um ano para o outro, reduziram ainda mais a participação nas receitas totais de 0,44% para 0,29% (-0,14 p.p), saindo de R\$285 milhões para R\$184 milhões (-35,3%).

Em contrapartida, as receitas correntes aumentaram a proporção que representam da receita total de 99,56% para 99,71% (+0,14 p.p), apesar de também terem reduzido em termos reais de R\$65,21 bilhões para R\$63,13 bilhões (-3,18%).

A decomposição da receita arrecada por origem revela que as receitas advindas de transferências de capital, outras receitas correntes, transferências correntes e receita agropecuária foram as únicas que apresentaram crescimento real no período (+54,31%, +2,54%, +26,36% e +172,81%).

Tabela 9 – Receitas orçamentárias totais, por categoria econômica e origem, em preços constantes – Rio de Janeiro – 2019-2020

Receitas	2019		2020		Variação 2019/2020 (R\$)	Variação % 2019/2020
	Valor (R\$)	% da Receita total	Valor (R\$)	% da Receita total		
<b>Receitas correntes</b>	<b>65.206.028.509</b>	<b>99,56</b>	<b>63.132.109.744</b>	<b>99,71</b>	<b>-2.073.918.764</b>	<b>-3,18</b>
Impostos, taxas e contribuições de melhoria	37.755.352.695	57,65	37.059.120.795	58,53	-696.231.899	-1,84
Contribuições	3.304.942.990	5,05	2.884.151.376	4,56	-420.791.614	-12,73
Receita patrimonial	14.802.834.765	22,60	11.924.799.293	18,83	-2.878.035.472	-19,44
Receita agropecuária	3.098	0,00	8.451	0,00	5.353	172,81
Receita industrial	35.570.882	0,05	22.724.596	0,04	-12.846.286	-36,11
Receita de serviços	341.227.877	0,52	272.275.462	0,43	-68.952.415	-20,21
Transferências correntes	7.451.200.039	11,38	9.415.673.310	14,87	1.964.473.270	26,36
Outras receitas correntes	1.514.896.162	2,31	1.553.356.461	2,45	38.460.299	2,54
<b>Receitas de capital</b>	<b>285.074.957</b>	<b>0,44</b>	<b>184.453.633</b>	<b>0,29</b>	<b>-100.621.324</b>	<b>-35,30</b>
Operações de crédito	58.143.204	0,09	141.485	0,00	-58.001.720	-99,76
Alienação de bens	5.800.225	0,01	-	-	-5.800.225	-100,00
Amortização de empréstimos	176.679.440	0,27	115.717.684	0,18	-60.961.756	-34,50
Transferências de capital	44.452.087	0,07	68.594.464	0,11	24.142.377	54,31
<b>Receitas totais</b>	<b>65.491.103.465</b>	<b>100,00</b>	<b>63.316.563.377</b>	<b>100,00</b>	<b>-2.174.540.088</b>	<b>-3,32</b>

Fonte: Dados básicos: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) - Finanças do Brasil (Finbra). Elaboração própria.

Nota: (1) Os valores nominais foram multiplicados pelo IPCA adotando-se como base o mês de dezembro de 2020.

(2) Exclui receitas intraorçamentárias.

Sinal convencional utilizado: 0,00 dado numérico igual a zero resultante de arredondamento.

- dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento.

Em relação às transferências correntes é importante relatar que o estado recebeu da União, segundo dados de transferências disponíveis no site<sup>11</sup> da Secretaria do Tesouro Nacional, R\$2.419.247.557,00 pela Lei Complementar nº

<sup>11</sup> STN, 2021a.

173/2020 e R\$176.889.234,11 pela Lei nº 14.041/2020. Além disso, o Rio recebeu R\$87.975.450,00 também da União para compensar as perdas da Lei Kandir, fruto da Lei Complementar nº 176/2020. Estes ingressos contribuíram para as transferências correntes expandirem em R\$1,96 bilhões (+26,36%) no período, mas não foram suficientes para compensar a queda das demais fontes de receitas.

A maior origem de receitas são os impostos, taxas e contribuições de melhoria que, apesar da redução real em R\$696 milhões (-1,84%), aumentaram a fatia que representa da receita total de 57,65% para 58,53% (+0,88 p.p). A segunda maior origem são as receitas patrimoniais que diminuiram em R\$2,88 bilhões (-19,44%), perdendo participação no total da receita de 22,60% para 18,83% (-3,77 p.p). A arrecadação desta origem é alta por conta dos royalties pela produção de petróleo.

Sendo assim, temos que o percentual de receitas próprias (receitas correntes menos transferências correntes) diminuiu de 88,19% para 84,84% e o de receitas de transferências (corrente e de capital) subiu de 11,45% para 14,98%, reduzindo um pouco o grau de autonomia financeira do estado, mas que ainda continuou alto.

A fim de verificar a composição dos impostos, taxas e contribuições de melhoria a Tabela 10 mostra que a diminuição do total desta origem de receita foi puxada pela queda de arrecadação das taxas em R\$696 milhões (-21,55%), do IRRF em R\$197 milhões (-4,58%) e do IPVA em R\$111 milhões (-8,38%). O estado não apresentou arrecadação de contribuições de melhoria no período e o recolhimento do ITCD aumentou em R\$34 milhões (+3,93%).

Tabela 10 – Composição das receitas de impostos e taxas, em preços constantes – Rio de Janeiro – 2019-2020

Impostos e taxas	2019		2020		Variação 2019/2020 (R\$)	Variação % 2019/2020
	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%		
ICMS	28.269.002.951	74,87	28.485.258.684	76,86	216.255.733	0,76
IPVA	1.323.283.569	3,50	1.212.328.372	3,27	-110.955.197	-8,38
ITCD	885.356.258	2,34	920.140.900	2,48	34.784.642	3,93
IRRF	4.314.428.768	11,43	4.116.618.771	11,11	-197.809.997	-4,58
TAXAS	2.963.281.150	7,85	2.324.774.069	6,27	-638.507.082	-21,55
<b>TOTAL</b>	<b>37.755.352.695</b>	<b>100,00</b>	<b>37.059.120.795</b>	<b>100,00</b>	<b>-696.231.899</b>	<b>-1,84</b>

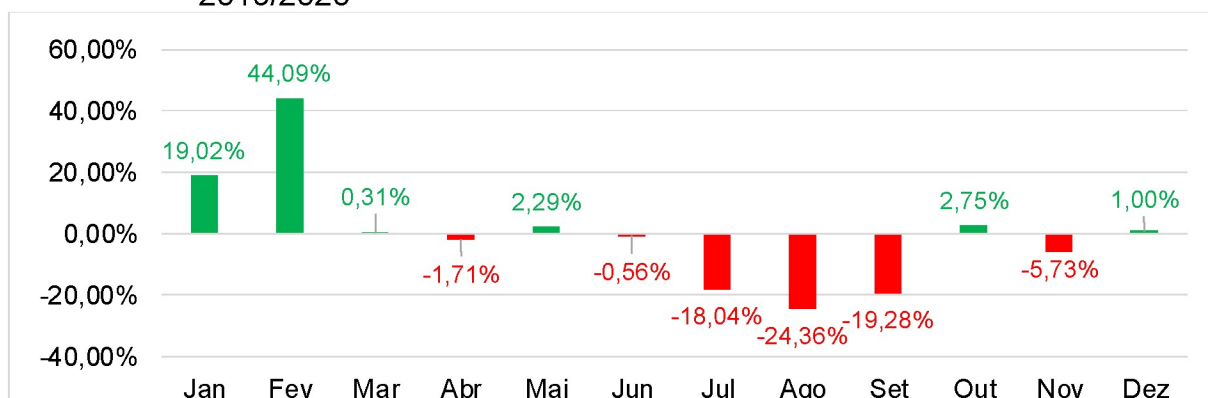
Fonte: Dados básicos: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) - Finanças do Brasil (Finbra). Elaboração própria.

Nota: (1) Os valores nominais foram multiplicados pelo IPCA adotando-se como base o mês de dezembro de 2020.

O ICMS, responde por mais de 75% da receita tributária e 43% da receita total do estado e, apesar das medidas de restrição de circulação que impactaram a atividade econômica, apresentou desempenho positivo, com um crescimento real de R\$218 milhões (+0,76%), indo de R\$28,27 bilhões para R\$28,49 bilhões.

O Gráfico 5 detalha a variação real do recolhimento mensal deste imposto de 2019 para 2020. Vislumbra-se decréscimo real da arrecadação em relação ao ano passado nos meses de abril, de junho a setembro e de novembro, sendo o mês de agosto o pico de maior queda (-24,36%).

Gráfico 5 – Variação mensal real da arrecadação do ICMS – Rio de Janeiro - 2019/2020



Fonte: Dados básicos: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) - Finanças do Brasil (Finbra). Elaboração própria.

Levando em consideração os três estágios de execução da despesa, o Gráfico 6 permite avaliar como o estado do Rio de Janeiro executou as despesas dos anos de 2019 e 2020.

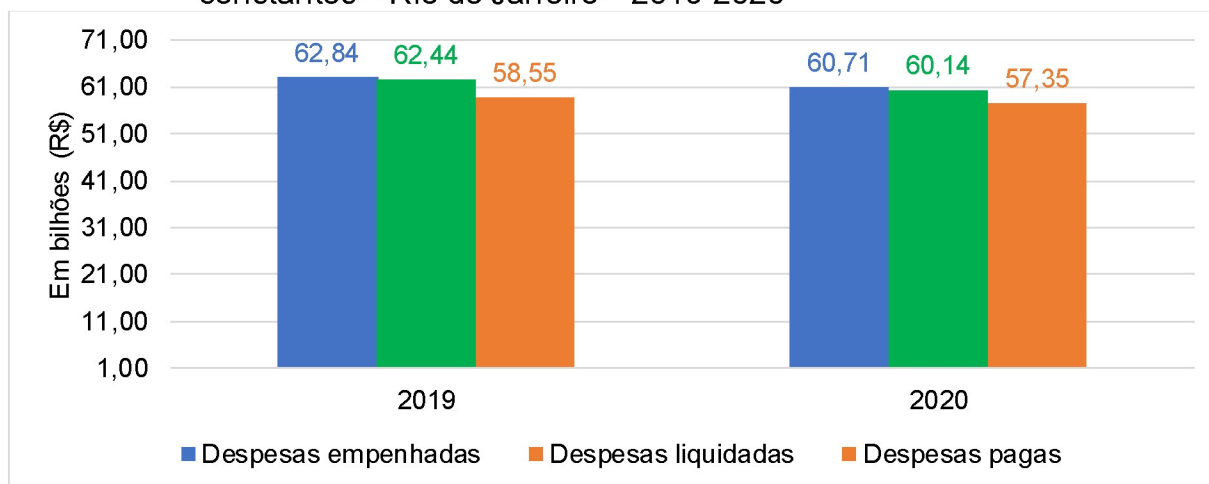
Entre 2019 e 2020, a despesa empenhada reduziu de R\$62,84 bilhões para R\$60,71 bilhões (-3,40%), a liquidada de R\$62,44 bilhões para R\$60,14 bilhões (-3,67%) e a paga de R\$58,55 bilhões para R\$57,35 bilhões (-2,04%). Verifica-se, portanto, que independente do estágio da despesa que se considerar, estas diminuíram em termos reais de um ano para o outro.

Ademais, o percentual da despesa empenhada que não é de fato paga ou liquidada dentro do mesmo exercício foi de 6,8% e 0,6% em 2019 e 5,5% e 0,9% em 2020, respectivamente. Isso indica que o estado não compromete tanto o orçamento dos anos seguintes com despesas de exercícios anteriores.

Dito isso, com o propósito de melhor avaliar o comportamento das despesas fluminenses a Tabela 11 exibe as despesas por categoria econômica e

grupo de natureza da despesa. Nota-se que seja qual for o estágio da despesa a ser analisado a composição das despesas, bem como a variação real de 2019 para 2020, não sofreram grandes alterações.

Gráfico 6 – Despesa orçamentária total empenhada, liquidada e paga, em preços constantes – Rio de Janeiro – 2019-2020



Fonte: Dados básicos: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) - Finanças do Brasil (Finbra). Elaboração própria.

Nota: (1) Os valores nominais foram multiplicados pelo IPCA adotando-se como base o mês de dezembro de 2020.

(2) Exclui despesas intraorçamentárias.

As despesas correntes correspondem a mais de 97% das despesas totais e, apesar de terem diminuído em termos de valores (-3,19%, -3,40% e -1,74%), tiveram um leve aumento em termos da proporção que equivalem da despesa total. Isso implica que em contrapartida, as despesas de capital reduziram o peso que representam da despesa total na mesma proporção, sendo que em termos percentuais o decréscimo da despesa de capital foi maior que o da despesa corrente (-10,81%, -13,93% e -13,29%).

É interessante perceber que para os grupos de natureza da despesa juros e encargos da dívida e inversões financeiras os valores empenhados foram liquidados em sua integralidade.

O maior grupo de despesa é pessoal e encargos sociais que responde por mais de 68% da despesa total, tendo redução real no período (-4,28%, -4,28% e -4,73%). O segundo maior grupo é das outras despesas correntes que representam mais de 26% da despesa total, sendo o único grupo para o qual se avaliarmos as despesas empenhadas e liquidadas houve redução (-1,98% e -2,67%), mas se

considerarmos as despesas pagas na verdade houve um crescimento em 4,57%. Sendo assim, as despesas de custeio da máquina públicas (pessoal e encargos sociais e outras despesas correntes), correspondem a mais de 94% das despesas totais.

Tabela 11 – Despesas orçamentárias empenhada, liquidada e paga, por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, em preços constantes – Rio de Janeiro – 2019-2020

Despesas	2019		2020		Variação 2019/2020 (R\$)	Variação % 2019/2020
	Valor (R\$)	% da Despesa total	Valor (R\$)	% da Despesa total		
<b>Despesas correntes</b>	<b>61.124.276.084</b>	<b>97,27</b>	<b>59.173.624.789</b>	<b>97,48</b>	<b>-1.950.651.295</b>	<b>-3,19</b>
Pessoal e encargos sociais	43.401.244.566	69,06	41.543.476.654	68,43	-1.857.767.912	-4,28
Juros e encargos da dívida	135.701.973	0,22	390.553.190	0,64	254.851.217	187,80
Outras despesas correntes	17.587.329.545	27,99	17.239.594.944	28,40	-347.734.601	-1,98
<b>Despesas de capital</b>	<b>1.717.276.310</b>	<b>2,73</b>	<b>1.531.614.954</b>	<b>2,52</b>	<b>-185.661.356</b>	<b>-10,81</b>
Investimentos	1.088.949.965	1,73	977.243.698	1,61	-111.706.267	-10,26
Inversões financeiras	27.603.059	0,04	97.472.890	0,16	69.869.831	253,12
Amortização da dívida	600.723.285	0,96	456.898.366	0,75	-143.824.919	-23,94
<b>Despesas totais</b>	<b>62.841.552.394</b>	<b>100,00</b>	<b>60.705.239.743</b>	<b>100,00</b>	<b>-2.136.312.651</b>	<b>-3,40</b>
<b>Despesas correntes</b>	<b>60.782.598.722</b>	<b>97,35</b>	<b>58.718.626.437</b>	<b>97,63</b>	<b>-2.063.972.285</b>	<b>-3,40</b>
Pessoal e encargos sociais	43.397.016.711	69,51	41.539.234.108	69,07	-1.857.782.602	-4,28
Juros e encargos da dívida	135.701.973	0,22	390.553.190	0,65	254.851.217	187,80
Outras despesas correntes	17.249.880.038	27,63	16.788.839.139	27,92	-461.040.900	-2,67
<b>Despesas de capital</b>	<b>1.654.192.129</b>	<b>2,65</b>	<b>1.423.732.350</b>	<b>2,37</b>	<b>-230.459.779</b>	<b>-13,93</b>
Investimentos	1.025.865.785	1,64	869.422.988	1,45	-156.442.796	-15,25
Inversões financeiras	27.603.059	0,04	97.472.890	0,16	69.869.831	253,12
Amortização da dívida	600.723.285	0,96	456.836.472	0,76	-143.886.813	-23,95
<b>Despesas totais</b>	<b>62.436.790.852</b>	<b>100,00</b>	<b>60.142.358.787</b>	<b>100,00</b>	<b>-2.294.432.064</b>	<b>-3,67</b>
<b>Despesas correntes</b>	<b>57.028.266.097</b>	<b>97,41</b>	<b>56.035.930.070</b>	<b>97,70</b>	<b>-992.336.027</b>	<b>-1,74</b>
Pessoal e encargos sociais	41.364.645.810	70,65	39.408.615.336	68,71	-1.956.030.474	-4,73
Juros e encargos da dívida	135.699.141	0,23	390.272.404	0,68	254.573.263	187,60
Outras despesas correntes	15.527.921.146	26,52	16.237.042.330	28,31	709.121.183	4,57
<b>Despesas de capital</b>	<b>1.518.042.186</b>	<b>2,59</b>	<b>1.316.310.928</b>	<b>2,30</b>	<b>-201.731.258</b>	<b>-13,29</b>
Investimentos	893.000.416	1,53	822.337.756	1,43	-70.662.660	-7,91
Inversões financeiras	24.370.163	0,04	37.295.214	0,07	12.925.050	53,04
Amortização da dívida	600.671.607	1,03	456.677.958	0,80	-143.993.648	-23,97
<b>Despesas totais</b>	<b>58.546.308.283</b>	<b>100,00</b>	<b>57.352.240.998</b>	<b>100,00</b>	<b>-1.194.067.285</b>	<b>-2,04</b>

Fonte: Dados básicos: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) - Finanças do Brasil (Finbra). Elaboração própria.

Nota: (1) Os valores nominais foram multiplicados pelo IPCA adotando-se como base o mês de dezembro de 2020.

(2) Exclui despesas intraorçamentárias.

Em relação ao serviço da dívida é importante ressaltar que o estado do Rio de Janeiro aderiu ao Programa de Recuperação Fiscal em 2017 e, portanto, não foi beneficiado pela Lei Complementar nº 173/2020 uma vez que já não estava pagando as prestações da sua dívida com a União<sup>12</sup>.

Observa-se no período que os valores empenhados, liquidados e pagos de juros e encargos da dívida aumentaram (+187%), ao passo que a amortização da dívida reduziu (-23,9%).

De forma a averiguar as áreas em que o estado alocou seus recursos, a Tabela 12 mostra a distribuição das despesas pagas por função. Nota-se que a composição de gastos de 2019 para 2020 teve uma leve alteração com a expansão dos gastos em saúde, como se era esperado.

A maior despesa do Rio é com previdência social (36,92% da DT em 2019 e 39,11% da DT em 2020) que expandiu em R\$818 milhões (+3,78%) de 2019 para 2020. O segundo maior gasto é com segurança pública (16,42% da DT em 2019 e 15,51% da DT em 2020) que sofreu uma redução em R\$715 milhões (-7,44%).

O terceiro maior gasto em 2019 era com educação (10,12% da DT), mas passou para o quarto maior gasto em 2020 (9,02% da DT), diminuindo em R\$746 milhões (-12,61%), trocando de lugar com o gasto em saúde. Dessa forma, a saúde que era o quarto maior gasto em 2019 (8,79% da DT), subiu para o terceiro maior gasto (10,93% da DT), expandindo em R\$1,12 bilhões (+21,78%).

Dentre outras funções que tiveram os gastos ampliados, destaca-se a de direitos da cidadania que cresceu em R\$126 milhões (+157,82%), cultura em R\$69 milhões (+74,03%) e assistência social em R\$28 milhões (+16,94%), mas que juntas não representam nem 1% da despesa total de 2020. O aumento dessas despesas possivelmente guarda relação com políticas distributivas e alocativas que visaram minimizar efeitos da pandemia no estado.

---

<sup>12</sup> PELLEGRINI, 2020.

Tabela 12 – Despesas orçamentárias pagas por função, em preços constantes – Rio de Janeiro – 2019-2020

Despesas	2019		2020		Variação 2019/2020 (R\$)	Variação % 2019/2020
	Valor (R\$)	% da Despesa total	Valor (R\$)	% da Despesa total		
01 - Legislativa	1.302.836.217	2,23	1.252.469.888	2,18	-50.366.329	-3,87
02 - Judiciária	4.093.949.723	6,99	3.821.961.394	6,66	-271.988.329	-6,64
03 - Essencial à Justiça	2.485.940.173	4,25	2.378.250.346	4,15	-107.689.827	-4,33
04 - Administração	3.403.678.197	5,81	2.756.344.143	4,81	-647.334.054	-19,02
06 - Segurança Pública	9.612.999.067	16,42	8.897.446.833	15,51	-715.552.235	-7,44
08 - Assistência Social	168.646.307	0,29	197.218.574	0,34	28.572.267	16,94
09 - Previdência Social	21.615.079.642	36,92	22.433.047.389	39,11	817.967.747	3,78
10 - Saúde	5.145.197.735	8,79	6.265.798.921	10,93	1.120.601.187	21,78
11 - Trabalho	24.593.618	0,04	22.909.450	0,04	-1.684.168	-6,85
12 - Educação	5.922.978.793	10,12	5.176.023.755	9,02	-746.955.039	-12,61
13 - Cultura	94.493.804	0,16	164.445.652	0,29	69.951.848	74,03
14 - Direitos da Cidadania	80.430.113	0,14	207.364.199	0,36	126.934.086	157,82
15 - Urbanismo	38.439.561	0,07	49.048.608	0,09	10.609.047	27,60
16 - Habitação	87.185.569	0,15	107.870.853	0,19	20.685.284	23,73
17 - Saneamento	101.105.688	0,17	85.791.118	0,15	-15.314.569	-15,15
18 - Gestão Ambiental	254.310.750	0,43	318.119.428	0,55	63.808.678	25,09
19 - Ciência e Tecnologia	229.255.475	0,39	296.752.612	0,52	67.497.137	29,44
20 - Agricultura	301.165.106	0,51	299.111.145	0,52	-2.053.961	-0,68
21 - Organização Agrária	9.452.394	0,02	8.553.209	0,01	-899.185	-9,51
22 - Indústria	55.661.867	0,10	58.657.878	0,10	2.996.011	5,38
23 - Comércio e Serviços	261.785.769	0,45	145.334.092	0,25	-116.451.677	-44,48
24 - Comunicações	7.532.078	0,01	12.520.360	0,02	4.988.282	66,23
26 - Transporte	787.993.716	1,35	580.220.453	1,01	-207.773.262	-26,37
27 - Desporto e Lazer	25.119.906	0,04	15.156.379	0,03	-9.963.527	-39,66
28 - Encargos Especiais	2.436.477.018	4,16	1.801.824.320	3,14	-634.652.698	-26,05
<b>Despesas totais</b>	<b>58.546.308.284</b>	<b>100,00</b>	<b>57.352.240.998</b>	<b>100,00</b>	<b>-1.194.067.286</b>	<b>-2,04</b>

Fonte: Dados básicos: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) - Finanças do Brasil (Finbra). Elaboração própria.

Nota: (1) Os valores nominais foram multiplicados pelo IPCA adotando-se como base o mês de dezembro de 2020.

(2) Exclui despesas intraorçamentárias.

#### 6.4 São Paulo

As receitas orçamentárias do estado de São Paulo apresentaram decréscimo real de 2,48%, passando de R\$238,49 bilhões para R\$ 232,59 bilhões, de 2019 para 2020 (Tabela 13).

Ao se analisar a receita por categoria econômica, verifica-se que as receitas correntes correspondem a mais de 97% das receitas orçamentárias e, apesar

de terem decaído de R\$232 bilhões para R\$229 bilhões (-1,10%), expandiram em proporção que representam da receita total de 97,37% para 98,74% (+1,38 p.p).

Isso significa que em contrapartida as receitas de capital diminuiram nos mesmos 1,38 p.p o peso que possuem na receita total, passando de 2,63% para 1,26%. Em termos percentuais, a queda da receita de capital de R\$6,28 bilhões para R\$2,92 bilhões (-53,46%), foi maior que a da receita corrente.

A decomposição da receita arrecadada por origem revela que as receitas advindas da exploração de atividades da agropecuária, serviços e transferências correntes foram as únicas que apresentaram crescimento real no período (+23,18%, +15,03% e 73,4%).

Tabela 13 – Receitas orçamentárias totais, por categoria econômica e origem, em preços constantes – São Paulo – 2019-2020

Receitas	2019		2020		Variação 2019/2020 (R\$)	Variação % 2019/2020
	Valor (R\$)	% da Receita total	Valor (R\$)	% da Receita total		
<b>Receitas correntes</b>	<b>232.214.540.467</b>	<b>97,37</b>	<b>229.667.430.197</b>	<b>98,74</b>	<b>-2.547.110.271</b>	<b>-1,10</b>
Impostos, taxas e contribuições de melhoria	195.877.630.887	82,13	188.754.618.817	81,15	-7.123.012.071	-3,64
Contribuições	7.690.417.828	3,22	6.741.476.467	2,90	-948.941.361	-12,34
Receita patrimonial	6.692.650.654	2,81	3.051.932.610	1,31	-3.640.718.044	-54,40
Receita agropecuária	16.619.951	0,01	20.473.037	0,01	3.853.086	23,18
Receita industrial	128.139.509	0,05	89.023.276	0,04	-39.116.233	-30,53
Receita de serviços	3.541.849.637	1,49	4.074.091.761	1,75	532.242.124	15,03
Transferências correntes	13.327.006.826	5,59	23.108.655.368	9,94	9.781.648.542	73,40
Outras receitas correntes	4.940.225.175	2,07	3.827.158.861	1,65	-1.113.066.314	-22,53
<b>Receitas de capital</b>	<b>6.277.898.064</b>	<b>2,63</b>	<b>2.921.474.286</b>	<b>1,26</b>	<b>-3.356.423.778</b>	<b>-53,46</b>
Operações de crédito	2.384.494.940	1,00	1.381.968.209	0,59	-1.002.526.731	-42,04
Alienação de bens	301.856.747	0,13	129.731.997	0,06	-172.124.750	-57,02
Amortizações de empréstimo	5.510.823	0,00	1.347.951	0,00	-4.162.872	-75,54
Transferências de capital	555.729.478	0,23	299.365.088	0,13	-256.364.390	-46,13
Outras receitas de capital	3.030.306.075	1,27	1.109.061.042	0,48	-1.921.245.033	-63,40
<b>Receitas totais</b>	<b>238.492.438.531</b>	<b>100,00</b>	<b>232.588.904.483</b>	<b>100,00</b>	<b>-5.903.534.048</b>	<b>-2,48</b>

Fonte: Dados básicos: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) - Finanças do Brasil (Finbra). Elaboração própria.

Nota: (1) Os valores nominais foram multiplicados pelo IPCA adotando-se como base o mês de dezembro de 2020.

(2) Exclui receitas intraorçamentárias.

Sinal convencional utilizado: 0,00 dado numérico igual a zero resultante de arredondamento.

As transferências correntes, além de serem a segunda maior origem da receita paulista, foram as que mais aumentaram, passaram de R\$13,33 bilhões para

R\$23,11 bilhões, um aumento de R\$9,78 bilhões (+73,4%). Com isso, expandiram o peso que representam das receitas totais de 5,59% para 9,94%.

Este acréscimo de transferências recebidas está relacionado aos recursos decorrentes da Lei Complementar nº 173/2020 e da Lei nº 10.041/2020 pelas quais São Paulo recebeu R\$7.604.535.160,02 e R\$69.537.383,88, respectivamente. Além disso, recebeu R\$467.127.000,00 também da União para compensar as perdas da Lei Kandir, fruto da Lei Complementar nº 176/2020<sup>13</sup>. Entretanto, esses montantes não foram suficientes para compensar a queda das demais fontes de receitas.

A maior origem de receitas são os impostos, taxas e contribuições de melhoria, os quais respondiam por 82,13% das receitas em 2019 e passaram a ser 81,15% das receitas de 2020 (-0,98 p.p). A redução real foi de R\$7,12 bilhões, passando de R\$196 bilhões para R\$189 bilhões (-3,64%).

O percentual de receitas próprias (receitas correntes menos transferências correntes) teve uma leve redução de 91,78% para 88,81% e o de receitas de transferências (corrente e de capital) subiu de 5,82% para 10,06%, reduzindo um pouco o grau de autonomia financeira do estado, mas que ainda continuou alto.

A fim de verificar a composição dos impostos, taxas e contribuições de melhoria a Tabela 14 mostra que a diminuição do total desta origem de receita foi puxada pela queda de arrecadação do ICMS em R\$6,23 bilhões (-3,96%), das taxas em R\$574 milhões (-7,53%), ITCD em R\$210 milhões (-5,86%) e do IRRF em R\$203 milhões (-2,2%).

A arrecadação de contribuição de melhoria aumentou no período, mas corresponde a valor insignificante em relação ao montante de receita do estado e o recolhimento do IPVA cresceu em R\$99 milhões (+0,56%). Cerca de 80% da receita tributária e 65% da receita paulista corresponde à arrecadação do ICMS que sentiu os efeitos das medidas de restrição da circulação de pessoas, retraindo em termos reais de R\$158 bilhões para R\$151 bilhões.

O Gráfico 7 detalha a variação real do recolhimento mensal deste imposto de 2019 para 2020. Visivelmente no início do ano a arrecadação já é inferior ao ano anterior, com a recuperação de fevereiro a maio interrompida nos meses de junho a setembro, sendo agosto o pico de maior queda (-25,9%), com retomada de crescimento no último trimestre de 2020.

---

<sup>13</sup> STN, 2021a.

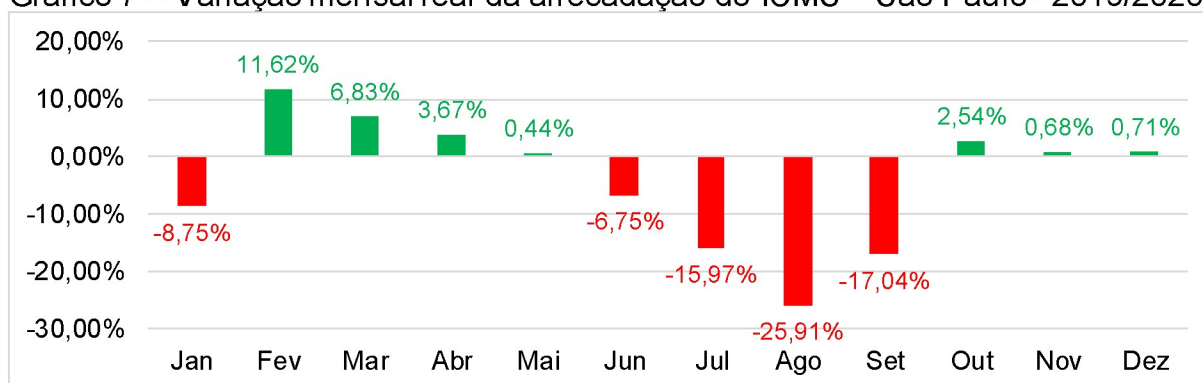
Tabela 14 – Composição das receitas de impostos e taxas, em preços constantes –São Paulo – 2019-2020

Impostos e taxas	2019		2020		Variação 2019/2020 (R\$)	Variação % 2019/2020
	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%		
ICMS	157.590.589.373	80,45	151.355.379.798	80,19	-6.235.209.575	-3,96
IPVA	17.843.341.101	9,11	17.943.113.141	9,51	99.772.041	0,56
ITCD	3.591.665.178	1,83	3.381.253.257	1,79	-210.411.921	-5,86
IRRF	9.231.358.107	4,71	9.028.152.196	4,78	-203.205.912	-2,20
TAXAS	7.620.677.124	3,89	7.046.719.916	3,73	-573.957.208	-7,53
CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA	4	0,00	508	0,00	504	12228,51
<b>TOTAL</b>	<b>195.877.630.887</b>	<b>100,00</b>	<b>188.754.618.817</b>	<b>100,00</b>	<b>-7.123.012.071</b>	<b>-3,64</b>

Fonte: Dados básicos: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) - Finanças do Brasil (Finbra). Elaboração própria.

Nota: (1) Os valores nominais foram multiplicados pelo IPCA adotando-se como base o mês de dezembro de 2020.

Gráfico 7 – Variação mensal real da arrecadação do ICMS – São Paulo - 2019/2020



Fonte: Dados básicos: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) - Finanças do Brasil (Finbra). Elaboração própria.

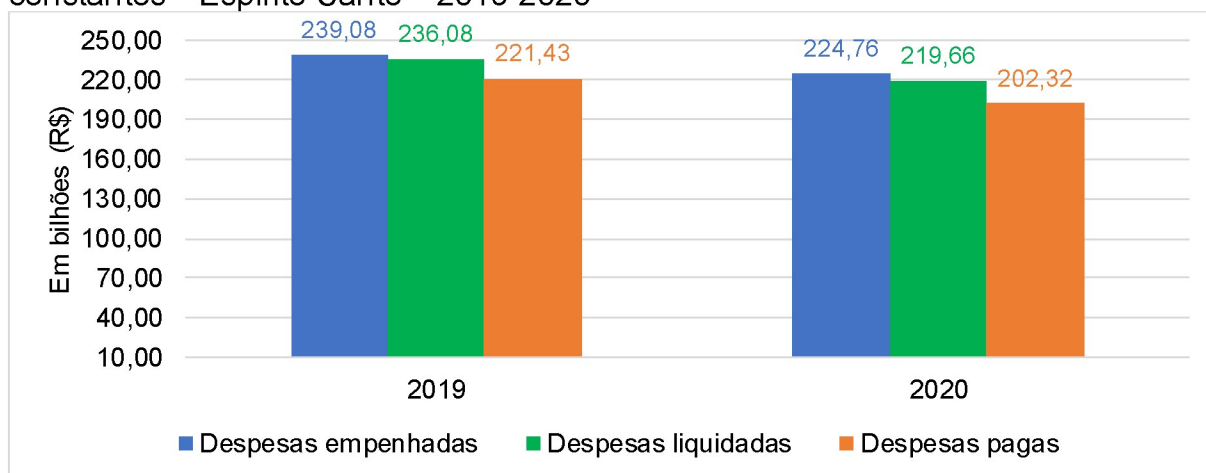
Considerando os três estágios de execução da despesa, o Gráfico 8 permite avaliar como o estado de São Paulo executou as despesas dos anos de 2019 e 2020.

A despesa empenhada reduziu em 5,99% (de R\$239,08 bilhões para R\$224,76 bilhões), a liquidada em 6,96% (de R\$236,08 bilhões para R\$219,66 bilhões) e a paga em 8,63% (de R\$221,43 bilhões para R\$202,32 bilhões). Verifica-se, portanto, que independente do estágio da despesa que se considerar, estas diminuíram em termos reais de um ano para o outro.

Além disso, o percentual da despesa empenhada que não é liquidada dentro do mesmo exercício, apesar de ter cresceu em 1,25% em 2019 e 2,27% em 2020. O percentual da despesa empenhada que não é paga, também cresceu de 7,38% para 10%, indicando que o estado precisou comprometer um pouco mais os

orçamentos seguintes com as despesas de 2020, apesar destas terem diminuído em relação à 2019.

Gráfico 8 – Despesa orçamentária total empenhada, liquidada e paga, em preços constantes – Espírito Santo – 2019-2020



Fonte: Dados básicos: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) - Finanças do Brasil (Finbra). Elaboração própria.

Nota: (1) Os valores nominais foram multiplicados pelo IPCA adotando-se como base o mês de dezembro de 2020.

(2) Exclui despesas intraorçamentárias.

Dito isso, com o propósito de melhor avaliar o comportamento das despesas paulistas a Tabela 15 exhibe as despesas por categoria econômica e grupo de natureza da despesa. Nota-se que para os grupos relacionados à dívida pública, quais sejam, juros e encargos da dívida e amortização da dívida, os valores empenhados de R\$20,88 bilhões em 2019 e R\$6,86 bilhões em 2020, também foram pagos em sua integralidade, revelando que o estado consegue honrar com esses compromissos.

Ainda sobre esses grupos do serviço da dívida, percebe-se que eles reduziram consideravelmente, em R\$ 9,77 bilhões (-76,70%) e R\$4,25 bilhões (-52,15%), sendo inclusive os que mais puxaram a queda da despesa no período. Esse comportamento foi ocasionado pela Lei Complementar nº173/2020 que possibilitou ao estado, que possui uma dívida alta com a União, ser beneficiado com a suspensão do pagamento das parcelas em 2020<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> PELLEGRINI, 2020.

Tabela 15 – Despesas orçamentárias empenhada, liquidada e paga, por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, em preços constantes – São Paulo – 2019-2020

Despesas	2019		2020		Variação 2019/2020 (R\$)	Variação % 2019/2020
	Valor (R\$)	% da Despesa total	Valor (R\$)	% da Despesa total		
<b>Despesas correntes</b>	<b>220.058.520.209</b>	<b>92,04</b>	<b>209.481.254.299</b>	<b>93,20</b>	<b>-10.577.265.910</b>	<b>-4,81</b>
Pessoal e encargos sociais	96.766.237.668	40,47	97.845.545.434	43,53	1.079.307.765	1,12
Juros e encargos da dívida	12.737.128.646	5,33	2.967.619.382	1,32	-9.769.509.264	-76,70
Outras despesas correntes	110.555.153.895	46,24	108.668.089.484	48,35	-1.887.064.411	-1,71
<b>Despesas de capital</b>	<b>19.019.591.403</b>	<b>7,96</b>	<b>15.279.122.245</b>	<b>6,80</b>	<b>-3.740.469.158</b>	<b>-19,67</b>
Investimentos	8.642.364.081	3,61	8.336.275.633	3,71	-306.088.448	-3,54
Inversões financeiras	2.229.662.675	0,93	3.044.068.823	1,35	814.406.148	36,53
Amortização da dívida	8.147.564.647	3,41	3.898.777.789	1,73	-4.248.786.858	-52,15
<b>Despesas totais</b>	<b>239.078.111.613</b>	<b>100,00</b>	<b>224.760.376.544</b>	<b>100,00</b>	<b>-14.317.735.069</b>	<b>-5,99</b>
<b>Despesas correntes</b>	<b>218.169.097.129</b>	<b>92,41</b>	<b>206.422.113.449</b>	<b>93,97</b>	<b>-11.746.983.681</b>	<b>-5,38</b>
Pessoal e encargos sociais	96.766.237.668	40,99	97.845.538.172	44,54	1.079.300.504	1,12
Juros e encargos da dívida	12.737.128.646	5,40	2.967.619.382	1,35	-9.769.509.264	-76,70
Outras despesas correntes	108.665.730.815	46,03	105.608.955.895	48,08	-3.056.774.920	-2,81
<b>Despesas de capital</b>	<b>17.913.884.957</b>	<b>7,59</b>	<b>13.235.329.998</b>	<b>6,03</b>	<b>-4.678.554.959</b>	<b>-26,12</b>
Investimentos	7.557.801.493	3,20	6.620.291.691	3,01	-937.509.802	-12,40
Inversões financeiras	2.208.518.817	0,94	2.716.260.518	1,24	507.741.701	22,99
Amortização da dívida	8.147.564.647	3,45	3.898.777.789	1,77	-4.248.786.858	-52,15
<b>Despesas totais</b>	<b>236.082.982.087</b>	<b>100,00</b>	<b>219.657.443.447</b>	<b>100,00</b>	<b>-16.425.538.640</b>	<b>-6,96</b>
<b>Despesas correntes</b>	<b>206.033.441.668</b>	<b>93,05</b>	<b>191.412.750.486</b>	<b>94,61</b>	<b>-14.620.691.182</b>	<b>-7,10</b>
Pessoal e encargos sociais	88.726.573.459	40,07	87.148.533.530	43,08	-1.578.039.929	-1,78
Juros e encargos da dívida	12.737.128.646	5,75	2.967.619.382	1,47	-9.769.509.264	-76,70
Outras despesas correntes	104.569.739.563	47,22	101.296.597.575	50,07	-3.273.141.988	-3,13
<b>Despesas de capital</b>	<b>15.399.242.700</b>	<b>6,95</b>	<b>10.904.888.326</b>	<b>5,39</b>	<b>-4.494.354.374</b>	<b>-29,19</b>
Investimentos	5.683.444.935	2,57	5.770.521.053	2,85	87.076.118	1,53
Inversões financeiras	1.568.233.118	0,71	1.235.589.484	0,61	-332.643.634	-21,21
Amortização da dívida	8.147.564.647	3,68	3.898.777.789	1,93	-4.248.786.858	-52,15
<b>Despesas totais</b>	<b>221.432.684.369</b>	<b>100,00</b>	<b>202.317.638.812</b>	<b>100,00</b>	<b>-19.115.045.556</b>	<b>-8,63</b>

Fonte: Dados básicos: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) - Finanças do Brasil (Finbra). Elaboração própria.

Nota: (1) Os valores nominais foram multiplicados pelo IPCA adotando-se como base o mês de dezembro de 2020.

(2) Exclui despesas intraorçamentárias.

Ao se avaliar a despesa por categoria econômica, tem-se que as despesas correntes representam mais de 92% das despesas totais e, apesar de terem diminuído em termos de valores (-4,81%, -5,38% e -7,10%), aumentaram a proporção que equivalem da despesa total. Isso implica que em contrapartida, as despesas de capital diminuíram o peso que representam da despesa total na mesma proporção, sendo

que em termos percentuais o decréscimo da despesa de capital foi maior que o da despesa corrente (-19,67%, -26,12% e -29,19%).

Os grupos de pessoal e encargos sociais e inversões financeiras ao se avaliar a despesa empenhada ou liquidada aumentaram os gastos de um ano para o outro, mas se analisar a despesa paga, eles diminuiram. O contrário acontece com o grupo de investimentos.

O grupo de outras despesas correntes é o maior grupo de despesa ao se considerar todos os estágios, respondendo por mais de 46% da despesa total e apesar de ter sofrido redução de 2019 para 2020 (-1,71%, -2,81% e -3,13), expandiu a proporção que representa da despesa total. O segundo maior grupo é de gastos com pessoal e encargos sociais que correspondem a mais de 40% da despesa total. Sendo assim, estes dois grupos de custeio da máquina pública comprometem mais de 86% da despesa estadual.

De forma a averiguar as áreas em que o estado alocou seus recursos, a Tabela 16 mostra a distribuição das despesas pagas por função. Nota-se que a composição de gastos de 2019 para 2020 não se alterou frente a pandemia.

A maior despesa de São Paulo é com encargos especiais (33,96% da DT em 2019 e 29,68% da DT em 2020) que retraiu em R\$15 bilhões (-20,14%) de 2019 para 2020. O segundo maior gasto é com previdência social (16,90% da DT em 2019 e 19,20% da DT em 2020) que cresceu em R\$1,42 bilhões (-7,44%).

O terceiro maior gasto é com educação (14,8% da DT em 2019 e 14,9% da DT em 2020) que sofreu uma redução em R\$2,63 bilhões (-8,02%). As despesas com saúde são o quarto maior gasto (11,3% da DT em 2019 e 13,12% da DT em 2020) tendo expandido em R\$1,53 bilhões (+6,12%).

Em quinto (5,19% da DT em 2019 e 5,41% da DT em 2020) tem-se as despesas com segurança pública que reduziram em R\$542 milhões (-4,72%). Dentre outras funções que tiveram os gastos ampliados, destaca-se a de assistência social que expandiu em R\$188 milhões (+29,35%).

A ampliação dos gastos com saúde e assistência social refletem as medidas alocativas e distributivas necessárias para expansão dos serviços de saúde e contenção dos efeitos nocivos da pandemia às camadas mais vulneráveis da população.

Tabela 16 – Despesas orçamentárias pagas por função, em preços constantes – São Paulo – 2019-2020

Despesas	2019		2020		Variação 2019/2020 (R\$)	Variação % 2019/2020
	Valor (R\$)	% da Despesa total	Valor (R\$)	% da Despesa total		
01 - Legislativa	1.495.720.815	0,68	1.381.932.335	0,68	-113.788.480	-7,61
02 - Judiciária	9.898.574.116	4,47	8.627.386.790	4,26	-1.271.187.327	-12,84
03 - Essencial à Justiça	4.380.549.352	1,98	4.405.892.141	2,18	25.342.789	0,58
04 - Administração	3.519.228.203	1,59	2.989.786.893	1,48	-529.441.310	-15,04
06 - Segurança Pública	11.485.609.162	5,19	10.943.123.220	5,41	-542.485.942	-4,72
08 - Assistência Social	641.363.767	0,29	829.630.173	0,41	188.266.406	29,35
09 - Previdência Social	37.412.343.526	16,90	38.836.893.438	19,20	1.424.549.912	3,81
10 - Saúde	25.013.228.020	11,30	26.545.182.322	13,12	1.531.954.301	6,12
11 - Trabalho	68.910.242	0,03	55.392.875	0,03	-13.517.367	-19,62
12 - Educação	32.779.876.614	14,80	30.152.094.731	14,90	-2.627.781.883	-8,02
13 - Cultura	786.896.638	0,36	684.002.736	0,34	-102.893.903	-13,08
14 - Direitos da Cidadania	4.938.309.713	2,23	4.627.081.522	2,29	-311.228.191	-6,30
16 - Habitação	527.962.908	0,24	455.624.648	0,23	-72.338.260	-13,70
17 - Saneamento	461.296.451	0,21	472.625.469	0,23	11.329.018	2,46
18 - Gestão Ambiental	1.402.286.460	0,63	1.218.466.469	0,60	-183.819.991	-13,11
19 - Ciência e Tecnologia	1.570.816.236	0,71	1.258.973.800	0,62	-311.842.436	-19,85
20 - Agricultura	479.581.491	0,22	438.034.425	0,22	-41.547.066	-8,66
21 - Organização Agrária	63.255.458	0,03	60.171.088	0,03	-3.084.370	-4,88
22 - Indústria	-	-	15.929.321	0,01	15.929.321	..
23 - Comércio e Serviços	295.378.642	0,13	376.930.000	0,19	81.551.358	27,61
24 - Comunicações	85.333.277	0,04	69.477.160	0,03	-15.856.117	-18,58
25 - Energia	33.252.059	0,02	37.699.075	0,02	4.447.016	13,37
26 - Transporte	8.804.918.717	3,98	7.708.418.556	3,81	-1.096.500.161	-12,45
27 - Desporto e Lazer	95.196.264	0,04	74.554.797	0,04	-20.641.468	-21,68
28 - Encargos Especiais	75.192.796.235	33,96	60.052.334.827	29,68	-15.140.461.408	-20,14
<b>Despesas totais</b>	<b>221.432.684.369</b>	<b>100,00</b>	<b>202.317.638.812</b>	<b>100,00</b>	<b>-19.115.045.556</b>	<b>-8,63</b>

Fonte: Dados básicos: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) - Finanças do Brasil (Finbra). Elaboração própria.

Nota: (1) Os valores nominais foram multiplicados pelo IPCA adotando-se como base o mês de dezembro de 2020.

(2) Exclui despesas intraorçamentárias.

Sinal convencional utilizado: 0,00 dado numérico igual a zero resultante de arredondamento.

- dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento.

.. não se aplica dado numérico.

## 6.5 Comparativo dos resultados dos estados da Região Sudeste

Em relação às receitas orçamentárias totais, o estado de Minas Gerais foi o único que, contrariando as expectativas, apresentou crescimento real de 2019 para

2020 (+4,70%). As receitas totais dos demais estados apresentaram retração, sendo em termos percentuais, a maior delas a do estado do Espírito Santo (-5,15%).

Ao se analisar a receita por categoria econômica, observa-se que para todos os estados as receitas correntes respondem por mais de 97% das receitas totais e, portanto, acompanharam o comportamento das receitas totais, ou seja, aumentaram para Minas Gerais (+4,52%) e diminuíram para os demais estados (-4,73% ES, -3,18% RJ e -1,10% SP).

A receita de capital é proporcionalmente maior nas finanças do estado do Espírito Santo (2,23% da RT de 2020), por conta das operações de crédito (1,46% da RT de 2020), do que nos demais estados (0,47% MG, 0,29% RJ e 1,26% SP da RT de 2020). Essas receitas só tiveram um crescimento para Minas Gerais (+64,72%), por conta do aumento das transferências de capital (+175,34%), para os demais estados a receita de capital diminuiu (-20,49% ES, -35,30% RJ e -53,46% SP).

A decomposição da receita por origem revela que para todos os estados a maior origem de receita são os impostos, taxa e contribuições de melhorias que, proporcionalmente, representam maior peso nas receitas de São Paulo (81,15% da RT de 2020) e menor peso no Espírito Santo (54,10% da RT de 2020). Além disso, essa origem teve redução real de 2019 para 2020 em todos os estados, como era esperado tendo em vista as medidas de restrições de funcionamento de determinadas atividades econômicas, sendo a maior queda em São Paulo (-3,64%) e a menor no Espírito Santo (-0,45%).

A arrecadação do ICMS é a grande responsável por fazer com que os impostos, taxas e contribuições de melhoria sejam a maior origem de receita. Nesse sentido, proporcionalmente, no ano de 2020, equivaleram a 43,45% (ES), 49,57%(MG), 44,99%(RJ) e 65,07% (SP) da receitas totais. De 2019 para 2020 o recolhimento do ICMS caiu em termos reais em Minas Gerais (-2,94%) e São Paulo (-3,96%), com um leve aumento no Rio de Janeiro (+0,46%) e Espírito Santo (+0,17%).

A segunda maior origem de receita no Espírito Santo, Minas Gerais e São Paulo são as transferências correntes. No estado capixaba as transferências correntes são 36% das receitas totais, mesmo com a redução que tiveram em 4,90%. Em Minas Gerais e São Paulo as transferências correntes exibiram crescimento de, respectivamente, 25,37% e 73,40%, ao ponto de expandirem o peso que representam da receita total (21,44% da RT MG e 9,94% da RT SP de 2020). No Rio as

transferências correntes também cresceram (+26,36%), mas são a terceira maior origem de receita estadual (14,87% da RT de 2020).

Sendo assim, o Espírito Santo é o estado do Sudeste mais dependente das transferências correntes e, conseqüentemente, com a menor arrecadação própria. Ainda sobre estas, é interessante falar que os novos ingressos em 2020 advindos da Lei Complementar nº 173/2020, Lei 14.041/2020 e Lei Complementar nº 176/2020, representaram proporcionalmente da receita total de 2020: 6,39% (ES), 4,64% (MG), 4,30% (RJ) e 3,55% (SP). Lembrando que o Espírito Santo não recebeu recursos da LC nº 176/2020.

A segunda maior origem de receitas do Rio de Janeiro, ao contrário dos demais, é a receita patrimonial (18,83% da RT de 2020) que diminuiu em 19,44% de um ano para o outro. Ademais, Minas foi o único estado em que a queda de arrecadação própria foi compensada pelas transferências e indenizações recebidas em 2020.

Posto isto, tem-se que essa composição da receita estadual indica que os estados da Região Sudeste possuem uma boa autonomia financeira caracterizada por uma boa capacidade de arrecadação própria.

Quanto às despesas orçamentárias, o único estado que para todos os estágios da despesa esta aumentou foi o Espírito Santo. Rio de Janeiro e São Paulo, contrariando as expectativas, tiveram redução para todos os estágios e Minas Gerais se considerada a despesa empenhada esta reduziu, mas levando em consideração as despesas liquidadas e pagas estas aumentaram de 2019 para 2020.

Outro ponto é com relação ao percentual da despesa empenhada que deixou de ser paga no respectivo exercício. O maior percentual nos dois anos foi de Minas Gerais, 24,4% e 21,2%, respectivamente, e o menor em 2019 foi do Espírito Santo (5,0%) e em 2020 do Rio de Janeiro (5,5%). Para mais, apenas para os grupos de despesas de juros e encargos da dívida e amortização da dívida nos estados do Espírito Santo e São Paulo, os valores empenhados foram integralmente pagos.

De modo a facilitar a comparação, elegendo a despesa paga como base, temos que o maior crescimento foi registrado por Minas (+3,84%) e a maior retração por São Paulo (-8,63%). Ao se avaliar por categoria econômica tem-se que as despesas correntes são a maioria em todos os estados, aumentando em Minas (+3,09%) e Espírito Santo (+1,25%) e diminuindo no Rio (-1,74%) e São Paulo (-7,10%). As despesas de capital também exibiram o mesmo comportamento e

expandiram no Espírito Santo (+22,10%) e em Minas (+42,06%) e reduziram em São Paulo (-29,19%) e no Rio (-13,29%).

Em termos de proporção da receita total paga, o estado capixaba é o que possui o maior percentual de despesas de capital 11,63% (2019) e 13,70% (2020), sendo também o que realiza proporcionalmente mais investimentos 5,93% (2019) e 7,59% (2020). Do outro lado, temos Minas Gerais em 2019 como o menor percentual de despesas de capital (1,92% da DT) e investimentos (1,10% da DT) e o Rio de Janeiro em 2020 (2,30% e 1,43% da DT, respectivamente).

Os grupos de natureza de despesa pessoal e encargos sociais e outras despesas correntes que estão diretamente relacionadas ao custeio da máquina pública são as maiores despesas de todos os estados, respondendo por mais de 85% das despesas totais, sendo as despesas de Minas as mais comprometidas por essas despesas 98,10% (2019) e 97,31% (2020).

É interessante que em São Paulo as outras despesas correntes superam as despesas de pessoal e encargos sociais. Nos outros três estados o resultado é o contrário. De 2019 para 2020, as despesas pagas de pessoal e encargos sociais diminuíram no Rio (-4,73%) e São Paulo (-1,78%), já as outras despesas correntes só reduziram em São Paulo (-3,13%). O maior aumento de gastos com pessoal foi no Espírito Santo (+0,84%) e de outras despesas correntes foi em Minas (+7,20%) em relação ao ano anterior.

Quanto aos grupos relacionados ao serviço da dívida (juros e encargos da dívida e amortização da dívida), considerando as despesas pagas São Paulo apresentou as maiores quedas (-76,70% e -52,15%) decorrente da suspensão do pagamento da dívida permitida pela LC nº 173/2020.

Tomando a despesa paga por função, verifica-se que o estado do Espírito Santo foi o único em que os gastos com saúde se expandiram ao ponto de ser a maior despesa de 2020 (20,72% da DT). Em todos os demais as despesas em saúde também aumentaram como era esperado, sendo o maior aumento em relação ao ano anterior registrado em Minas Gerais em R\$1,642 bilhões (+29,76%). Entretanto, o gasto com saúde foi o quarto maior para Minas e São Paulo e o terceiro no Rio de Janeiro.

O gasto com previdência social só não cresceu de um ano para o outro no Espírito Santo e ficou como segundo maior gasto pago de 2020 em Minas Gerais

(22,18% da DT), Espírito Santo (18,14% da DT) e São Paulo (19,20% da DT) e o maior do Rio de Janeiro (39,11% da DT).

A maior despesa de São Paulo (29,68% da DT) e Minas Gerais (23% da DT) é com encargos sociais, que reduziram no primeiro (-20,14%) e aumentaram no segundo (+2,37%). Educação e segurança pública também oscilam entre as maiores despesas desses estados e diminuíram em todos os estados, à exceção do gasto com segurança pública em Minas que aumentou (+0,43%).

Outra função que apresentou crescimento de gastos em todos os estados e possui relação direta com as medidas sociais adotadas para minimização dos efeitos da pandemia é a de assistência social cujo maior aumento foi registrado pelo estado de Minas Gerais R\$421 milhões (+409,47%).

A composição das despesas de 2020 dos estados da Região Sudeste refletem a expectativa esperada de expansão dos gastos em saúde desinente da função alocativa do estado em prover estes serviços públicos que tiveram de ser estendidos tendo em vista a necessidade de resposta aos casos de coronavírus.

Ademais, o peso das funções saúde, educação e segurança pública entre os cinco maiores gastos desses estados reforçam a atuação estatal nessas áreas como reflexo da função alocativa, bem como o crescimento das despesas com assistência social espelham medidas demandas como consequência da função distributiva do Estado em prol das camadas mais vulneráveis da sociedade que tiveram suas situações agravadas pelo contexto pandêmico.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve por objetivo analisar o comportamento das finanças públicas dos estados da Região Sudeste no ano de 2020, em relação ao ano anterior, tendo em vista o contexto de pandemia decorrente da Covid-19.

Para isso, inicialmente o capítulo 2 teceu um breve histórico do 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.

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 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 temporariamente abandonado para contenção do efeitos nocivos da pandemia.

Tal prognóstico é confirmado ao se verificar as medidas tomadas pelo governo federal e estados analisados, ao declararem estado de calamidade pública para flexibilizarem dispositivos da LRF quanto a despesa com pessoal, dívida e metas fiscais, como especificado no capítulo 4.

Em seguida, o capítulo 3 apresentou os nuances do federalismo fiscal brasileiro o qual possui três níveis de poder com competências definidas pela Constituição de 1988. O desenho atual é caracterizado por uma descentralização dos serviços públicos, sendo a maioria deles operacionalizados no âmbito dos municípios que, entretanto, possuem uma baixa participação no bolo da arrecadação brasileira. Lado outro, a União é a detentora da grande maioria dos recursos e os estados foram subjugados ao controle fiscal do governo federal, perdendo força no arranjo federativo.

É nesse contexto em que se instala a pandemia do coronavírus, sendo a atuação de todos os entes federados necessária vez que a configuração do SUS exige a cooperação técnica e financeira dos três níveis de governo e a proteção e defesa da saúde, como previsto na Constituição e reafirmando pelo STF, é competência concorrente de todos eles.

Sendo assim, esse arranjo gerou uma heterogeneidade de condutas a serem adotadas como medida de mitigação dos efeitos da pandemia pelo Brasil. No caso da Região Sudeste, pelo capítulo 4 verifica-se que as medidas utilizadas pelos governos estaduais foram bem semelhantes ao escolherem indicadores epidemiológicos como parâmetro para semanalmente classificar as regiões de saúde/municípios de seus respectivos estados de modo a decidirem quais e como atividades econômicas poderiam funcionar.

Finalmente, o capítulo 6 apresentou os dados de receitas e despesas dos anos de 2019 e 2020 dos estados da Região Sudeste. Foi possível verificar que, em termos reais, contrariando as expectativas, as receitas orçamentárias de Minas Gerais cresceram. Aumento este propiciado pelo ingresso de recursos advindos de transferências correntes e outras receitas correntes. A de todos os demais estados diminuíram de um ano para o outro.

As receitas de impostos, taxas e contribuições de melhoria, além de serem a maior origem de receita em todos eles, também sofreu retração. A arrecadação do ICMS que é maior fonte de receita estadual teve crescimento real no Rio de Janeiro e Espírito Santo e redução real em Minas Gerais e São Paulo.

As transferências correntes expandiram nos estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais decorrente dos ingressos de recursos pela Lei nº 14.041/2020, LC nº 173/2020 e LC nº 176/2020, sendo que o Espírito Santo recebeu recursos destas duas últimas leis, mas que não foram suficientes para conter a retração desta origem de recursos que possui um peso importante para este estado.

Em relação às despesas, considerando todos os estágios, o Espírito Santo foi o único em que as despesas aumentaram, Rio de Janeiro e São Paulo as despesas diminuíram e em Minas Gerais as despesas empenhadas reduziram, enquanto as despesas liquidadas e pagas aumentaram.

Constatou-se que Minas Gerais se utiliza da estratégia de deixar um quarto da despesa empenhada sem ser paga, ou seja, impacta os exercícios seguintes com despesas dos exercícios ora analisado. Além disso, os empenhos relativos aos serviços da dívida foram praticamente quase todos não pagos nos dois anos avaliados, por conta de liminares que concederam ao estado o direito de suspender o pagamento de dívidas com a União.

Sendo assim, Minas e o Rio de Janeiro que aderiu ao Regime de Recuperação Fiscal e, portanto, também possui os pagamento das dívidas

suspensos, não foram beneficiados por essa prerrogativa dada pela LC nº 173/2020. Por sua vez, o estado de São Paulo foi extremamente beneficiado por esta alternativa, sendo este um dos grandes motivos da redução de suas despesas no ano de 2020.

Outro ponto interessante é o gasto com saúde. Este teve expansão em todos os estados, sendo a maior delas, considerando as despesas pagas, a do estado de Minas Gerais. Entretanto, o estado que proporcionalmente concede a essa função maior importância em suas despesas é o Espírito Santo que teve esta como maior rubrica de gasto público de 2020. Gastos com assistência social também cresceram em todos os estados. Resultados estes que refletem o comportamento da atuação alocativa e distributiva desses estados frente ao cenário pandêmico.

Por fim, ressalta-se que esse estudo teve caráter exploratório, um esforço preliminar de entendimento do comportamento das finanças públicas dos estados da Região Sudeste no ano de 2020 tendo em vista a eclosão da pandemia da Covid-19 e, por isso, algumas constatações aqui apresentadas carecem de maior aprofundamento de análise que podem ser realizados em próximas pesquisas.

Ainda 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 e as consequências da chegada das vacinas.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; GRIN, E. J.; FRANZESE, C.; SEGATTO, C. I.; COUTO, C. G. **Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, RJ, v. 54, n. 4, p. 663–677, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/81879>. Acesso em: 1 out. 2021.
- ALVES, R. A. V. **Federalismo fiscal e distorções do modelo brasileiro.** Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento - RFPTD, Rio de Janeiro, v. 6, n.6, 2018. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/view/29441>>. Acesso em: 14 set. 2021.
- ANDRADE, E. C. Externalidades. *In*: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. **Economia do Setor Público no Brasil.** 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda., 2005.
- BIANCHETTI, M. **Estado vai pagar o funcionalismo com depósito de R\$ 1 bi da Vale.** Diário Comércio, Belo Horizonte, 21 de maio de 2020. Disponível em: <<https://diariodocomercio.com.br/politica/vale-antecipa-r-1-bi-para-os-cofres-estaduais>>. Acesso em: 27 out. 2021.
- BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>. Acesso em: 27 out. 2021.
- BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 14 set. 2021.
- BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.** Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm)>. Acesso em: 27 out. 2021.
- BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.** Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, 2020a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm)>. Acesso em: 30 set. 2021.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020.** Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2020b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp173.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm)>. Acesso em: 30 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.041, de 18 de agosto de 2020**. Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios com o objetivo de mitigar as dificuldades financeiras decorrentes do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia da Covid-19. Brasília, DF: Presidência da República, 2020c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp173.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm)>. Acesso em: 30 set. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (STN). **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais**. Brasília, DF: STN, outubro de 2020d. Disponível em: <[https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:34026](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:34026)>. Acesso em: 21 set. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA. SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (STN). **Monitoramento dos Gastos da União com Combate à COVID-19**. Brasília, DF: STN, 2021a. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>>. Acesso em: 02 out. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Painel Coronavírus**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2021b. Disponível em: <<https://covid.saude.gov.br/>>. Acesso em: 30 nov. 2021.

CONTI, J.M. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. São Paulo: J. de Oliveira, 2001. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/345462/mod\\_folder/content/0/3.O.1%20CONTI.%20Federalismo%20Fiscal%20e%20Fundos%20de%20Participacao%20pp.%2001-73.pdf?forcedownload=1](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/345462/mod_folder/content/0/3.O.1%20CONTI.%20Federalismo%20Fiscal%20e%20Fundos%20de%20Participacao%20pp.%2001-73.pdf?forcedownload=1)>. Acesso em: 15 set. 2021.

CONTI, J.M. Considerações sobre o federalismo fiscal brasileiro em uma perspectiva comparada. *In*: CONTI, J. M., SCAFF, F. F., & BRAGA, C. E. F. **Federalismo fiscal: questões contemporâneas**. São José, SC: Conceito, 2010, p.15-34. Disponível em: <<http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/18700/material/Artigo%20Conti%20Considera%C3%A7%C3%B5es%20sobre%20o%20Federalismo%20Fiscal%20brasileiro%20em%20uma%20perspectiva%20comparada.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2021.

DALLARI, D.A. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998. Disponível em: <<https://estudeidireito.files.wordpress.com/2016/03/dalmo-de-abreu-dallari-elementos-da-teoria-geral-do-estado.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2021.

DOMINGUES, J.M. **Federalismo fiscal brasileiro**. Revista Nomos, Ceará, UFC, 2007, p.137-143. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/20115>>. Acesso em: 15 set. 2021.

ESPÍRITO SANTO. **Decreto nº 4636-R, de 19 de abril de 2020**. Institui o mapeamento de risco para o estabelecimento de medidas qualificadas para

enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do novo coronavírus (COVID-19) e dá outras providências. Vitória, ES: 2020a. Disponível em: <[https://coronavirus.es.gov.br/Media/Coronavirus/Legislacao/DECRETO%20n%C2%BA%204636-R,%20de%2019\\_04\\_2020%20-%20%20DIO%20Extra%20de%20%2019\\_04\\_2020%20-%20com%C3%A9rcios%20regi%C3%B5es%20-%20PDF.pdf](https://coronavirus.es.gov.br/Media/Coronavirus/Legislacao/DECRETO%20n%C2%BA%204636-R,%20de%2019_04_2020%20-%20%20DIO%20Extra%20de%20%2019_04_2020%20-%20com%C3%A9rcios%20regi%C3%B5es%20-%20PDF.pdf)>. Acesso em: 11 out. 2021.

ESPÍRITO SANTO. DEPARTAMENTO DE IMPRENSA OFICIAL DO ESPÍRITO SANTO. **Governo do Estado apresenta medidas econômicas para manutenção de empregos**. Vitória, ES: Imprensa Oficial do Espírito Santo, 2020b. Disponível em: <<https://dio.es.gov.br/Not%C3%ADcia/governo-do-estado-apresenta-medidas-economicas-para-manutencao-de-empregos-durante-enfrentamento-a-covid-19>>. Acesso em: 11 out. 2021.

ESPÍRITO SANTO. **Governo do Estado assina decreto que regulamenta parcelamento do ITCMD**. Vitória, ES: Governo do Espírito Santo, 2020c. Disponível em: <<https://www.es.gov.br/Noticia/governo-do-estado-assina-decreto-que-regulamenta-parcelamento-do-itcmd>>. Acesso em: 27 out. 2021.

ESPÍRITO SANTO. SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DO ESPÍRITO SANTO (SECOM). **Legislação Coronavírus**. Vitória, ES: Governo do Espírito Santo, 2021a. Disponível em: <<https://coronavirus.es.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 11 out. 2021.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria da Fazenda (Sefaz). **Relatório Anual da Dívida Pública e do Programa de Ajuste Fiscal 2020**. Vitória, ES: Sefaz, 2021b. Disponível em: <<https://sefaz.es.gov.br/relatorio-anual-da-divida-publica-e-do-programa-de-ajuste-fiscal>>. Acesso em: 27 out. 2021.

FIGUEIREDO, P.A. **Minas terá que pagar R\$ 710 milhões por mês se liminar no STF cair**. Jornal o Tempo, [s.l.], 11 de mar. de 2020. Disponível em: <<https://www.otempo.com.br/politica/minas-tera-que-pagar-r-710-milhoes-por-mes-se-liminar-no-stf-cair-1.2309293>>. Acesso em 27 out. 2021.

GADELHA, S. R. B. Razões da Intervenção do Estado (Governo) na Economia. *In*: ENAP. **Introdução ao Estudo da Economia do Setor Público**. Módulo 3. Brasília: ENAP, 2017a. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3240>>. Acesso em: 21 jun. 2021.

GADELHA, S. R. B. Conceitos introdutórios sobre federalismo e federalismo fiscal. *In*: ENAP. **Introdução ao Federalismo e ao Federalismo Fiscal no Brasil**. Módulo 1. Brasília: ENAP, 2017b. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3182>>. Acesso em: 21 set. 2021.

GARCIA, J. C. **México a luz de los modelos federales**. México, Boletim Mexicano de Derecho Comparado, nueva série, año XXXVII, n. 110, mayo-agosto, 2004, p.479-510. Disponível em: <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3793>>. Acesso em: 21 set. 2021.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HERMANY, R.; MACHADO, B.R.S. **O federalismo cooperativo e à saúde pública: uma análise dos desafios da autonomia local brasileira em tempos de pandemia de Covid-19**. Revista Jurídica luso-brasileira, a. 7, n.º1, 2021. Disponível em: <[https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2021/1/2021\\_01\\_1115\\_1162.pdf](https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2021/1/2021_01_1115_1162.pdf)>. Acesso em: 27 out. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **PIB cai 4,1% em 2020 e fecha o ano em R\$ 7,4 trilhões**. Rio de Janeiro: Agência IBGE Notícias, 2021a. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa.html?editoria=economicas>>. Acesso em: 01 abr. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Contas Regionais: 22 estados tiveram alta no PIB em 2019**. Rio de Janeiro: Agência IBGE Notícias, 2021b. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/32214-contas-regionais-22-estados-tiveram-alta-no-pib-em-2019>>. Acesso em: 30 nov. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estimativas da população 2020**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021c. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?edicao=28674&t=resultados>>. Acesso em: 30 nov. 2021.

LOPREATO, F. L. C. **Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios**. Campinas: Unicamp, 2020. (Texto para Discussão n. 388). Disponível em: <<https://www.economia.unicamp.br/textos-para-discussao/federalismo-brasileiro-origem-evolucao-e-desafios>>. Acesso em: 21 set. 2021.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS (SES). **Legislações: coronavírus**. Belo Horizonte: SES, 2021a. Disponível em: <<https://coronavirus.saude.mg.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 12 out. 2021.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE DE MINAS GERAIS (SES); SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (SEDE). **Minas Consciente: retomando a economia do jeito certo**. Belo Horizonte: SES, SEDE, V. 3.6, 2021b. Disponível em: <[https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/imagens/minasconsciente/plano\\_minas\\_consciente\\_3.6\\_0.pdf](https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/imagens/minasconsciente/plano_minas_consciente_3.6_0.pdf)>. Acesso em: 12 out. 2021.

MINAS GERAIS. SECRETARIA-GERAL. **Coronavírus: Linha do tempo**. Belo Horizonte: Agência Minas, 2021c. Disponível em: <<http://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/coronavirus-linha-do-tempo-2020-04-06-18-50-00-0300>>. Acesso em: 12 out. 2021.

MONTEIRO NETO, A. **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações no cenário atual**. Brasília: Ipea, 2013 (Texto para discussão n. 1894). Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20493](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20493)>. Acesso em: 21 set. 2021.

MORESI, E. **Metodologia da Pesquisa**. Brasília: Universidade Católica de Brasília – UCB, 2003. Disponível em: <<http://www.inf.ufes.br/~pdcosta/ensino/2010-2-metodologia-de-pesquisa/MetodologiaPesquisa-Moresi2003.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2021.

OLIVEIRA, F. A. **Economia e Política das Finanças Públicas: um guia de leitura à luz do processo de globalização e da realidade brasileira. Versão Preliminar**. Belo Horizonte: [s.n], 2007. Disponível em: <<https://docero.com.br/doc/s1x88e0>>. Acesso em: 21 jun. 2021.

OLIVEIRA, F. A.; LOPREATO, F. L. C. **Ensaio sobre a teoria econômica, o Estado e a política fiscal: uma breve síntese**. Campinas: Unicamp, 2021. (Texto para discussão n. 411). Disponível em: <<https://www.eco.unicamp.br/textos-para-discussao/ensaio-sobre-a-teoria-economica-o-estado-e-a-politica-fiscal-uma-breve-sintese>>. Acesso em: 21 jun. 2021.

PELLEGRINI, J. **Análise da situação fiscal dos estados**. Brasília: Instituição Fiscal Independente, 2020 (Estudo especial nº 14). Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/580041>>. Acesso em: 27 out. 2021.

RAMMÊ, R. S. **O federalismo em perspectiva comparada: contribuições para uma adequada compreensão do federalismo brasileiro**. Revista Eletrônica Direito e Política, UNIVALI, Itajaí, v.10, n.4, 3º quadrimestre de 2015, p. 2302-2323. Disponível em: <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/8374>>. Acesso em: 21 set. 2021.

REZENDE, F. A. **Finanças Públicas**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

SILVA, M. S. **Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian**. Revista Nova Economia, Belo Horizonte, v.15, 2005, p.117-137. Disponível em: <<https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/447>>. Acesso em: 21 set. 2021.

RIO DE JANEIRO. SECRETARIA EXTRAORDINÁRIA DE ACOMPANHAMENTO DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS INTEGRADAS DA COVID-19. **Nota técnica nº 01/2020 Plano de monitoramento para tomada de decisão no enfrentamento à pandemia de covid-19 no estado do rio de janeiro - pacto covid RJ**. Rio de Janeiro, Diário do Executivo, 14 de junho de 2020. Disponível em: <<https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTEzNjl%2C>>. Acesso em: 12 out. 2021.

RIO DE JANEIRO. PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Covid-19 Legislação Estadual**. Rio de Janeiro: PGE, 2021. Disponível em: <<https://pge.rj.gov.br/covid19/estadual>>. Acesso em: 12 out. 2021.

SENADO FEDERAL. **Governo federal já gastou R\$ 509 bilhões no enfrentamento à pandemia**. Brasília, DF: Senado Federal, 2020. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/12/22/governo-federal-ja-gastou-r-509-bilhoes-no-enfrentamento-a-pandemia>>. Acesso em: 02 out. 2021.

SÃO PAULO. **Legislação**: SP contra o novo coronavírus. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 2021a. Disponível em: <<https://www.saopaulo.sp.gov.br/coronavirus/legislacao/>>. Acesso em: 12 out. 2021.

SÃO PAULO. **Plano São Paulo**: Retomada consciente. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 2021b. Disponível em: <<https://www.saopaulo.sp.gov.br/planosp/>>. Acesso em: 12 out. 2021.

SÃO PAULO. **Saiba quais as medidas do Governo de SP para o combate ao coronavírus**. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, Portal do Governo, 2021c. Disponível em: <<https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/saiba-quais-as-medidas-do-governo-de-sp-para-o-combate-ao-coronavirus-2/>>. Acesso em: 12 out. 2021.

SARLET, I.W. Relações interfederativas no contexto da covid-19: o papel de cada ente federado e seu desempenho. In: SANTOS, A. O; LOPES, L. T (Org.). **Competências e regras**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Secretários de Saúde, Coleção Covid-19, v.3, 2021, p.12-33. Disponível em: <<https://docs.bvsalud.org/biblioref/2021/03/1150765/covid-19-volume3.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2021.

SOARES, M. M; MACHADO, J. A. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: <[https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1330165/Federalismo\\_e\\_Politic as.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1330165/Federalismo_e_Politic as.pdf)>. Acesso em: 21 set. 2021.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 8ª Edição. Brasília: STN, 2018. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2019/26>>. Acesso em: 27 out. 2021.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Transferências Constitucionais**. Brasília: STN, 2021a. Disponível em: <<https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1:::NO:::>>. Acesso em: 26 out. 2021.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi). Finanças do Brasil (Finbra). **Contas Anuais**. Brasília: STN, 2021b. Disponível em: <[https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta\\_finbra\\_rreo/finbra\\_rreo\\_list.jsf](https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra_rreo/finbra_rreo_list.jsf)>. Acesso em: 30 set. 2021.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi). Finanças do Brasil (Finbra). **RREO**. Brasília: STN, 2021c. Disponível em: <[https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta\\_finbra/finbra\\_list.jsf](https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf)>. Acesso em: 10 out. 2021.

TERRAZAS, F. V. Legislação para o enfrentamento da Covid-19: leis e atos administrativos. In: SANTOS, A.O; LOPES, L. T (Org.). **Competências e regras**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Secretários de Saúde, Coleção Covid-19, v.3, 2021, p.248-268. Disponível em: <<https://docs.bvsalud.org/biblioref/2021/03/1150765/covid-19-volume3.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2021.

VERGOLINO, J.R.O. **Federalismo e autonomia fiscal dos governos estaduais no Brasil**: notas sobre o período recente (1990-2010). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2013 (Texto para discussão n. 1908). Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=21057](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=21057)>. Acesso em: 21 set. 2021.