

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Danilo César Gomes Cardoso

AS PERSPECTIVAS DE SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS DO  
ESTADO DE MINAS GERAIS:

Uma projeção ante a situação da dívida pública fundada, a crise econômica nacional  
e estadual e o presente contexto fiscal estadual

Belo Horizonte

2021

Danilo César Gomes Cardoso

AS PERSPECTIVAS DE SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS DO  
ESTADO DE MINAS GERAIS:

Uma projeção ante a situação da dívida pública fundada, a crise econômica nacional e estadual e o presente contexto fiscal estadual

Trabalho apresentado ao Curso de Especialização em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de especialista bacharel em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Isabella Virgínia Freire Biondini

Belo Horizonte

2021

Cardoso, Danilo César Gomes.  
( 633p As perspectivas de sustentabilidade das finanças públicas do estado de Minas Gerais [manuscrito] : uma projeção ante a situação da dívida pública fundada, a crise econômica nacional e o presente contexto fiscal estadual / Danilo César Gomes Cardoso. – 2021.

[6], 64 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Especialização em Administração Pública Planejamento e Gestão Governamental) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2021.

Orientadora: Isabella Virgínia Freire Biondini

Bibliografia: f. 64-70

1. Dívida pública – Minas Gerais. 2. Despesa pública – Minas Gerais. 3. Finanças públicas. 4. Sustentabilidade. I. Biondini, Isabella Virgínia Freire. II. Título.

CDU 336.3 (815.1)

## RESUMO

A situação fiscal do Estado de Minas Gerais vem passando por um processo de piora desde 2013, de forma que o Estado tem enfrentado dificuldades no cumprimento de suas obrigações, com registros de déficits constantes entre 2013 e 2020. Em tais circunstâncias, o Estado decretou situação de calamidade financeira em 2016. Além disso, o estoque da dívida pública estadual elevou-se significativamente entre 2013 e 2020 e segue aumentando, visto que o Estado não tem pago parte considerável do serviço da dívida amparado por liminares. Por isso, este trabalho pretende verificar as perspectivas de sustentabilidade das finanças públicas do Estado de Minas Gerais sob a ótica da evolução da dívida pública fundada estadual, frente a evolução das receitas e despesas ao longo dos últimos anos e o cenário econômico interno e externo. Os objetivos específicos desse trabalho compreendem o levantamento da evolução da dívida pública fundada estadual, dimensionando a situação atual, a discussão das principais causas da situação atual da dívida pública estadual, a apresentação da evolução das receitas, das despesas estaduais e do cenário fiscal e as perspectivas ante o contexto econômico nacional e estadual e o apontamento das principais perspectivas de sustentabilidade das finanças públicas para o Estado de Minas Gerais. Para tanto, realizou-se, então, uma pesquisa bibliográfica acerca dos conteúdos teóricos relacionados as finanças públicas, à conceitos relevantes para a compreensão do trabalho e ao endividamento público, além de pesquisa documental analisando a situação fiscal de Minas Gerais entre 2013 e 2020, analisando a evolução da dívida pública entre 2013 e 2020. Ainda, a análise das perspectivas para a situação fiscal para os próximos anos. Em seguida analisou-se as perspectivas de sustentabilidade das finanças públicas estaduais com o enfoque na dívida pública, verificando-se um contexto que indica uma trajetória no sentido da insustentabilidade no longo prazo, com uma tendência de um aumento cada vez maior do estoque da dívida, dificuldades do Estado para pagar o serviço da dívida e um passivo considerável de valores não pagos em virtude de liminares que caso sejam revogadas pode comprometer ainda mais a situação fiscal de Minas Gerais. Como alternativas a esse contexto da dívida pública pontua-se a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal e o refinanciamento dos valores não pagos nos termos do artigo 23 da Lei Complementar nº 178/2021.

Palavras-chave: dívida pública, finanças públicas, sustentabilidade, Minas Gerais

## ABSTRACT

The fiscal situation of the State of Minas Gerais has been deteriorating since 2013, so that the state has been facing difficulties in fulfill its obligations, with recurring deficits between 2013 and 2020. Under these circumstances, the state declared a situation of financial calamity in 2016. In addition, the state public debt stock rose significantly between 2013 and 2020 and continues to rise, since Minas Gerais has not been paying a considerable amount of the debt service supported by a court injunction. Therefore, this work intends to verify the perspectives of sustainability of the public finances of Minas Gerais from the point of view of the evolution of the state public founded debt, in face of the evolution of revenues and expenses over the last years and the internal and external economic context. The specific objectives of this work are the analysis of the evolution of the state public founded debt, examining its current situation, the analysis of the main causes of the current situation of the state public debt, the presentation of the evolution of revenues, state expenses and the fiscal situation and perspectives in face of the national and state economic situation, and the discussion of the main perspectives for the sustainability of the public finances of the State of Minas Gerais. For this reason, a bibliographic research was carried out about the theoretical contents related to public finances, about the relevant concepts for the comprehension of the paper and public debt, as well as a documental research to analyze the fiscal situation of Minas Gerais between 2013 and 2020, and to analyze the evolution of the public debt between 2013 and 2020. Also, an analysis of the perspectives for the fiscal scenario for the coming years. Afterwards, the perspectives of sustainability of the state public finances were analyzed with a focus on the public debt, verifying a situation that indicates a trajectory in the direction of unsustainability in the long term, with a trend of an increasing increase in the debt stock, difficulties for the state to fulfill its debt service and a considerable amount of unpaid values due to court injunctions that, if reversed, could negatively impact even more the fiscal situation of Minas Gerais. As alternatives to this situation of public debt, it is worth mentioning the Fiscal Recovery Regime and the refinancing of unpaid amounts under the terms of article 23 of Complementary Law 178/2021.

Keywords: public debt, public finances, sustainability, Minas Gerais

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – EVOLUÇÃO DAS RECEITAS, DESPESAS E RESULTADO ORÇAMENTÁRIO DE MINAS GERAIS -2013-2020 – (EM BILHÕES CORRENTES) .....	29
GRÁFICO 2 – TAXA DE CRESCIMENTO REAL DO PIB (%) – MINAS GERAIS E BRASIL – 2013-2020 .....	31
GRÁFICO 3 – ESTOQUE DA DÍVIDA TOTAL, INTERNA EM REAIS, INTERNA INDEXADA EM MOEDA ESTRANGEIRA E EXTERNA – 2013-2020 (EM BILHÕES CONSTANTES- IPCA DEZEMBRO/2020).....	43
GRÁFICO 4 – SERVIÇO DA DÍVIDA TOTAL, DA DÍVIDA INTERNA E DA DÍVIDA EXTERNA – 2013-2020 (EM BILHÕES CORRENTES.....	47
GRÁFICO 5 – SERVIÇO DA DÍVIDA POR MOEDA – 2013-2020 (EM BILHÕES CORRENTES).....	48
GRÁFICO 6 – COMPOSIÇÃO DO ESTOQUE – DEZEMBRO DE 2020 .....	52
GRÁFICO 7 – EXPECTATIVA PARA TAXA DE CRESCIMENTO DO PIB DO BRASIL (%) – 2021-2024.....	54

### TABELAS

TABELA 1 – RESULTADO ORÇAMENTÁRIO, NOMINAL E PRIMÁRIO DO GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS - 2013-2020 - (EM BILHÕES CORRENTES).....	33
TABELA 2 – ESTOQUE DA DÍVIDA DA LEI Nº 9.496/97 – 1998-2020 - (EM BILHÕES CORRENTES E CONSTANTES) .....	39
TABELA 3 – CONTRATOS DE DÍVIDA INTERNA INDEXADA EM MOEDA ESTRANGEIRA E A DÍVIDA EXTERNA.....	40
TABELA 4 – ESTOQUE DA DÍVIDA - 2019-2020 - (EM BILHÕES CONSTANTES- IPCA DEZEMBRO/2020) .....	44

TABELA 5 – ESTOQUE DA DÍVIDA DA LEI Nº 9.496/97 - 2013-2020 - (EM BILHÕES CORRENTES E CONSTANTES) .....	45
TABELA 6 – COMPOSIÇÃO DO SERVIÇO DA DÍVIDA - 2013-2020 - (EM BILHÕES CORRENTES).....	48
TABELA 7 – VALORES NÃO PAGOS PELO ESTADO NOS CONTRATOS DA DÍVIDA - 2018-2020 - (EM MILHÕES CORRENTES).....	52
TABELA 8 – CUSTO DE INADIMPLÊNCIA DOS VALORES NÃO PAGOS PELO ESTADO NOS CONTRATOS DA DÍVIDA - 2018-2020 - (EM MILHÕES CORRENTES).....	53
TABELA 9 – RESULTADO ORÇAMENTÁRIO, NOMINAL E PRIMÁRIO DO GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS - 2013-2020 - (EM BILHÕES CORRENTES).....	55

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	8
2 FINANÇAS PÚBLICAS.....	11
2.1 A QUESTÃO DA SUSTENTABILIDADE .....	16
3 ASPECTOS RELEVANTES PARA COMPREENSÃO DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO.....	18
3.1 RECEITA E DESPESA PÚBLICAS.....	18
3.1.1 - RECEITAS E DESPESAS PRIMÁRIAS .....	19
4 ENDIVIDAMENTO PÚBLICO.....	21
4.1 A DÍVIDA PÚBLICA SOB A ÓTICA ECONÔMICA.....	23
5 METODOLOGIA.....	26
6 A SITUAÇÃO FISCAL DE MINAS GERAIS .....	29
7 A DÍVIDA PÚBLICA ESTADUAL.....	36
7.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DOS CONTRATOS.....	36
7.2 ESTOQUE DA DÍVIDA.....	42
7.3 SERVIÇO DA DÍVIDA .....	46
7.4 SUSPENSÃO DOS PAGAMENTOS .....	49
7.5 PROJEÇÃO DA SITUAÇÃO FISCAL DO ESTADO PARA OS PRÓXIMOS ANOS .....	54
7.6 REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL .....	56
8 ANÁLISE DA SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS ESTADUAIS SOB A ÓTICA DA DÍVIDA PÚBLICA .....	59
9 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	63
REFERÊNCIAS.....	65



## 1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a União e grande parte dos demais entes da federação enfrentam problemas nas finanças públicas, com receitas que não conseguem fazer frente às despesas, gerando déficit fiscal e financeiro. Minas Gerais figura nesse grupo de entes, tendo inclusive decretado situação de calamidade financeira, nos termos do Decreto nº 47.101 de 05 de dezembro de 2016.

Nesse cenário, a economia nacional e estadual ainda se recuperam da crise econômica ocorrida, sobretudo, nos anos de 2015 e 2016, tendo experimentado, desde então crescimento anual baixo, o que, conseqüentemente, impacta no crescimento da arrecadação estadual, seja a referente à sua capacidade de tributar, seja a advinda das transferências constitucionais obrigatórias, ante um contexto de grande crescimento das despesas, sobretudo com a folha do funcionalismo.

Nesse sentido, o Estado Minas Gerais registrou, entre 2013 e 2020, resultado orçamentário deficitário em todos os exercícios, isto é, teve despesas superiores ao volume de receitas arrecadadas, tendo como pano de fundo considerável queda dos PIBs estadual e nacional em 2015 e 2016, sucedido de baixo crescimento em 2017 e 2018, além de queda do PIB estadual e discreto crescimento do PIB nacional em 2019, sinalizando dificuldade para a retomada de crescimento considerável da economia estadual e nacional (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2020; MINAS GERAIS, 2014; 2015; 2016; 2017; e 2018).

Além disso, a perspectiva de baixo crescimento para o ano de 2020 delineada pelo governo e pelo mercado deram lugar a projeções de recuo considerável da economia ante as conseqüências da pandemia causada pelo novo Coronavírus, que vêm impactando não só a economia estadual e nacional como também a economia mundial.

Tal contexto já traz conseqüências para a economia estadual, com uma considerável queda de sua arrecadação, situação essa que por ter sido a tônica nos demais entes da federação, culminou numa série de medidas para enfrentamento da crise, das quais destaca-se a Lei Complementar nº 173/2020, que dentre outras medidas, estabeleceu que a União, por meio de auxílio financeiro, iria repor parte das perdas de arrecadação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Soma-se a esse cenário o crescimento do estoque dívida fundada estadual, que saltou de R\$ 84,37 bilhões em 2013 para R\$ 134,53 bilhões em 2020 e segue

em expansão, num contexto em que o Estado não efetua o pagamento das parcelas dos contratos de dívida e a execução de garantia dos contratos administrados pela STN e contra garantias dos contratos honrados pela União estão suspensos por força de liminares obtidas pelo Estado junto ao STF em Ações Cíveis Originárias, resultando num montante de R\$ 22,49 bilhões em valores honrados pela União e parcelas em aberto dos contratos de financiamento junto à União (MINAS GERAIS, 2020b; MINAS GERAIS, 2021c).

Tal inadimplência acarreta a atualização dos valores em aberto junto à União por encargos de mora e, no caso das parcelas honradas dos contratos garantidos pela União, também pelo custo de captação do Tesouro Nacional – taxa SELIC – o que resultou num custo de inadimplência no montante de R\$ 3,1 bilhões ao término de 2020 incorporado ao estoque da dívida. (MINAS GERAIS, 2021c).

Isto posto, o objetivo geral do presente trabalho é verificar as perspectivas de sustentabilidade das finanças públicas do Estado de Minas Gerais sob a ótica da evolução da dívida pública fundada estadual, frente a evolução das receitas e despesas ao longo dos últimos anos e o cenário econômico interno e externo. Para tal, tem-se os seguintes objetivos específicos:

- a) Levantar a evolução da dívida pública fundada estadual, dimensionando a situação atual;
- b) Discutir as principais causas da situação atual da dívida pública estadual;
- c) Delinear a evolução das receitas, das despesas estaduais e do cenário fiscal e as perspectivas ante o contexto econômico nacional e estadual;
- d) Apontar as principais perspectivas de sustentabilidade das finanças públicas para o Estado de Minas Gerais.

No intuito de cumprir os objetivos de pesquisa, o trabalho divide-se em 9 capítulos, sendo o primeiro a presente introdução. O segundo capítulo traz um referencial teórico das finanças públicas sob a ótica da sustentabilidade a partir de autores como Fábio Giambiagi & Ana Cláudia Além, Francisco Barone e Thiago Cruz *et al.*

O terceiro capítulo traz a conceituação de aspectos relevantes para a nortear a compreensão do trabalho.

O quarto capítulo aborda o referencial atinente ao endividamento público. Já o quinto capítulo delinea a metodologia adotada no estudo.

O sexto capítulo trata da situação fiscal de Minas Gerais, analisando o período entre 2013-2020, tendo 2013 como ano inicial da série histórica pelo fato de ele marca o início da trajetória de resultados negativos das contas públicas estaduais, bem como finalizando no ano de 2020 pela disponibilidade dos dados referentes ao ano em questão. No sétimo capítulo o enfoque é a dívida pública fundada estadual sob a perspectiva de sua evolução no interstício de 2013 a 2020, com a contextualização de sua situação ao término do exercício de 2020. O oitavo capítulo analisa a sustentabilidade das finanças públicas estaduais sob a ótica da dívida pública. Por fim, o nono capítulo trata das considerações finais.

## 2 FINANÇAS PÚBLICAS

O presente capítulo objetiva delinear uma breve abordagem conceitual das finanças públicas, adentrando em seguida na questão da sustentabilidade.

O termo finanças públicas normalmente possui duas acepções, sendo que uma delas refere-se ao ramo da ciência econômica cujo enfoque é avaliar os gastos do setor público, de que modo esses gastos serão financiados ou pagos. Nesse sentido, centra-se no estudo das receitas, das despesas, da dívida pública e do orçamento. Já a outra acepção relaciona-se, no âmbito das atividades financeiras do Estado, com a necessidade de satisfazer os interesses públicos. (NESI, 2010; GIANBIAGI, 2003 *apud* FERREIRA, 2016).

Baleeiro (1995 *apud* NESI, 2010, p.16) conceitua Finanças Públicas como a disciplina que, por intermédio da investigação dos fatos objetiva “(...) *explicar os fenômenos ligados à obtenção e dispêndio do dinheiro necessário ao funcionamento dos serviços a cargo do Estado, ou outras pessoas de direito público, assim como os efeitos outros resultantes dessa atividade governamental*”.

Todavia, é importante registrar que as questões básicas atinentes às finanças públicas não se restringem aos fluxos monetários de receita e despesa, de forma que abrangem também a alocação de recursos, distribuição de renda, estabilidade do nível de preços, crescimento econômico e empregabilidade. Desse modo, “(...) *a coordenação entre a receita e a despesa dos poderes públicos não visa necessariamente a igualdade, devendo-se examinar, conforme as condições dadas, a conveniência dos déficits ou superávits públicos*” (BARONE, 2001, p. 2).

Nesse ponto, é importante adentrar brevemente na questão econômica para melhor entendimento das finanças públicas.

Comumente é defendida a tese de que o setor privado é mais eficiente do que o setor público, de modo que uma economia com atuação mais livre da iniciativa privada funciona melhor do que uma economia com forte atuação governamental.

De acordo com a teoria tradicional do bem-estar social, sob determinadas condições, os mercados competitivos produzem uma alocação de recursos na qual ninguém pode obter melhora na sua situação sem ocasionar algum prejuízo a outro agente, caracterizando o que a literatura denomina ótimo de Pareto. Contudo, existem imperfeições que inviabilizam a alocação ótima dos recursos pelo mercado, conhecidas como falhas de mercado. As falhas de mercado compreendem: a

existência de bens públicos, a existência de monopólios naturais, as externalidades, os mercados incompletos, a assimetria informacional e a ocorrência de desemprego e inflação (GIAMBIAGI & ALÉM, 2011).

A falha de mercado referente a existência de bens públicos diz respeito ao fato de que o consumo desses bens é não rival, isto é, o seu consumo por parte de um indivíduo ou grupo de pessoas não prejudica o usufruto por parte dos demais membros da sociedade, como no caso da iluminação pública. Além disso, tem-se o princípio da “não exclusão” no consumo desses bens, visto que, de modo geral, é difícil ou até mesmo impossível obstar que um determinado indivíduo usufrua de um bem público, como por exemplo na escolha de construção de uma praça pública em um bairro, uma vez construída a praça, não é possível diferenciar entre os moradores do bairro aqueles que serão beneficiados daqueles que não serão (GIAMBIAGI & ALÉM, 2011).

Nesse sentido, a questão reside em como ratear os custos da produção dos bens públicos entre a população, haja vista que é impossível aferir o efetivo benefício que cada indivíduo obterá do seu consumo, de modo que fica inviabilizado precificar o valor a ser pago por determinado indivíduo em consonância com benefício por ele auferido. Assim, não sendo possível a exclusão do consumo de determinado bem público, a solução de mercado é ineficiente para garantir a produção de bens públicos em quantidade adequada a demanda da sociedade, pois

o comércio não pode ocorrer sem que haja o direito de propriedade que depende da aplicação do princípio de exclusão. Sem este, o sistema de mercado não pode funcionar de forma adequada, já que os consumidores não farão lances que revelem sua preferência à medida que podem, como "caronas", usufruir dos mesmos benefícios. *É por esta razão que a responsabilidade pela provisão de bens públicos recai sobre o governo, que financia a produção desses bens através da cobrança compulsória de impostos* (GIAMBIAGI & ALÉM, 2011, p. 5).

Já a existência de monopólios naturais é uma falha de mercado advinda de setores nos quais o processo produtivo é caracterizado por retornos crescentes de escala, isto é, os custos de produção unitários reduzem a medida que a quantidade produzida aumenta. Dessa forma, dependendo da dimensão do mercado consumidor, pode ser mais eficiente a presença de apenas uma empresa produtora do referido bem, como no caso da distribuição de energia elétrica para um mercado consumidor local. Nessa situação, a intervenção governamental pode se dar na

produção do bem ou serviço ou na regulação, de modo a evitar a cobrança de preços abusivos por parte da empresa monopolista (GIAMBIAGI & ALÉM, 2011).

Por outro lado, as externalidades caracterizam-se quando a ação de um indivíduo ou empresa afetam outros agentes do sistema econômico, seja de forma direta ou indireta. Num contexto em que a ação implique em benefícios aos outros agentes, tem-se uma externalidade positiva, como no caso de um indivíduo eliminar possíveis criadouros de mosquito da dengue de seu terreno, beneficiando não apenas a si mesmo como também a vizinhança. Porém, caso a ação prejudique os demais indivíduos ou empresas, tem-se uma externalidade negativa, como o despejo de lixo industrial em rios e mares. Assim sendo, a existência de externalidades justifica a intervenção estatal da seguinte maneira: produção direta ou concessão de subsídios para externalidades positivas; multas ou impostos para desestimular externalidades negativas; e regulamentação, como a exigência de áreas para não fumantes em ambientes fechados (GIAMBIAGI & ALÉM, 2011).

Outra falha é a dos mercados incompletos, assim caracterizados na situação em que não é ofertado um bem ou serviço mesmo que o custo de produção seja menor do que o valor que os consumidores se dispõem a pagar. Tal falha pode ocorrer em situações nas quais a iniciativa privada não esteja disposta a assumir riscos, como a dificuldade de obter financiamentos de longo prazo para empreendimentos em países em desenvolvimento. Nesse caso, a atuação do Estado pode se dar no sentido de ofertar crédito de longo prazo para financiamento dos investimentos produtivos, como no caso do papel desempenhado pelo BNDES (GIAMBIAGI & ALÉM, 2011).

Há ainda a assimetria informacional, falha decorrente do fato de que o mercado por si só não fornece dados suficientes que possibilitem a tomada de decisão racional pelos consumidores, sendo relevante a promulgação pelo Estado de legislação que propicie uma maior transparência de mercado, como no caso da obrigatoriedade de publicação periódica dos balanços contábeis das empresas e bancos com capital aberto em veículos de imprensa (GIAMBIAGI & ALÉM, 2011).

Ademais, o livre funcionamento do sistema de mercado não resolve problemas como a ocorrência de consideráveis níveis de inflação e desemprego, de forma que a ação do Estado é primordial no sentido de operacionalizar políticas que

objetivem manter o funcionamento do sistema econômico o mais próximo possível do pleno emprego e da estabilidade de preços (GIAMBIAGI & ALÉM, 2011).

Acerca do papel do governo, as suas diversas atribuições podem ser abrangidas em três funções básicas: alocativa, distributiva e estabilizadora.

A função alocativa é exercida quando a ação das forças de mercado não consegue assegurar resultados ótimos, haja vista a existência de imperfeições de mercado que caracterizam a necessidade de ajustamento na alocação de recursos, tendo em vista que o que é lucrativo para uma empresa, pode não o ser do ponto de vista social, gerando a lacuna na alocação ótima de recursos que demanda a atuação do governo (BARONE, 2001).

Quanto a esse aspecto, tem-se a supracitada questão da existência dos bens públicos na qual, no fornecimento dos bens públicos, o governo deve tratar da determinação do tipo e a quantidade de bens públicos que serão ofertados, bem como de mensurar o nível de contribuição de cada consumidor a ser obtida via impostos, de modo a propiciar a alocação que viabilize o atendimento das necessidades sociais. (BARONE, 2001; GIAMBIAGI & ALÉM, 2011).

Nessa mesma linha, tem-se a provisão dos bens “semipúblicos” ou “meritórios”, que por comportarem o princípio da exclusão, são explorados pelo setor privado, bem como pelo setor público, visto que “(...) fato de gerarem altos benefícios sociais e externalidades positivas justifica a produção total ou parcial dos bens meritórios pelo setor público”, tendo como principais exemplos os serviços de saúde e educação (GIAMBIAGI & ALÉM, 2011, p.13).

Por fim, em alguns países a atuação alocativa deu-se com a atuação do “Estado empresário” no fomento do crescimento econômico, a partir da sua intervenção direta na produção de bens e serviços, visto que em certo momento histórico, a iniciativa privada não possuía capacidade suficiente de mobilização de recursos para o desenvolvimento de projetos de grande porte, sobretudo nas áreas de infraestrutura. Ademais, juntamente com necessidade de elevado montante de recursos para financiá-los, tais investimentos tinham longo prazo de maturação, implicando em uma demora na geração de lucros, contribuindo para o desestímulo a participação da iniciativa privada (GIAMBIAGI & ALÉM, 2011).

A função distributiva advém do fato de que em um determinado momento, a distribuição de bens, riqueza e renda pode não ser a desejada pela sociedade. A esse respeito, Musgrave (1976 *apud* BARONE, 2001, p. 2 e 3) pontua que

a distribuição de renda, dos bens e riqueza numa economia de mercado depende de numerosos fatores, incluindo as leis de herança, a distribuição de talentos inatos, a disponibilidade de oportunidades educacionais, a mobilidade social e a estrutura dos mercados. Como resultante desses fatores, aparece um estado de distribuição, com um dado grau de igualdade ou desigualdade. Para algumas pessoas este estado parecerá apropriado, enquanto outros preferirão um grau maior, e outras ainda um grau menor de igualdade.

Assim sendo, cabe ao governo promover ajustes distributivos no sentido de promover uma distribuição vista como mais justa pela sociedade, tendo como instrumentos para tal as transferências, os impostos e os subsídios. Por meio das transferências, o governo pode atuar no sentido da promoção de uma redistribuição direta de renda, com maior tributação para os indivíduos que compõe as camadas de mais alta renda e subsidiando os indivíduos de baixa renda, como no caso da política de imposto de renda negativo aplicada em alguns países desenvolvidos, que resulta na transferência de recursos para aqueles indivíduos que tem rendimentos abaixo de um patamar fixado (GIAMBIAGI & ALÉM, 2011).

Com a tributação dos indivíduos com maiores rendimentos, o governo pode financiar programas destinados a população de baixa renda, como a construção de moradias populares. Quanto aos subsídios, o governo pode estabelecer tarifas mais elevadas para produtos considerados supérfluos, consumidos pelos maiores extratos de renda, e fixar tarifas menores para os produtos que compõem a cesta básica, subsidiando a produção de bens de primeira necessidade (GIAMBIAGI & ALÉM, 2011).

Já a função estabilizadora do governo vislumbra impedir quedas no nível de emprego e na estabilidade de preços para além de limites julgados como razoáveis, tendo razão de ser pelo fato do funcionamento do sistema de mercado, por conta própria, não assegurar a manutenção da atividade econômica dentro de tais limites (BARONE, 2001; GIAMBIAGI & ALÉM, 2011).

Para isso, o governo dispõe dos seguintes instrumentos macroeconômico: a política fiscal e a política monetária. A primeira é implementada diretamente por meio variação dos gastos públicos em consumo e investimento ou pela redução das



alíquotas de impostos de maneira indireta. Num contexto recessivo, por exemplo, o governo pode, diretamente, incrementar seus gastos em consumo e/ou investimento com vistas a incentivar um aumento na demanda agregada, no sentido de aquecer a economia, elevando o nível de renda e emprego ou, indiretamente, reduzir a alíquotas de impostos, o que elevaria o multiplicador de renda da economia (GIAMBIAGI & ALÉM, 2011).

No caso da utilização da política monetária, o governo pode reduzir as taxas de juros em um momento de desaceleração da economia, de modo a estimular a elevação dos investimentos e, por conseguinte, o crescimento da demanda agregada e da renda nacional. Já em um momento inflacionário advindo do excesso de demanda, o governo pode lançar mão da elevação da taxa de juros, reduzindo a demanda agregada da economia (GIAMBIAGI & ALÉM, 2011).

Desse modo, a existência do governo é primordial para guiar, corrigir e complementar o sistema de mercado. Para além disso, o governo surge como forma a organizar e disciplinar da melhor forma as relações entre as pessoas na sociedade, de forma que é por meio das finanças públicas que o governo capta recursos e pode geri-los para atendimento da coletividade (GIAMBIAGI & ALÉM, 2011).

A próxima seção aborda a questão da sustentabilidade das finanças públicas.

## **2.1 A questão da sustentabilidade**

Os recursos disponíveis para atuação do governo são limitados, de modo que a gestão das finanças públicas deve ser sustentável. Assim sendo, tal gestão deve se dar no sentido de propiciar a geração de desenvolvimento econômico e social, bem como a elevação da receita, de modo a viabilizar a honra dos débitos governamentais sem rupturas das políticas fiscal e monetária (IMF, 2002; COSTA, 2009 *apud* CRUZ, MATLABA, MOTA & NYLANDER, 2019).

Assim, a sustentabilidade das finanças públicas pode ser entendida como:

(...) a capacidade de um governo para preservar a sustentabilidade no longo prazo da sua política de despesas, política fiscal e outras políticas conexas em vigor, sem ameaçar a sua solvabilidade ou o incumprimento de algumas das suas obrigações ou despesas autorizadas. (UNIÃO EUROPEIA, 2017, p. 1).

Dessa forma, a sustentabilidade pressupõe que ante as receitas auferidas pelo ente ele possua capacidade financeira para fazer frente as suas despesas,

necessárias para a manutenção da máquina pública – corpo funcional e infraestrutura dos órgãos –, bem como para o oferecimento de serviços e políticas públicas para a população.

Isto posto, é primordial que os tomadores de decisão jurídicos-financeiros tenham uma visão de longo prazo, para além de mandatos eleitorais, para assegurar a sustentabilidade financeira. Nesse âmbito, a preponderância deveria ser por investimentos que propiciem receita a longo prazo sobre despesas correntes ou cujos efeitos limitem-se ao próprio período financeiro (ROCHA,2012 *apud* CRUZ, MATLABA, MOTA & NYLANDER, 2019).

Acerca da sustentabilidade financeira Otero (2014 *apud* CRUZ, MATLABA, MOTA & NYLANDER, 2019, p. 73) lista alguns elementos-chave para a sustentabilidade financeira, a saber: “(...) *estabilidade de preços e geração de empregos, crescimento econômico duradouro e equilíbrio das contas públicas*”. Num contexto não incomum de déficits e endividamento na administração pública de boa parte dos entes, vislumbra-se a necessidade urgente de alteração de paradigmas que fortaleça a noção de sustentabilidade na administração das finanças públicas. Dessa forma, “(...) *as gerações futuras não ficarão sobrecarregadas com o peso das dívidas das gestões administrativas atuais*” (2014 *apud* CRUZ, MATLABA, MOTA & NYLANDER, 2019, p. 73).

No próximo capítulo o enfoque será na conceituação de aspectos relevantes para a nortear a compreensão do trabalho.

### **3 ASPECTOS RELEVANTES PARA COMPREENSÃO DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO**

Este capítulo destina-se a trazer as principais definições para os conceitos mais relevantes para a compreensão do endividamento público. Por ser uma abordagem densa, optou-se por introduzir o presente trabalho com os apontamentos conceituais para o entendimento do leitor.

#### **3.1 Receita e despesa públicas**

Conforme glossário orçamentário (CONGRESSO NACIONAL, 2021), a receita pública seria o ingresso de recursos financeiros nos cofres do ente público, sendo, uma das classificações possíveis aquela que separa a receita em corrente ou de capital. Em outras palavras, a receita total de um determinado ente é formada pelo somatório entre receita corrente e receita de capital.

A receita corrente é aquela arrecadada no exercício financeiro que aumenta a disponibilidade financeira do ente, geralmente com efeito positivo sobre o patrimônio líquido. Esta compreende a receita tributária, ou seja, impostos, taxas e contribuições de melhoria, de contribuições sociais e econômicas, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços, transferências de outros entes públicos e/ou privados, dentre outras (CONGRESSO NACIONAL, 2021).

Já a receita de capital eleva a disponibilidade financeira sem provocar efeito sobre o patrimônio líquido, compreendendo a receita oriunda de recurso financeiro proveniente de dívidas e a receita da conversão em espécie de bens e direitos (CONGRESSO NACIONAL, 2021).

A despesa total é o conjunto de dispêndios realizados pelo ente público, e tal como ocorre com as receitas, pode ser classificada corrente ou de capital. A despesa corrente quando se tratar de gastos para manutenção e funcionamento dos serviços públicos, não contribuindo para a formação ou aquisição de um bem de capital, como despesa de pessoal, juros e encargos da dívida, manutenção de equipamentos e compra de matérias-primas e bens de consumo, por exemplo (CONGRESSO NACIONAL, 2021).

A despesa de capital compreende os gastos para produção de novos bens ou serviços que integrarão o patrimônio público, contribuído para a formação ou aquisição de um bem de capital como a execução de obras (CONGRESSO NACIONAL, 2021).

Estes são conceitos importantes para orientar a discussão sobre o que vem a ser o resultado orçamentário. Isso porque a diferença entre receitas totais e despesas totais corresponde ao resultado orçamentário. Assim, caso as receitas totais sejam maiores que as despesas totais, o ente público terá um superávit, ou caso as despesas sejam maiores que as receitas, terá um déficit.

Outro grupo de conceitos importantes para a análise das contas públicas, e, portanto, para a compreensão da situação de endividamento do ente público, são aquelas que se referem às receitas e despesas primárias.

### 3.1.1 - Receitas e despesas primárias

Em relação as receitas e despesas, uma possível divisão é entre receitas financeiras e despesas financeiras e em receitas fiscais e despesas fiscais.

As receitas financeiras compreendem aquelas receitas advindas de aplicações financeiras, operações de crédito, alienação de ativos, dentre outras. Já as despesas financeiras compreendem os gastos com pagamento do serviço da dívida pública interna e externa e com concessão de empréstimos e financiamentos, extinguindo uma obrigação no caso do pagamento e gerando um direito no caso da concessão (BAHIA, 2012).

No que tange as despesas fiscais, elas compreendem as despesas típicas da ação governamental, possibilitando a ofertas de serviços públicos à sociedade, deduzidas as despesas financeiras, como os gastos com pessoal, manutenção de serviços públicos e investimentos em obras. As receitas fiscais são aquelas provenientes das ações precípuas do Estado como a cobrança de impostos, taxas e contribuições e a prestação de serviços (BAHIA, 2012).

Nessa linha tem-se a despesa orçamentária primária que é aquela que aumenta a dívida líquida do setor público e não possui relação com a apropriação de juros aos estoques dessa dívida, como as despesas com pessoal e seus encargos (CONGRESSO NACIONAL, 2021).

No outro lado, a receita orçamentária primária corresponde aquelas receitas que reduzem a dívida líquida do setor público e que não têm relação com a apropriação de juros aos estoques dessa mesma dívida, como as receitas tributárias. A diferença entre elas corresponde ao resultado primário (CONGRESSO NACIONAL, 2021).

A diferença entre as receitas primárias e as despesas primárias corresponde ao resultado primário, que sinaliza se os níveis de gastos orçamentários do Estado são compatíveis com a sua arrecadação. Assim, o resultado primário indica o esforço empreendido pelo Estado para honrar o pagamento do serviço de sua dívida, haja vista que *“(...) o resultado primário contabiliza o montante de receitas primárias que não são direcionadas para a execução de despesas primárias e, dessa forma, podem ser utilizadas para pagamento de dívidas (...)”* (FONSÊCA, 2020).

Assim, se por um lado, o superávit primário ocorre quando o valor das receitas primárias supera o valor das despesas primárias, o que indica a disponibilidade de recursos para pagamento de dívidas. Por outro lado, quando ocorre o oposto, ou seja, Déficit Primário, houve a insuficiência de recursos para pagamento das despesas primárias e, por conseguinte, das despesas financeiras.

Nesta mesma lógica, se encontra a dívida fundada ou consolidada, que abrange a apuração sem duplicidade do montante total das obrigações financeiras do ente federado decorrentes de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a doze meses. Já a dívida consolidada líquida é obtida após a dedução da disponibilidade de caixa, das aplicações financeiras, dos demais ativos financeiros e com o acréscimo dos restos a pagar processados (CONGRESSO NACIONAL, 2021; BAHIA, 2012).

Outrossim, é importante mencionar o resultado nominal, que equivale a variação da dívida consolidada líquida em um determinado período, de forma que um resultado nominal negativo aponta um aumento da dívida consolidada líquida, enquanto um resultado positivo sinaliza que houve redução. (STN, 2019).

Dessa forma, os conceitos versados nesse capítulo servirão de auxílio a compreensão da abordagem sobre endividamento público empreendida nesse trabalho. O próximo capítulo versará sobre endividamento público delineando um breve referencial teórico acerca de tal assunto.

## 4 ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

Este capítulo busca conceituar o endividamento público, a sua importância, bem como delinear-lo brevemente sob ótica da ciência econômica.

Segundo Pereira (2002 *apud* DE MELLO & SLOMSKI, 2009) o endividamento público procede necessariamente da circunstância na qual as despesas realizadas pelo ente público são superiores as receitas auferidas, acarretando um déficit orçamentário.

Tal déficit é pré-requisito essencial para a criação da dívida, mas não é sinônimo desta, haja vista a possibilidade de financiamento desse déficit por meio de emissão de moeda, aumento da carga tributária ou venda de ativos, por exemplo. Caso esses meios não sejam suficientes para cobrir o déficit, o ente público faz uso do endividamento público, o que pressupõe uma operação financeira para obtenção de recursos junto a terceiros (GARSELAZ, 2000).

Isto posto, a dívida pública pode ser conceituada como um dos meios de financiamento do Estado, mais especificamente como

o conjunto de obrigações financeiras do setor do público decorrente da carência de receita do governo para cobrir as suas despesas. Dessa forma, a administração pública contrai dívida com entidades financeiras ou pessoas da sociedade, para o financiamento dos seus gastos, e conseqüentemente, alcançar os seus objetivos (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, 2015 *apud* REAL, 2016).

Ademais, o endividamento público é uma questão que suscita debates na sociedade, com uma percepção geralmente negativa acerca do endividamento. Apesar dessa percepção, é importante ressaltar que o endividamento público é um assunto que possui relevância central no âmbito dos países principalmente em virtude de dois aspectos do endividamento que podem gerar efeitos para a economia dos países: atua como forma de financiamento estatal, possibilitando a antecipação de fundos no curto prazo para viabilizar investimentos ou minimizar estrangulamentos cambiais; é um instrumento de controle da economia, seja na dimensão fiscal, seja na monetária e mesmo na cambial (ZILIOTTO, 2011).

A dívida pública, guardada as devidas proporções, possui semelhanças em relação ao uso de crédito pelo cidadão, se bem administrado permite o alcance de conquistas pelo cidadão, como a casa própria, enquanto no caso do endividamento

público, permite ampliar o bem-estar da sociedade e o bom funcionamento da economia. (SILVA, CARVALHO & MEDEIROS, 2009).

Nesse sentido, Costa (2009 *apud* COSTA, RAUPP & TEZZA, 2018, p. 125) pontua que

apesar de sua conotação negativa, o endividamento público, quando gerido de forma sustentável, é capaz de propiciar ao ente público bens e serviços à população sem demandar receitas próprias. Essa gestão, contudo, deve ater-se às políticas monetárias e fiscais que devem ser capazes de manter o superávit primário superior ao valor da dívida.

Ademais, especialistas costumam pontuar que endividamento público exerce importante função ao garantir níveis adequados de prestação de serviços pelo governo à sociedade e de investimentos, ao mesmo tempo em que possibilita maior equidade entre gerações (BRASIL, 2021).

Isso porque as receitas e despesas de um governo estão sujeitas a ciclos e experimentam choques frequentes de modo que, na falta de crédito público, estes teriam que ser absorvidos via aumentos inesperados nos impostos ou via cortes excessivos de gastos, o que penalizaria excessivamente a geração atual (SILVA, CARVALHO & MEDEIROS, 2009).

Outrossim, o acesso ao endividamento público possibilita ao governo atender a despesas emergenciais – como aquelas atinentes a guerras, desastres naturais e calamidades públicas –, e assegurar o financiamento tempestivo de grandes projetos cujo horizonte de retorno no médio e no longo prazos – como na área de infraestrutura, como, por exemplo, na construção de um hospital (STN, 2021).

No caso do hospital, ele tende a durar muitos anos e ser utilizado por um considerável período de tempo, inclusive por gerações futuras, de forma que o financiamento de tal obra por meio de endividamento pode ser visto como justo e eficiente. Isso porque, dividem-se os custos de construção entre as gerações que irão utilizá-lo, a partir do comprometimento de apenas parte da arrecadação atual e parte da arrecadação futura para pagar as parcelas relativas ao custo de construção do hospital (STN, 2021).

O endividamento em relação a União pode se constituir por meio da contratualização de empréstimos junto as instituições financeiras ou organismos multilaterais – como o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento

(BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – ou por meio emissão de títulos públicos. Ressalta-se que os títulos públicos têm se constituído como

instrumentos essenciais na atuação diária do Banco Central para o controle da liquidez de mercado e para o alcance de seu objetivo de garantir a estabilidade da moeda, além de representarem referencial importante para emissões de títulos privados. O desenvolvimento do mercado de títulos, público e privado, pode ampliar a eficiência do sistema financeiro na alocação de recursos e fortalecer a estabilidade financeira e macroeconômica de um país (EICHENGREEN *apud* SILVA, CARVALHO & MEDEIROS, 2009, p. 17).

Nesse contexto, o endividamento público exerce funções que contribuem para o bom funcionamento da economia, na medida em que auxilia a condução da política monetária e favorece a consolidação do sistema financeiro (SILVA, CARVALHO & MEDEIROS, 2009).

Em relação aos Estados, Distrito Federal e Municípios, não é possível a emissão de títulos públicos como meio de endividamento público, de forma que estes entes têm à disposição a contratação de empréstimos.

#### **4.1 A dívida pública sob a ótica econômica**

No âmbito da ciência econômica, os economistas se dividem na defesa entre duas correntes acerca da dívida pública, isto é, a teoria clássica ou tradicional e a teoria da equivalência ricardiana.

A concepção clássica aponta que o financiamento de déficit público ou de investimentos por meio de empréstimo ou aumento de impostos envolve a escolha entre elevar o consumo presente, com aumento das taxas de produção e emprego, favorecendo a geração atual em detrimento das gerações futuras, caso o empréstimo fosse a opção escolhida. Já a majoração de impostos implica numa retirada de recursos de grande parte da formação de capital privado e de parte do consumo privado para o financiamento de investimentos que favorecerão as gerações futuras com sacrifício da geração atual.

Nesse sentido, os economistas clássicos sustentam que é justificável o uso do endividamento como forma de financiamento em dois contextos: quando o déficit público for a causa básica de um processo inflacionário, inviabilizando sua cobertura por meio da emissão de moeda e configurando um cenário desfavorável para o aumento real de tarifas e tributos; e quando o financiamento por meio do



endividamento destina-se a investimentos de longo prazo e longa duração, em que os benefícios advindos do investimento se estendam ao longo do tempo, beneficiando várias gerações, de modo que os custos e os benefícios gerados seriam repartidos entre as gerações, em consonância aos princípios da equidade entre gerações e pagamento conforme o uso, princípios que serão abordados a seguir. (MUSGRAVE, 1976 *apud* GARSELAZ, 2000).

O princípio da equidade entre gerações diz respeito a distribuição entre gerações dos encargos advindos da dívida pública, desde que esta tenha sido constituída para o financiamento de investimentos de longa duração que tragam benefícios para as gerações futuras, de forma que não apenas os benefícios resultantes do investimento se distribuam entre as gerações, como também os custos que viabilizaram o investimento público (GARSELAZ, 2000).

Já o princípio do pagamento conforme o uso preconiza a divisão por uma mesma geração dos encargos ao longo do tempo, de modo a tornar viável o pagamento de uma obra de elevado valor, cujo pagamento de uma só vez, acarretaria um substancial impacto no restante da economia, visto que centralizaria a maioria dos recursos disponíveis no momento em um único investimento. Assim, o prazo estabelecido para a quitação deverá estar alinhado com a vida útil da obra, com vistas que a geração que criou a dívida suporte a carga de impostos destinada ao pagamento dos encargos (GARSELAZ, 2000).

Por outro lado, conforme Mankiw (1996 *apud* GARSELAZ, 2000), a teoria da Equivalência Ricardiana defende que é indiferente o financiamento do setor público por meio de endividamento ou por meio de aumento de impostos. O princípio sustentado pela teoria é de que a dívida pública atual equivale aos impostos futuros, pois uma redução de impostos custeada pela dívida pública não modificaria o consumo e aumentaria a poupança, haja vista que os agentes econômicos

mesmo constatando que sua renda disponível aumenta quando os impostos caem (para o mesmo nível de gasto público), entendem (racionalmente) que esse movimento constitui meramente um fenômeno de curto prazo. Tais agentes acreditam que os títulos emitidos para financiar a dívida do governo terão que ser pagos algum dia, o que implica que, no futuro, a carga tributária aumentará. Sendo assim, apesar do aumento da “renda transitória” do agente, ele acredita que sua “renda permanente”, que seria a variável a partir da qual ele toma suas decisões de poupança e consumo, mantém-se inalterada. Daí que o agente não se sentirá mais rico ou em melhores condições para gastar mais do que antes da queda dos impostos,

pois ele sabe que, mais dia menos dia, a conta terá que ser paga. (MATTOS, 2005, p. 75).

Assim, o agente econômico racional reservaria a renda adicional, advinda da redução de impostos, para o pagamento dos impostos no futuro. (MANKIWI, 1996 *apud* GARSELAZ, 2000).

Dessa maneira, após essa abordagem teórica acerca do endividamento público, o próximo capítulo terá como enfoque a metodologia adotada no desenvolvimento do presente trabalho.

## 5 METODOLOGIA

O presente capítulo dedica-se a delinear a metodologia empreendida no desenvolvimento da monografia, apresentando de que forma deu-se a construção de cada um dos capítulos que integram o trabalho.

Cabe salientar que, como a presente pesquisa, no âmbito de seus objetivos, busca descrever as características de determinado fenômeno e estabelecer relações entre os aspectos analisados, pode-se qualificá-la como um estudo descritivo (GIL, 2002).

Isto posto, esse trabalho objetiva verificar as perspectivas de sustentabilidade das finanças públicas do Estado de Minas Gerais sob a ótica da evolução da dívida pública fundada estadual, frente a evolução das receitas e despesas ao longo dos últimos anos e o cenário econômico interno e externo.

Nesse sentido, dedicou-se um capítulo à abordagem das finanças públicas com a exposição de conceitos acerca da área temática, da existência das falhas de mercado e da atuação estatal na economia, inclusive das funções básicas estatais desempenhadas nesse âmbito. Para tal, desenvolveu-se uma pesquisa bibliográfica, isto é, procedeu-se a consulta de materiais referentes ao assunto para embasamento da exposição constante no capítulo, dentre os quais tem-se manuais de finanças públicas, monografia e artigo de congresso (GIL, 2002).

Em seguida para melhor compreensão do assunto optou-se pela introdução de apontamentos conceituais que serão abordados ao longo do trabalho, de forma que para tal intento recorreu-se a glossários e a artigos que abordavam temática atinente ao endividamento público e finanças públicas.

Para complementar o referencial teórico discorreu-se a respeito do endividamento público tratando da conceituação, funções que pode desempenhar, além de sua abordagem sob a ótica da ciência econômica no âmbito das duas principais correntes sobre o assunto, de forma que na construção desse capítulo recorreu-se a bibliografia na área, como material da Secretaria do Tesouro Nacional, artigos, livro e dissertação de mestrado.

Traçado o referencial teórico, dedicou-se um capítulo para tratar da situação fiscal do Estado de Minas Gerais, traçando um panorama da evolução das receitas, das despesas e do resultado orçamentário entre 2013-2020 a partir de dados extraídos dos relatórios de execução orçamentária, publicados no Diário Oficial de

Minas Gerais e disponibilizados no site da Secretaria de Estado da Fazenda. Em complementação a abordagem, efetuou a análise da taxa de crescimento real do PIB mineiro e nacional para o período, conforme dados obtidos em publicações da Fundação João Pinheiro sobre a matéria. Ademais, utilizou-se na construção do capítulo bibliografia atinente a questão, bem como publicações da Secretaria de Estado da Fazenda. Na sequência, a partir de dados extraídos dos relatórios de execução orçamentária efetuou-se análise dos resultados nominal e primários para o mesmo interstício, além da questão da decretação de situação de calamidade financeira pelo Estado e as pendências estaduais decorrentes de tal situação, como a não transferência de repasses obrigatórios aos municípios, os depósitos judiciais, o parcelamento de salários e o não pagamento de parcelas dos contratos da dívida.

Na sequência, abordou-se a dívida pública fundada estadual, num recorte que exclui os precatórios tendo em vista que a melhor acessibilidade de dados para a série histórica nesse recorte.

Dessa forma, a partir dos dados constantes em publicações produzidas pela DCGD procedeu-se ao estudo da evolução do estoque da dívida entre os anos 2013-2020, com um maior detalhamento para a variação de 2019 para 2020. Na continuação abordou-se a evolução do serviço da dívida no período além da questão do não pagamento a partir de 2018 sob o amparo de liminares obtidas pelo Estado no âmbito de Ações Cíveis Originárias ajuizadas no STF, bem como os desdobramentos advindos desse não pagamento.

Posteriormente, dedicou-se a análise da projeção da situação fiscal estadual para os próximos anos a partir de dados extraídos do boletim Focus do Banco Central, que projetou expectativas para o período de 2021-2024 de diversos indicadores econômicos nacionais, dentre os quais recorreu-se a expectativa para taxa de crescimento do PIB do Brasil para o período como parâmetro da tendência que poderia se refletir de maneira semelhante para a economia mineira, haja vista que não foi encontrado material que trouxesse projeções especificamente para os indicadores econômicos estaduais.

Conjuntamente, a partir dos anexos de metas fiscais das Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2021 e 2022 procedeu-se a análise das projeções para evolução das receitas, das despesas e dos resultados orçamentários, primários e nominais

para os anos de 2021 a 2024, com vistas a fornecer um melhor panorama em relação as projeções futuras para a situação fiscal estadual.

Em seguimento, a abordagem contemplou o Regime de Recuperação Fiscal e o entendimento da atual gestão acerca de tal instituto para o atual contexto fiscal do Estado.

Na sequência procede-se a análise da sustentabilidade das finanças públicas estaduais sob a ótica da dívida pública.

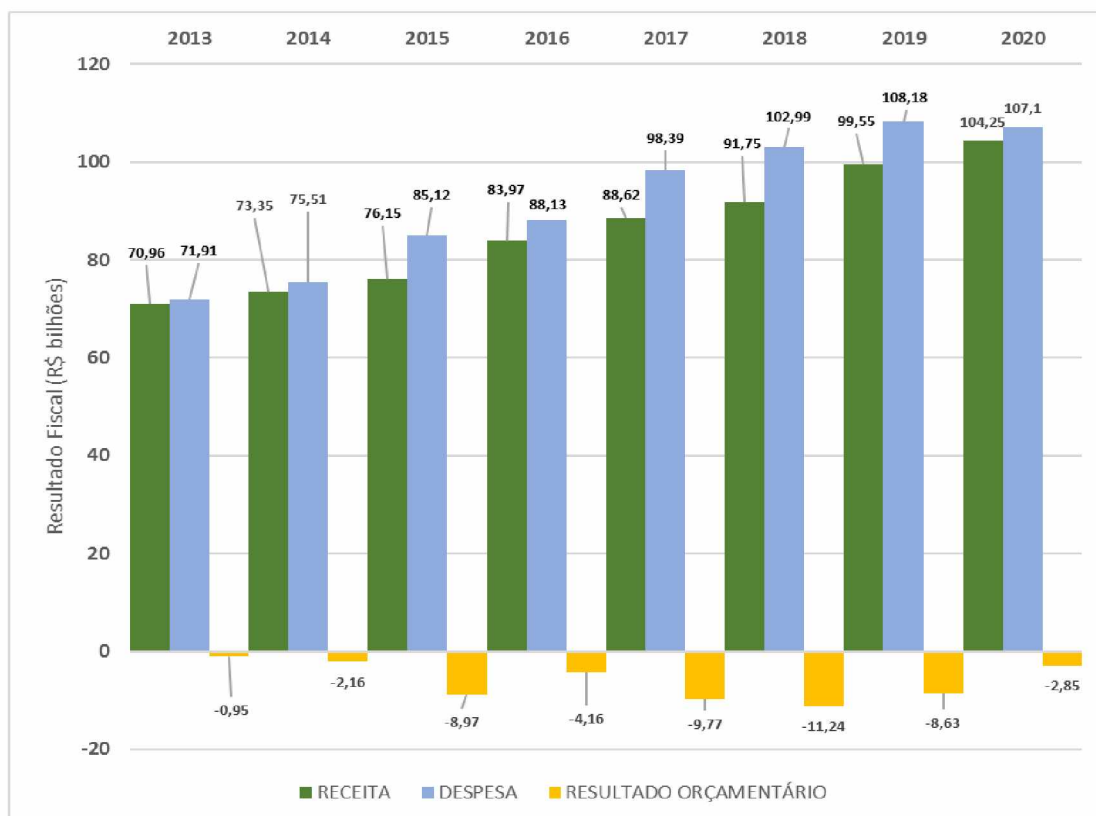
## 6 A SITUAÇÃO FISCAL DE MINAS GERAIS

Este capítulo abordará a situação fiscal do Estado de Minas Gerais no horizonte temporal compreendendo os anos de 2013 a 2020, haja vista que a partir de 2013 inicia-se uma trajetória de degradação das contas públicas estaduais.

Tal contexto tem como causas o crescimento das despesas numa proporção mais elevada do que o crescimento das receitas, bem como advém dos impactos da crise econômica em âmbito nacional e internacional, que acarretou uma retração do PIB, estadual e nacional, o que se refletiu na receita auferida pelo Estado, seja pelo lado da capacidade de tributar, seja pelo lado das transferências constitucionais obrigatórias (MINAS GERAIS, 2020b).

Nesse sentido, é preponderante ilustrar a evolução das receitas e das despesas, considerando as categorias correntes e de capital, de Minas Gerais no período de 2013-2020, a preços de dezembro de 2020, conforme consta no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Evolução das receitas, despesas e resultado orçamentário de Minas Gerais - 2013-2020 – (Em bilhões correntes)



Fontes: Secretaria da Fazenda Estado de Minas Gerais. Relatórios de execução orçamentária: 2013-2020.

Elaboração Própria.

O Gráfico 1 demonstra que no interstício de 2013-2020 o resultado fiscal de todos os exercícios foi deficitário. É perceptível a trajetória de crescimento do déficit entre 2013- 2015, com um salto abrupto em 2015, decorrente de um aumento nominal de 3,37% das receitas em relação à 2014 em contraposição à um aumento nominal de 12,73% das despesas. Já a redução do montante do déficit orçamentário em 2016, de R\$ 8,97 bilhões em 2015 para R\$ 4,16 bilhões, é reflexo da expansão nominal de 10,27% das receitas frente ao crescimento nominal de 3,54% das despesas.

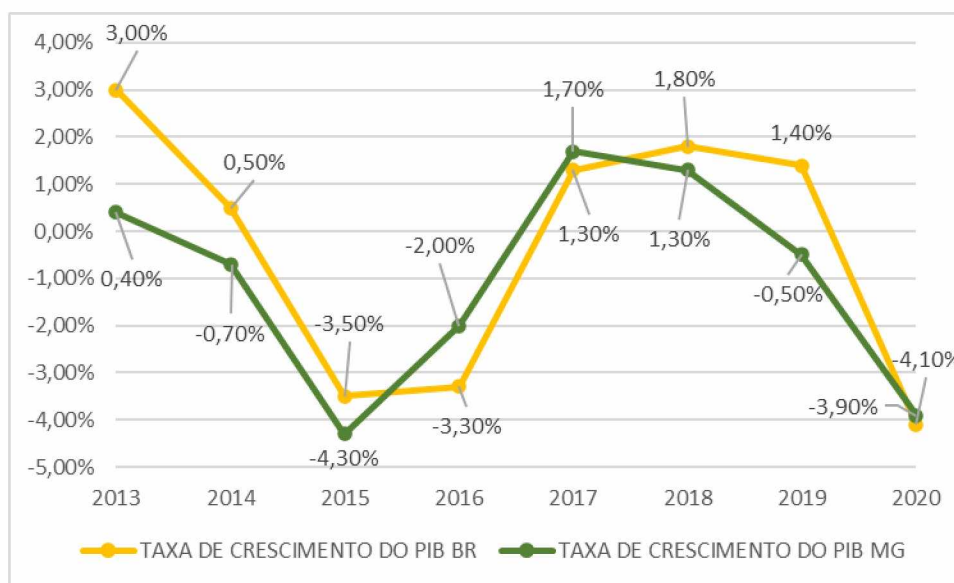
Todavia, os anos de 2017 e 2018 demonstram a retomada da trajetória de evolução do déficit orçamentário, com R\$ 9,77 bilhões e R\$ 11,24 bilhões respectivamente. Já em 2019, como decorrência dos esforços para aumentar a arrecadação, reorganizar as finanças estaduais e aumentar a eficiência da máquina pública, observou-se um recuo do déficit registrado em relação ao exercício anterior, totalizando R\$ 8,63 bilhões. Nesse sentido, o Fisco de Minas Gerais intensificou o combate à sonegação fiscal, aprimorando o controle e direcionamento das ações a partir da aplicação de inteligência analítica às atividades fiscais (MINAS GERAIS, 2020a; MINAS GERAIS, 2020b).

Em relação ao exercício de 2020, a projeção inicial era de receitas totalizando R\$ 97,18 bilhões e despesas totais de R\$ 110,47 bilhões, o que implicaria em um déficit de R\$ 13,29 bilhões. Apesar dos efeitos do advento da pandemia de Covid-19 na economia em âmbito nacional e estadual e, por conseguinte, na arrecadação, o déficit orçamentário totalizou R\$ 2,85 bilhões. Tal resultado orçamentário decorre sobretudo do auxílio financeiro transferido pelo governo federal, sob a égide da Lei Complementar nº 173/2020 para mitigação dos efeitos financeiros da pandemia de Covid-19 sobre arrecadação, bem como da receita extraordinária advinda de acordo com a Vale (MINAS GERAIS, 2021d).

Para melhor contextualizar a situação é importante pontuar que os PIBs estadual e nacional tiveram considerável redução nos anos de 2015 e 2016, sucedido de baixo crescimento em 2017 e 2018, bem como baixo crescimento em 2019 para o PIB nacional e retração do PIB estadual, sinalizando um cenário de continua dificuldade para a retomada de crescimento considerável da economia

estadual e nacional. Ademais, em razão dos efeitos da pandemia de Covid-19 na atividade produtiva e na circulação de pessoas, houve uma forte retração na economia mundial e nacional, ocasionando uma queda de 4,1% no PIB brasileiro e de 3,9% no PIB mineiro. O Gráfico 2 ilustra a evolução das taxas de crescimento do PIB estadual e nacional entre 2013-2020.

Gráfico 2 – Taxa de crescimento real do PIB (%) – Minas Gerais e Brasil – 2013-2020



Fonte: Fundação João Pinheiro  
Elaboração Própria

Assim sendo, tal contexto contribuiu para a redução do ritmo de crescimento da arrecadação estadual, totalizando 40,29% no período de 2013 a 2019, paralelamente a um acelerado ritmo de crescimento das despesas de 50,43% no mesmo período. Já considerando o ano de 2020, o crescimento da receita no período totaliza 46,91%, impulsionado pela receita extraordinária do acordo com a Vale, enquanto o crescimento da despesa no período foi de 48,93%.

Dessa forma, o conjunto de fatores contribuiu para ocorrência de déficits em todos os anos do interstício de 2013-2020, com um avanço de déficit orçamentário de R\$ 0,95 bilhões em 2013 para R\$ 11,24 bilhões em 2018, seguido por uma retratação com R\$ 8,63 bilhões em 2019 e R\$ 2,85 bilhões em 2020. Nesse sentido, diagnóstico da Secretaria do Tesouro Nacional aponta que a crise fiscal pela qual passa é severa (MINAS GERAIS, 2020b).

Cabe salientar que a análise sob prisma do resultado orçamentário não elucida a real dimensão da situação fiscal do Estado, pois em seu cômputo inclui as



operações de crédito do lado das receitas, de forma que as receitas de operação em um determinado exercício constituíram-se em despesas nos exercícios posteriores. No que tange ao resultado orçamentário, Oliveira (2012, p. 258) pontua que

esse resultado pode, contudo, revelar-se enganoso no caso da avaliação da situação financeira do setor público num determinado período, pois inclui a rubrica “Operações de Crédito”, que nada mais representa do que uma dívida contratada para cobrir algum desequilíbrio em que a administração pública incorreu, seja pela realização de gastos imprevistos, de dispêndios que não contavam com dotação orçamentária ou como decorrência de frustração das receitas previstas. Considerando isso, um resultado orçamentário equilibrado pode esconder uma situação de efetivo desequilíbrio dessas contas.

Nesse sentido, Oliveira (2012; 2014) demonstrou em estudo que o resultado fiscal – que no cômputo da diferença entre receitas e despesas exclui as receitas provenientes de operação de crédito – de 2002-2013, foi de déficit em nove dos doze exercícios analisados, enquanto sob a ótica apenas do resultado orçamentário apenas três exercícios apresentaram déficit. Especificamente em relação ao exercício de 2013, o déficit orçamentário de R\$ 0,95 bilhões salta para um déficit de R\$ 6,82 bilhões quando excluídas as receitas de operação de crédito.

Assim sendo, para melhor compreensão da situação fiscal é importante a sua análise também sob o aspecto do resultado nominal e do resultado primário, sendo relevante ressaltar que cada um desses indicadores se destina a análises diferentes, não sendo intercambiáveis entre si (OLIVEIRA, 2012).

Dessa forma, a Tabela 1 expõe os resultados orçamentário, nominal e primário para o período de 2013-2020, de forma que os dados apresentados são indicativos de uma situação fiscal adversa.

Tabela 1 – Resultado orçamentário, nominal e primário do Governo do Estado de Minas Gerais - 2013-2020 - (Em bilhões correntes)

ANO	RESULTADO ORÇAMENTÁRIO	RESULTADO NOMINAL	RESULTADO PRIMÁRIO
2013	-0,95	-8,99	-0,09
2014	-2,17	-6,14	1,03
2015	-8,96	-17,69	-3,24
2016	-4,16	-6,64	-3,25
2017	-9,77	5,03	-6,12
2018	-11,23	-3,17	1,42
2019	-8,63	-2,81	4,73
2020	-2,85	-6,09	5,86

(-) déficit (+) superávit

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado de Minas Gerais. Relatórios de execução orçamentária: 2013-2020. Elaboração própria

Entre 2018 e 2020 há um evolução positiva do resultado primário, com o registro de R\$ 1,42 bilhão em 2018 e chegando à R\$ 5,86 bilhões em 2020. Ressalta-se que o superávit primário é parâmetro estratégico no controle do nível de endividamento governamental, visto que quanto maior o superávit, maior o montante de recursos que o governo está economizando para serem destinados ao pagamento dos encargos da dívida, reduzindo a capacidade da dívida de crescer pelos seus encargos (OLIVEIRA, 2014).

Entretanto, os superávits obtidos não atingiram patamar suficiente para o pagamento dos serviços dos respectivos exercícios, visto que o serviço total para os exercícios de 2018, 2019 e 2020 foram respectivamente de R\$ 7,48 bilhões, R\$ 9,57 bilhões e R\$ 10,7 bilhões (MINAS GERAIS, 2020b; MINAS GERAIS, 2021d).

Já analisando sobre o prisma do resultado nominal, tem-se a ocorrência de déficits em praticamente todos os exercícios entre 2013 e 2020, a exceção de 2017, o que sinaliza um contexto complicado das finanças estaduais, com persistente crescimento da dívida consolidada líquida.

No período em questão, apenas em 2017 o resultado nominal foi positivo, implicando na redução do saldo da dívida consolidada líquida em R\$ 5,03 bilhões. Tal superávit advém de renegociação, sob a égide da Lei Complementar nº 148/2014, das condições da dívida junto à União que, em virtude de parâmetros

mais vantajosos, resultou na diminuição do saldo da dívida em R\$ 9,5 bilhões, contabilizada em abril de 2017.

Em virtude do cenário fiscal em questão, o Estado, por meio do Decreto nº 47.101/16, decretou em seu art. 1º situação de calamidade financeira nos seguintes termos:

Art. 1º – Fica decretada a SITUAÇÃO DE CALAMIDADE FINANCEIRA no âmbito do Estado em razão do crescente déficit financeiro decorrente do histórico crescimento de despesas para as quais as receitas originárias, derivadas e transferidas têm sido insuficientes dado o severo momento econômico mundial e nacional que compromete a capacidade de investimento e o custeio para a manutenção dos serviços públicos. (MINAS GERAIS, 2016)

Em decorrência a esse contexto, o governo de Estado enfrenta dificuldades no cumprimento de suas obrigações, tanto que entre os anos de 2017 e 2019 deixou de efetuar os repasses obrigatórios aos municípios referentes a cota que lhes compete do IPVA, do ICMS e do Fundo de Educação Básica (FUNDEB), totalizando um montante não repassado de R\$ 7,1 bilhões. Tal situação ensejou a celebração de acordo entre o Estado e a Associação Mineira dos Municípios (AMM), intermediado pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais, parcelando a partir de 2020 os valores devidos aos municípios (TJMG, 2019a; TJMG, 2019b).

Além disso, em 2015, o Estado utilizou valores dos depósitos judiciais referente a processos vinculados ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), nos termos da Lei nº 21.720/15, que determinava o pronto repasse dos depósitos judiciais a uma conta do Poder Executivo para custeio da previdência social estadual, pagamento de precatórios e amortização da dívida com a União. Todavia, o STF, no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.353 proferiu decisão em 2020 declarando a inconstitucionalidade da referida lei, de modo que, o TJMG e o Estado negociam acordo para devolução dos valores transferidos (TJMG, 2021).

Outrossim, desde fevereiro de 2016, o Estado parcelava os salários dos servidores, inclusive com atraso das parcelas programadas, situação essa que perdurou até agosto de 2021, com regularização do pagamento integral do salário do funcionalismo no quinto dia útil do mês (MINAS GERAIS, 2021e).

Ademais, como reflexo dessa situação fiscal crítica, o Estado está inadimplente com as parcelas do contrato de refinanciamento celebrado junto à União desde junho de 2018 e com contratos garantidos pela União desde de janeiro

de 2019, estando a União impedida de executar as garantias dos contratos administrados pela STN e contra garantias dos contratos honrados pela União por força de liminares obtidas junto ao STF no âmbito de diversas Ações Cíveis Originárias (ACO). Nesse sentido, os valores em aberto junto à União alcançaram a marca de R\$ 22,49 bilhões ao término do exercício de 2020 (MINAS GERAIS, 2020b; MINAS GERAIS, 2021c). Essa questão será abordada com melhor detalhamento no próximo capítulo.

O próximo capítulo abordará a dívida pública fundada estadual, com enfoque na sua evolução no interstício de 2013 a 2020, com a contextualização de sua situação ao término do exercício de 2020, bem como as perspectivas para os próximos anos. ‘

## 7 A DÍVIDA PÚBLICA ESTADUAL

Este capítulo tratará da dívida pública estadual, perpassando pela sua evolução entre os anos de 2013 e 2020, bem como contextualizando o panorama atual.

Inicialmente é importante frisar que o enfoque dessa abordagem é sobre a dívida pública fundada excluídos os precatórios, haja vista a melhor acessibilidade dos dados para a série histórica nesse recorte.

Assim sendo, a análise compreende a dívida contratual, interna e externa, os parcelamentos de débitos junto ao INSS e referentes ao PASEP, o parcelamento da dívida do Estado junto ao Instituto de Previdência dos Servidores Militares do Estado de Minas Gerais e a dívida assumida pelo Estado quando da absorção pela UEMG das fundações educacionais de ensino superior.

### 7.1 Contextualização dos contratos

Para melhor entendimento da situação da dívida pública estadual é relevante trazer um breve contexto histórico do contrato referente a Lei Federal nº 9.496/97, bem como uma contextualização dos contratos de dívida externa e de dívida interna em moeda estrangeira.

O contrato junto à União referente a Lei Federal nº 9.496/97 tem relação com o processo de endividamento do Estado, que na década de 70 enfrentava um contexto de elevado endividamento externo, cujas causas remontavam à alteração legislativa na década de 60 que promoveu a concentração tributária na União, além da maior facilidade de acesso dos entes federados ao mercado financeiro internacional e mesmo às operações internas (MINAS GERAIS, 2019b).

Na década de 80 os estados brasileiros deixaram de honrar os pagamentos das dívidas externas o que, por serem garantidas pelo Tesouro Nacional, resultou na obrigação da União pagar as dívidas estaduais (SILVA E SOUZA, 2002 *apud* DE MELLO & SLOMSKI, 2009). Nesse contexto de inadimplência e de desaparecimento do financiamento externo foi necessária a intervenção em socorro aos estados, de forma que a União *“(...) centralizou a negociação e ofereceu empréstimos para a liquidação de compromissos externos, por meio de programa de apoio financeiro aos estados de refinanciamento da dívida, sob a égide da Lei Federal nº 7.976/1989”* (MINAS GERAIS, 2019b, 18).

Contudo, a situação financeira dos estados permanecia crítica, de modo que foi aprovada a Lei Federal nº 8.727/1993, que promovia outro refinanciamento junto aos estados, com vistas a viabilizar

o pagamento de suas dívidas contratuais com bancos oficiais federais, incluindo os débitos de suas autarquias, fundações públicas e empresas controladas direta ou indiretamente, reforçando as garantias tradicionais com as receitas próprias dos entes. Além disso, a dívida decorrente de obrigações financeiras garantidas pela União com bancos comerciais estrangeiros foi passível de refinanciamento (MINAS GERAIS, 2019b, 18).

No âmbito do processo de renegociação e assinatura dos contratos a conjuntura econômica era instável. A implantação do Plano Real - calcado em âncora cambial nominal e elevada taxa de juros - juntamente com a crise mexicana em 1995 e a crise do sudeste asiático em 1997 acentuou os desequilíbrios fiscais dos estados (REAL, 2016; MINAS GERAIS, 2019b). Isso porque,

tal configuração de elevação das taxas de juros – destinada a reverter as condições desfavoráveis do ambiente externo e viabilizar a efetivação da implantação do Plano Real – acabou por prejudicar os Estados com dívidas mobiliárias mais elevadas, passando a apresentar dificuldades para rolagem das suas dívidas, incluídas a flutuante e a de curto prazo, bem como para honrar o décimo terceiro salário do funcionalismo (CASTRO, 2012 *apud* MINAS GERAIS, 2019b, p. 18).

Em resposta a esse cenário, foi aprovada a Lei Federal nº 9.496/97 que disciplinou o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados objetivando o equilíbrio e o controle das contas públicas, cujo objetivo era conter desequilíbrios primários e a necessidade de financiamento dos estados a partir de metas e compromissos atinentes à dívida financeira arrecadação própria, resultado primário, privatização, despesas com o funcionalismo público e com o investimento. A expectativa com tais metas e compromissos era a produção de superávits operacionais e primários no montante necessário para cobrir o pagamento dos juros e amortização da dívida (LOPREATO, 2000 *apud* REAL, 2016).

Nesse sentido, Minas Gerais, sob a égide da Lei Federal nº 9.496/97 refinanciou o montante de R\$ 11,83 bilhões, dos quais R\$ 1,59 bilhão foi assumido pela União, R\$ 972 milhões deveriam ser pagos até novembro de 1998 e os R\$ 9,27 bilhões restantes em 360 parcelas mensais corrigidas pelo IGP-DI e acrescidas de juros nominais de 7,5% ao ano. Além disso, após a celebração do refinanciamento, Minas Gerais foi autorizado a contratar operação de crédito de R\$ 4,34 bilhões para

sanear a situação do banco BEMGE, para privatizá-lo e do BDMG para viabilizar sua transformação em agência de fomento, bem como para o pagamento de obrigações da Minascaixa e para o pagamento de obrigações do Credireal à Caixa Econômica Federal. Além disso, o Estado renegociou o montante de 367,46 milhões de dólares de dívidas externas que não tinham sido pagas (MINAS GERAIS, 2019b).

O contexto subsequente a renegociação foi desfavorável para Minas Gerais, com um fraco desempenho da economia brasileira e mineira, além da existência de pagamentos em atraso, fortes desequilíbrios dos fluxos orçamentários, e a falta de recursos em caixa, esta última fruto do comprometimento da receita de ICMS (OLIVEIRA & GONTIJO, 2012).

O Estado tentou repactuar as condições de pagamento da dívida do estado junto à União a fim de suspender os pagamentos das parcelas por um período, com vistas a viabilizar uma recuperação das finanças estaduais. Tal repactuação foi negada pela União de forma que o governo Itamar Franco declarou, em 6 de janeiro de 1999, a moratória da dívida pública mineira por 90 dias. Todavia, a União passou a executar as garantias das parcelas não pagas, retendo recursos transferências voluntárias ao estado, além do fato do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) ter suspenso a liberação de seus créditos para o estado, o que culminou com o fim da moratória em 2000 (OLIVEIRA & GONTIJO, 2012).

Ressalta-se que, ao final de 2002 a dívida junto à União continuou crescendo, tendo como causas as condições contratuais da renegociação, que eram muito onerosas, sobretudo em relação aos encargos, que excediam 34%. Além disso, a taxa de juros de 7,5% ao ano era incompatível com o equilíbrio contratual de longo prazo, haja vista a ausência de previsão de cenários desfavoráveis ao pagamento da dívida, situação ocorrida no período (OLIVEIRA & GONTIJO, 2012).

Com vistas a sanear as finanças públicas estaduais, é implementado, a partir de 2003, o “Choque de Gestão”, visando inicialmente reparar as contas públicas estaduais para viabilizar a retomada de investimentos, e por conseguinte, propiciar crescimento econômico. Nesse sentido, Minas Gerais adotou medidas para reduzir despesas – como a reforma administrativa e a revisão de privilégios – e para incrementar despesas – como revisão e aumento das alíquotas do IPVA, taxas e ITCD e aumento das receitas da administração indireta. Conjuntamente, a melhoria

do contexto econômico a partir de 2004 viabilizou que o ajuste fiscal tivesse a receita como principal instrumento (OLIVEIRA & GONTIJO, 2012).

Apesar dos esforços, a dívida junto a União renegociada nos termos da Lei Federal nº 9.496/97 continuou a crescer saltando em termos nominais de R\$ 31,42 bilhões em 2003 para R\$ 54,84 bilhões em 2010 e em termos reais de R\$ 78,77 bilhões em 2003 para R\$ 96,03 bilhões, conforme consta na Tabela 2:

Tabela 2 – Estoque da dívida da Lei nº 9.496/97 – 1998-2020 - (Em bilhões correntes e constantes)

Ano	Estoque Lei nº 9.496/97	Estoque Lei nº 9.496/97 - IPCA Dezembro/ 2020
1998	14,85	56,82
1999	18,81	66,24
2000	21,14	70,24
2001	24,23	74,80
2002	27,98	77,87
2003	31,42	78,77
2004	36,49	85,32
2005	37,19	81,85
2006	39,53	84,47
2007	43,15	88,48
2008	48,89	94,24
2009	48,76	90,18
2010	54,84	96,03
2011	58,63	96,26
2012	63,47	98,74
2013	67,41	99,14
2014	70,32	97,07
2015	77,86	97,28
2016	87,20	101,83
2017	82,15	93,32
2018	87,61	95,65
2019	93,80	99,16
2020	98,40	98,40

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado de Minas Gerais  
Elaboração própria

Quanto a essa situação, Oliveira & Gontijo (2012, p. 98) expõe que

os elevados encargos incidentes sobre o estoque da dívida renegociada pelo estado (IGP-DI + juros reais de 7,5% ao ano), associados a uma base considerável deste montante, têm feito com que os pagamentos obrigatórios exigidos pelo contrato, 13% da



Receita Líquida Real, sejam insuficientes até mesmo para cobrir, em alguns anos, a própria correção da dívida, ocorrendo, portanto, um descolamento entre encargos/pagamentos e garantindo o seu crescimento real no tempo. Só para se ter uma ideia deste descolamento, basta registrar o fato de que enquanto o IGP-DI (que pode ser chamado de índice da “inflação da dívida”) acumulou uma variação de 206,3% no longo período que vai de 1998 a 2010, a do IPCA (o índice da inflação oficial) não passou de 122,7%, enquanto o deflator implícito do PIB (que pode ser considerado a “inflação do produto”) ficou em 176,7%.

Essas condições desfavoráveis da indexação da dívida junto à União referente a Lei Federal nº 9.496/97 contribuíram para continuidade da trajetória de crescimento da dívida os anos subsequentes. Nesse contexto, foram sancionadas a Lei Complementar nº 148/2014 e a Lei Complementar nº 156/2016 com revisão dos critérios de indexação da dívida, com vistas a renegociar o saldo devedor da dívida junto à União para condições mais justas. Tal renegociação será abordada na próxima seção.

Em relação a dívida interna indexada em moeda estrangeira e a dívida externa que compõe o estoque da dívida pública de Minas Gerais, a Tabela 3 traz a relação dos contratos, com a finalidade da contratação, o credor, a data de assinatura, o valor contratado em moeda e o valor total de estoque de cada uma das dívidas em dezembro de 2020:

Tabela 3 – Contratos de dívida interna indexada em moeda estrangeira e a dívida externa

CONTRATO	FINALIDADE DA CONTRATAÇÃO	CREADOR	DATA DE ASSINATURA	VALOR CONTRATADO - EM MILHÕES	ESTOQUE EM DEZEMBRO/2020 - EM MILHÕES
Dívida de Médio e Longo Prazo - DMLP	Renegociação de dívidas externas não pagas	União	23/07/1998	USD 367,46	874,51
Projeto de Combate à Pobreza Rural da Região Mineira do Nordeste - PCPR	Financiamento de empreendimentos de pequeno porte, de natureza social ou produtiva e de infraestrutura nos municípios da área de abrangência do IDENE	BIRD	31/01/2006	USD 35	51,90
Parceria para o Desenvolvimento de Minas Gerais – Empréstimo de Política de Desenvolvimento - DPL	Financiar a execução de ajuste fiscal e estrutural do Estado	BIRD	28/04/2006	USD 170	337,55
Programa de Melhoria da Acessibilidade de Municípios de Pequeno Porte de Minas Gerais -Processo	Aumento da acessibilidade de duzentos e vinte e quatro Municípios mineiros	BID	28/04/2006	USD 50	153,10

Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste - Prodetur-NE II	Desenvolvimento do turismo por meio da melhoria da infraestrutura básica; recuperação do patrimônio histórico; construção e melhoria de equipamentos turísticos	Banco do Nordeste do Brasil	26/05/2006	USD 27,5	74,56
Segundo Projeto de Parceria de Desenvolvimento de Minas Gerais - BIRD 7547	Financiar Programas do PMDI relacionados à: I - Educação de Qualidade; II - Protagonismo Juvenil; III - Vida Saudável; IV - Investimento e Valor Agregado da Produção.	BIRD	13/08/2008	USD 976	4.209,70
Programa de Apoio à Competitividade dos Arranjos Produtivos Locais do Estado de Minas Gerais - Competitividade	Melhorar a prestação de serviços à sociedade com investimentos nas áreas: I - assessoria empresarial e treinamento; II - tecnologia industrial básica; desenvolvimento sustentável; e infraestrutura e logística.	BID	22/10/2009	USD 10	33,80
Programa de Eletrificação do Noroeste de Minas Gerais - Pronoroeste	Duplicação da oferta de energia em dezenove Municípios mineiros.	BID	26/02/2010	USD 10	37,04
Projeto de Fortalecimento Institucional para Modernização da Gestão Fiscal -PROFISCO-SEF	Melhoria nas áreas de controle e acompanhamento financeiro, englobando: I - gestão estratégica integrada; II - administração tributária e contencioso fiscal; III - administração financeira, patrimônio e controle interno da gestão fiscal; e IV - gestão de recursos estratégicos.	BID	26/02/2010	USD 40	158,34
Programa de Parceria para o Desenvolvimento de Minas Gerais III - MG III	Financiar atividades e projetos do Estado, em especial nas áreas de: I - Logística de Integração e Desenvolvimento; e II - Rede de Cidades e Serviços.	BID	08/07/2010	USD 137	506,43
Programa de Parceria de Desenvolvimento de Minas Gerais II – Financiamento Adicional - BIRD 7871	Financiar Programas do PMDI relacionados à: I - Educação de Qualidade; II - Protagonismo Juvenil; III - Vida Saudável; IV - Investimento e Valor Agregado da Produção.	BIRD	09/07/2010	USD 461	2.224,55
Programa de Melhoria da Acessibilidade de Municípios de Pequeno Porte de Minas Gerais - Processo 2ª Fase	Aumento da acessibilidade de duzentos e vinte e quatro Municípios mineiros	BID	30/09/2010	USD 50	216,70
Reestruturação CRC	Reestruturação da Dívida do Contrato de Conta de Resultados a Compensar (CRC) junto a CEMIG.	BIRD	26/11/2012	USD 450	2.290,02
Reestruturação CRC	Reestruturação da Dívida do Contrato de Conta de Resultados a Compensar (CRC) junto a CEMIG.	CRÉDIT SUISSE	28/11/2012	USD 1.270	6.852,19
Reestruturação CRC	Reestruturação da Dívida do Contrato de Conta de Resultados a Compensar (CRC) junto a CEMIG.	AFD	03/12/2012	€ 300	1.544,87
Programa de Desenvolvimento de Minas Gerais - PDMG	Financiar atividades e projetos do PPAG nas áreas de: I – modernização da gestão; II – infraestrutura; III – infraestrutura rodoviária	Banco do Brasil	26/12/2012	USD 1.771,51	9.249,53
Programa de Infraestrutura Rodoviária - PROIR	Expansão e manutenção da malha rodoviária do Estado	Banco do Brasil	24/07/2013	USD 673,64	2.884,78

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado de Minas Gerais  
Elaboração própria

Os contratos de dívida interna indexada em moeda estrangeira totalizaram um estoque de R\$ 13,08 bilhões ao término de 2020, enquanto os contratos de dívida externa corresponderam a R\$ 18,62 bilhões, correspondendo a R\$ 31,7 bilhões de estoque em moeda estrangeira. Desse total, R\$ 22,82 bilhões, isto é, 71,98% referem-se aos cinco contratos assinados entre 2012 e 2013, sendo três contratos

atinentes a reestruturação da dívida que o Estado tinha junto a CEMIG por uma dívida mais vantajosa junto ao BIRD, ao Credit Suisse e à AFD, enquanto os dois contratos foram celebrados em dólar junto ao Banco do Brasil para desenvolvimento de programas para desenvolvimento do Estado e da infraestrutura rodoviária.

A seguir adentra-se na análise do estoque da dívida.

## **7.2 Estoque da dívida**

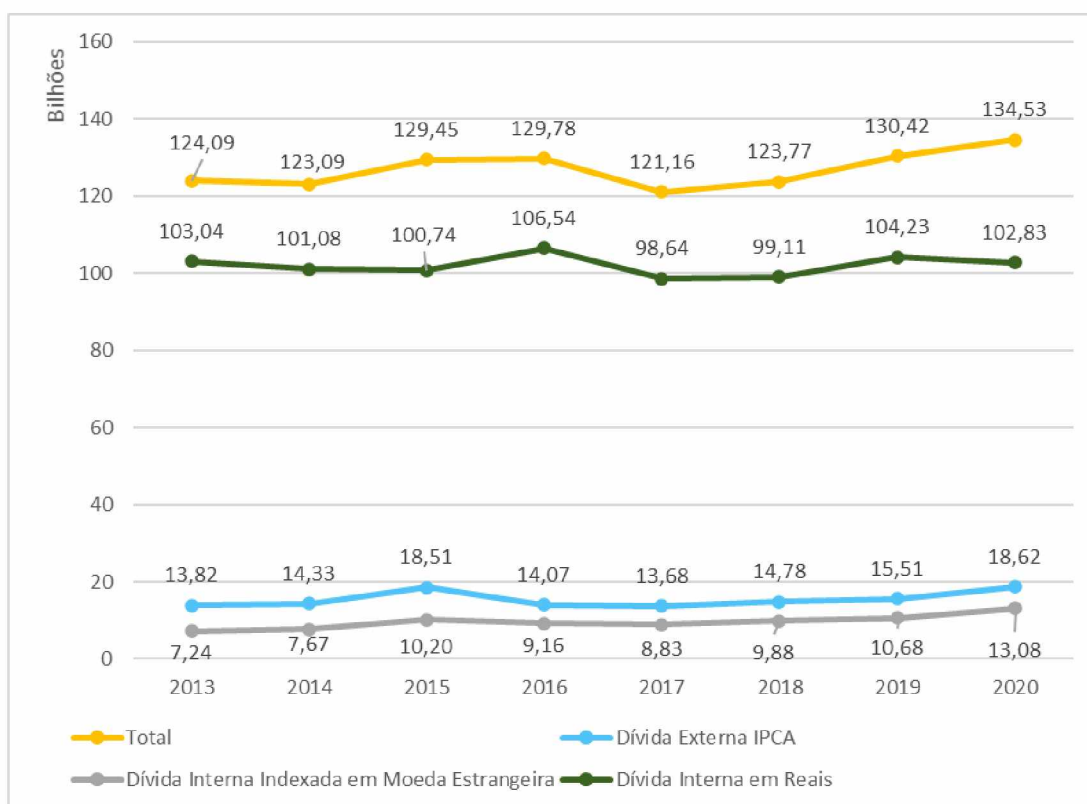
A partir do enfoque mencionado no início do capítulo, o estoque da dívida corresponde ao refinanciamento de dívidas, aos saldos devedores dos contratos de operação de crédito, aos parcelamentos de débitos previdenciários e demais contribuições sociais, além da dívida da UEMG.

A evolução do estoque dessa dívida no período entre 2013 e 2020 é ilustrada no Gráfico 3 que especifica o montante correspondente a dívida total, interna em reais, interna indexada em moeda estrangeira e externa para cada um dos anos do período a preços de dezembro de 2020.

Percebe-se uma trajetória de elevação do estoque da dívida entre o período de 2013 e 2020 com um salto da dívida total de R\$ 124,09 bilhões no primeiro ano da série histórica para R\$ 134,53 bilhões no último ano, o que corresponde a um incremento real de 8,41%.

A exceção na trajetória é a redução do estoque de R\$ 129,78 bilhões em 2016 para R\$ 121,16 bilhões em 2017 e tem como causa a renegociação, nos termos da Lei Complementar nº 148/2014, da dívida junto à União sob a égide da Lei nº 9.496/97. As novas condições decorrentes de tal renegociação resultaram na redução do saldo devedor de tal dívida no valor R\$ 9,5 bilhões (MINAS GERAIS, 2020b).

Gráfico 3 – Estoque da dívida total, interna em reais, interna indexada em moeda estrangeira e externa – 2013-2020 (Em bilhões constantes- IPCA Dezembro/2020)



Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado de Minas Gerais  
Elaboração própria

A trajetória da dívida interna em reais no interstício ilustra a redução decorrente da renegociação, todavia, a redução sinaliza que houve um incremento da dívida interna que compensou parte da redução do saldo devedor da dívida junto a União referente a Lei nº 9.496/97. Já a dívida externa e a dívida interna indexada em moeda estrangeira apresentaram relativa estabilidade, com redução entre 2016 e 2017 de R\$ 0,39 bilhões e de R\$ 0,33 bilhões respectivamente.

Ademais, a decomposição do estoque total constante no gráfico demonstra trajetória de crescimento para a dívida interna em reais, para a dívida interna indexada em moeda estrangeira e para a dívida externa.

Além disso, o gráfico demonstra que a dívida interna responde pela maior parcela do estoque, correspondendo a mais de 85% do total em todo o período, enquanto a dívida externa ficou num patamar de pouco mais de 10% em todo o período com oscilações pontuais, de modo que em 2020 a dívida interna respondia 86,16% do estoque e a dívida externa por 13,84%.

Já analisando pelo recorte da moeda correspondente a dívida no período, a dívida em reais representou mais de 76% do estoque no período, equivalendo a 76,44% do estoque em 2020, enquanto as dívidas em moeda estrangeira responderam por um nível acima de 16% do estoque em todo o período, equivalendo à 23,56% do total em 2020.

Pontua-se que o estoque das dívidas indexadas em moeda estrangeira saltou de R\$ 21,06 bilhões em 2013 para R\$ 31,7 bilhões em 2020, representando um incremento real de 50,54%. Além disso, tal incremento correspondeu à elevação da participação relativa no estoque da dívida de 16,97% para 23,56%.

Entre 2019 e 2020 o estoque total teve elevação em termos reais de R\$ 4,11 bilhões, sendo que R\$ 5,51 bilhões desse incremento advém das dívidas indexadas em moeda estrangeira, acompanhado de uma redução real de R\$ 1,4 bilhão das dívidas internas em reais, de modo que decorre da desvalorização do real frente ao dólar que passou da cotação de R\$ 4,03 para R\$ 5,19 e ao euro que passou de R\$ 4,51 para R\$ 6,37. Nesse sentido, a Tabela 4 permite uma melhor visualização da variação nesse biênio.

Tabela 4 – Estoque da dívida - 2019-2020 - (Em bilhões constantes- IPCA Dezembro/2020)

ESTOQUE DA DÍVIDA	2019	PARTICIPAÇÃO RELATIVA	2020	PARTICIPAÇÃO RELATIVA	VARIAÇÃO 2019 - 2020
TOTAL	130,42	100,00%	134,53	100,00%	3,15%
DÍVIDA EXTERNA	15,51	11,89%	18,62	13,84%	20,05%
DÍVIDA INTERNA	114,91	88,11%	115,91	86,16%	0,87%
INDEXADA EM MOEDA ESTRANGEIRA	10,68	8,19%	13,08	9,73%	22,47%
EM MOEDA NACIONAL	104,23	79,92%	102,83	76,44%	-1,34%

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado de Minas Gerais  
Elaboração própria

Como efeito dessa desvalorização cambial, o estoque da dívida externa teve um aumento 20,05% e a dívida interna indexada em moeda estrangeira avançou 22,47%, enquanto a dívida interna em reais teve uma redução real de 1,34%. Conseqüentemente, as dívidas em moeda estrangeira aumentaram a sua participação relativa no estoque e, por conseguinte, a dívida interna em reais reduziu sua participação relativa.

Outro ponto a se destacar diz respeito a dívida junto à União referente a Lei nº 9.496/97, cuja evolução no período de 2013-2020 é detalhada na Tabela 5:

Tabela 5 – Estoque da dívida da Lei nº 9.496/97 - 2013-2020 - (Em bilhões correntes e constantes)

ANO	ESTOQUE TOTAL	ESTOQUE TOTAL - IPCA DEZEMBRO/2020	ESTOQUE LEI Nº 9.496/97 - DEZEMBRO/2020	ESTOQUE LEI Nº 9.496/97 - IPCA DEZEMBRO/2020	PARTICIPAÇÃO RELATIVA % - IPCA DEZEMBRO/2020
2013	84,37	124,09	67,41	99,15	79,90%
2014	89,17	123,09	70,32	97,07	78,86%
2015	103,60	129,45	77,86	97,28	75,15%
2016	111,12	129,78	87,20	101,84	78,47%
2017	106,65	121,16	82,15	93,92	77,52%
2018	113,46	123,88	87,61	95,65	77,21%
2019	123,37	130,42	93,80	99,16	76,03%
2020	134,53	134,53	98,40	99,73	74,13%

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado de Minas Gerais  
Elaboração própria

A dívida junto à União referente a Lei nº 9.496/97 responde por maior parte do estoque total da dívida estadual, respondendo em toda a série histórica por mais de 70% do estoque, bem como teve sua participação relativa reduzida de 80% em 2013 para 73% em 2020 como decorrência do aumento do estoque dos contratos em moeda estrangeira.

Para explicar a trajetória de crescimento do estoque dessa dívida no período é importante contextualizar que até 2013 as condições de indexação da dívida eram bem desfavoráveis, tanto que o saldo refinanciado em 1998 foi de R\$ 14,85 bilhões e até o fim de 2013 o Estado já tinha desembolsado em amortizações e juros R\$ 31,14 bilhões, mas a dívida só cresceu e encerrou 2013 no patamar de R\$ 67,41 bilhões. Nesse contexto, a sanção da Lei Complementar nº 148/2014 trouxe mudanças nesse contrato após a assinatura de termo aditivo, a saber:

- a) substituição dos encargos financeiros de IGP-DI mais 7,5% a.a. (Contrato de Refinanciamento) e 6% a.a. (Contrato de Saneamento) para IPCA mais 4% a.a., limitado à SELIC;
- b) no tocante ao art. 3º, da referida lei, a apuração dos saldos devedores em 01/01/2013, utilizando-se a variação acumulada da taxa SELIC desde a assinatura do contrato, não resultou em descontos sobre os saldos devedores em valor correspondente à diferença entre o montante do saldo devedor existente em 1º de janeiro de 2013 e aquele apurado utilizando-se a variação acumulada da taxa SELIC desde a assinatura dos respectivos contratos, observadas todas as ocorrências que impactaram o saldo devedor no período. Foram consideradas como base de comparação as taxas de juros originalmente contratadas, ressaltando a aplicação da taxa SELIC no período em que o Estado esteve inadimplente com a

União, de janeiro de 1999 a novembro de 2003, decorrente da “moratória mineira”; e

c) evolução do saldo devedor, a partir de 01/01/2013, considerando as condições estabelecidas pelo art. 2º, da Lei Complementar nº 148/2014, resultou na redução do saldo da dívida em R\$ 9.501.388.883,79, contabilizada em abril de 2017. (MINAS GERAIS, 2020b, p. 41)

Essa redução do estoque da dívida junto à União referente a Lei nº 9.496/97 de R\$ 9,5 bilhões em 2017 refletiu-se na redução do estoque total no referido ano mencionada no início dessa seção.

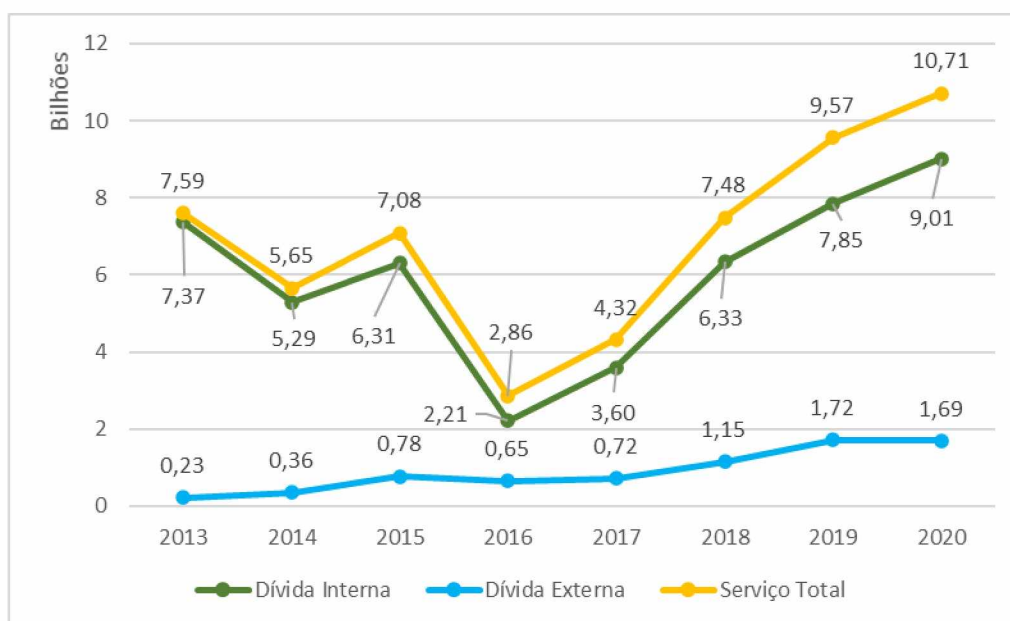
Conjuntamente, a Lei Complementar nº 156/2016 permitiu o alongamento dos prazos e concedeu redução extraordinária nas parcelas do serviço da dívida entre 2016 e 2018 (MINAS GERAIS, 2020b).

Nesse sentido, a elevação do estoque da dívida junto à União referente a Lei nº 9.496/97 decorre do fato de que entre 2013 e 2016, em virtude da correção monetária do saldo devedor, o pagamento mensal da dívida pelo Estado não era suficiente para amortizar o saldo. Além disso, os valores referentes a redução extraordinária no serviço foram incorporados ao estoque de tal dívida contribuindo para sua elevação. Por fim, a partir de 2018, a elevação do estoque de tal dívida decorre da suspensão do pagamento das parcelas ao amparo de liminar concedida pelo STF no âmbito da Ação Civil Ordinária nº 3108, assunto que será objeto da seção 7.4.

### **7.3 Serviço da dívida**

O serviço da dívida diz respeito ao valor destinado ao pagamento da amortização, juros e encargos das dívidas ao longo do exercício. Em relação a evolução do serviço da dívida do Estado de Minas Gerais, o Gráfico 4 traz o serviço total para cada um dos anos do período de 2013 a 2020, bem como a decomposição desse total para os valores correspondentes a dívida interna e a dívida externa.

Gráfico 4 – Serviço da dívida total, da dívida interna e da dívida externa – 2013-2020 (Em bilhões correntes)



Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado de Minas Gerais  
Elaboração própria

Percebe-se que entre 2013 e 2020, em termos nominais, o serviço da dívida saltou de R\$ 7,59 bilhões para R\$ 10,71 bilhões, com considerável recuo de 2015 para 2016 retomando em 2018 patamar semelhante ao de 2015. Tal situação também decorre da renegociação, conforme Lei Complementar nº 148/2014, da dívida junto à União sob a égide da Lei nº 9.496/97, que fixou redução extraordinária das prestações mensais de tal dívida em 100% de junho a dezembro de 2016, seguido de diminuição gradual da porcentagem de redução a partir de janeiro de 2017, de modo que o gráfico ilustra que tal trajetória do serviço total decorre sobretudo da trajetória da dívida interna entre 2015 e 2018, impactada pela referida redução extraordinária.

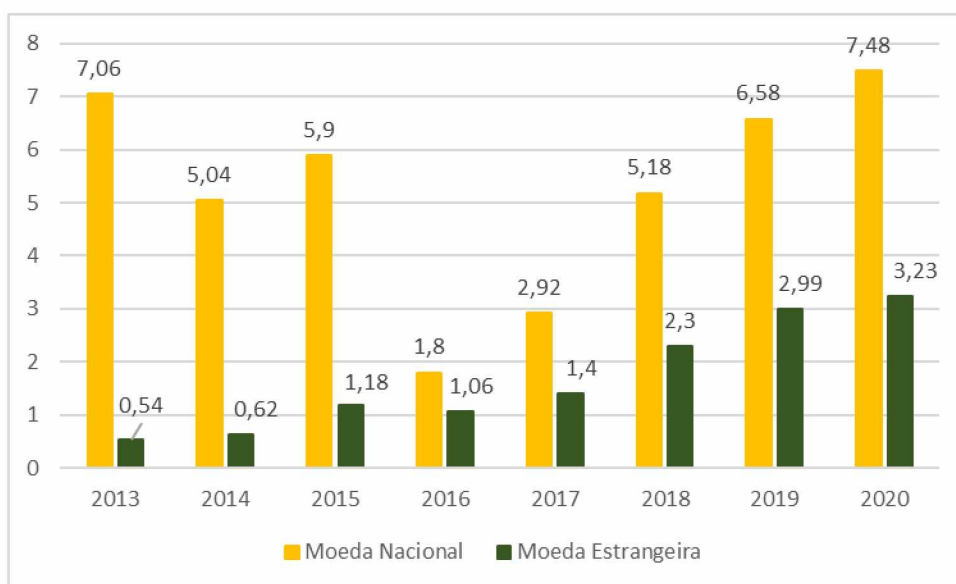
Assim, a elevação do serviço a partir de 2017 é explicada em parte para o crescimento em termos nominais do serviço da dívida junto à União sob a égide da Lei nº 9.496/97 que correspondeu a R\$ 2,44 bilhões em 2017, R\$ 4,74 bilhões em 2018, R\$ 6,06 bilhões em 2019 e R\$ 7,03 bilhões em 2020.

Parte da trajetória de elevação do serviço total decorre do serviço das dívidas internas indexadas em moeda estrangeira e das dívidas externas, cujo montante em termos nominais saltou de R\$ 540 milhões em 2013 para R\$ 3,23 bilhões em 2020. Tal elevação, além da desvalorização cambial do real frente ao dólar e ao euro



decorre também do início da amortização dos contratos BIRD/8187 e BB/PDMG em 2017, AFD e BB/PROIR em 2018 e Credit Suisse em 2019, de modo que a participação relativa de tais dívidas no serviço total saltou de 7,11% em 2013 para 30,16% em 2020, conforme ilustra o Gráfico 5:

Gráfico 5 – Serviço da dívida por moeda – 2013-2020 (Em bilhões correntes)



Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado de Minas Gerais  
Elaboração própria

Outrossim, é importante verificar a composição desse serviço, isto é, o montante que diz respeito a amortização e o montante que diz respeito a juros e encargos. A Tabela 6 traz essa informação entre os anos de 2013 e 2020:

Tabela 6 – Composição do serviço da dívida - 2013-2020 - (Em bilhões correntes)

	Amortização	Juros e Encargos	Serviço Total
2013	4,96	2,63	7,59
2014	2,82	2,84	5,65
2015	3,82	3,27	7,08
2016	1,49	1,37	2,86
2017	1,51	2,81	4,32
2018	2,97	4,51	7,48
2019	3,56	6,01	9,57
2020	3,85	6,86	10,71

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado de Minas Gerais  
Elaboração própria

Depreende-se da análise da Tabela que a despeito da elevação do montante total do serviço, o percentual do serviço correspondente à amortização reduziu-se

de 65,37% em 2013 para 35,94% em 2020, enquanto o percentual correspondente a juros encargos passou de 34,63% para 64,06%. Tal contexto denota um cenário desfavorável, pois a maior parte do serviço desembolsado destina-se a remunerar os credores, enquanto uma parte diminuta é destinada a redução do saldo devedor dos contratos de financiamento, sinalizando para uma trajetória mais lenta de redução do estoque da dívida ao longo dos anos.

Apesar da retomada do crescimento do serviço da dívida após o recuo decorrente da supramencionada redução extraordinária, desde 2018 o Estado de Minas Gerais vem inadimplindo o pagamento de parcelas dos contratos da dívida, objeto de análise da próxima seção.

#### **7.4 Suspensão dos pagamentos**

Parte das operações de crédito contratadas por Minas Gerais são garantidas pela União, isto é, caso o Estado não pague determinada parcela, a União, na condição de garantidor, é acionado pelo credor para honrar a parcela. Dessa forma, a União assumiu compromisso contratual de honrar qualquer parcela que porventura o Estado não pague no prazo estipulado contratualmente.

O sistema de garantia é relevante para o devedor na medida em que a União passa a ser atrelada a garantia do adimplemento da parcela, o risco inerente a operação de crédito tende a ser reduzido, o que tende a favorecer a concretização da operação, bem como pode acarretar a redução dos custos associados. Tal sistema vislumbra assegurar o equilíbrio das contas públicas, bem como a responsabilidade dos agentes públicos na condução da política fiscal e a natureza dos processos de endividamento dos entes federados (STN, 2021b).

Nesse sentido, a constituição federal de 1988 trouxe em seu artigo 52, VIII a disposição acerca de concessão de garantia em operação de crédito como competência do Senado Federal, tendo a regulamentação de tal matéria expressa no art. 40 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Na análise do pedido de concessão de garantia a União avalia, dentre outros pontos, a capacidade de pagamento do ente interessado nos moldes dos critérios e metodologia estipulados na Portaria MF nº 501/2017, se, nos termos da referida Portaria, as contragarantias são suficientes para cobrir qualquer pagamento que a União venha a efetuar, se o custo efetivo das operações é inferior ao custo efetivo máximo admitido para que a operação seja elegível à garantia da União, conforme

consta na Portaria MF nº 501/2017 e se os termos das minutas negociadas do contrato de empréstimo e dos contratos de garantia e de contragarantia estão em termos satisfatórios para o garantidor, sobretudo e, relação ao custo e ao risco financeiro. (STN, 2021c).

Quanto a contragarantia, o artigo 40, §1º, II da LRF estabelece que ela deve ser em montante igual ou superior ao da garantia a ser concedida e poderá consistir na vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas e advindas de transferências constitucionais, bem como deve-se conceder poderes ao garantidor para retê-las e empregar o respectivo valor na liquidação da dívida vencida (BRASIL, 2000).

Dessa forma, o Estado deve oferecer contragarantia em montante suficiente ao necessário para adimplir a integralidade da parcela, de forma que em caso de inadimplência a União, após cumprir seu papel de garantidor e pagar a parcela, amparado no contrato de contragarantia, possa reter receitas do ente devedor para executar a contragarantia no valor dispendido para honrar a parcela, sendo tal retenção permitida pela Constituição Federal em seu artigo 167, §4º, que dispõe que:

Art. 167 (...)

§ 4º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta.

(BRASIL, 1988)

Todavia, é importante pontuar que a execução de contragarantias pela União pode acarretar a piora da situação financeira do ente inadimplente, levando a uma condição que gere a inadimplência de outros pagamentos ou até prejudicar o adimplemento de outras obrigações do ente.

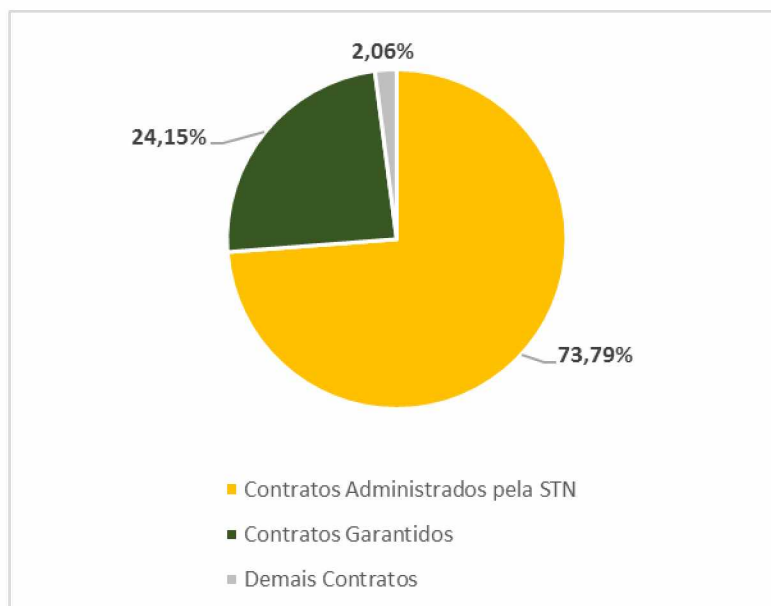
No caso de Minas Gerais, a situação de calamidade financeira vivenciada tem repercutido em severas dificuldades para o cumprimento de despesas fixadas constitucionalmente e de grande relevância social, como as relacionadas a área de saúde e educação (MINAS GERAIS, 2020b). Assim, a execução de contragarantias pela União poderia acarretar uma exacerbação da situação de calamidade financeira.

Em eventual inadimplemento dos contratos celebrados junto à União e/ou naqueles nos quais a União figura como garantidor há precisão contratual que estabelecem a possibilidade de bloqueio das receitas estaduais no montante correspondente as parcelas inadimplidas, o que colocaria em risco o cumprimento de obrigações relacionadas a prestações de serviços essenciais, o pagamento dos fornecedores e dos salários do funcionalismo estadual, o repasse devido aos Municípios a título de transferência e o pagamento das folhas de pessoal do Poder Judiciário estadual, Ministério Público e Defensoria Pública (MINAS GERAIS, 2020b).

Nesse contexto, o Estado ajuizou no Supremo Tribunal Federal (STF), entre 2018 e 2019, as Ações Cíveis Originárias (ACO) nºs 3108/18, 3215/19, 3225/19, 3233/19, 3235/19, 3244/19, 3252/19 e 3270/19, que tinham como objeto impedir a execução de garantias e contragarantias em operações de crédito contratadas garantidos pela União e em contratos de dívidas administrados pela União. Tal execução repercutiria na apropriação pela União no montante da parcela inadimplida de receitas estaduais contratualmente constituídas como garantia do pagamento das parcelas dos contratos da dívida. Assim sendo, o STF deferiu liminares no âmbito dessas ACOs que impedem a execução pela União das garantias e contragarantias previstas contratualmente para a recuperação dos valores despendidos nas honras de aval, incluindo, além do valor original devido, juros de mora, multa e outros encargos eventualmente estipulados nos contratos de financiamento, antecipando os benefícios de suspensão de pagamentos do Regime de Recuperação Fiscal nos termos da Lei Complementar nº 159/2017 (MINAS GERAIS, 2020b).

Importante pontuar que essas liminares abrangeram os contratos junto à União – administrados pela STN – e os contratos garantidos, o que corresponde a 97,94% do estoque da dívida em dezembro de 2020, conforme ilustrado no Gráfico 6:

Gráfico 6 – Composição do Estoque – Dezembro de 2020



Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado de Minas Gerais  
Elaboração própria

Amparado por essas liminares, o Estado passou a inadimplir as parcelas das operações de crédito contratadas garantidos pela União e em contratos de dívidas administrados pela União, de modo que a União não pode executar as contragarantias referentes as parcelas inadimplidas.

A respeito do inadimplemento, a Tabela 7 traz a relação dos valores das parcelas não pagas pelo Estado entre 2018 e 2020 discriminando àqueles referentes aos contratos junto à União e àqueles junto a instituições financeiras e que foram honradas pela União.

Tabela 7 – Valores não pagos pelo Estado nos contratos da dívida - 2018-2020 - (Em milhões correntes)

ANO	VALORES NÃO REPASSADOS A UNIÃO	GARANTIAS HONRADAS	TOTAL GERAL
2018	2.872,01	0,00	2.872,01
2019	5.029,88	3.263,19	8.293,07
2020	5.063,97	3.156,84	8.220,81
TOTAL	12.965,86	6.420,03	19.385,89

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado de Minas Gerais. Boletim Mensal da Dívida Pública Estadual – Dezembro/2020.

A Tabela demonstra que parcela considerável do serviço da dívida de R\$ 7,48 bilhões de 2018 não foi pago pelo Estado e que maior parte dos serviços de 2019 e

2020, respectivamente R\$ 9,57 bilhões e R\$ 10,71 bilhões, não foram adimplidos por Minas Gerais.

Além disso, o não pagamento das parcelas sujeita o saldo em aberto à atualização dos valores honrados pela União pelo custo de captação do Tesouro Nacional - SELIC - e encargos de inadimplência previstos em contratos, de modo que a Tabela 8 traz o panorama desse custo de inadimplência entre 2018-2020, de forma que a inadimplência não apenas evita a redução do estoque da dívida, como também contribui para a sua elevação (MINAS GERAIS, 2020b).

Tabela 8 – Custo de Inadimplência dos Valores não pagos pelo Estado nos contratos da dívida - 2018-2020 - (Em milhões correntes)

ANO	CONTRATOS ADMINISTRADOS PELA UNIÃO	CONTRATOS GARANTIDOS PELA UNIÃO	TOTAL GERAL
2018	106,95	0,00	106,95
2019	947,32	151,65	1.098,97
2020	1.744,11	149,73	1.893,84
TOTAL	2.798,38	301,38	3.099,76

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado de Minas Gerais. Boletim Mensal da Dívida Pública Estadual – Dezembro/2020.

Conforme consta na tabela, até o término de 2020 o valor adicional devido pelo Estado à União em virtude do inadimplemento dos contratos da dívida ao amparo de liminares junto ao STF foi de R\$ 3,09 bilhões, o que somado aos valores das parcelas não pagas resulta num passivo de R\$ 22,48 bilhões.

Dessa forma, à medida que essa situação de não pagamento das parcelas perdura o saldo do passivo se eleva ainda mais pelo acréscimo de parcelas, bem como pela incidência dos encargos de inadimplência em um montante em aberto mais elevado, contribuindo para a manutenção da trajetória de elevação do estoque da dívida.

Assim sendo, a elevação do estoque da dívida nos últimos anos tem como causas em maior medida o inadimplemento de parcelas dos contratos da dívida pelo Estado desde 2018, além da considerável desvalorização do real frente ao dólar e ao euro de 2019 para 2020.

Por fim, destaca-se que o inadimplemento por parte do Estado está amparado em liminares, decisões processuais provisórias que podem ser revogadas em caso de peticionamento pela União apresentando nova argumentação ou no caso do STF decidir o mérito da ação em favor da União, de forma que o Estado teria que retomar

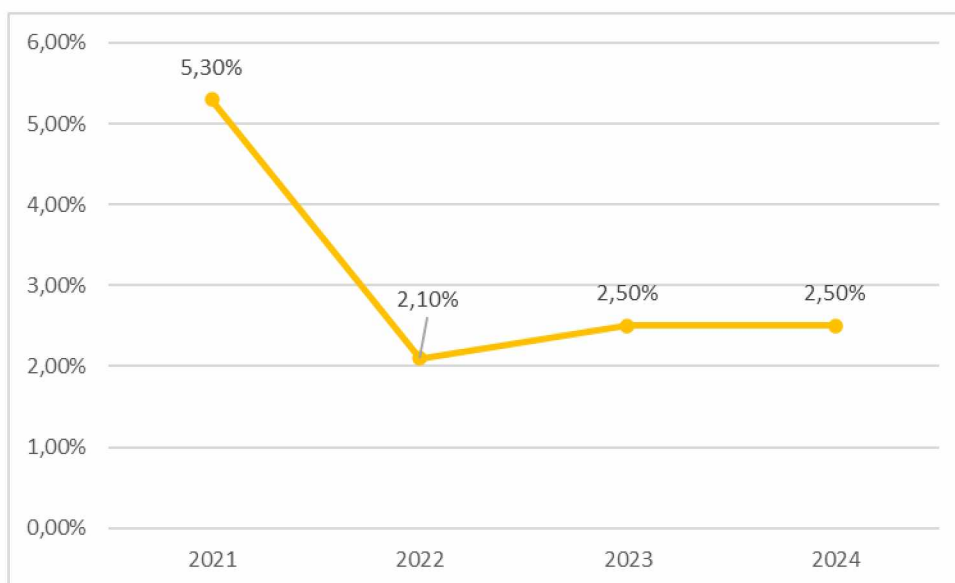
o pagamento das parcelas, caso contrário a União poderia executar as garantias e contragarantias no montante inadimplido, o que poderia agravar ainda mais a situação financeira do Estado. Quanto aos valores em aberto desde 2018, a Lei Complementar nº 178/2021 trouxe a possibilidade de refinanciamento do saldo devedor, tal possibilidade será abordada na seção 7.6.

A próxima seção abordará a projeção da situação fiscal do Estado para os próximos anos.

### 7.5 Projeção da situação fiscal do Estado para os próximos anos

Acerca do desempenho esperado para economia nacional nos próximos anos, após uma queda de 4,1% do PIB nacional em 2020, o boletim Focus do Banco Central projeta uma expectativa de retomada do crescimento no interstício de 2021 – 2024, indicando uma tendência de recuperação da economia nacional. O Gráfico 7 ilustra essas projeções.

Gráfico 7 – Expectativa para taxa de crescimento do PIB do Brasil (%) – 2021-2024



Fonte: Banco Central do Brasil. Focus: Relatório de Mercado, 30 de julho de 2021.  
Elaboração própria

Tais projeções poderiam refletir uma tendência em sentido semelhante para a economia mineira, que teria potencial de gerar incremento na arrecadação estadual.

Todavia, a continuidade dos efeitos advindos da pandemia da Covid-19 em 2021, bem como o cenário de grande nível de incerteza acerca dos desdobramentos e duração da pandemia torna-se um complicador na realização de projeções para a

evolução da atividade econômica mundial e nacional e, por conseguinte, para a atividade econômica estadual.

Ante a esse contexto, as projeções constantes da LDO 2021 e da LDO 2022 apontam um cenário de continuidade do desequilíbrio das finanças estaduais, conforme elencado na Tabela 9:

Tabela 9 – Resultado orçamentário, nominal e primário do Governo do Estado de Minas Gerais - 2013-2020 - (Em bilhões correntes)

ANO	RECEITA	DESPESA	RESULTADO ORÇAMENTÁRIO	RESULTADO PRIMÁRIO	RESULTADO NOMINAL
2021	95,35	112,56	-17,21	-9,50	-15,57
2022	116,20	128,58	-12,38	-2,50	-9,03
2023	120,83	133,07	-12,24	-2,49	-9,38
2024	125,01	137,38	-12,37	-2,08	-8,75

(-) déficit (+) superávit

Fonte: Lei de Diretrizes Orçamentárias – 2021 e 2022 – Anexo I – Metas Fiscais

Elaboração própria

Projeta-se uma queda das receitas de R\$ 104,25 bilhões em 2020 para R\$ 95,5 bilhões em 2021, seguida por crescimento para os anos subsequentes, com projeção de receita em 2024 de R\$ 125,01. Já as despesas têm projeção de contínuo crescimento para o período de 2021 até 2024, chegando do patamar de R\$ 107,1 bilhões em 2020 para estimativa de R\$ 137,38 bilhões em 2024.

Nessa linha, estima-se o salto de um déficit orçamentário de R\$ 2,85 bilhões em 2020 para um déficit de R\$ 17,21 bilhões em 2021, seguido de déficits de R\$ 12,38 bilhões em 2022, R\$ 12,24 bilhões em 2023 e R\$ 12,37 bilhões em 2024.

Do ponto de vista do resultado primário e do resultado nominal, a projeção também é no sentido da piora desses indicadores em relação ao ano de 2020, com um superávit primário de R\$ 5,86 bilhões seguido por déficits primários estimado de R\$ 9,5 bilhões em 2021, de R\$ 2,5 bilhões em 2022, R\$ 2,49 bilhões em 2023 e R\$ 2,8 bilhões em 2024, sinalizando tendência de aumento da capacidade da dívida de crescer pelos seus encargos. Quanto ao resultado nominal, o déficit registrado de R\$ 6,09 bilhões em 2020 tem projeções de ser sucedido por déficits de R\$ 15,57 bilhões em 2021, R\$ 9,03 bilhões em 2022, R\$ 9,38 bilhões em 2023 e R\$ 8,75 bilhões em 2024.

Assim, as projeções sinalizam uma tendência de exacerbação da gravidade do cenário fiscal em 2021 ante os resultados registrados em 2020, sucedido de



cenários de déficit menos graves nos anos seguintes numa trajetória de redução dos déficits registrados.

A seguir a abordagem será acerca do Regime de Recuperação Fiscal, instituto criado com vistas a viabilizar o rearranjo das finanças de entes federados em situação fiscal complicada, como é o caso de Minas Gerais.

### **7.6 Regime de recuperação fiscal**

Num contexto em que diversos estados do país se encontram em delicada situação fiscal o Regime de Recuperação Fiscal (RRF) foi estabelecido pela Lei Complementar nº 159/2017, modificada pela Lei Complementar nº 178/2021. O regime objetiva propiciar instrumentos para o ajuste de contas aos estados que enfrentam grave desequilíbrio financeiro, de modo que o artigo 3º define os critérios para caracteriza um desequilíbrio financeiro grave, *in verbis*:

Art. 3º Considera-se habilitado para aderir ao Regime de Recuperação Fiscal o Estado que atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

I - receita corrente líquida anual menor que a dívida consolidada ao final do exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, nos termos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;

II – despesas:

a) correntes superiores a 95% (noventa e cinco por cento) da receita corrente líquida aferida no exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal; ou

b) com pessoal, de acordo com os arts. 18 e 19 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que representem, no mínimo, 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida aferida no exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal; e

III - valor total de obrigações contraídas maior que as disponibilidades de caixa e equivalentes de caixa de recursos sem vinculação, a ser apurado na forma do art. 42 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. (BRASIL, 2017)

Para adesão ao regime o estado deve aprovar um conjunto de leis que constituem o plano de recuperação, sendo que tais leis devem implementar uma série de medidas nos termos do artigo 2º, que compreendem a alienação de participação do estado em empresas públicas ou sociedades de economia mista para quitação de passivos, a adoção de regras previdenciárias nos mesmos moldes daquelas aplicadas aos servidores federais, a redução de incentivos ou benefícios de natureza tributária, a revisão do regime jurídico único dos servidores estaduais

para reduzir benefícios ou vantagens que não sejam previstos no regime aplicável aos servidores federais, dentre outras.

Além disso, o artigo 8º elenca as vedações impostas durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal, aplicáveis a todos os Poderes, aos órgãos, às entidades e aos fundos do Estado, e que abrangem restrições atinentes à remuneração, criação de cargos, alteração de carreira que implique em aumento de despesas, realização de concurso público, criação de vantagens e despesas de caráter continuado, dentre outras.

Em contrapartida, nos termos do artigo 9º, a União concederá redução extraordinária integral das prestações relativas aos contratos de dívidas por ela administrados por intermédio da Secretaria de Tesouro Nacional (STN) que será integral no primeiro exercício e aumentará proporcionalmente ao tempo restante de vigência do regime, que não ultrapassará nove exercícios financeiros, de maneira que se a duração do regime alcançar o máximo permitido, após o primeiro ano o pagamento evoluirá a cada ano em 11,11% do valor de serviço da dívida devido em cada parcela sem a incidência de juros e encargos de mora.

Tal prerrogativa se aplica na mesma medida as parcelas dos contratos garantidos pela União, que as pagará sem executar contragarantias e a partir do segundo exercício financeiro de vigência do regime pagará e recuperará os valores na proporção vigente do montante da parcela que caberá ao Estado pagar no exercício financeiro em questão.

Ressalta-se que a atual gestão considera a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal como primordial para viabilizar o rearranjo das finanças estaduais, visto que as prerrogativas inerentes ao regime propiciaram um alívio financeiro de curto prazo, até que as medidas estruturantes de receita e despesa apresentem o resultado esperado, haja vista que a manutenção das liminares que permitem ao Estado não cumprir as obrigações financeiras dos contratos administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional e dos contratos garantidos pela União depende da adesão do Estado de Minas ao regime, por ser uma condição imposta pelo governo federal à administração pública estadual (MINAS GERAIS, 2021d; MINAS GERAIS, 2021b).

Acerca da necessidade de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, o anexo de riscos fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022 traz o seguinte apontamento:

caso Minas Gerais não consiga a aprovação do seu Plano de Recuperação Fiscal, seja por questões de ordem política, por entraves no cumprimento dos requisitos de entrada ou por quaisquer outras razões, o Estado deverá voltar a quitar as parcelas da dívida que não estão sendo pagas, além de regularizar aquelas deixadas em aberto durante os últimos três exercícios. Isso implicaria na necessidade de um desembolso financeiro imediato que drenaria recursos previstos para outras áreas, colocando em risco o adimplemento de obrigações relativas a prestações de serviços essenciais, o cumprimento do calendário de pagamento dos servidores públicos estaduais, o repasse devido aos Municípios a título de transferência e o pagamento das folhas de pessoal do Poder Judiciário estadual, Ministério Público e Defensoria Pública, entre outros (MINAS GERAIS, 2021b, p. 21).

Nesse sentido, as condições fiscais de Minas Gerais inviabilizam a retomada imediata e integral das parcelas suspensas, sem prejudicar as outras obrigações do Estado.

Outrossim, além do aprimoramento da regulamentação do instituto do Regime de Recuperação Fiscal, a Lei Complementar nº 178/2021 autorizou a União, em seu artigo 23, a celebrar contrato específico para refinanciar os valores inadimplidos em decorrência de decisões judiciais proferidas em ações ajuizadas até 31 de dezembro de 2020 no prazo de 360 meses, ou seja, 30 anos e taxa de juros de 4% ao ano, o que permite viabilizar consideravelmente os desembolsos mensais do Estado com o pagamento dessas obrigações, “(...) visto que até então o regramento legal impõe a devolução dos montantes apontados sob as regras dos contratos de garantia e contragarantia, ou seja, com devolução imediata e possibilidade de bloqueio das contas do Estado (...)” (MINAS GERAIS, 2021b, p. 22).

Assim, com a celebração do contrato previsto no artigo 23 da Lei Complementar nº 178/2021, o Estado poderia diluir o saldo devedor das parcelas em aberto ao longo de 30 anos, ao invés, de estar sujeito a possibilidade de ter que desembolsar imediatamente todo o montante de R\$ 22,48 bilhões, no caso de queda das liminares, o que implicaria em elevado impacto na saúde fiscal de um Estado que já se encontra em calamidade financeira.

Após o contexto exposto até aqui, o próximo capítulo dedica-se a analisar sustentabilidade das finanças públicas estaduais sob a ótica da dívida pública.

## **8 ANÁLISE DA SUSTENTABILIDADE DAS FINANÇAS PÚBLICAS ESTADUAIS SOB A ÓTICA DA DÍVIDA PÚBLICA**

Conforme demonstrado, a situação fiscal do Estado vem se degradando, com o registro de déficits orçamentários em todos os exercícios entre 2013 e 2020, bem como com déficits nominais em todos os anos, a exceção de 2017, sinalizando persistente crescimento da dívida consolidada líquida.

Tal situação deriva em certa medida do crescimento mais elevado das despesas ante as receitas, bem como dos impactos da crise econômica que ocasionou retração do PIB nacional e estadual e, por consequência prejudicou a expansão da receita obtida pelo Estado.

Em virtude desse contexto de crise fiscal, o Estado encontra-se em situação de calamidade financeira desde 2016, tendo deixado de efetuar a integralidade dos repasses obrigatórios aos municípios referentes ao IPVA, ICMS e FUNDEB entre 2017 e 2019, parcelado os salários do funcionalismo público entre fevereiro de 2016 e agosto de 2021, além de ter se apropriado dos valores dos depósitos judiciais referente a processos vinculados ao TJMG, cuja restituição é objeto de acordo em vias de ser formalizado.

Além disso, o Estado vem deixando de pagar parte do serviço da dívida pública estadual desde 2018, amparado em liminares obtidas junto ao STF, totalizando R\$ 22,49 bilhões em aberto ao término de 2020, dos quais R\$ 3,09 bilhões dizem respeito aos custos de captação da União - SELIC - para honrar os valores não pagos e aos encargos de inadimplência previstos nos contratos de dívida.

Ademais, a desvalorização cambial do real frente ao euro e ao dólar contribuiu para a elevação real do estoque da dívida indexada em moeda estrangeira de R\$ 21,06 bilhões em 2013 para R\$ 31,7 bilhões em 2020.

Assim sendo, tais fatores contribuíram para que o estoque total da dívida saltasse, em termos reais de R\$ 124,09 bilhões em 2013 para R\$ 134,53 bilhões em 2020, trajetória de crescimento que tende a permanecer enquanto o cenário for de inadimplência das parcelas dos contratos que representam mais de 97% do estoque total, pois o saldo do passivo não pago se eleva ainda mais pelo acréscimo de parcelas, bem como pela incidência dos encargos de inadimplência em um montante

em aberto mais elevado, encargos esses que oneram em maior medida o montante do que os encargos incidentes em caso de adimplência.

Além do mais, tal inadimplência é calcada em decisões provisórias, dotando o cenário de certa precariedade, pois há a possibilidade da União apresentar petição com nova argumentação que fundamente decisão do STF no sentido de revogação das liminares, bem como o STF pode decidir o mérito da ação em favor da União. Na ocorrência de tais situações, o Estado teria que retomar o pagamento das parcelas, demandando um elevado desembolso financeiro, haja vista que só em 2020 as parcelas não pagas corresponderam à R\$ 10,11 bilhões incluídos os encargos de inadimplência e o custo de captação da União, que em termos percentuais equivale à 9,7% da receita de R\$ 104,25 bilhões em 2020 e, em caso de não pagamento de parcelas a partir, a União poderia executar as garantias e contragarantias no montante inadimplido.

Em complementação a gravidade de tal situação, a queda das liminares poderia sujeitar Minas Gerais a ter que pagar imediatamente o montante em aberto das parcelas não pagas desde 2018, cujo total foi de R\$ 22,49 bilhões ao término de 2020. Tais situações advindas da queda das liminares representariam um severo impacto nas finanças de um Estado que já se encontra em calamidade financeira desde 2016.

O panorama exposto sinaliza uma situação atual de dificuldade para a sustentabilidade das finanças públicas Minas Gerais em seu contexto geral, vide a trajetória fortemente dominada por déficits orçamentários e nominais entre 2013 e 2020 que contribuiriam para elevação da dívida consolidada, bem como sob a ótica da dívida pública estadual, que aumentou consideravelmente entre 2013 e 2020. Nessa conjuntura, o Estado já apresenta dificuldade para fazer frente as suas despesas ante as receitas auferidas, o que parece denotar para um cenário de insustentabilidade de suas finanças no longo prazo.

As projeções da situação fiscal de Minas Gerais trazem uma sinalização no sentido dessa insustentabilidade, com a LDO 2021 e a LDO 2022 projetando déficits orçamentários, primários e nominais para os anos de 2021 a 2024, com um salto acentuado desses déficits em 2021 em relação à 2020 e tendência de redução dos déficits nos anos seguintes, isto é, uma tendência de exacerbação da gravidade do cenário fiscal.

Sob o prisma da dívida pública estadual, mantido o contexto atual de inadimplência, reforça-se a tendência no sentido da insustentabilidade das finanças, com a manutenção da trajetória de crescimento do estoque da dívida, com a continuidade da incidência de encargos de inadimplência e dos custos de captação da União - SELIC - para honrar os valores não pagos e sob um montante de valores em aberto cada vez maior, o que acarretará uma propensão à aceleração da trajetória de elevação do estoque da dívida.

Ademais, a situação de insustentabilidade poderia ser precipitada pela queda das liminares, que acarretariam a obrigação do Estado retomar o desembolso financeiro com o serviço que equivaleu à R\$ 10,11 bilhões, ou mais especificamente à 9,7% da receita de R\$ 104,25 bilhões auferida em 2020, sob pena de ter receitas bloqueadas e apropriadas pela União no montante dos valores inadimplidos nos contratos junto à União e dos valores honrados pela União enquanto garantidora, com o acréscimo dos respectivos encargos advindos do não pagamento pelo Estado.

Soma-se a isso o montante em aberto das parcelas não pagas desde 2018, que ao término de 2020 correspondeu à R\$ 22,49 bilhões, ou mais especificamente 21,57% da receita que o Estado obteve naquele ano. Com a queda das liminares, o Estado poderá estar sujeito a obrigatoriedade de desembolsar a vista esse valor, impactando fortemente a combatida saúde fiscal de Minas Gerais, que dificilmente conseguirá adimplir a integralidade do valor em aberto, bem como poderá inviabilizar o cumprimento de suas outras obrigações, como por exemplo o cumprimento de despesas fixadas constitucionalmente e de grande relevância social, como as relacionadas a área de saúde e educação e provavelmente o próprio funcionamento da máquina pública estadual.

A alternativa à essa situação gravosa do ponto de vista do endividamento público estadual parece passar pela adesão ao Regime de Recuperação Fiscal. Tal instituto é regulamentado pela Lei Complementar nº 159/2017, modificada pela Lei Complementar nº 178/2021 e traz um regramento no sentido de propiciar instrumentos para o ajuste de contas aos estados que enfrentam grave desequilíbrio financeiro, elevando a sua capacidade de pagamento ao longo do tempo e facilitando o pagamento de dívidas.

A permanência do Estado no RRF após sua adesão é limitada à no máximo nove exercícios financeiros, de forma que o pagamento do serviço da dívida é afastado integralmente no primeiro exercício de adesão sendo retomado gradualmente de acordo com a duração, o que refletiria numa retomada de 11,11% do valor de serviço da dívida devido em cada parcela no caso do Regime se estender por nove exercícios. Durante a vigência do RRF, as parcelas com pagamento suspenso seriam atualizadas pelos encargos de adimplência, sem acréscimo de juros e encargos de mora.

Conjuntamente, o regramento demanda a aprovação de um conjunto de leis no sentido de conter os gastos, principalmente em relação as despesas de pessoal, bem como a privatização de participação do Estado em empresas públicas ou sociedades de economia mista para quitação de passivos. Há ainda a possibilidade de acesso à financiamentos com aval da União para implementação de medidas no sentido de reestruturação e redução das despesas do ente.

Dessa forma, a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal objetivaria possibilitar a criação condições para que as medidas estruturantes de receita e despesa apresentem o resultado esperado no longo prazo, de forma a alcançar a sustentabilidade das finanças públicas.

Conjuntamente, o artigo 23 da Lei Complementar nº 178/2021 figura com relevante alternativa no sentido de buscar a sustentabilidade, visto que tal dispositivo autorizou a União a celebrar junto aos Estados contrato de refinanciamento dos valores inadimplidos, diluindo o saldo devedor ao longo de 30 anos, o que suavizaria os desembolsos mensais com o pagamento de tais obrigações e a manutenção do adimplemento das demais obrigações.

Isto posto, é inequívoca a gravidade da situação fiscal estadual, de modo que para contornar tal situação e propiciar uma trajetória no sentido da sustentabilidade das finanças públicas de Minas Gerais, as alternativas vislumbradas perpassam pela adesão ao regime de recuperação fiscal e pela renegociação dos valores inadimplidos ao amparo disposto no artigo 23 da Lei Complementar nº 178/2021.

## 9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo empreendido nesse trabalho sinaliza para a deterioração da situação fiscal do Estado de Minas Gerais com déficits orçamentários em todos os anos entre 2013 e 2020, além da prevalência de déficits nominais em quase todos os anos do período.

A crise econômica que perpassou o período, retraindo a economia estadual figura como uma das causas dessa situação, contribuindo para um cenário no qual as despesas se elevaram em maior medida do que as receitas.

Como consequência Minas Gerais encontra-se em calamidade financeira desde 2016 e tem enfrentado dificuldades no cumprimento de suas obrigações, inclusive no pagamento de considerável parte do serviço da dívida, o que, conjuntamente com a desvalorização cambial e o aumento do estoque da dívida junto à União referente a Lei nº 9.496/97 acarretaram considerável elevação do estoque total da dívida pública estadual.

As perspectivas projetadas de déficits orçamentários, primários e nominais em todos os anos do período de 2021 a 2024 sinaliza para uma trajetória no sentido da insustentabilidade das finanças públicas, isto é, para um contexto no qual o estado não tenha capacidade financeira para adimplir as suas despesas, cumprir as obrigações assumidas, manter o funcionamento da máquina pública e ofertar serviços e políticas públicas para a população.

Sob a ótica da dívida pública estadual, a trajetória entre 2013-2020 e a situação atual sinalizam no sentido da insustentabilidade das finanças públicas, com o Estado se encontrando numa situação precária de não pagamento de grande parte do serviço da dívida em virtude de liminares, que caso revogadas podem sujeitar o Estado a retomar a integralidade do pagamento do serviço e o pagamento do montante dos valores inadimplidos. Minas Gerais não dispõe de recursos para fazer frente ao restabelecimento do cumprimento dessas, de forma que tal ocorrência poderia precipitar o Estado para uma situação de insustentabilidade de suas finanças.

As alternativas vislumbradas nesse breve trabalho para propiciar um melhor equacionamento da situação crítica da dívida pública passam pela adesão ao Regime de Recuperação de Recuperação e pela renegociação dos valores inadimplidos em conformidade com o que dispõe o artigo 23 da Lei Complementar nº



178/2021, medidas que podem propiciar uma trajetória no sentido da sustentabilidade das finanças públicas estaduais.

## REFERÊNCIAS

BAHIA. **Glossário de Termos Orçamentários**. Versão 1.0. Salvador, 2012. Disponível em: <<http://www2.uesb.br/proreitorias/asplan/wp-content/uploads/Glossario-de-Termos-Orçamentarios.pdf>> Acesso em: 15 jun. 2021.

BARONE, Francisco Marcelo. **A Teoria Múltipla das Finanças Públicas Revisitada**. Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração – ANPAD. Campinas, 2001. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2001-gpg-421.pdf>> Acesso em: 25 jun. 2021.

BRASIL. Banco Central do Brasil – Bacen. **Focus, Relatório de Mercado: Expectativas de Mercado**, 30 de julho de 2021. Brasília, 2021 Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/content/focus/focus/R20210730.pdf>> > Acesso em: 2 ago. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-norma-1988-pl.html>>. Acesso em: 25 ago. 2021

BRASIL. **Lei complementar nº101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm). Acesso em 2 set. 2021.

BRASIL. **Lei complementar nº159, de 19 de maio de 2017**. Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares no 101, de 4 de maio de 2000, e no 156, de 28 de dezembro de 2016. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp159.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp159.htm)>. Acesso em 15 ago. 2021.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional – STN. **O que é dívida pública? Qual é o seu papel?** Brasília, 2021a. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/videos/a-divida-em-videos/2-o-que-e-a-divida-publica.pdf>>. Acesso em 03 mar. 2021.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional – STN. **Concessão de Garantias pela União**: Informações sobre a concessão de garantias pela União. Brasília, 2021b. Disponível em: <<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/divida-publica-federal/garantias-da-uniao/concessao-de-garantias-pela-uniao>> Acesso em 28 ago. 2021.

BRASIL. Secretaria Tesouro Nacional. **Manual para Instrução de Pleitos (MIP)**. Brasília, DF, 2021c. Disponível em: <[https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:40167](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:40167)> Acesso em: 1º set. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. **Glossário de Termos Orçamentários** Brasília, 2021. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario>> Acesso em 23 abr. 2021.

COSTA, Camila Brehm da; RAUPP, Fabiano Maury; TEZZA, Rafael. **Endividamento público**: uma proposta de mensuração para municípios brasileiros a partir da elaboração de um constructo. Revista Contabilidade Vista & Revista, v. 30, n. 1, p. 123-153, jan./abr. 2019. Belo Horizonte: Universidade de Minas Gerais, 2019. Disponível em <<https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/4896>> Acesso em 02 abr. 2021.

CRUZ, Thiago Leite; Valente José, MATLABA; José Aroudo, MOTA; Victor Gustavo Rocha, NYLANDER. **Sustentabilidade e Finanças Públicas**: aplicação da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais em Canaã dos Carajás. Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, ano 1, n. 02, p. 69-81, jul./dez. 2019. Belo Horizonte, 2019. Disponível em <<https://revcontext.tce.go.gov.br/index.php/context/article/view/37>> Acesso em 25 mai. 2021.

DE MELLO, Gilmar Ribeiro de; SLOMSKI, Valmor. **O Endividamento dos Estados Brasileiros**: verificação da situação utilizando a Análise Multivariada de Dados. Contabilidade Vista & Revista, [S. l.], v. 19, n. 1, p. 11-35, 2009. Disponível em: <<https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/345>> Acesso em 11 mai. 2021.

FERREIRA, Cris Líria de Oliveira. **Evolução da dívida pública do estado do Rio Grande do Sul, uma análise histórica das contas públicas de 1970 até 2008**. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria, 2016.

FONSÊCA, Augusto César de Carvalho. **A Emenda Constitucional nº95 como mecanismo de revitalização do regime de metas fiscais**. Cadernos de Finanças Públicas, v. 17, n. 1, p. 1-64, 11 mar. 2020. Brasília, 2020. Disponível em: <<https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/cadernos/article/view/31>> Acesso em 05 jun. 2021

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Produto Interno Bruto de Minas Gerais**: relatório anual: 2010-2013. Belo Horizonte: FJP, 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Produto Interno Bruto de Minas Gerais**: relatório anual: 2014. Belo Horizonte: FJP, 2016.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **Produto Interno Bruto de Minas Gerais**: 2015. Belo Horizonte: FJP, 2017.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **Produto Interno Bruto de Minas Gerais**: 2016. Belo Horizonte: FJP, 2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **Produto Interno Bruto de Minas Gerais: 4º Trimestre de 2017**. Belo Horizonte: FJP, 2018.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **Produto Interno Bruto de Minas Gerais: 4º Trimestre de 2018**. Belo Horizonte: FJP, 2019.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **4º trimestre de 2020**: O resultado do Produto Interno Bruto de Minas Gerais em 2020. Belo Horizonte: FJP, 2021. Disponível em: < [http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/15.04\\_Inf.-CCR\\_PIBMG\\_IVtrim\\_01\\_2021.pdf](http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/15.04_Inf.-CCR_PIBMG_IVtrim_01_2021.pdf)> Acesso em 26 mai. 2021.

GARSELAZ, Paulo da Silva. **Dívida Pública**: uma abordagem teórica, um relato histórico e o caso do Rio Grande do Sul. 2000. Dissertação (Pós Graduação em Administração) – Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000. Disponível em: < <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/3820/000344102.pdf?sequence=1> >. Acesso em: 20 abr.2021.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas**: teoria e prática no Brasil. 4ª edição revista e atualizada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011

GIL. A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4º edição. São Paulo: Editoras Atlas, 2002.

MATTOS, César. Aspectos Teóricos da Dívida Pública: Aplicações para o Brasil. In: MENDONÇA, Félix (Rel.). **A Dívida Pública Brasileira**. Série cadernos de altos estudos Brasília: Plenarium, 2005.

MINAS GERAIS. Anexo I Metas Fiscais - **Lei Estadual nº 23.685**, de 07 de agosto de 2020. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para 2021, orienta a elaboração do Orçamento, trata da administração da dívida, operações de crédito e alterações na legislação tributária, além de metas a serem atingidas pela execução dos programas do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG). Belo Horizonte, MG, 2020a. Disponível em: <<https://mediaserver.almg.gov.br/acervo/513/968/1513968.pdf>>. Acesso em 12 ago. 2021.

MINAS GERAIS. Anexo I Metas Fiscais - **Lei Estadual nº 23.831**, de 28 de julho de 2021. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da lei orçamentária para o exercício de 2022. Belo Horizonte, MG, 2021a. Disponível em: < <http://www.planejamento.mg.gov.br/pagina/planejamento-e-orcamento/lei-de-diretrizes-orcamentarias-ldo/lei-de-diretrizes-orcamentarias>> Acesso em 25 ago. 2021.

MINAS GERAIS. Anexo II Riscos Fiscais - **Lei Estadual nº 23.831**, de 28 de julho de 2021. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da lei orçamentária para o exercício de 2022. Belo Horizonte, MG, 2021b. Disponível em: < <http://www.planejamento.mg.gov.br/pagina/planejamento-e-orcamento/lei-de-diretrizes-orcamentarias-ldo/lei-de-diretrizes-orcamentarias>> Acesso em 25 ago. 2021.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais. **Boletim da Dívida Pública Estadual - Dezembro de 2020**. Minas Gerais, 2021c. Disponível em: < <http://www.fazenda.mg.gov.br/tesouro-estadual/divida-publica/boletins-da-divida-publica/Dezembro-de-2020/>> Acesso em 1º mar. 2021.

MINAS GERAIS. **Demonstrativo Simplificado do Relatório Resumido da Execução Orçamentária**: Orçamento Fiscal, janeiro a dezembro 2013. Diário do Executivo, Edição Extra, Minas Gerais, 30 jan. 2014, p. 81 e 82.

MINAS GERAIS. **Demonstrativo Simplificado do Relatório Resumido da Execução Orçamentária**: Orçamento Fiscal, janeiro a dezembro 2014. Diário do Executivo, Edição Extra, Minas Gerais, 30 jan. 2015, p. 29 e 30.

MINAS GERAIS. **Demonstrativo Simplificado do Relatório Resumido da Execução Orçamentária**: Orçamento Fiscal, janeiro a dezembro 2015. Diário do Executivo, Edição Extra, Minas Gerais, 29 jan. 2016, p. 71 e 72.

MINAS GERAIS. **Demonstrativo Simplificado do Relatório Resumido da Execução Orçamentária**: Orçamento Fiscal, janeiro a dezembro 2016. Diário do Executivo, Edição Extra, Minas Gerais, 30 jan. 2017, p. 22 e 23.

MINAS GERAIS. **Demonstrativo Simplificado do Relatório Resumido da Execução Orçamentária**: Orçamento Fiscal, janeiro a dezembro 2017. Diário do Executivo, Edição Extra, Minas Gerais, 30 jan. 2018, p. 23.

MINAS GERAIS. **Demonstrativo Simplificado do Relatório Resumido da Execução Orçamentária**: Orçamento Fiscal, janeiro a dezembro 2018. Diário do Executivo, Edição Extra, Minas Gerais, 30 jan. 2019, p. 20.

MINAS GERAIS. **Demonstrativo Simplificado do Relatório Resumido da Execução Orçamentária**: Orçamento Fiscal, janeiro a dezembro 2019. Diário do Executivo, Minas Gerais, 30 jan. 2020, p. 20.

MINAS GERAIS. **Demonstrativo Simplificado do Relatório Resumido da Execução Orçamentária**: Orçamento Fiscal, janeiro a dezembro 2020. Diário do Executivo, Minas Gerais, 29 jan. 2021, p. 20.

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual nº 47.101**, de 05 de dezembro de 2016. Decreta situação de calamidade financeira no âmbito do Estado. Belo Horizonte, MG, 2016. Disponível em: < [https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?ano=2016&numero=47101&tipo=DEC&aba=js\\_textoOriginal](https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?ano=2016&numero=47101&tipo=DEC&aba=js_textoOriginal)>. Acesso em 12 ago. 2021.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais. **Relatório Anual de Sustentabilidade do Endividamento - 2019**. Minas Gerais, 2020b. Disponível em: <<http://www.fazenda.mg.gov.br/tesouro-estadual/divida-publica/relatorio-anual-de-sustentabilidade-do-endividamento/2019/>> Acesso em 1º mar. 2021.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais. **Relatório Quadrimestral – 3º Quadrimestre de 2020**. Minas Gerais, 2021d. Disponível em: <

<http://www.fazenda.mg.gov.br/tesouro-estadual/divida-publica/relatorio-quadrimestral-da-divida/3-quadrimestre-de-2020/>> Acesso em 25 jul. 2021.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Romeu Zema anuncia o fim do parcelamento dos salários.** Belo Horizonte, 2021e. Disponível em: <<http://www.seplag.mg.gov.br/noticia/governador/07/2021/romeu-zema-anuncia-o-fim-do-parcelamento-dos-salarios/>> Acesso em 25 jul. 2021.

NESI, Nazareno. **Finanças Públicas.** 2ª Edição – 1ª Reimpressão. Florianópolis: IFSC, 2010. Disponível em: Disponível em: <<https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/206380/2/CST%20GP%20-%20Financas%20p%C3%BAblicas%20-%20MIOLO.pdf>> Acesso em 22 Jun. 2021.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **As finanças do governo de Minas: esticando a corda do endividamento.** ANAIS do Seminário de Diamantina, 2014. Disponível em: <<https://diamantina.cedeplar.ufmg.br/2014/site/arquivos/as-financas-do-governo-de-minas--esticando-a-corda-do-endividamento.pdf>> Acesso em 25 Jul. 2021.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; GONTIJO, Cláudio. **Dívida Pública do Estado de Minas Gerais: A Renegociação necessária.** Belo Horizonte: 2012..

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **Economia e política das Finanças Públicas no Brasil: um guia de leitura.** 1. Ed., 1. Reimpressão. São Paulo: Editora Hucitec, 2012.

REAL, Milena Clara Fagundes do. **A renegociação da dívida de minas gerais com a união: uma análise por meio da projeção de cenários.** Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo, Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <<http://monografias.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/2269>> Acesso em 15 mai. 2021.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Demonstrativos Fiscais 9ª Edição.** Brasília, DF, 2019. Disponível em: <[https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1249:03-06-05-01-tabela-6-demonstrativo-dos-resultados-primario-e-nominal&catid=630&Itemid=675](https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=1249:03-06-05-01-tabela-6-demonstrativo-dos-resultados-primario-e-nominal&catid=630&Itemid=675)> Acesso em: 25 de jul. de 2021.

SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de. **Dívida Pública: a experiência brasileira.** Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009.

TJMG. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Acordo AMM e Estado: crescem as adesões.** Belo Horizonte, 2019a. Disponível em: <<https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/acordo-amm-e-estado-crescem-as-adesoes-1.htm#.YRGGfYySkdU>> Acesso em: 25 de jul. de 2021.

TJMG. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Acordo entre Estado e AMM tem adesão de 812 municípios.** Belo Horizonte, 2019b. Disponível em:

<<https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/acordo-entre-estado-e-amm-tem-adesao-de-812-municipios.htm#.YRGGelySkdU>> Acesso em: 25 de jul. de 2021.

TJMG. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Presidente Gilson Lemes busca devolução dos depósitos judiciais com o governo de Minas.** Belo Horizonte, 2019b. Disponível em: < <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/presidente-gilson-lemes-busca-devolucao-dos-depositos-judiciais-junto-ao-governo-de-minas-8A80BCE577D0E4A60177D52A21FA3CFE.htm#.YRGKY4ySkdW>> Acesso em: 25 de jul. de 2021.

UNIÃO EUROPEIA. **Sustentabilidade das Finanças Públicas.** Semestre Europeu – Ficha Temática: 22 nov. 2017. Bruxelas, 2017. Disponível em: < [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/european-semester\\_thematic-factsheet\\_public-finance-sustainability\\_pt.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_public-finance-sustainability_pt.pdf)> Acesso em 17 out. 2020

ZILLOTTO, Guilherme Antonio. **Dois séculos de dívida pública:** a história do endividamento público brasileiro e seus efeitos sobre o crescimento econômico (1822-2004). São Paulo: Editora Unesp, 2011.