

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Paula Guelman Davis

**APLICAÇÃO DOS RECURSOS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO CONTRATADOS  
PELO ESTADO DE MINAS GERAIS JUNTO AOS BANCOS NACIONAIS ENTRE  
2012 E 2016**

Belo Horizonte  
2017

Paula Guelman Davis

**APLICAÇÃO DOS RECURSOS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO CONTRATADOS  
PELO ESTADO DE MINAS GERAIS JUNTO AOS BANCOS NACIONAIS ENTRE  
2012 E 2016**

Monografia apresentada ao Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Orientadora: Isabella Virgínia Freire Biondini

Belo Horizonte  
2017

D261a Davis, Paula Guelman.  
Aplicação dos recursos de operações de crédito contratados pelo estado de Minas Gerais junto aos bancos nacionais entre 2012 e 2016 / Paula Guelman Davis. – 2017.  
[11], 125 f. : il.

Monografia de conclusão de curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2017.

Orientadora: Isabella Virgínia Freire Biondini  
Bibliografia: f. 124-132

1. Receita pública – Minas Gerais. 2. Concessão de Crédito – Minas Gerais. 3. Investimento público – Minas Gerais. I. Biondini, Isabella Virgínia Freire. Título.

CDU 336.1/.5(815.1)

Paula Guelman Davis

Aplicação dos Recursos de Operações de Crédito contratados pelo Estado de Minas Gerais junto aos Bancos Nacionais entre 2012 e 2016.

Monografia apresentada ao Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Área de Concentração: Finanças Públicas.

**Aprovada na Banca Examinadora**

*Isabella V. Freire Biondini*

---

Prof.<sup>a</sup> Mestre Isabella Virgínia Freire Biondini, Orientadora, Fundação João Pinheiro.

*Reinaldo Carvalho de Moraes*

---

Prof. Mestre Reinaldo Carvalho de Moraes, Avaliador, Fundação João Pinheiro.

*Silvio Jr.*

---

Prof. Doutor Sílvio Ferreira Júnior, Avaliador, Fundação João Pinheiro.

Belo Horizonte, 20 de junho de 2017

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, pelo zelo e por sempre me mostrarem a importância do empenho e do esforço.

À minha mãe, Elizabeth, pelo constante incentivo e por sempre me ajudar e me apoiar.

Ao meu pai, Clodoveu, pelo carinho, pelas valiosas conversas e por ser meu exemplo de profissional, sempre organizado e comprometido.

Ao meu irmão, Alexandre, a quem admiro desde pequena pelo seu esforço e dedicação a tudo.

Ao João Pedro, pela tranquilidade, companhia, torcida e motivação constantes.

Aos meus avós (Marta, Marcos – in memoriam, Catharina e Clodoveu), Tetê, tios e primos cuja convivência sempre me proporcionou grandes aprendizados.

À equipe da CEOC/SEPLAG. Ao meu tutor Antônio Amabile, pelo esforço em me manter na equipe ao longo desses quase dois anos. Ao João Victor Rezende, por me auxiliar nos primeiros momentos deste trabalho. À equipe de Prestação de Contas, Rinara, Cássia, Juliana, Bruna e Matheus, pela amizade e pelo grande exemplo.

À equipe da SCPPO/SEPLAG, especialmente ao Leandro Pereira, pelas orientações que guiaram este trabalho.

À equipe da SCGOV/SEF, principalmente ao Osmar Teixeira de Abreu, a quem tive o prazer de conhecer durante este trabalho. Agradeço pelo apoio e auxílio nas várias etapas que levaram à elaboração desta monografia.

À minha orientadora, Isabella, pelo auxílio, prontidão, disponibilidade e atenção em todos os momentos. Obrigada por me guiar com esmero durante este trabalho.

Aos meus amigos da FJP, em especial Ana Maria, Lucas e Letícia, pela companhia e pelos momentos de desabafo e descontração. Aos meus amigos do colégio por estarem sempre presentes.

Por fim, ao Clube Atlético Mineiro, cujas equipes e resultados me ensinaram a importância de acreditar no impossível e lutar para alcançar objetivos elevados.

*“No que diz respeito  
ao empenho, ao  
compromisso, ao  
esforço, à dedicação,  
não existe meio termo.  
Ou você faz uma coisa  
bem feita ou não faz”.*  
Ayrton Senna

## RESUMO

O presente trabalho busca analisar a aplicação dos recursos de operações de crédito contratados pelo estado de Minas Gerais junto a bancos nacionais (Banco do Brasil, BNDES e Caixa Econômica Federal) no período de 2012 a 2016. Em um contexto de altos níveis de endividamento, o estado se encontra dependente da contratação de recursos para realizar investimentos públicos. Esses recursos, apesar de serem classificados como receitas, geram endividamento futuro, o que requer extrema atenção dos dirigentes. Por isso, este trabalho se propõe a investigar em quais setores foram aplicados os recursos provenientes das operações de crédito. A partir do histórico do endividamento de Minas Gerais, foi possível notar que os altos índices de dívida pública são resultado de anos de uso descontrolado dos recursos públicos, que acabaram impactando em todos os governos até hoje. Os resultados da pesquisa mostram a predominância do setor de Transportes e Obras Públicas, comprovando a intenção do governo em promover o crescimento da economia do estado. No entanto, não existem relatórios que permitem avaliar o retorno econômico, financeiro e social dos investimentos nesse setor de forma a verificar se, de fato, a contratação desses recursos não irá causar impactos irreversíveis no orçamento público mineiro. Este trabalho propõe uma análise inédita das operações de crédito, com foco em sua aplicação e não somente em seus impactos na dívida pública.

Palavras-Chave: Operações de Crédito. Orçamento Público. Endividamento de Minas Gerais. Investimentos Públicos.

## **ABSTRACT**

The purpose of this study is to characterize and analyze the application of resources from credit operations obtained by the state of Minas Gerais from Brazilian banks (Banco do Brasil, BNDES and Caixa Econômica Federal), between 2012 and 2016. In a context of high debt, the public sector depends on external sources for financing public investment. Even though these resources are classified as public revenue, resorting to them generates future debt, which calls for extreme caution from state leaders. Therefore, this research aims to investigate in which government sectors these resources were applied. Analyzing the history of Minas Gerais finances, we show the high levels of debt are the result of many years of uncontrolled use of public resources, with dire consequences for all governments until today. The results of the research show the predominance of the Transportation and Public Works sector. This shows the government's intention to promote economic growth. However, there are no official reports that assess the economic, financial and social returns of these investments. Such reports would be instrumental to verify whether credit operations resources could cause irreversible effects on the public budget of Minas Gerais. This study presents a novel analysis of credit operations, concentrating on their application and impacts, instead of focusing only on their impact on public debt.

**Keywords:** Credit Operations. Public Budget. Minas Gerais Public Debt. Public Investment.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Instrumentos de Planejamento e Orçamento de Minas Gerais.....	80
Figura 2 – Visão Integrada da Estratégia do Governo de Minas Gerais, PMDI 2011-2030....	86
Figura 3 - Objetivo Geral, Eixos e Dimensões do PMDI 2016-2027, Governo do Estado de Minas Gerais.....	90
Figura 4 – Metodologia utilizada para o atendimento dos objetivos do trabalho, Minas Gerais, 2017 .....	97

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Resumo dos conceitos apresentados pelo artigo 29 da Lei Complementar nº101 de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), Brasil, 2001 .....	51
Quadro 2 - Limites do Endividamento Estadual: Principais Resoluções do Senado (1975-1995), Brasil, 1996 .....	58
Quadro 3 - Medidas adotadas para controlar as finanças e endividamento dos governos subnacionais, Brasil, 1995-2000.....	65
Quadro 4 – Estratégias do Duplo Planejamento adotadas no Choque de Gestão, Minas Gerais, 2003-2004.....	80
Quadro 5 – Pleitos aprovados pela STN para a contratação de operações de crédito contratuais pelo estado de Minas Gerais, 2012-2016.....	102
Quadro 6 – Áreas de aplicação legalmente autorizadas das operações de crédito contratadas junto aos bancos nacionais, Governo do Estado de Minas Gerais, 2012-2016.....	106

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Dívida Contratual da Administração Direta com o Tesouro Nacional, por estados: 2000/2016.....	68
Tabela 2– Execução Orçamentária do Setor Público, Governo do Estado de Minas Gerais, 1998-2002.....	76
Tabela 3 – Resultados orçamentários e operações de crédito, Governo do Estado de Minas Gerais, 2003-2010 .....	83
Tabela 4 – Operações de Crédito contratadas junto aos bancos nacionais pelo Governo do Estado de Minas Gerais, 2012-2016.....	88

Tabela 5 – Percentual das Operações de Crédito em relação à Receita Corrente Líquida, Governo do Estado de Minas Gerais, 2003-2016.....	92
Tabela 6 – Execução Orçamentária das Receitas de Capital, Governo do Estado de Minas Gerais, 2012-2016 .....	101
Tabela 7 – Comparação do valor executado pago das operações de crédito contratadas junto aos bancos nacionais com o valor dos investimentos públicos, Governo do Estado de Minas Gerais, 2012-2016 .....	108
Tabela 8 – Composição da execução dos recursos relativos a Transportes e Obras Públicas por unidade orçamentária, Governo de Minas Gerais, 2012-2016 .....	113
Tabela 9 - Composição da execução dos recursos relativos a Segurança Pública por unidade orçamentária, Governo de Minas Gerais, 2012-2016.....	116

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 – Receita das operações de crédito, Governo do Estado de Minas Gerais, 1998-2002 .....	77
Gráfico 2 – Comportamento da Receita Corrente Líquida, Governo do Estado de Minas Gerais, 2003-2010 .....	82
Gráfico 3 – Evolução da dívida contratual e da dívida consolidada líquida, Governo do Estado de Minas Gerais, 2003-2010.....	84
Gráfico 4 – Participação da execução orçamentária das operações de crédito nas receitas de capital, Governo do Estado de Minas Gerais, 2011-2014 .....	87
Gráfico 5 - Participação da execução orçamentária das operações de crédito nas receitas de capital, Governo do Estado de Minas Gerais, 2015-2016 .....	91
Gráfico 6 – Comportamento do percentual da Dívida Consolidada Líquida em relação à Receita Corrente Líquida, Governo do Estado de Minas Gerais, 2003-2016 .....	93
Gráfico 7 - Comportamento do percentual da despesa com pessoal em relação a Receita Corrente Líquida, Governo do Estado de Minas Gerais, 2003-2016 .....	94
Gráfico 8 – Percentual das categorias das Receitas de Capital em relação ao montante total, Governo do Estado de Minas Gerais, 2012-2016.....	101
Gráfico 9 – Planejamento e Execução de gastos com fonte 25 (operações de crédito contratuais), Governo do Estado de Minas Gerais, 2012-2016.....	103

Gráfico 10 – Representatividade das operações de crédito internas em relação ao montante total executado pago das operações contratuais, Governo do Estado de Minas Gerais, 2012-2016 .....	104
Gráfico 11 – Representatividade das operações de crédito dos bancos nacionais em relação aos investimentos públicos, Governo do Estado de Minas Gerais, 2012-2016.....	105
Gráfico 12 – Percentual de execução dos recursos de operações de crédito nacionais por setor de governo - Minas Gerais, 2012 a 2016* .....	110
Gráfico 13 - Valor executado pago das operações de crédito nacionais por setor de governo, Governo de Minas Gerais, 2012-2016* .....	112
Gráfico 14 – Comportamento da execução de recursos com o setor de Transportes e Obras Públicas, Governo do Estado de Minas Gerais, 2012-2016 .....	113
Gráfico 15 – Percentual de execução dos recursos de operações de crédito nacionais por setor de governo com exceção de Transportes e Obras Públicas, Governo do Estado de Minas Gerais, 2012-2016* .....	115
Gráfico 16 - Percentual de execução dos recursos de operações de crédito nacionais por setor de governo com exceção de Transportes e Obras Públicas, Governo do Estado de Minas Gerais, 2016* .....	116

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ADIN</b>	Ação Direta de Inconstitucionalidade
<b>AI-5</b>	Ato Institucional nº 5
<b>ARO</b>	Antecipação de Receita Orçamentária
<b>BC</b>	Banco Central
<b>BDMG</b>	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
<b>BEMGE</b>	Banco do Estado de Minas Gerais
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desenvolvimento
<b>BiRD</b>	Banco Mundial para a América Latina
<b>BNDES</b>	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
<b>CBMMG</b>	Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais
<b>CEMIG</b>	Companhia Energética de Minas Gerais
<b>CEOC</b>	Coordenação de Execução das Operações de Crédito
<b>CMN</b>	Conselho Monetário Nacional
<b>CRC</b>	Conta de Resultado a Compensar
<b>Credireal</b>	Banco de Crédito Real de Minas Gerais
<b>DCL</b>	Dívida Consolidada Líquida
<b>DEOP</b>	Departamento de Obras Públicas do Estado de Minas Gerais
<b>DER</b>	Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais
<b>DFL</b>	Dívida Fiscal Líquida
<b>DLSP</b>	Dívida Líquida do Setor Público
<b>DPOF</b>	Decreto de Programação Financeira e Orçamentária
<b>FAOP</b>	Fundação de Arte de Ouro Preto
<b>FAS</b>	Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Nacional
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>FNDU</b>	Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Humano
<b>FPE</b>	Fundo de Participação dos Estados
<b>FPM</b>	Fundo de Participação dos Municípios
<b>FUNTRANS</b>	Fundo Estadual de Desenvolvimento de Transportes
<b>GERAES</b>	Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado
<b>ICMS</b>	Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal de Comunicação
<b>IEPHA</b>	Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais
<b>IFI</b>	Instituição Fiscal Independente
<b>IGP-DI</b>	Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna
<b>II PND</b>	II Plano Nacional de Desenvolvimento
<b>INSS</b>	Instituto Nacional do Seguro Social
<b>IPCA</b>	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
<b>IPVA</b>	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
<b>JPOF</b>	Junta de Programação Orçamentária e Financeira
<b>LDO</b>	Lei de Diretrizes Orçamentárias
<b>LFTE</b>	Letra Financeira do Tesouro Estadual

<b>LOA</b>	Lei Orçamentária Anual
<b>LRF</b>	Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101 de 04 de maio de 2000)
<b>MASP</b>	Modernização na Administração de Serviços e Sistemas de Pessoal
<b>NFSP</b>	Necessidades de Financiamento do Setor Público
<b>PAC PREVENÇÃO</b>	Programa de Aceleração do Crescimento - Plano de Gestão de Risco e Resposta a Desastres Naturais
<b>PAEG</b>	Plano de Ação Econômica do Governo
<b>PCMG</b>	Polícia Civil de Minas Gerais
<b>PDI I</b>	I Programa de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais
<b>PDI II</b>	II Programa de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais
<b>PDMG</b>	Programa de Desenvolvimento de Minas Gerais
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PMDI</b>	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
<b>PMMG</b>	Polícia Militar de Minas Gerais
<b>PPAG</b>	Plano Plurianual de Ação Governamental
<b>PROINVESTE</b>	Programa de Apoio ao Investimento dos Estados e Distrito Federal
<b>PROIR</b>	Programa de Infraestrutura Rodoviária
<b>PVL</b>	Pedido de Verificação de Limites e Condições
<b>QDD</b>	Quadro de Detalhamento de Despesas
<b>RCL</b>	Receita Corrente Líquida
<b>SADIPEM</b>	Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios
<b>SAREM</b>	Secretaria de Articulação dos Estados e Municípios
<b>SCCG</b>	Superintendência Central de Contadoria Geral
<b>SCPPO</b>	Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária
<b>SEDS</b>	Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais
<b>SEF</b>	Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais
<b>SEPLAG</b>	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais
<b>SEPLAN</b>	Secretaria de Planejamento
<b>SES</b>	Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais
<b>SEST</b>	Secretaria de Controle de Empresas Estatais
<b>SETOP</b>	Secretaria de Obras Públicas do Estado de Minas Gerais
<b>SIAFI</b>	Sistema Integrado de Administração Financeira
<b>STF</b>	Supremo Tribunal Federal
<b>STN</b>	Secretaria do Tesouro Nacional
<b>TBF</b>	Taxa Básica Financeira
<b>TCEMG</b>	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
<b>UFIR</b>	Unidade Fiscal de Referência

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>RECEITA PÚBLICA .....</b>	<b>19</b>
<b>2.1</b>	<b>Classificação da Receita Pública .....</b>	<b>21</b>
2.1.1	<i>Receitas Correntes .....</i>	<i>23</i>
2.1.2	<i>Receitas de Capital .....</i>	<i>25</i>
2.1.2.1	<i>Operações de Crédito.....</i>	<i>27</i>
2.1.2.1.1	<i>A Contratação das Operações de Crédito.....</i>	<i>29</i>
2.1.2.1.2	<i>Os Limites Legais das Operações de Crédito Internas .....</i>	<i>31</i>
2.1.2.1.3	<i>As Condições para a Contratação de Operações de Crédito Internas .....</i>	<i>33</i>
<b>3</b>	<b>DESPESA PÚBLICA .....</b>	<b>37</b>
<b>3.1</b>	<b>Classificação da Despesa Pública.....</b>	<b>38</b>
3.1.1	<i>Despesas Correntes.....</i>	<i>41</i>
3.1.2	<i>Despesas de Capital.....</i>	<i>42</i>
3.1.2.1	<i>Investimentos Públicos .....</i>	<i>43</i>
<b>4</b>	<b>ESGOTAMENTO DA CAPACIDADE DE FINANCIAMENTO DOS ESTADOS ...</b>	<b>45</b>
<b>4.1</b>	<b>Dívida Pública.....</b>	<b>45</b>
4.1.1	<i>Efeitos Econômicos da Dívida Pública.....</i>	<i>47</i>
4.1.2	<i>Classificações da Dívida Pública .....</i>	<i>48</i>
<b>4.2</b>	<b>O Histórico do Endividamento dos Estados.....</b>	<b>51</b>
4.2.1	<i>Década de 60: O ingresso dos estados ao mercado de crédito .....</i>	<i>52</i>
4.2.2	<i>Década de 70: As primeiras limitações à dívida e o acesso ao crédito fácil .....</i>	<i>54</i>
4.2.3	<i>Década de 80: A primeira crise de financiamento dos entes estaduais .....</i>	<i>59</i>
4.2.4	<i>Década de 90: As tentativas de controle da dívida dos estados.....</i>	<i>64</i>
4.2.5	<i>Anos 2000: O novo regime das finanças públicas estaduais.....</i>	<i>66</i>
<b>5</b>	<b>HISTÓRICO DO ENVIDAMENTO E DA CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO EM MINAS GERAIS.....</b>	<b>70</b>
<b>5.1</b>	<b>O Histórico da Dívida Pública em Minas Gerais.....</b>	<b>71</b>
5.1.1	<i>1995 – 1998: O Governo de Eduardo Azeredo.....</i>	<i>72</i>
5.1.2	<i>1999 – 2002: O Governo de Itamar Franco .....</i>	<i>74</i>
5.1.3	<i>2003 – 2010: O Governo de Aécio Neves .....</i>	<i>78</i>
5.1.4	<i>2011 – 2014: O Governo de Antônio Anastasia .....</i>	<i>84</i>
5.1.5	<i>2015 – 2018: O Governo de Fernando Pimentel.....</i>	<i>89</i>
<b>5.2</b>	<b>Análise geral do cumprimento dos limites legais referentes às operações de crédito</b>	<b>92</b>
<b>6</b>	<b>METODOLOGIA.....</b>	<b>96</b>
<b>7</b>	<b>ANÁLISE DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO EM MINAS GERAIS (2012-2016) .</b>	<b>100</b>
<b>7.1</b>	<b>Panorama Geral das Operações de Crédito.....</b>	<b>100</b>
<b>7.2</b>	<b>Operações contratadas por Minas Gerais junto aos bancos nacionais .....</b>	<b>105</b>

<b>7.3 Aplicação das Operações de Crédito (2012-2016)</b> .....	<b>108</b>
7.3.1 <i>O Setor de Transportes e Obras Públicas</i> .....	112
7.3.2 <i>Aplicação de recursos em Segurança Pública</i> .....	114
7.3.3 <i>Percepção geral acerca da aplicação dos recursos de operações de crédito entre 2012 e 2016</i> .....	117
<b>8 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>119</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>124</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>133</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Atualmente, em um contexto de crise econômica e de crises dos sistemas político, previdenciário, prisional, entre outros, as dificuldades de financiamento do setor público têm se tornado destaque. As receitas públicas fiscais não estão sendo capazes de financiar todos os gastos necessários para que os entes federados consigam honrar seus compromissos com instituições financeiras, atender as demandas da sociedade e, ainda, realizar investimentos para garantir crescimento econômico.

Diante desse contexto, tem se tornado necessária a busca por alternativas de financiamento das atividades governamentais. Uma dessas alternativas é a contratação de empréstimos, intitulados *operações de crédito*, junto a bancos e organismos financeiros nacionais e internacionais.

As operações de crédito, portanto, são receitas contratadas pelo setor público que permitem o financiamento de programas governamentais quando a arrecadação do Estado se mostra insuficiente. Mesmo integrando as receitas no orçamento público, essas operações contribuem efetivamente para o aumento da dívida pública, pois devem ser pagas com juros e encargos após o período de carência estabelecido nos contratos. Sendo assim, um percentual dos orçamentos futuros será certamente comprometido para o pagamento desses empréstimos. Isso requer um cuidado dos agentes públicos no que tange à aplicação desses recursos, uma vez que o ente precisa não só voltar a crescer, como apresentar e sustentar contas públicas equilibradas para conseguir pagar essa dívida sem prejudicar o atendimento às necessidades da população.

Geralmente a contratação de empréstimos visa o financiamento de investimentos públicos, classificados como despesas de capital no orçamento público. Por isso, as operações de crédito são classificadas como receitas de capital, pois visam à formação ou aquisição de um bem de capital. Além dessas, existem as despesas correntes, que devem ser financiadas por receitas correntes, voltadas para o financiamento de atividades e programas rotineiros do ente.

Dada a conjuntura econômica e política crítica do setor público, os recursos advindos das operações de crédito são extremamente importantes para financiar investimentos e para manter a máquina funcionando. Para contratá-los, é necessário que o estado cumpra

uma série de restrições e obedeça a algumas condições. A principal delas é intitulada “Regra de Ouro”, e está presente na Constituição de República de 1988, em seu artigo 167, inciso III. A regra proíbe que operações de crédito, classificadas como receitas de capital, sejam utilizadas para financiamento de despesas correntes. O objetivo principal é garantir que esses empréstimos sejam usados principalmente para financiar despesas de capital.

Este trabalho propõe investigar como Minas Gerais está utilizando os recursos provenientes de operações de crédito, destacando os setores de governo e as atividades que receberam mais recursos ao longo dos últimos anos, no período de 2012 a 2016. A execução dessas operações requer extrema atenção e cuidado, pois gerará dívida que comprometerá os recursos próprios do governo no futuro.

Atualmente, o estado de Minas Gerais mantém seis contratos de financiamento com os bancos nacionais Banco do Brasil, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Caixa Econômica Federal. Junto ao Banco do Brasil, são contratadas as operações do Programa de Desenvolvimento de Minas Gerais (PDMG) e do Programa de Infraestrutura Rodoviária (PROIR). Com o BNDES contrataram-se o Programa de Desenvolvimento Integrado I (PDI I), o Programa de Desenvolvimento Integrado II (PDI II) e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento dos Estados e do Distrito Federal (PROINVESTE). A Caixa Econômica Federal, por sua vez, financia o Programa de Aceleração do Crescimento – Plano Nacional de Gestão de Risco e Resposta a Desastres Naturais (PAC Prevenção). Essas seis operações apoiam diversas áreas como segurança e infraestrutura.

No atual cenário de crise econômica, e conseqüentemente, de receitas insuficientes, os recursos provenientes de operações de crédito têm grande importância para financiar projetos voltados para o desenvolvimento do estado. Existem algumas visões econômicas, como o Keynesianismo, que defendem a atuação do Estado para a promoção de desenvolvimento e estabilização da economia. Por isso, é importante compreender a aplicação das operações de crédito.

Atualmente, não existem avaliações sistemáticas da aplicação desses recursos e dos seus impactos na economia do estado. A pesquisa permitirá, portanto, observar como se deu a tomada de decisões do uso das operações em investimentos públicos, se existe algum

setor de governo que foi priorizado e comparar a distribuição dos recursos ao longo do período de 2012 a 2016.

Para responder a essa problemática, estabeleceu-se, como objetivo geral, investigar de que forma os recursos das operações de crédito contratadas pelo Estado de Minas Gerais junto aos bancos nacionais estão sendo distribuídos setorialmente ao longo do período de 2012 a 2016. Para este trabalho buscaram-se dados em relação à execução de recursos provenientes dos credores internacionais, mas não foram encontrados dados padronizados e confiáveis. Logo, optou-se por focar na análise das operações de crédito internas.

Para auxiliar nessa investigação, foram formulados três objetivos específicos:

- a) Levantar e apresentar o histórico do endividamento público que levou à necessidade de contratação das operações de crédito pelo estado de Minas Gerais.
- b) Traçar um panorama geral do montante de operações de crédito no período de 2012 a 2016, de forma a compará-lo com os valores de receita de capital do estado e de investimentos públicos realizados, além de confrontar o planejamento dos gastos desses recursos com a sua real execução.
- c) Verificar a conformidade das operações de crédito nacionais contratadas no período de 2012 a 2016 com a sua finalidade bem como os resultados dos empreendimentos financiados, a partir da documentação necessária para sua contratação.

Para cumprimento desses objetivos, além de pesquisas bibliográficas e documentais sobre o tema, foram coletados dados junto ao Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) em relação ao montante executado pago com recursos das operações de crédito (fonte 25 no orçamento público). A base de dados permitiu a classificação do dispêndio desses recursos, de maneira a identificar a hegemonia do setor de Transportes e Obras Públicas no período.

Sendo assim, este trabalho se divide em oito capítulos. Esta introdução é o primeiro deles. O segundo e terceiro capítulos buscam trazer uma revisão bibliográfica do tema, a partir da definição de conceitos e legislações relevantes. O Capítulo 2 traz conceitos e classificações de receita pública, com um enfoque mais detalhado nas operações de crédito e no aparato legal que regula a contratação, os limites e as condições desses recursos. No

Capítulo 3 são abordados os conceitos de gastos públicos, em especial os investimentos públicos. O Capítulo 4, por sua vez, discorre sobre os conceitos e impactos econômicos trazidos pela dívida pública além de trazer o histórico que levou ao esgotamento da capacidade de financiamento dos estados. Essa situação fez com que os entes subnacionais passassem a ficar dependentes da contratação de operações de crédito para serem capazes de financiar investimentos públicos. O Capítulo 5 cumpre um dos objetivos específicos e traz esse histórico do endividamento público focado em Minas Gerais, que levou à necessidade da contratação de operações pelo Estado mineiro. O Capítulo 6 apresenta a metodologia utilizada na realização da pesquisa para cumprimento do objetivo geral do trabalho. O Capítulo 7 analisa o cenário e a aplicação dos recursos de operações de crédito contratadas junto aos bancos nacionais no período 2012 a 2016 de forma a responder à problemática deste estudo. O Capítulo 8 traz as conclusões obtidas com a realização deste trabalho, além de propostas de melhorias no processo de contratação e gestão dos recursos de operações de crédito.

## 2 RECEITA PÚBLICA

Nas finanças públicas, o orçamento é o instrumento que permite aos entes públicos o controle contínuo de suas receitas, despesas e dívidas. Conforme classificado por Oliveira (2012), o orçamento brasileiro é construído de forma *mista*, uma vez que cabe ao Poder Executivo definir planos e programas de governo que serão, posteriormente, aprovados ou não pelo Poder Legislativo. A escolha em relação aos gastos que serão realizados e a determinação sobre os meios de financiá-los são baseadas não só em critérios econômicos, mas também políticos. O orçamento permite que a sociedade decida, por meio de representantes políticos eleitos, a destinação dos recursos públicos. Ele possui um importante elemento de negociação, a qual se dá numa arena política aonde são travados debates sobre as ações do Estado.

Diante disso, é possível perceber que o orçamento público permite que a situação financeira do Estado seja avaliada comparando-se os montantes de receita e despesa. Se esses valores estiverem iguais, o orçamento será considerado neutro ou equilibrado. Se apresentarem seu montante de receita superior ao montante de despesa, decorrente de um aumento de arrecadação ou de diminuição dos gastos governamentais, o orçamento será superavitário (ENAP, 2013). Se o volume de despesas superar o de receitas, ele será deficitário, o que pode ser considerado um indicativo de que os recursos do momento estão insuficientes para o Estado cumprir suas funções e, assim, seus gastos e mecanismos de financiamento deverão ser revistos (OLIVEIRA, 2012).

Uma das etapas de construção do orçamento público consiste na previsão da arrecadação do Estado, ou seja, das receitas públicas. Aguiar (2006) conceitua as receitas públicas como sendo os recursos financeiros necessários para os entes públicos realizarem suas atividades, com o objetivo de atender as demandas da sociedade. No entanto, existe uma falta de consenso em relação ao que considerar como recurso arrecadado pelo Estado.

Por isso, para alguns teóricos<sup>1</sup>, a receita pública possui dois tipos de definição, a *lato sensu* e a *stricto sensu*. Em sentido amplo, a receita pública abrangeria todo e qualquer recurso que entra nos cofres públicos, destinado a permitir que o Estado cumpra suas funções e pague as despesas públicas, sem importar a natureza econômica ou jurídica dessa

---

<sup>1</sup> Oliveira (2012) e Dalton *apud* Giacomoni (2012), por exemplo, apresentam e discutem ambos os conceitos.

arrecadação. Em sentido estrito, a receita pública incluiria somente aqueles recursos que integram de maneira definitiva o patrimônio público, não implicando em posteriores devoluções ou baixas patrimoniais. Sendo assim, financiamentos e empréstimos, por implicarem em posterior devolução, e venda de bens imóveis e móveis, por provocarem baixa patrimonial, não podem ser enquadrados na categoria de receita pública e são considerados como movimentos de fundos. Também são enquadrados nessa categoria recebimentos de cauções e de outros depósitos semelhantes (AGUIAR, 2006). A definição *stricto sensu* é a mais utilizada para o estudo das receitas públicas. Ela foi adotada pelo Manual de Procedimentos de Receita Pública aprovado pela Portaria Conjunta nº 02, de 08 de agosto de 2007, da Secretaria do Tesouro Nacional e da Secretaria de Orçamento Federal<sup>2</sup>.

No âmbito da Contabilidade Pública, a receita é composta por ingressos financeiros utilizados para cobrir as despesas dos entes públicos. Ela não possui caráter devolutivo. Por isso, classifica-se a receita orçamentária em efetiva e não-efetiva, dependendo dos efeitos que produz no Patrimônio Líquido<sup>3</sup> da entidade. A receita efetiva é aquela em que a entrada de recursos financeiros provoca alterações na situação líquida patrimonial. Já a receita não-efetiva é aquela que não implica em alterações no patrimônio do ente (CASTRO; GARCIA, 2008).

Com o advento da Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964, em seus artigos 11 (§ 4º) e 57, determinou-se que o conceito de receita pública abrangeria todo ingresso de dinheiro nos cofres públicos que fosse destinado ao pagamento de despesas públicas, podendo alterar o patrimônio público tanto quantitativa quanto qualitativamente (AGUIAR, 2006). Sendo assim, legalmente, adotou-se a definição *latu sensu* da receita pública.

O Estado, para financiar seus gastos, não se restringe às receitas provenientes da cobrança de tributos e contribuições sociais e econômicas. Para isso, ele conta com outras receitas provenientes da exploração de atividades econômicas pelos seus órgãos e unidades orçamentárias; do aproveitamento do seu patrimônio por meio de juros, aluguéis e dividendos; das transferências oriundas de pessoas jurídicas, físicas ou de outras unidades governamentais; da alienação de seus bens; e da dívida contratada, contabilizada como

---

<sup>2</sup> Segundo esse Manual, a receita pública “é um termo utilizado mundialmente pela contabilidade para evidenciar a variação positiva da situação líquida patrimonial resultante do aumento de ativos ou da redução de passivos de uma entidade.” (BRASIL, 2007, p. 14)

<sup>3</sup> Para o Conselho Federal de Contabilidade é possível definir o Patrimônio Líquido a partir da equação básica da Contabilidade, que mostra que esse é o somatório dos bens e direitos subtraídas as obrigações (BRASIL, 2008).

operações de crédito no orçamento (OLIVEIRA, 2012). A importância dessa discussão é a consideração das operações de crédito, objeto de estudo deste trabalho, como receita pública.

## **2.1 Classificação da Receita Pública**

As receitas públicas podem ser classificadas de acordo com vários critérios. Para os objetivos desse trabalho, serão destacados apenas os mais conhecidos, que, segundo Aguiar (2006), são os que informam sobre a natureza das fontes das receitas públicas, a regularidade dos fatos geradores delas, a possibilidade de alteração do patrimônio público e, por fim, a natureza econômica, regulamentada pela Lei nº 4.320/64, que será a mais utilizada.

De acordo com a natureza jurídica legal ou contratual de suas fontes, as receitas públicas podem ser consideradas originárias ou derivadas. As receitas originárias são arrecadadas por pessoas jurídicas de direito público, incluídas dentro de suas próprias fontes de receita, resultantes da exploração do patrimônio público, isto é, de seus próprios serviços e bens. As receitas derivadas são auferidas por entidades de direito público, também inseridas dentro de suas fontes de receitas. Diferentemente das originárias, elas são obtidas coercitivamente do patrimônio particular das pessoas de uma comunidade. Trata-se, portanto, de receitas obtidas por meio da instituição e arrecadação de tributos (impostos, taxas e contribuições de melhorias) autorizadas constitucionalmente (AGUIAR, 2006).

No que diz respeito à regularidade da ocorrência de seu fato gerador, as receitas podem ser intituladas como ordinárias ou extraordinárias. As receitas ordinárias são provenientes dos tributos, o que inclui taxas, impostos e contribuições de melhorias. Portanto, conforme destacado por Matias-Pereira (2009), pode-se afirmar que essas são fontes regulares e permanentes de recursos para o Estado realizar suas atividades financeiras. As extraordinárias, por sua vez, têm sua origem em fontes esporádicas, como impostos por motivos supervenientes como guerras, indenizações, doações e legados. Possuem caráter excepcional e temporário (AGUIAR, 2006).

Outra forma de classificar as receitas é em orçamentárias e extra-orçamentárias, conforme Manual de Procedimentos de Receita Pública aprovada pela Portaria Conjunta nº 02, de 08 de agosto de 2007 da Secretaria do Tesouro Nacional e da Secretaria de Orçamento Federal. Segundo o Manual, a Lei 4.320/64 utiliza desse critério para regulamentar os ingressos de recursos para os entes da federação. Nele, considera-se que as

receitas orçamentárias são os recursos arrecadados para aplicação exclusiva em programas e ações dos governos, que afetam o patrimônio público e precisam de autorização orçamentária. As receitas extra-orçamentárias, por outro lado, são recursos de terceiros que entram nas contas públicas, mas que não afetam o patrimônio porque devem ser devolvidos aos seus proprietários em tempo determinado, como por exemplo, receitas de restos a pagar, fiança, caução, entre outros.

Em relação às receitas orçamentárias, cabe destacar a classificação por fontes de recursos, que exercem um duplo papel na execução do orçamento dos entes públicos. Em relação à receita orçamentária, os códigos de fonte indicam a destinação dos recursos arrecadados para a realização das despesas orçamentárias. Para as despesas, mostram a origem dos recursos que estão sendo utilizados (BEZERRA FILHO, 2013). Por isso, o mesmo código é utilizado para controle das receitas e despesas. Essa classificação permite garantir que as receitas vinculadas por lei a finalidades específicas sejam efetivamente aplicadas em programas e ações ligados a elas (BRASIL, 2016).

Por fim, existe a classificação econômica, que decompõe as receitas públicas orçamentárias em receitas correntes e receitas de capital. Tais receitas, no orçamento público, financiam as variáveis macroeconômicas consumo e investimento, respectivamente (GIACOMONI, 2012). Essa classificação será utilizada para os fins deste trabalho e foi adotada pela Lei 4.320/64, em seu art.11, cuja redação foi dada pelo Decreto-Lei nº 1.939 de 1982:

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

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

§ 2º - São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinado a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente (BRASIL, 1964, p.3).

De maneira geral, de acordo com Machado Júnior e Reis (2008), as operações correntes são operacionais e, por isso, contribuem para o funcionamento das atividades do Estado sem gerar bens de capital. Sendo assim, ao se converterem em recursos dentro do mercado, já são consumidas.

As operações de capital, em contrapartida, são recursos complementares às receitas correntes. Elas são obtidas por meio da constituição de dívidas ou alienação de itens do ativo permanente, além da amortização de empréstimos e financiamentos concedidos a terceiros. Visam à formação ou aquisição de bens de capital, como construções e manutenções de rodovias, escolas, hospitais, dentre outras. Por isso, são consideradas receitas apenas na contabilidade pública, pois não alteram o patrimônio público do ente. Isso acontece porque, em contrapartida à entrada do recurso ocorre aumento do passivo devido à dívida assumida ou diminuição do ativo devido às alienações de um bem ou baixa do direito a adquirir um empréstimo (CASTRO; GARCIA, 2008). Esses recursos podem financiar as atividades operacionais do estado somente com autorização do Poder Legislativo.

### **2.1.1 Receitas Correntes**

As receitas correntes correspondem àquelas de natureza contínua, cuja origem é, principalmente, o poder de tributar do Estado (CRUZ *et. al.*, 2008). Os impostos arrecadados são advindos da obrigação social dos cidadãos de contribuir para a continuidade das ações da máquina pública. Como o produto dessa arrecadação não é vinculado a destinações exclusivas, ressalvadas as disposições do inciso IV do art. 167 da Constituição da República de 1988<sup>4</sup>, ele se encaixa no grupo das receitas correntes (MACHADO JÚNIOR; REIS, 2008).

Além das provenientes dos tributos, são consideradas correntes as receitas geradas pelos órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, que acabam sendo consumidas em gastos com manutenção de serviços públicos. O Estado também pode buscar receitas correntes em seu próprio patrimônio, como é o caso das concessões, permissões, valores imobiliários, juros, foros e laudêmios. Sendo assim, todas essas formas de arrecadação sustentam as despesas correntes, que se destinam a atividades estatais de caráter permanente (AGUIAR, 2006).

---

<sup>4</sup> O inciso IV do artigo 167 veda a vinculação de receitas de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição das arrecadações dos impostos (artigos 158 e 159), a alocação de recursos para ações e serviços públicos na área da saúde, para preservação e desenvolvimento do ensino e para realização de práticas da administração tributária (artigos 198, § 2º, 212 e 37, XXII) e a prestação de garantias às operações de crédito realizadas por antecipação de receita (artigo 165, § 8º e no §4º desse artigo) (BRASIL, 1988).

Dentro da categoria das receitas correntes, é importante ressaltar o conceito de Receita Corrente Líquida (RCL). O entendimento da RCL é dado pela Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu artigo 2º, IV:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

(...)

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição (BRASIL, 2000, p. 01).

Trata-se de um inciso de caráter contábil, que define o que é considerado como Receita Corrente Líquida e, nas alíneas, o que pode ser deduzido dela (MOTTA; FERNANDES, 2001). Os componentes da RCL podem ser obtidos por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA) de cada um dos entes, atualizados e revistos periodicamente por meio de portarias emitidas pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (CRUZ *et.al.*, 2014).

“O cálculo da RCL é essencial para o controle das finanças públicas, servindo de base para o enquadramento nos limites legais de endividamento estabelecidos pela LRF [...]” (FREITAS, 2014, p.22). Os dois principais indicadores desses limites, que influenciam direta ou indiretamente na dívida pública, são calculados a partir da RCL. Como um dos principais objetivos da LRF é controlar gastos e endividamento excessivos por parte dos entes federados, estipulou-se indicadores de limite de gastos com pessoal (60% da RCL para estados e municípios e 50% da RCL para a união) e também de dívida consolidada líquida, que se dá pela relação de 1,2 entre ela e a RCL (BRASIL, 2006). Os conceitos de dívida pública serão apresentados e analisados no capítulo 4 deste trabalho.

### 2.1.2 *Receitas de Capital*

As receitas de capital correspondem aos recursos financeiros que provêm do comprometimento dos patrimônios dos entes e de doações realizadas por pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para pagamento das despesas de capital, que incluem investimentos, inversões financeiras e transferências de capital (AGUIAR, 2006).

Trata-se de recursos complementares às receitas correntes, pois dão suporte ao pagamento das despesas públicas. Esses recursos são obtidos por meio da criação de dívidas ou alienação de elementos do ativo permanente, assim como amortização de financiamentos e empréstimos concedidos a terceiros (CASTRO; GARCIA, 2008). Conforme exposto pelo § 4º do artigo 11 da Lei 4.320/64, estão incluídas nessa categoria de receita as operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital e outras receitas de capital.

É importante destacar que a aplicação dos recursos de capital possui algumas restrições. A principal delas trata sobre a impossibilidade das receitas de capital advindas das operações de crédito serem utilizadas para o financiamento de despesas correntes. Essa limitação é conhecida como Regra de Ouro e está prevista na Constituição da República de 1988, em seu artigo 167, inciso III:

Art. 167: São vedados:

(...)

III – a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo com maioria absoluta (BRASIL, 1988, p. 53).

O objetivo da Regra de Ouro é assegurar que empréstimos e financiamentos sustentem apenas despesas de capital. Por ser uma receita esporádica, que não pode ocorrer com frequência, ela deve se destinar ao pagamento de despesas que tenham a mesma natureza, ou seja, que não sejam constantes. Sendo assim, esse dispositivo veda que as operações de crédito sejam utilizadas para o pagamento de despesas correntes, como, por exemplo, gastos com pessoal (COSTA *et. al.*, 2009). É uma vedação apenas parcial, tendo uma ressalva na norma, que de maneira expressa cria a possibilidade das operações de crédito serem aprovadas pelo poder legislativo para o pagamento das despesas correntes.

Na mesma linha do art. 167, inciso III, a LRF em seu artigo 12 reescreve o estabelecido nesse dispositivo, limitando um pouco mais a Regra de Ouro da Constituição de 1988:

Art. 12 - .....

§ 2º O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária. (Vide ADIN 2.238-5) (BRASIL, 2000, p. 5).

Pode-se notar que, o § 2º do artigo citado se assemelha à Regra de Ouro da Constituição de 1988, porém é mais restritivo. O texto constitucional permite que a realização de operações de crédito seja superior às despesas de capital, desde que seja aprovada pela maioria absoluta do Poder Legislativo mediante abertura de créditos adicionais suplementares ou especiais. O § 2º do artigo 12 da LRF não menciona essa possibilidade (FIGUEIRÊDO; NÓBREGA, 2002).

Sendo assim, partidos políticos representativos no Congresso Nacional entraram com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) perante o Supremo Tribunal Federal (STF) com o objetivo de questionar a constitucionalidade de alguns artigos da LRF. Dentre eles, o § 2º do artigo 12, pois, segundo a argumentação presente na ADIN nº 2238 (cuja sessão plenária se deu no dia 09 de maio de 2002), ele estaria sobrepondo a exigência do artigo 167, inciso III da Constituição da República. O STF acatou a argumentação e suspendeu a eficácia do artigo da LRF, conforme trecho abaixo:

Lei Complementar nº 101/2000. Interpretação conforme a Constituição.

XXI - Art. 12, § 2º: medida cautelar deferida para conferir ao dispositivo legal interpretação conforme ao inciso III do art. 167 da Constituição Federal, em ordem a explicitar que a proibição não abrange operações de crédito autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo (BRASIL, 2002, p. 25).

Além dessas restrições, existe ainda a do artigo 44 da LRF, cujo objetivo é chamar atenção para o resguardo do patrimônio público:

Art. 44. É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos (BRASIL, 2000, p. 16).

Esse artigo se insere na Seção II da LRF, destinada à preservação do patrimônio público e visa disciplinar a destinação dos recursos proveniente da alienação de

bens patrimoniais. A única possibilidade de aplicação desses recursos de receitas de capital em despesas correntes é nos regimes de previdência social, se autorizada por lei. Essa lei, por sua vez, se originaria da necessidade de formar ou consolidar fundos de previdência social necessários para arcar com o crescente número de aposentadorias do setor público (CRUZ, *et.al.*, 2014). Essa restrição se apoia no artigo 249 da Constituição da República com redação dada pela Emenda Constitucional nº 20/98, que autoriza a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a criar “fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e a administração desses fundos.” (BRASIL, 1988, p.67).

Para atender aos objetivos desse trabalho, serão enfatizadas, dentro das receitas de capital, aquelas provenientes de operações de crédito.

### **2.1.2.1 Operações de Crédito**

As operações de crédito podem ser conceituadas como transações financeiras utilizadas pelo Estado, junto a instituições financeiras, bancárias ou à bolsa de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, com o objetivo de obter recursos necessários para realizar investimentos, classificados como Despesas de Capital (AGUIAR, 2006). A LRF também apresenta um conceito para essas operações, em seu artigo 29, III:

Art.29 Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

(...)

III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros (BRASIL, 2000, p.11).

O conceito trazido pela LRF, como se pode perceber, é bastante amplo. As operações de crédito tradicionais se caracterizam pela existência de contratos de financiamento, empréstimo ou mútuo. A Lei Complementar incluiu nesse conceito as operações assemelhadas, como a compra de bens ou serviços, o arrendamento mercantil e as operações de derivativos financeiros, cujas operações podem ser realizadas com instituições não financeiras. Por isso, existem operações que, ocasionalmente, não podem ser caracterizadas como operações de crédito pelo sistema financeiro mas se enquadram na

definição do artigo 29, III. Sendo assim, cabe ao Ministério da Fazenda verificá-las e classificá-las (BRASIL, 2017).

Além disso, existem operações que, mesmo não sendo consideradas operações de crédito em sentido estrito, foram equiparadas a elas por força da legislação já que representam compromissos financeiros considerados relevantes pelo legislador (BRASIL, 2017). Sendo assim, o artigo 29, III da LRF deve ser considerado juntamente com o § 1º do artigo 3º da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, que estabelece as seguintes equiparações para as operações de crédito:

Art. 3º .....

§ 1º Equiparam-se a operações de crédito:

I - recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação; assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de títulos de crédito;

II - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços (BRASIL, 2001, p. 1).

Existem também procedimentos equiparados às operações de crédito que não são considerados rotineiros no mercado financeiro. Esses foram expressamente vedados pelo artigo 37 da LRF, pois comprometem arrecadações futuras, obrigações que exigem o aval do ente da Federação e/ou valores carentes de autorização orçamentária (CRUZ *et. al.*, 2014).

Art. 37. Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados:

I - captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, sem prejuízo do disposto no § 7º do art. 150 da Constituição;

II - recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;

III - assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes;

IV - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a *posteriori* de bens e serviços (BRASIL, 2000, p. 14).

De acordo com a Lei 4.320/64, a LRF e a Resolução do Senado Federal nº 43/2001, as operações de crédito se dividem em operações que compõem a dívida flutuante e

operações que compõem a dívida fundada ou consolidada. Para ilustrar a primeira situação, têm-se as operações por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO). As operações que formam a dívida fundada ou consolidada são os contratos de operação de crédito de longo prazo cujo objetivo é a realização de obras e serviços públicos (BRASIL, 2017). Esses conceitos de dívida pública serão trabalhados no Capítulo 4.

As operações de crédito realizadas por ARO visam atender insuficiências de caixa durante o exercício financeiro. Elas devem, portanto, ser liquidadas, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano. Os outros tipos de operações são utilizados para cobrir desequilíbrios orçamentários ou financiar empreendimentos públicos, por meio de contratos ou emissão de títulos da dívida pública (BRASIL, 2017). A origem desses recursos pode ser interna, quando provenientes dentro do território nacional, ou externa, quando obtidos fora do país (GIACOMONI, 2012). Para fins deste trabalho, serão consideradas apenas as operações de crédito internas.

#### ***2.1.2.1.1 A Contratação das Operações de Crédito***

A Lei 4.320/64, no artigo 7º, § 2º, estabelece que a arrecadação estimada das operações de crédito será incluída na receita do ente somente quando forem autorizadas pelo Poder Legislativo. Somente assim o Poder Executivo estará juridicamente autorizado a executá-las no exercício. Esse dispositivo evita que os agentes públicos incluam em suas propostas estimativas de operações de crédito somente para encobrir déficits (MACHADO JÚNIOR; REIS, 2008).

Além disso, esta Lei optou “por considerar todas as operações de crédito como receitas de capital, já que, como regra geral, é aceitável endividar-se para a realização de investimentos” (GIACOMONI, 2012, p. 144). Elas também estão restritas ao montante das despesas de capital, desconsiderando as operações por ARO, mas considerando as vinculadas aos créditos adicionais suplementares e especiais, conforme determinado pela Regra de Ouro, estabelecida no art. 167, III da Constituição da República:

Art. 167: São vedados:

(...)

III – a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo com maioria absoluta (BRASIL, 1988, p.53).

A Regra de Ouro enfatiza a preocupação do legislador de evitar abusos e descontrole na utilização do recurso de terceiros. Por isso, a contratação de operações de crédito envolve uma série de regras e determinações, contidas na Constituição da República de 1988, na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Resolução nº 43 de 2001 do Senado Federal. É preciso que as operações sejam autorizadas de acordo com bases legais, econômicas e financeiras de forma que os compromissos possam ser cumpridos, em termos de principal e de juros, sem que o crédito do ente fique prejudicado (MACHADO JÚNIOR; REIS, 2008).

Para contratar operações de crédito, é necessário, primeiramente, cumprir as exigências estabelecidas no art. 32 da LRF. Esse dispositivo exige que o Ministério da Fazenda verifique o cumprimento dos limites e condições dos entes da Federação, inclusive das empresas controladas por eles, direta ou indiretamente (FREITAS, 2014).

A partir disso, o ente formalizará seu pleito por meio de parecer dos seus órgãos técnicos e jurídicos, de forma a demonstrar o custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e a existência de autorização, prévia e expressa, para a contratação na Lei Orçamentária em créditos adicionais ou lei específica. É obrigatório também certificar a inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos da operação, exceto em caso das antecipações de receita orçamentária (ARO) que são classificadas como receitas extra-orçamentárias, uma vez que serão pagas no mesmo exercício financeiro em que foram contratadas. Por fim, deverá apresentar observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal e obter autorização dele quando a operação for externa (FREITAS, 2014).

A partir disso, o ente poderá estabelecer contato com uma instituição financeira, agência de fomento ou outras instituições de crédito com o objetivo de negociar as condições da operação pretendida, atentando-se aos limites e condições previstos na

legislação vigente. A partir disso, a instituição financeira escolhida providenciará a regulamentação do crédito ao setor público<sup>5</sup> (BRASIL, 2017).

Uma vez cumpridas todas as exigências, a instituição financeira deve cadastrar o Pedido de Verificação de Limites e Condições (PVL) da operação no Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios (SADIPEM). Nele, deve ser apresentada toda a documentação necessária para que o pleito possa ser analisado. Os documentos incluem: a lei autorizativa da operação, o parecer do órgão jurídico, o parecer do órgão técnico, certidão do Tribunal de Contas, comprovante do encaminhamento das contas ao Poder Executivo (exclusivamente para municípios), o anexo 1 da Lei 4.320/64<sup>6</sup> preenchido (necessário até o dia 30 de março do exercício corrente) e minutas contratuais caso a operação de crédito tenha garantia com a União (BRASIL, 2017). Esse envio de documentação é expressamente regulado pelo artigo 21 da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal.

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) realiza uma análise prévia dos documentos encaminhados via SADIPEM e se manifesta no prazo de até dez dias úteis. É importante ressaltar que o início da análise documental está sujeito ao número de operações protocoladas no período. Logo, não há muita previsibilidade. Caso as informações colocadas no SADIPEM estiverem incompletas, a STN solicitará à instituição financeira ou ao ente interessado os documentos e informações necessários por meio de ofício e concederá o prazo de até 60 dias corridos para o encaminhamento desses. Se o prazo não for obedecido, o pleito poderá ser arquivado. É importante ressaltar que a STN pode solicitar documentos não previstos pela legislação caso considere necessário para a análise dos pleitos, conforme determinado pelo § 1º do artigo 25 da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal (BRASIL, 2017).

#### ***2.1.2.1.2 Os Limites Legais das Operações de Crédito Internas***

Segundo o Manual para Instrução de Pleitos elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional em 2017, a primeira limitação para a contratação de operações de crédito é

---

<sup>5</sup> Essa deverá ser feita a partir da Resolução nº 2.827/2001, estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional e operacionalizada pelo Banco Central do Brasil, que “consolida e redefine as regras para o contingenciamento do crédito ao setor público” (BRASIL, 2001, p. 1).

<sup>6</sup> Contém a demonstração de receitas e despesas conforme as categorias econômicas.

a Regra de Ouro (artigo 167, III da Constituição da República). O artigo 6º da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal estabelece critérios para a apuração das operações de crédito e das despesas de capital:

Art. 6º O cumprimento do limite a que se refere o inciso III do art. 167 da Constituição Federal deverá ser comprovado mediante apuração das operações de crédito e das despesas de capital conforme os critérios definidos no art. 32, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 1º Para fins do disposto neste artigo, verificar-se-ão, separadamente, o exercício anterior e o exercício corrente, tomando-se por base:

I - no exercício anterior, as receitas de operações de crédito nele realizadas e as despesas de capital nele executadas; e

II - no exercício corrente, as receitas de operação de crédito e as despesas de capital constantes da lei orçamentária.

§ 2º Não serão computados como despesas de capital, para os fins deste artigo:

I - o montante referente às despesas realizadas, ou constantes da lei orçamentária, conforme o caso, em cumprimento da devolução a que se refere o art. 33 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

II - as despesas realizadas e as previstas que representem empréstimo ou financiamento a contribuinte, com o intuito de promover incentivo fiscal, tendo por base tributo de competência do ente da Federação, se resultar a diminuição, direta ou indireta, do ônus deste; e

III - as despesas realizadas e as previstas que representem inversões financeiras na forma de participação acionária em empresas que não sejam controladas, direta ou indiretamente, pelos entes da Federação ou pela União.

§ 3º O empréstimo ou financiamento a que se refere o inciso II do § 2º, se concedido por instituição financeira controlada pelo ente da Federação, terá seu valor deduzido das despesas de capital.

§ 4º As operações de antecipação de receitas orçamentárias não serão computadas para os fins deste artigo, desde que liquidadas no mesmo exercício em que forem contratadas.

§ 5º Para efeito do disposto neste artigo, entende-se por operação de crédito realizada em um exercício o montante de liberação contratualmente previsto para o mesmo exercício.

§ 6º Nas operações de crédito com liberação prevista para mais de um exercício financeiro, o limite computado a cada ano levará em consideração apenas a parcela a ser nele liberada (BRASIL, 2001, p. 2).

O § 3º do artigo 32 da LRF, mencionado no *caput* do artigo citado, exclui da apuração das despesas de capital aquelas realizadas sobre a forma de empréstimo ou financiamento a contribuinte e também empréstimos e financiamentos concedidos por instituições financeiras controladas pelo ente federado (BRASIL, 2000).

A segunda limitação diz respeito ao montante global das operações de crédito realizadas. Esse não poderá ser superior a 16% da RCL em um exercício financeiro, conforme determinado na Resolução nº 43/2001 do Senado Federal em seu artigo 7º, I. Para operações de crédito com duração longa, isto é, com liberações de recursos previstas para mais de um exercício, o § 1º desse mesmo artigo estabelece que o limite será calculado a partir do cronograma anual de ingresso. A RCL, por sua vez, será projetada “mediante a aplicação de fator de atualização a ser divulgado pelo Ministério da Fazenda sobre a receita corrente líquida no período de 12 (doze) meses findos no mês de referência” (BRASIL, 2001, p.2). Esse fator é calculado por meio da média geométrica das taxas de crescimento real do PIB nacional nos últimos oito anos, conforme determinado pela Portaria nº 9/2017 da STN (BRASIL, 2017).

Existem também limites em relação ao dispêndio das operações de crédito. Esses estão formalizados na Resolução nº 43/2001 do Senado Federal em seu artigo 7º, II, que determina que o comprometimento com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, incluindo valores a desembolsar de operações de crédito contratadas e a contratar, não poderá ser superior a 11,5% da RCL por ano (BRASIL, 2017).

A Dívida Consolidada Líquida (DCL), que inclui o estoque proveniente das operações de crédito, por sua vez, segundo o artigo 7º, III da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal combinado com o artigo 3º da Resolução nº 40/2001 do Senado Federal, não poderá ultrapassar duas vezes (no caso dos Estados e do Distrito Federal) e um inteiro e dois décimos (no caso dos Municípios) das suas respectivas Receitas Correntes Líquidas (BRASIL, 2017).

Por fim, as operações contratadas por ARO, conforme o artigo 10 da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, não poderão apresentar saldo devedor superior a 7% da RCL (BRASIL, 2017).

#### ***2.1.2.1.3 As Condições para a Contratação de Operações de Crédito Internas***

O Manual para Instrução de Pleitos da Secretaria do Tesouro Nacional afirma que caso o ente não atenda aos requisitos mínimos definidos pela Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, mencionados na seção anterior, o processo de análise do pleito de contratação de operação de crédito será interrompido. Dessa forma, a verificação dos limites e condições para a operação pleiteada não será concluída.

A LRF e a Resolução nº 43/2001 do Senado Federal vedam a contratação de operações de crédito internas em oito situações. A primeira diz respeito aos limites de despesas com pessoal. Em seu artigo 19, a LRF veda que entes cuja despesa total com pessoal esteja superior aos limites de 50% da RCL, no caso da União e dos estados, e de 60% da RCL para os municípios em cada período de apuração contratem operações de crédito (BRASIL, 2017).

No artigo 20, esses limites são calculados por esfera de governo, também conforme percentuais da RCL. Se essas despesas ultrapassarem os limites previstos<sup>7</sup> e o ente não conseguir eliminar o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, ele será legalmente barrado de contratar operações de crédito (BRASIL, 2017).

A segunda situação se refere à contratação de uma operação que se equipare a operação de crédito. Caso os limites e condições dessa operação não tenham sido objeto de análise e parecer favorável pela STN, a contratação de operação de crédito interna é vetada (BRASIL, 2017).

A terceira situação envolve o § 3º do artigo 165 da Constituição da República, que obriga o Poder Executivo a publicar, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, um relatório resumido de execução orçamentária (BRASIL, 1988). Se os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não publicarem esse relatório no prazo, sofrerão a sanção prevista no artigo 51, § 2º da LRF que impede o ente de receber transferências voluntárias e contratar operações de crédito, com exceção às destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária até a regularização da pendência (BRASIL, 2017).

A quarta ocorrência se refere ao Relatório de Gestão Fiscal, cuja obrigatoriedade de emissão ao final de cada quadrimestre pelos titulares dos poderes e órgãos foi determinada pelo artigo 54 da LRF. O artigo 55 dessa mesma Lei especifica o conteúdo desse relatório, que inclui despesas com pessoal, dívidas consolidada e mobiliária, concessão de garantia, operações de crédito (incluindo as contratadas por ARO) e despesas com pagamento de juros da dívida pública. Caso os entes não publiquem esse relatório em até trinta dias após o encerramento de cada quadrimestre, sofrerão a mesma restrição prevista no

---

<sup>7</sup> Com exceção prevista no inciso III, § 3º do artigo 23 da LRF. Esse dispositivo permite que o ente contrate operações destinadas a refinarciar a dívida mobiliária e a reduzir as despesas com pessoal (BRASIL, 2000).

§ 2º do artigo 51 da LRF mencionada anteriormente. É importante ressaltar que aos municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes é facultativa a divulgação semestral do Relatório de Gestão Fiscal (BRASIL, 2017).

A sanção do § 2º do artigo 51 da LRF também se aplica caso os entes federados descumpram o § 1º do artigo 51 dessa mesma Lei, que os obriga a encaminhar suas contas para o Poder Executivo da União até dia 31 de maio (Estados) e 30 de abril (Municípios). Os Municípios devem encaminhar uma cópia de suas contas ao Poder Executivo de seus respectivos Estados (BRASIL, 2017).

Caso a operação de crédito configure violação aos acordos de refinanciamentos firmados com a União, sua realização será proibida pelo artigo 5º da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal (BRASIL, 2017). Ainda em relação a essa Resolução, o artigo 17 veda “a contratação de operação de crédito em que seja prestada garantia ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município por instituição financeira por ele controlada.” (BRASIL, 2001, p. 3).

Por fim, a última situação considerada pela STN para vedação da contratação das operações de crédito interna está prevista tanto no § 10º do artigo 40 da LRF quanto no § 4º do artigo 18 da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal. Esses dispositivos estabelecem que o ente tiver sua dívida honrada pela União ou pelo Estado por meio de garantia prestada em operação de crédito será impedido de contratar novos créditos ou financiamentos até a liquidação completa dessa dívida (BRASIL, 2017).

A contratação de operação de crédito por ARO também possui uma série de condições, previstas tanto na Resolução nº 43/2001 do Senado Federal quanto na LRF, como a não extrapolação do limite de valor fixado na lei autorizativa (artigo 22 da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal), a obrigatoriedade da taxa de juros ser inferior a uma vez e meia a Taxa Básica Financeira (TBF) vigente na data do encaminhamento do pleito (§ 4º do artigo 37 da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal) e a imprescindibilidade da liquidação da operação, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro do ano da contratação (artigo 38, II da LRF e artigo 14, II da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal). Além disso, esses dispositivos vedam a contratação dessas operações: antes do dia dez de janeiro de cada ano; enquanto existir operação da mesma natureza não resgatada integralmente; no último ano de mandato do Chefe do Poder Executivo; e se forem cobrados outros encargos além da taxa de juros prefixada ou indexada à TBF (BRASIL, 2017).

Caso a contratação das operações de crédito não atenda as exigências da LRF e das Resoluções 40 e 43 de 2001 do Senado Federal, exceto nos casos de operações de crédito externas e de dívida mobiliária, ela é considerada nula e a Administração deverá dar procedimento ao cancelamento dessa logo que seja constatada a ilegalidade. Se os recursos já tiverem sido recebidos, eles deverão ser devolvidos constando o valor principal da operação, sem considerar os juros e outros encargos financeiros (AGUIAR, 2006).

### 3 DESPESA PÚBLICA

Nos principais dispositivos legais que regulamentam as finanças públicas, LRF e Lei 4.320/64, não é exposto nenhum conceito legal sobre o que é despesa pública. A Lei 4.320/64 estabelece somente a classificação econômica das despesas e as subdivide em cinco subcategorias (AGUIAR, 2006). No entanto, com o advento da Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, essa discriminação da despesa proposta na Lei 4.320/64 foi atualizada, estabelecendo os conceitos de função, sub função, programa, projeto, atividade e operações especiais. Para melhor entendimento do tema, serão abordadas as perspectivas doutrinária-histórica e contemporânea. Posteriormente, será proposta uma definição de despesa pública *lato sensu* e *stricto sensu*.

Na história do capitalismo, durante um longo período, as despesas do governo eram consideradas improdutivas, mesmo sendo necessárias para o desenvolvimento da sociedade capitalista. A partir desse contexto, surge a ideologia liberal, que dominou o pensamento econômico até as primeiras décadas do século XX. Acreditava-se que o Estado causava redução do bem-estar social, pois desperdiçava grande parte das riquezas produzidas pela sociedade. Além disso, acreditava-se que o mercado privado era autossuficiente, capaz de se reequilibrar em caso de dificuldades. Sendo assim, defendia-se que o Estado deveria ter suas funções reduzidas, de forma a evitar ao máximo prejudicar a economia e a sociedade (OLIVEIRA, 2012). Ao Estado caberia, portanto, as funções de natureza eminentemente estatal, ou seja, que não poderiam ser executada por particulares, como segurança pública, fiscalização fazendária, entre outros (AGUIAR, 2006).

Com o término da Segunda Guerra Mundial, a qual deixou as economias dos países envolvidos em situação crítica, o pensamento keynesiano começou a ser difundido de tal forma que o Estado passou a ser considerado o centro do sistema econômico e social (OLIVEIRA, 2012). Além de demonstrar que o consumo não se opõe ao investimento, a nova corrente de pensamento afirmava que o produto nacional bruto era composto de duas frentes, uma relativa ao consumo e outra relativa à poupança. Caberia ao Estado investir seus recursos em obras públicas com o objetivo de reequilibrar a economia, gerando emprego e renda. A partir desse momento, as despesas públicas passaram a assumir um papel interventor na economia privada (AGUIAR, 2006).

A partir dessa contextualização, o conceito de despesa pública pode ser abordado tanto pelo seu aspecto financeiro quanto pela sua natureza econômica. A despesa pública, sob o ponto de vista financeiro, é o dispêndio realizado por ente público que gera diminuição ou permuta de bem patrimonial, que pode ou não depender de autorização orçamentária. Já sob a perspectiva econômica, a despesa pública corresponde à saída de dinheiro dos cofres públicos que, obrigatoriamente, reduz o patrimônio da instituição que realizou o gasto (AGUIAR, 2006).

Conforme o exposto na Lei 4.320/64, Machado Júnior e Reis (2008) propõem que a despesa pública seja conceituada sob um enfoque mais geral e sob um enfoque mais restrito. Em *lato sensu*, seriam as obrigações assumidas quando bens e serviços forem adquiridos por empenhos que serão posteriormente aplicados nas atividades das áreas de atuação do Estado. Já em *stricto sensu*, consideram somente as despesas reais ou custos realmente incorridos. Logo, as despesas se referem somente aos bens e serviços efetivamente consumidos e direcionados às atividades executadas do governo.

### **3.1 Classificação da Despesa Pública**

Segundo Aguiar (2006), as despesas públicas podem ser classificadas conforme o ente que as realiza, quanto à sua constância no serviço público, quanto ao mercado em que são executadas, quanto à necessidade de autorização orçamentária e quanto à sua categoria econômica.

Primeiramente, no que diz respeito ao ente que as realiza, as despesas públicas podem ser federais, estaduais, distritais ou municipais. Quanto à sua constância no serviço público, as despesas podem ser ordinárias, suplementares, especiais e extraordinárias. As primeiras são rotineiras e, por isso, mantêm o setor público funcionando e estão previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA). São conhecidas como créditos orçamentários. As segundas também estão previstas no orçamento, mas necessitam de um reforço em sua dotação orçamentária. São intituladas de créditos suplementares e devem ser autorizadas por lei e abertas por decreto do Poder Executivo. As despesas especiais, por sua vez, não costumam ser incluídas na LOA pois ocorrem mais raramente mediante a conveniência e oportunidade do administrador para realizá-las. Precisam, ainda, de autorização legislativa especial ou específica. São denominadas créditos especiais. Por fim, as despesas extraordinárias são aquelas geradas inesperadamente, o que dificulta previsões orçamentárias. Geralmente, são

gastos relativos a guerras, calamidades públicas e epidemias, sendo intitulados de créditos extraordinários (AGUIAR, 2006).

No que diz respeito ao mercado onde a despesa é realizada, ela pode ser interna ou externa. Caso a despesa se fizer dentro do mercado nacional pelo poder público, ela será interna. Se ela for feita fora do país, será externa. Quanto à autorização orçamentária, a despesa pode ser orçamentária ou extra-orçamentária. Ela será orçamentária quando está prevista na lei do orçamento e precisa de prévia autorização. As extra-orçamentárias, por sua vez, independem de autorização e da previsão na lei do orçamento, como por exemplo as saídas de numerários derivadas do pagamento ou recolhimento de depósitos e cauções, pagamento de restos a pagar, resgate de operações de crédito por antecipação de receita e saída de recursos transitórios (AGUIAR, 2006).

Por fim, existe a classificação econômica, regulamentada pela Lei 4.320/64, nos mesmos moldes da receita pública. Em seus artigos 12 e 13, a Lei 4.320/64 divide a despesa pública em despesas correntes e despesas de capital, e subdivide-as em despesas de custeio, transferências correntes, investimentos, inversões financeiras e transferências de capital. As duas primeiras pertencem ao grupo de despesas correntes e as restantes ao grupo de despesas de capital (AGUIAR, 2006).

No final da década de 1990, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão publicou a Portaria nº 42/99, que propôs uma nova categorização da despesa pública, que substituiu a estabelecida pela Lei 4.320/64. Esse dispositivo estabeleceu funções da despesa, embasadas nas competências e finalidades dos entes (CRUZ; MARQUES; FERREIRA, 2009).

Antes da promulgação da Portaria nº 42/99, utilizava-se a classificação funcional-programática, cuja estrutura de classificação apresentava dez funções, com dez subfunções cada. Em 1974, com a Portaria nº 9, de 28 de janeiro, essas funções foram ampliadas para dezesseis e as subfunções foram divididas em programas. Esses, por sua vez, foram divididos em subprogramas e esses em projetos e atividades. Mesmo com essas alterações, a classificação funcional-programática se tornou inviável, pois não permitia a estruturação de um orçamento capaz de apurar os resultados produzidos para a população (OLIVEIRA, 2012).

Nesse contexto, a classificação funcional definia as áreas beneficiadas com os gastos públicos, enquanto que a programática definia os objetivos deles. Como esses processos não eram padronizados pelas diferentes esferas de governo, ficou determinado que a classificação funcional assumiria esse papel, o que acabou tornando o gasto meramente classificatório, prejudicando a lógica do planejamento público. Por isso, introduziu-se a Portaria nº 42/99, que substituiu a classificação funcional-programática pela classificação funcional, que hoje possui vinte e oito funções, divididas em sub funções, obrigatórias para todas as unidades da federação (OLIVEIRA, 2012). Além disso, instituiu os conceitos de programa, projeto, atividade e operações especiais em seu artigo 2º:

Art. 2º Para os efeitos da presente Portaria, entendem-se por:

- a) Programa, o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual;
- b) Projeto, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo;
- c) Atividade, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;
- d) Operações Especiais, as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços (BRASIL, 1999, p. 1).

Os programas, e, portanto, os projetos e atividades, conforme estabelecido pelo artigo 3º dessa Portaria, são flexíveis para cada esfera de governo e devem ser definidos conforme os objetivos de cada uma. Sendo assim, com as mudanças trazidas em 1999, os programas deixam de ser meramente classificatórios e a classificação da despesa passa a permitir que prioridades de governo sejam identificáveis, possibilitando a construção de indicadores em relação à aplicação dos recursos. “Tornou-se possível obter elementos para traçar um retrato do governo que revele as suas prioridades nos campos econômico, social, regional, etc. e identificar os grupos, os setores econômicos e as regiões que mais dele se beneficiam” (OLIVEIRA, 2012, p. 142).

Para fins deste trabalho, serão detalhadas nas próximas seções as despesas correntes e de capital, categorias econômicas de classificação da despesa pública. Segundo Oliveira (2012), essa classificação resultou da importância que o conhecimento da situação

das contas públicas adquiriu, a partir do predomínio do pensamento keynesiano sobre o papel do Estado na economia<sup>8</sup>, para a avaliação da economia como um todo.

Nas finanças públicas, a análise da despesa pública por categorias econômicas é importante devido à possibilidade de classificá-las conforme seu grau de rigidez, que possibilita o estabelecimento da vulnerabilidade das finanças e os estrangulamentos existentes. Além disso, permite identificar, conforme o peso relativo de cada componente em seu total, quais deles exigem e são passíveis de ajustamento, principalmente no caso de desequilíbrios fiscais e financeiros do ente (OLIVEIRA, 2012).

### ***3.1.1 Despesas Correntes***

As despesas correntes podem ser conceituadas como gastos que “não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.” (BRASIL, 2016, p. 62). Segundo a Lei nº 4.320/64, as despesas correntes são compostas pelas despesas de custeio e pelas transferências correntes, ambas definidas pelo artigo 12:

§ 1º Classificam-se como Despesas de Custeio as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis.

§ 2º Classificam-se como Transferências Correntes as dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manifestação de outras entidades de direito público ou privado (BRASIL, 1964, p. 4).

No entanto, com a publicação da Portaria Interministerial nº 163 de 04 de maio de 2001, essa classificação foi alterada. Atualmente, as despesas correntes compreendem três grupos de despesa: Pessoal e Encargos Sociais, Juros e Encargos da Dívida e Outras Despesas Correntes.

O primeiro grupo, relativo a Pessoal e Encargos Sociais refere-se, segundo a Portaria nº 163/2001, a

Despesas orçamentárias com pessoal ativo, inativo e pensionistas, relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de

---

<sup>8</sup> Segundo Oliveira (2012), a aceitação e a difusão das ideias keynesianas ocorreram após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945).

Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, conforme estabelece o *caput* do art. 18 da Lei Complementar 101, de 2000 (BRASIL, 2001a, p. 04).

O segundo refere-se aos Juros e Encargos da Dívida, que são despesas orçamentárias referentes aos pagamentos de juros, comissões e outros encargos da dívida pública mobiliária e também das operações de crédito internas e externas contratadas (BRASIL, 2001a).

As Outras Despesas Correntes, por sua vez, correspondem a gastos com aquisição de materiais de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-transporte, auxílio-alimentação, dentre outras que não se classificam em nenhum dos outros grupos (BRASIL, 2001a).

O financiamento das despesas correntes deve ocorrer somente por receitas correntes. Nesse contexto, pode-se ressaltar novamente a vedação parcial trazida pela Regra de Ouro (artigo 167, inciso III) na Constituição da República de 1988. Ela impede que as receitas de capital, como as operações de crédito, sejam utilizadas para custear gastos correntes, ressalvados os pagamentos autorizados pelo Poder Legislativo.

### ***3.1.2 Despesas de Capital***

As despesas de capital são os gastos realizados pelo Estado dos quais se espera uma recompensa, por meio da entrada de um bem de capital de valor correspondente, no patrimônio da instituição que realizou a despesa (AGUIAR, 2006). Isso significa que a intenção das despesas de capital é adquirir bens de capital que contribuirão para a produção de bens e serviços e que serão incorporados no patrimônio público (MACHADO JÚNIOR; REIS, 2008). As despesas de capital podem ser classificadas como inversões financeiras, amortização de dívidas e investimentos.

As inversões financeiras não geram acréscimos na renda nacional, pois se referem a riquezas já existentes, resultando apenas na transferência de propriedades entre os agentes econômicos (OLIVEIRA, 2012). Elas são compostas por aquisição de imóveis, participações em constituição ou aumento de capital de entidades comerciais ou financeiras, aquisição de títulos representativos de capital de empresas, criação de fundos rotativos,

concessão de empréstimos e diversas inversões financeiras. Trata-se de meras transferências e não envolvem acréscimo de capital, diferentemente dos investimentos (PISCITELLI; TIMBÓ, 2010).

A amortização de dívidas se refere ao pagamento ou acordo de refinanciamento do principal e da atualização cambial ou monetária referente aos empréstimos solicitados, sejam eles contratuais ou mobiliários, internos ou externos. Essa despesa representa, portanto, o retorno de recursos anteriormente emprestados ao poder público (GIACOMONI, 2012).

As despesas com investimentos, por fim, estão diretamente ligadas à realização de obras públicas. Trata-se de uma contribuição dos governos para a formação bruta de capital fixo na economia. É importante ressaltar que essas despesas incluem as destinadas à aquisição de imóveis para sua realização, programas especiais de trabalho, obtenção de instalações, equipamentos e materiais permanentes e, ainda, participação na elevação ou constituição de capital de entidades ou empresas que não seja de caráter comercial ou financeiro (OLIVEIRA, 2012). Os investimentos serão detalhados na próxima seção, pois serão objeto de análise deste trabalho.

### **3.1.2.1 Investimentos Públicos**

Segundo Machado Júnior e Reis (2008), os investimentos públicos são despesas de capital que poderão gerar bens e serviços que, posteriormente, serão adicionados ao Produto Nacional. Os investimentos são sempre realizados e administrados visando um resultado. No caso das empresas privadas, trata-se do lucro. Já no caso dos entes públicos, o resultado é proporcionar bem-estar social.

O Estado brasileiro pode influenciar os níveis de investimento público de três formas distintas. Isso pode ocorrer por meio dos investimentos feitos com recursos orçamentários dos entes federados, das decisões de investimentos de empresas estatais não dependentes, isto é, cujo orçamento é independente dos orçamentos públicos tradicionais e através de financiamentos ofertados por órgãos públicos, principalmente bancos, à iniciativa privada (SANTOS, 2011).

Existe um debate acerca do significado do termo investimento público. Os contadores públicos acreditam que o conceito de investimento é aquele declarado na Lei 4.320/64, no art. 12:

§4º Classificam-se como investimentos as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro (BRASIL, 1964, p. 4).

Os macroeconomistas, por sua vez, defendem que investimentos são a formação bruta do capital fixo dos entes federados que se originam nas contas nacionais (FREITAS, 2014). Isso se justifica por estarem associados à realização de obras públicas pela administração pública. Por meio dessas despesas, o governo consegue contribuir para a geração de renda e, conseqüentemente, aumentar o Produto Interno Bruto (PIB). Para esse grupo, “todo investimento é feito para ser operado e produzir um resultado, sempre positivo. Na empresa privada esse resultado é o lucro; no Governo, o resultado esperado é o benefício social proporcionado às populações.” (MACHADO JÚNIOR; REIS, 2008, p. 51).

É possível perceber, portanto, que o conceito legal, defendido pelos contadores públicos, não enfatiza tanto nos resultados advindos dessas despesas quanto o conceito dos macroeconomistas. No entanto, cabe ressaltar que, diferentemente das inversões financeiras, analisadas no tópico anterior, os investimentos geram a criação de novas riquezas, o que acaba resultando em efeitos multiplicadores na economia que impactam na renda nacional (OLIVEIRA, 2012).

## **4 ESGOTAMENTO DA CAPACIDADE DE FINANCIAMENTO DOS ESTADOS**

Nos capítulos anteriores, foram apresentados os conceitos e os elementos da receita e despesa públicas. Quando a receita arrecadada pelo Estado por meio da cobrança de tributos é igual ou superior às suas despesas tem-se uma situação de superávit fiscal, isto é, de equilíbrio orçamentário. Por outro lado, se essas receitas forem menores que os gastos do Estado, tem-se um contexto de déficit fiscal ou desequilíbrio orçamentário, que exige que os governos busquem formas alternativas de financiamento. Essas formas podem ocorrer por meio da emissão de moeda (apenas na esfera federal), originando períodos de instabilidade combinados com a aceleração da inflação, ou por meio do aumento do endividamento, que pode levar ao comprometimento da saúde financeira do ente no futuro, o que o obrigaria a recorrer a emissões monetárias (OLIVEIRA, 2012).

A insustentabilidade das contas públicas se tornou um desafio comum de todos os entes governamentais. Para os fins deste trabalho, serão enfatizados os entes estaduais.

O crescente endividamento dos estados tem sido considerado um grave problema. Ao longo dos anos, constatou-se que as relações entre os entes e suas instituições reguladoras não conseguiram impedir que a dívida estadual tomasse proporções alarmantes (BRASÍLIA, 1996).

Essa seção visa, primeiramente, apresentar o conceito de dívida pública, seus efeitos econômicos e classificações. A partir disso, será apresentada uma análise histórica do processo de endividamento dos estados a partir do período do regime militar, pós-1964. Nesse contexto, os estados, devido às complexas relações intergovernamentais, principalmente no que diz respeito à descentralização de receitas e encargos, sofreram com um processo de endividamento e deterioração das contas públicas (REZENDE; CARNEIRO; REZENDE, 2014).

### **4.1 Dívida Pública**

Segundo Mendonça (2005), a dívida pública se origina em algum desequilíbrio no lado real da economia. Isso quer dizer que, em alguns contextos, o governo gastou mais do que arrecadou. Nos casos em que a despesa pública é maior do que a receita pública, o Estado acaba incorrendo em um fluxo deficitário, denominado déficit fiscal, que alimenta o estoque

da dívida. Essa situação acaba gerando uma necessidade de financiamento junto ao setor privado ou a instituições financeiras públicas (REZENDE, 2012).

Atualmente, utiliza-se a medida de cálculo dos resultados das contas do setor público intitulada de Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP). Esse resultado será negativo quando as contas se apresentarem superavitárias, e positivo quando as contas estiverem deficitárias, mostrando que há necessidade de financiamento. Cabe ressaltar que as NFSP são divulgadas em termos líquidos, na quais se exclui da sua apuração o refinanciamento das amortizações de empréstimos contratados anteriormente, em termos absolutos (montante de financiamentos contratados) e como proporção do Produto Interno Bruto (PIB) (OLIVEIRA, 2012).

Por isso, é importante entender alguns critérios de cálculo que impactam diretamente nas NFSP, ajustados de forma a captar e separar as consequências de algumas variáveis econômicas, como, por exemplo, a taxa de juros, o nível de preço e o nível de atividade econômica do ente (REZENDE, 2012).

No que diz respeito ao fluxo de receitas e despesas, pode-se calcular o déficit público de quatro formas: o déficit nominal, apurado pela diferença entre os gastos totais e as receitas totais do estado; o déficit primário, que se dá pela diferença entre os gastos não financeiros e as receitas não financeiras, excluindo-se o pagamento dos juros e amortizações da dívida e outras receitas e despesas financeiras; o déficit operacional, dado pela soma do déficit primário com o pagamento de juros reais, desconsiderando, portanto, os efeitos da correção monetária nos juros nominais da dívida pública; e, por fim, o déficit público de pleno emprego, estimado pela diferença entre gastos e receitas “sob a hipótese em que a economia estivesse operando em níveis normais de desemprego e de utilização da capacidade produtiva” (REZENDE, 2012, p. 274). Se algum dos resultados apresentar resultado negativo, significa que não há déficit.

Sendo assim, pode-se conceituar dívida pública como um compromisso de uma entidade com terceiros, gerada pelo desequilíbrio de receitas e despesas dessa entidade (SILVA; CARVALHO; MEDEIROS, 2009).

O serviço da dívida é formado pelas amortizações de seu capital e pelos seus encargos financeiros. Devido aos encargos, o recurso que o ente recebe não coincide, em prazo ou indexação, com o que ele tem que pagar no futuro. Sendo assim, a administração da

dívida pública acaba sendo o gargalo da sustentabilidade de muitos governos, pois é uma condicionante da capacidade de gasto público e da necessidade de gerar receitas públicas, trazendo consequências para variáveis econômicas importantes, como crescimento, juros, inflação, entre outras (MENDONÇA, 2005).

Além disso, é importante destacar que a credibilidade do governo é um fator muito importante para a administração da dívida. O nível de credibilidade impõe limitações na negociação com o mercado, uma vez que Estados detentores de baixa credibilidade acabam sendo obrigados a negociar prazos menores e com juros maiores (MENDONÇA, 2005).

#### ***4.1.1 Efeitos Econômicos da Dívida Pública***

A primeira forma de dívida pública historicamente conhecida foi a emissão de moeda, intitulada como cunhagem de metais nos sistemas de moeda-mercadoria. A partir do século XVIII, com a expansão da atividade bancária, o endividamento do Estado junto a bancos privados, realizado por meio de contratos de empréstimos ou da emissão em títulos de dívida mobiliária, foi se transformando em prática comum nos países capitalistas (KREGEL *apud* HERMANN, 2003).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, a dívida pública, inicialmente considerada como uma fonte excepcional de financiamento do Estado, se tornou um instrumento comum para a promoção de políticas públicas e para a gestão dos desequilíbrios das contas. A importância econômica dela foi crescendo devido à necessidade de expansão dos gastos públicos para a recuperação econômica dos países diretamente participantes do conflito (HERMANN, 2003).

Nesse contexto, começa a ser abordada a primeira perspectiva em relação à política fiscal e à dívida pública com o economista John Maynard Keynes em 1936. Para ele, em determinados cenários, o déficit público, resultado da intervenção estatal na atividade econômica, poderia se transformar em um instrumento capaz de amenizar as flutuações cíclicas do sistema capitalista e garantir o crescimento econômico em direção ao pleno emprego dos fatores de produção. Os empréstimos, portanto, são vistos como garantidores da lucratividade e da reprodução do sistema (OLIVEIRA, 2012). Sendo assim, as decisões de gastos, principalmente relacionadas aos investimentos, são determinantes para o ritmo da atividade econômica. Por isso, o gasto e o déficit públicos, no Keynesianismo, são

considerados instrumentos anticíclicos que, em conjunto com uma política monetária apropriada de juros baixos, são capazes de amenizar situações de desemprego, constantes nas economias de mercado (HERMANN, 2003). Caberia ao governo, portanto, aumentar os gastos em investimentos públicos nos períodos recessivos, de forma a contribuir para um aumento nos investimentos privados (FREITAS, 2014).

Na década de 1970, a conjuntura econômica mundial instável, marcada pela inflação e pelo desemprego, possibilitou o desenvolvimento de visões críticas à teoria keynesiana. A principal delas foi a teoria da equivalência ricardiana, que apontava a dívida pública como uma fonte de ineficiência alocativa, o que acabava resultando na ineficácia das políticas de equilíbrio fiscal baseadas na geração de déficits. Sendo assim, o déficit público não seria capaz de trazer nenhum tipo de vantagem em termos de crescimento econômico, pois impacta negativamente sobre o bem estar social a partir do momento em que gera um ônus da dívida a ser pago pelas futuras gerações. Por isso, recomendava-se a adoção de políticas fiscais de permanente equilíbrio orçamentário (HERMANN, 2003).

Atualmente, existe uma preocupação em relação à sustentabilidade da dívida pública. De maneira geral, uma dívida será considerada sustentável se o governo for capaz de pagá-la sem causar uma ruptura muito grande do consumo e do padrão de vida da população no futuro. Sendo assim, se o governo for julgado capaz de administrá-la, ele conseguirá renovar seus contratos de financiamento e pagar seus credores. Para que a dívida seja considerada sustentável, devem-se considerar algumas variáveis como seu tamanho (medido por meio da proporção da dívida em relação ao Produto Interno Bruto), sua composição (ou seja, seus tipos de títulos de remuneração), a credibilidade do governo, entre outras (MENDONÇA, 2005).

#### ***4.1.2 Classificações da Dívida Pública***

A dívida pública pode ser definida e classificada de diversas formas. Segundo Silva, Carvalho e Medeiros (2009), a classificação mais conhecida é a que distingue as dívidas bruta e líquida. A dívida bruta considera somente os passivos do governo. A líquida, por sua vez, desconta desses passivos os ativos que o governo possui.

A Dívida Bruta pode ser classificada quanto à sua origem, abrangência e natureza. No que tange à origem, essa pode ser classificada como interna, quando contratada

na moeda corrente do país, ou externa, se contraída em outras moedas. Quanto à sua abrangência, além do setor público, são considerados os conceitos de governo central (que inclui o Tesouro Nacional, o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e o Banco Central), governo federal (que abrange o Tesouro Nacional e o INSS) e governo geral (que considera os governos federal, estadual e municipal e as empresas estatais). Quanto à sua natureza, a Dívida Bruta pode ser contratual ou mobiliária. Ela será contratual quando se originar de um contrato, que caracterizará a dívida. Ela será mobiliária quando for gerada por meio da emissão de um título, o que faz com que ela possua certa autonomia em relação ao seu fato gerador (SILVA; CARVALHO; MEDEIROS, 2009).

A Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), por sua vez, pode ser conceituada como o total das obrigações do setor público não financeiro, que inclui as dívidas internas e externas (tanto mobiliárias quanto contratuais), os compulsórios, as operações compromissadas e a base monetária, subtraindo-se seus ativos financeiros junto aos agentes privados não financeiros e financeiros, públicos e privados. É o conceito mais utilizado para se acompanhar a sustentabilidade fiscal de um país, auxiliando na tomada de decisões de políticas econômicas (SILVA; CARVALHO; MEDEIROS, 2009). Em outras palavras, a DLSP:

É dada pela soma das dívidas interna e externa do setor público (governador, Estado e municípios e empresas estatais) junto ao setor privado, incluindo a base monetária e excluindo-se os ativos do setor público, tais como reservas internacionais, créditos com o setor privado e os valores das privatizações (REZENDE, 2012, p. 274).

Associado ao conceito de DLSP existe o conceito de Dívida Fiscal Líquida (DFL), que:

Corresponde à DLSP, excluindo-se o efeito dos passivos contingentes já reconhecidos e contabilizados (chamados “esqueletos”), das receitas de privatização e de outros itens que impactam o estoque da dívida no período sob análise, mas não representam fluxo advindo de esforço fiscal. A variação da Dívida Fiscal Líquida corresponde ao resultado fiscal nominal do período (SILVA; CARVALHO; MEDEIROS, 2009, p. 103).

A LRF, em seu Capítulo VII, Da Dívida e do Endividamento, também determina alguns conceitos em relação à dívida pública em seu artigo 29. O primeiro apresentado é o conceito de dívida pública consolidada ou fundada. Trata-se de obrigações financeiras assumidas por meio de contratos de operações de crédito com instituições

financeiras ou pela emissão de títulos da dívida pública que visam atender a obras e serviços públicos. Essas obrigações incluem operações realizadas pela instituição com prazo para amortização superior a doze meses. É um compromisso de longo prazo, com valor determinado previamente. (CRUZ, 1999 *apud* CRUZ *et. al.*, 2014).

Além disso, a dívida consolidada ou fundada pode ser interna e externa. A interna engloba as obrigações assumidas dentro do país, realizadas por meio da colocação de títulos do governo na economia e por contratos de financiamento, como, por exemplo, as Obrigações do Tesouro Nacional, Bônus Rotativos, Notas Promissórias do Tesouro, Letras do Tesouro, Apólices, entre outros. A externa, por sua vez, inclui títulos do governo e contratos de financiamento acordados fora do país (CRUZ *et. al.*, 2014).

Associado ao conceito de dívida pública consolidada, é importante ressaltar o conceito de dívida não consolidada ou fluante, que não está colocado de maneira explícita na LRF. Para o setor público, essa dívida consiste nas obrigações provenientes da despesa orçamentária, ou seja, aquela que é presente na Lei Orçamentária Anual (LOA). Ela possui duas origens principais: os restos a pagar<sup>9</sup> e os serviços da dívida, que incluem juros, encargos e amortizações (SILVA; CARVALHO; MEDEIROS, 2009).

Em seguida, apresenta-se o conceito de Dívida Pública Mobiliária, “representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios.” (BRASIL, 2000, p. 11). Segundo Cruz *et. al.* (2014), conforme tradição contábil, essa dívida, quando de curtíssimo prazo, integra a dívida fluante, caso contrário ela se agrega à dívida fundada. O refinanciamento da dívida mobiliária, conforme o inciso V do artigo 29 da LRF, é definido como a “emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária.” (BRASIL, 2000, p.11).

O artigo 29 da LRF aborda vários conceitos relacionados à dívida pública. O Quadro 1 ajuda a resumir e agregar todos os conceitos por ele definidos.

---

<sup>9</sup> De acordo com o artigo 36 da Lei nº 4.320/64, os restos a pagar correspondem às despesas que foram empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro do exercício. Eles possuem duas categorias distintas: os restos a pagar referentes a despesas processadas, nas quais os empenhos foram executados e liquidados, restando apenas o pagamento, que não se efetuou por insuficiência de recursos em caixa; e os restos a pagar referentes a despesas não processadas, que correspondem a despesas decorrentes de contratos em execução, não liquidadas, para as quais não há, ainda, o direito líquido e certo do credor (CRUZ *et. al.*, 2014).

**Quadro 1 – Resumo dos conceitos apresentados pelo artigo 29 da Lei Complementar nº101 de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), Brasil, 2001**

<b>Conceito</b>	<b>Definição</b>
Dívida Pública Consolidada ou Fundada	Montante de obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas por lei, contrato, convênio ou tratado; inclui operações de crédito com prazo superior a 12 meses.
Dívida Pública Mobiliária	Representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central, Estados e Municípios.
Operação de Crédito	Compromisso financeiro assumido em função de mútuo, abertura de crédito, emissão/aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores de venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras, incluindo derivativos financeiros.
Concessão de Garantia	Compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação.
Refinanciamento da Dívida Mobiliária	Não excederá, ao término de cada exercício: montante final do exercício anterior + operações de crédito autorizadas/realizadas + atualização monetária.

Fonte: Adaptado de MOTTA, Carlos Pinto Coelho; FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar 101 de 4/5/2000. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 366.

## 4.2 O Histórico do Endividamento dos Estados

Ao longo da história do federalismo brasileiro, é possível notar a presença de desequilíbrios de poder entre o governo central e os entes subnacionais, com prevalência dos interesses da União. A forte centralização fiscal no governo federal, que marcou o período de 1964 até a promulgação da Constituição Federal em 1988, acabou impactando as finanças públicas estaduais (REZENDE; CARNEIRO; REZENDE, 2014).

O histórico a ser apresentado se inicia na década de 1960, pois, até o período da ditadura militar, o volume da dívida pública estadual era considerado irrelevante. Segundo Rio de Janeiro (1988), as avaliações que existiam nessa época mostravam que o estoque acumulado da dívida era, em sua maioria, inferior à receita orçamentária. Além disso, os compromissos com pagamento de juros e amortizações não representavam parcela significativa do orçamento anual dos entes.

A partir de meados dos anos 60, com a reforma tributário-financeira instituída pelo governo federal, os estados e municípios tiveram suas capacidades de financiamento com recursos próprios enfraquecidas. Por isso, os entes subnacionais acabaram encontrando na contratação de operações de crédito um caminho alternativo e imprescindível para contornar essa situação (RIO DE JANEIRO, 1988)

No entanto esse processo acabou ocorrendo de maneira desordenada e desequilibrada, não obstante os controles normativos que foram instituídos. Sendo assim, os entes federados foram perdendo sua autonomia político-financeira e muitos deles ficaram em situação caótica (RIO DE JANEIRO, 1988).

As próximas seções, portanto, visam demonstrar o processo histórico que levou os estados a atingirem níveis de endividamento insustentáveis que acabaram levando à necessidade e à dependência da contratação de operações de crédito para a realização de investimentos públicos.

#### ***4.2.1 Década de 60: O ingresso dos estados ao mercado de crédito***

Até meados da década de 1960, o contexto econômico, marcado por taxas elevadas e crescentes de inflação somadas à existência de limites legais para as taxas de juros nominais, acabou impossibilitando a captação sistemática de recursos pelo governo federal. No início do governo militar, foram feitas reformas institucionais que determinaram a correção monetária dos títulos públicos, fazendo com que o endividamento se tornasse não só um instrumento de política fiscal e monetária, mas também uma fonte de financiamento (BRASÍLIA, 1996).

Um dos pilares do governo militar (1964-1985) foi o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), que promoveu forte centralização fiscal e tributária na esfera federal (SILVA, 2002). A reforma proposta pelo governo nesse período tinha como principal objetivo a restauração do equilíbrio fiscal visando o crescimento econômico do país. Para os entes federados, essa reforma implicou na redução de seus poderes de decisão por meio de imposições políticas, limitações na capacidade de captação de receitas e na realização de transferências. O papel atribuído às unidades subnacionais, além da prestação de serviços públicos assegurada legalmente, passou a ser investir conforme as exigências do governo central (RIO DE JANEIRO, 2001).

Após 1967, foram adotadas uma série de medidas que centralizaram ainda mais as receitas tributárias e o aumentaram o poder decisório do governo central. Assim, a União conseguiu ampliar sua influência sobre o montante de gastos públicos, redefinir as formas de negociação com outras esferas de governo e influenciar a reformulação dos padrões de financiamento dos entes estaduais. Os estados e municípios foram barrados de criar impostos novos ou adicionais, de estabelecer alíquotas ou conceder favores ou isenções fiscais sem acordar com os outros entes interessados (LOPREATO, 2002).

Além disso, nesse período, foi instituído um mecanismo de transferência de recursos baseado no Fundo de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM), cujo objetivo era atender os entes com menor nível de renda, permitindo que eles desfrutassem de recursos sem restrições, com exceção à obrigatoriedade de aplicação de 50% das transferências em despesas de capital. No entanto, com a crise política de 1968 e com a promulgação do Ato Institucional nº5 (AI-5)<sup>10</sup>, o FPE e o FPM foram reduzidos à metade e submetidos à normas rigorosas que condicionavam a entrega de recursos “à aprovação dos programas de aplicação elaborados pelas unidades, com base nas diretrizes e prioridades, bem como nos critérios, normas e instruções estabelecidas pelo Poder Executivo Federal.” (LOPREATO, 2002, p.54).

Como a União controlava parcela relevante dos gastos dos entes subnacionais, os estados passaram a procurar outras fontes de financiamento para ampliarem seus gastos e superarem a perda de expressão de suas poupanças fiscais e a desproporção na distribuição dos recursos tributários (SILVA, 2002). Sendo assim, esses entes passaram a depender tanto da contratação de recursos externos quanto do acesso aos recursos internos controlados pela União (LOPREATO, 2002).

No entanto, esse ingresso ao mercado de crédito não se limitou a ser apenas uma alternativa para os estados contornarem a situação restritiva das receitas tributárias. Ele foi utilizado também pelo governo federal como instrumento de intervenção nas diretrizes dos gastos dos estados. Os recursos provenientes de órgãos oficiais e de operações de crédito

---

<sup>10</sup> O AI-5 foi assinado pelo presidente Arthur Costa e Silva em 13 de dezembro de 1968. Ele se sobrepôs aos dispositivos contidos na Constituição de 1967 e concedeu poderes máximos ao chefe do Poder Executivo. Segundo esse Ato Institucional, o Presidente da República poderia determinar intervenções nos outros entes federados sem considerar as limitações existentes na Constituição, suspender direitos políticos dos cidadãos por dez anos, cassar mandatos, dentre outras determinações (BRASIL, 1968).

deveriam ser fiscalizados e aprovados em instâncias federais. Esse controle de fluxos financeiros acabou limitando as decisões de gastos das autoridades estaduais (LOPREATO, 2002).

A Constituição de 1967 atribuía a fixação dos limites globais para o endividamento dos estados ao Senado Federal. O Banco Central (BC), por sua vez, ficaria encarregado de estabelecer normas para a contratação de operações de crédito, intervindo nos acordos de dívidas por meio da regulamentação do sistema financeiro (BRASÍLIA, 1996).

É importante ressaltar que a legislação vigente à época não abrangia todas as operações de crédito. Por isso, eram previstas algumas exceções, como as dívidas extralimite, que consistiam, de maneira geral, em operações de crédito contratadas junto a instituições financeiras federais cuja finalidade era investir em áreas consideradas prioritárias pelos gestores de política econômica. Sendo assim, pode-se notar que, nesse período, “o acesso ao crédito foi facilitado no âmbito de alguns grandes projetos sociais e urbanos nacionais, e a legislação controlava efetivamente a utilização desses recursos e não o montante de endividamento.” (REZENDE; AFONSO, 1988 *apud* BRASÍLIA, 1996).

#### ***4.2.2 Década de 70: As primeiras limitações à dívida e o acesso ao crédito fácil***

Na década de 1970, evidenciou-se um crescimento da dívida pública estadual. Segundo Brasília (1996), esse processo pode ser entendido sob dois aspectos. O primeiro diz respeito às alterações no mercado financeiro internacional. A recuperação dos superávits pelos países exportadores de petróleo criou um fluxo de capital financeiro externo direcionado, principalmente, aos países em desenvolvimento que buscavam oportunidades rentáveis de aplicação. O segundo aspecto se refere à inserção do setor público nesse mercado por meio das relações intergovernamentais formadas na década de 1960. As reformas militares, ao centralizarem as receitas tributárias no governo federal e ampliar o controle desse sobre os fluxos financeiros intergovernamentais, impuseram o endividamento como fonte complementar de recursos aos entes estaduais e criaram condições para que eles conseguissem ter acesso ao crédito.

Entre 1974 e 1979, as alterações políticas e econômicas delimitaram um novo momento na história do país, que refletiu nas condições de financiamento do setor público e nas relações intergovernamentais. No âmbito político, iniciou-se o processo de

institucionalização do regime, por meio da ampliação dos espaços de negociação e pela busca de maneiras de garantir um sistema de alianças que sustentaria as metas anunciadas pelo governo. Na área econômica, foi instituído o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), cujo objetivo era alavancar a industrialização por meio da implantação de novos setores e da correção de falhas na organização industrial. A realização dessa ação econômica exigiu grande esforço financeiro de seu maior responsável, o Estado (LOPREATO, 2002).

No entanto, o governo federal teve que recorrer aos recursos externos para ser capaz de financiar seu programa de reformas. Na esfera estadual também foram percebidos problemas nas condições de financiamento, o que acabou resultando em entraves para obter o volume de recursos necessários para atender os elevados gastos decorrentes do II PND. O valor da poupança fiscal era considerado medíocre, mesmo com o recente aumento das alíquotas do FPE instituído pelo governo federal (LOPREATO, 2002).

Os governos estaduais, a partir disso, tinham uma visão pessimista em relação aos gastos públicos e à melhoria na capacidade do Tesouro de comandar os investimentos planejados. Por isso, nesse período, as relações entre governos estaduais e seus agentes financeiros se intensificaram, uma vez que os agentes eram fundamentais na intermediação dos repasses federais e de empréstimos externos (SILVA, 2002).

#### Segundo Lopreato (2002),

O comando federal da política de crédito das agências oficiais, a liberação de verbas a fundo perdido, a aprovação de limites de endividamento, os repasses de recursos de fundos e programas, a assinatura de convênios e acordos de cooperação, e outras formas de articulação financeira circunscreveram os espaços de atuação da administração pública estadual ao sucesso das negociações de financiamentos decisivos para definir a realização e o valor dos investimentos em áreas específicas (REZENDE, 1982; AFONSO, 1985; AFONSO & SOUZA, 1985, p. 69 *apud* LOPREATO, 2002).

Como a participação do endividamento público nos orçamentos estaduais era crescente, o governo federal passou a regulamentar as operações de crédito. A Resolução nº 62 de 28 de outubro de 1975, posteriormente alterada pela Resolução nº 93 de 11 de outubro de 1976, foi elaborada pelo Senado Federal com o propósito de limitar o endividamento dos entes subnacionais e determinar limites máximos para a dívida consolidada interna (LOPREATO, 2002). Segundo o artigo 2º dessa Resolução:

Art. 2º. A dívida consolidada interna dos Estados e Municípios deverá conter-se nos

seguintes limites máximos:

I - o montante global não poderá exceder a 70% (setenta por cento) da receita realizada no exercício financeiro anterior;

II - o crescimento real anual da dívida não poderá ultrapassar a 20% (vinte por cento) da receita realizada;

III - o dispêndio anual com a respectiva liquidação, compreendendo o principal e acessórios, não poderá ser superior a 30% (trinta por cento) da diferença entre a receita total e a despesa corrente, realizadas no exercício anterior;

IV - a responsabilidade total dos Estados e Municípios pela emissão de títulos da dívida pública não poderá ser superior a 50 (cinquenta por cento) do teto fixado no item I deste artigo (BRASIL, 1975, p.01).

Apesar disso, Lopreato (2002) ressalta que o objetivo dos legisladores não era, necessariamente, controlar o total da dívida pública. Essas normas deixaram lacunas pelas quais os entes poderiam contratar operações de crédito além dos limites legais desde que tivessem a aprovação dos órgãos federais e do Senado. A própria Resolução n<sup>o</sup> 62 mencionada anteriormente, em seu artigo 3<sup>o</sup>, determinava que:

Art. 3<sup>o</sup>. Os Estados e Municípios poderão pleitear que os limites fixados no art. 2<sup>o</sup> desta Resolução sejam temporariamente elevados, a fim de realizarem operações de crédito especificamente vinculadas a empreendimentos financeiramente viáveis e compatíveis com os objetivos e planos nacionais de desenvolvimento, ou ainda, em casos de excepcional necessidade e urgência, apresentada, em qualquer hipótese, cabal e minuciosa fundamentação (BRASIL, 1975, p.01).

A Resolução n<sup>o</sup> 93 de 11 de outubro de 1976 do Senado Federal, que alterou a Resolução n<sup>o</sup> 62/1975, reforçou as lacunas quanto aos limites definidos para as dívidas intralimite e extralimite. A dívida intralimite<sup>11</sup>, que resultava de operações de crédito acordadas por meio de contratos, poderia ser firmada independentemente de autorização do Senado Federal desde que os limites fixados legalmente fossem respeitados (LOPREATO, 2002).

As dívidas extralimite<sup>12</sup>, por sua vez, somente poderiam ser efetuadas após o encaminhamento do pedido formal de autorização ao BC, que fazia uma análise preliminar e repassava-a a Secretaria de Articulação dos Estados e Municípios (SAREM), que possuía a

---

<sup>11</sup> A dívida intralimite compreende os contratos de financiamento acordados com a União. Atualmente, o pagamento de encargos dessa dívida possui o limite máximo de 13% da receita líquida do estado (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

<sup>12</sup> A dívida extralimite engloba o restante dos contratos de financiamento, excluídos aqueles estabelecidos com a União (que compõem a dívida intralimite). Atualmente, não existe nenhuma limitação quanto ao pagamento de encargos desse tipo de dívida (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

competência de se manifestar sobre o reconhecimento ou não de prioridade e de capacidade de pagamento do interessado. Após a devida manifestação, o pedido era entregue à avaliação do Conselho Monetário Nacional (CMN) e, em seguida, enviado para deliberação do Senado Federal. Como exemplo, pode-se citar as operações realizadas no período com recursos do Banco Nacional de Habitação, do Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Humano (FNDU) e Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Nacional (FAS) (cf. SAREM/SEPLAN, 1983 *apud* LOPREATO, 2002).

Para as operações com títulos da dívida pública mobiliária, somente após a prévia autorização e registro no BC que os Estados poderiam efetuar o seu lançamento ou iniciar sua colocação no mercado. No entanto, o registro da operação somente era concluído após o exame financeiro e legal pelo BC, a manifestação da Secretaria de Planejamento (SEPLAN) sobre o plano de aplicação dos recursos e o consentimento do CMN. Nos casos em que os títulos eram obtidos para a rolagem da própria dívida, o lançamento era automaticamente garantido (LOPREATO, 2002).

As operações de crédito externo, por fim, não foram especificadas na Resolução e, portanto, não estavam sujeitas a limites específicos. Contudo, elas deveriam ser repassadas à SEPLAN para que ela verificasse a capacidade de endividamento do estado e a viabilidade, o mérito, e a compatibilidade do empreendimento em relação aos objetivos dos planos nacionais de desenvolvimento (RIO DE JANEIRO, 2002). Além disso, o Ministério da Fazenda e o BC deveriam avaliar os aspectos técnicos dessa operação. A partir de 1979, foi a Secretaria de Controle de Empresas Estatais (SEST) que se tornou o órgão competente para emitir pareceres sobre a confirmação de prioridade do projeto ou programa e a capacidade do interessado de pagamento (LOPREATO, 2002).

No Quadro 2, Brasília (1996) ilustra a evolução das Resoluções do Senado acerca dos limites da dívida dos estados, apresentando, como ponto de partida, as mencionadas anteriormente.

**Quadro 2 - Limites do Endividamento Estadual: Principais Resoluções do Senado (1975-1995), Brasil, 1996**

	<b>Resolução 62/75 e 93/76</b>	<b>Resolução 94/89</b>	<b>Resolução 58/90</b>	<b>Resolução 11/94</b>	<b>Resolução 69/95</b>
<b>A. Dívida Total</b>					
<b>1. Estoque da Dívida Interna</b>	70% da Receita Líquida <sup>1</sup>	-	-	-	-
<b>2. Crescimento Real da Dívida Interna</b>	20% do Crescimento da Receita Líquida	-	-	-	-
<b>3. Serviços da Dívida</b>	15% da Receita Líquida	Margem de Poupança Real <sup>2</sup>	Margem de Poupança Real <sup>3</sup>	Margem de Poupança Real <sup>2</sup> ou 15% da Receita Líquida Real <sup>4</sup> (o menor)	Margem de Poupança Real <sup>2</sup> ou 16% da Receita Líquida Real (o menor)
<b>4. Volume de Operações de Crédito</b>	-	Despesas de Capital	Despesas de Capital	Despesas de Capital	Despesas de Capital
	-	Seviço da Dívida + 10% da Receita Líquida	Serviço da Dívida	Serviços da Dívida ou 27% da Receita Líquida Real (o maior)	Serviços da Dívida ou 27% da Receita Líquida Real (o maior)
<b>B. Antecipação de Receita Orçamentária</b>					
<b>1. Estoque</b>	25% da Receita Orçamentária	25% da Receita Orçamentária	15% da Receita Orçamentária	15% da Receita Líquida Estimada <sup>5</sup>	-
<b>2. Serviços</b>	5% da Receita Orçamentária	7% da Receita Orçamentária	7% da Receita Orçamentária	7% da Receita Líquida Estimada	-
<b>C. Títulos Públicos</b>	35% da Receita Líquida	-	-	-	-

Fonte: BRASÍLIA. Anna Ozorio de Almeida. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (ipea). Evolução e Crise da Dívida Pública Estadual. Texto Para Discussão 448, Brasília, p.10, 1996.

Elaboração: Coordenação Geral de Finanças Públicas - IPEA

- Notas: <sup>1</sup> Receita Líquida de Operações de Crédito.  
<sup>2</sup> Receita Líquida menos Despesas Correntes mais Serviço da Dívida.  
<sup>3</sup> Receita Líquida menos Despesas Correntes.  
<sup>4</sup> Receita Líquida de Receitas de Capital e Transferências a Municípios.  
<sup>5</sup> Receita Líquida Real prevista para o exercício.

A legislação, mesmo com o intuito formal de controlar o endividamento público, foi pouco eficiente no engajamento dos governos estaduais com os encargos da dívida pública. Devido às possibilidades dos estados de adquirirem operações de crédito externas, dívidas extralimite e o direito de solicitar expansão temporária dos limites de endividamento, o processo de financiamento se tornou politizado. O nível de endividamento de cada estado estava “*condicionado ao poder de barganha e aos interesses envolvidos no processo de negociação de cada novo pedido de operação de crédito, principalmente nas unidades com baixa capacidade de expandir o endividamento intralimite.*” (LOPREATO, 2002, p. 73). A aprovação de novas operações de crédito, portanto, estava sujeita a acordos e ao poder dos estados de imporem suas decisões, variando conforme a força e a influência dos governadores no cenário político.

Além disso, os governadores aproveitaram seu mando político sobre os bancos estaduais e os utilizaram para carregar os títulos da dívida pública mobiliária não colocados junto ao setor privado. Os títulos da dívida pública mobiliária, por sua vez, foram aproveitados como instrumento de compensação das perdas ocasionadas por fatores estruturais, ou seja, ligados à distribuição institucional de renda e à deterioração da base tributária, e por quedas momentâneas de arrecadação do ente (LOPREATO, 1992 *apud* SILVA, 2002). Mesmo com a decadência das finanças estaduais, as condições operacionais no mercado interno, o intermédio dos recursos externos e a facilidade de contratação de empréstimos e emissão de títulos mobiliários asseguraram a base de articulação entre os bancos e o setor público estadual (MELO, 1999 *apud* SILVA, 2002).

A possibilidade de crédito fácil, no final dos anos 70, acabou camuflando o nível de deterioração das finanças públicas, causado pela delicada situação fiscal dos estados e pela incapacidade de reproduzir gastos com investimentos e com encargos financeiros sem um fluxo constante e crescente de novos financiamentos. Esses problemas tiveram suas consequências no início dos anos 80, com o colapso das estratégias de financiamento baseadas em recursos externos que acabaram ameaçando o financiamento os entes estaduais (LOPREATO, 2002).

#### ***4.2.3 Década de 80: A primeira crise de financiamento dos entes estaduais***

Até o final da década de 70, é possível perceber que o governo brasileiro adotava a política do crescimento econômico por meio do endividamento público. No entanto,

notaremos a seguir que o padrão de financiamento dos entes subnacionais entra em crise principalmente com as restrições de acesso ao crédito externo. A recessão se inicia no início do período, no qual os estados foram obrigados a contrair seus investimentos e restringir suas políticas sociais devido à ausência de fontes de financiamento somadas à rigidez dos gastos correntes (RIO DE JANEIRO, 2001).

A década de 80 iniciou com a suspensão dos fluxos de capital externo para o Brasil, principalmente após a moratória da dívida externa declarada pelo México em 1982. Em um contexto econômico no qual se apresentava queda das taxas de crescimento do país e aumento da inflação, a elevação das taxas de juros e a decadência das estruturas de captação e direcionamento dos recursos externos contribuíram para piorar as dificuldades financeiras dos estados. Dessa forma, esse período pode ser caracterizado pela crise dos entes estaduais e pelo conflito deles com a esfera federal, que se dava em relação à definição de critérios para o acesso a novos empréstimos, para a rolagem das dívidas, para a distribuição das receitas tributárias e para a liberdade de adoção de políticas tributárias próprias (BRASÍLIA, 1996).

A partir desse momento, com a redução do fluxo de capital externo para o Brasil, os estados brasileiros deixaram de honrar seus compromissos externos. Como o Tesouro Nacional era garantidor desses contratos, o governo federal foi obrigado a pagar as dívidas destes entes (SILVA, 2002).

Segundo Brasília (1996), destacaram-se três movimentos na evolução da dívida pública estadual a partir dos anos 80:

A internalização da dívida, que guarda simetria com a trajetória da dívida federal, marcada pela substituição de dívida externa por interna; a federalização, isto é, a assunção e o reescalonamento de dívidas estaduais pelo Tesouro Nacional; e o crescimento acelerado, principalmente no que se refere à dívida mobiliária (BRASÍLIA, 1996, p. 11).

Com o esgotamento das fontes de financiamento público, o poder da União de administrar e dinamizar o processo de crescimento do país ficou comprometido. Mesmo concentrando o poder financeiro e o controle na área fiscal, estava claro o esgotamento da capacidade do governo federal de expandir o sistema de crédito e de sustentar as relações financeiras com os entes federados. Nesse cenário, em 1982, foi estabelecido o primeiro programa econômico patrocinado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) que impediu o uso do endividamento para ampliação os gastos públicos (LOPREATO, 2002).

Esse programa de ajuste fiscal dificultou o financiamento do setor público por meio de endividamento interno, uma vez que as metas propostas pelo FMI estavam relacionadas com o déficit público (RIO DE JANEIRO, 2002). O programa adotou o controle estrito do crédito interno líquido a partir de metas de expansão monetária e creditícia condizentes com os objetivos de: reduzir as necessidades de financiamento do setor público, conter a demanda agregada e gerar um superávit comercial capaz de cumprir com as obrigações externas (SAMPAIO JÚNIOR, 1988; MARQUES, 1989; BACHA, 1983 *apud* LOPREATO, 2002).

Para o FMI, a principal dificuldade a ser superada pelo país era a contenção da demanda de crédito para que os tetos dos ativos líquidos das autoridades monetárias e as metas de necessidades de financiamento do setor público pudessem ser cumpridos (LOPREATO, 2002). Após alguns sinais do não cumprimento das metas do acordo pelos governos estaduais, o país recebeu duras críticas do FMI.

Essas críticas fizeram com que o governo federal ampliasse o controle do endividamento desses entes e aumentasse a rigidez em relação às metas destinadas ao setor público por meio de políticas fiscais e monetárias agressivas. O objetivo era garantir um orçamento operacional superavitário em 1984. Além disso, foram adotados limites inflexíveis em relação a aumentos no endividamento dos estados e municípios, ameaçando não só a estrutura das relações intergovernamentais, mas também a capacidade estatal de ampliar o endividamento como forma de dar continuidade aos programas de investimento (LOPREATO, 2002).

No entanto, a partir de 1983,

(...) o agravamento do quadro econômico e o colapso das condições de financiamento estadual criaram dificuldades para os governos e empresas honrarem seus compromissos, elevando o grau de inadimplência de operações contratadas com os bancos estaduais. Estes, para sustentar novas operações, rolavam dívidas não pagas e aplicavam em títulos públicos estaduais, captavam recursos a curto prazo a preços elevados, resultando na deterioração progressiva da situação patrimonial desse segmento financeiro (SILVA, 2002, p. 76).

A ausência do fluxo de financiamentos externos somado às restrições ao crédito interno e aos empréstimos contratados junto ao sistema bancário nacional forçaram os estados a cortarem gastos e conviverem com a falência das condições de financiamento. Os estados ficaram sujeitos a bruscas oscilações entre estabilidade e crise, determinadas

conforme o movimento macroeconômico e o curso da política econômica (LOPREATO, 2002).

Após as dificuldades vividas para atender os acordos com o FMI, os estados tiveram períodos de relativa estabilidade e recuperação dos níveis de investimentos nos anos 1985 e 1986. As receitas fiscais aumentaram, principalmente com o aumento das taxas de crescimento e o movimento de descentralização tributária. Em 1986, a liberalização dos gastos federais, as maiores chances de captação de empréstimos, a queda da inflação e os baixos custos financeiros contribuíram para o financiamento dos estados (LOPREATO, 2002).

No entanto, nos anos seguintes, a súbita mudança na perspectiva econômica reverteu a trajetória expansionista e acabou provocando perdas na capacidade de arrecadação dos entes. A partir desse momento se instalou uma nova fase de crise financeira para os estados, reproduzindo efeitos em todos os segmentos do setor público estadual. O setor empresarial e as instituições da administração descentralizada ficaram mais dependentes dos recursos do Tesouro estadual. Os bancos estaduais, presos às operações com o setor público, acabaram se envolvendo na crise financeira estadual e tiveram que lidar com a insolvência (LOPREATO, 2004).

Os governos estaduais, sem garantia de fontes de financiamento internas e externas, não conseguiam realizar os investimentos necessários em áreas estratégicas de infraestrutura. Ademais, com a restrição das linhas de financiamento ligadas a convênios e operações de crédito com agências federais, faltaram recursos para as áreas de saúde, habitação, saneamento, transporte e educação, que acabaram ingressando num grave quadro de carência (FAGNANI *et. al.*, 1986 *apud* LOPREATO, 2002).

O fracasso do governo federal em reestruturar as condições de financiamento acabou resultando em mais limitações para a recuperação financeira dos estados. Segundo Lopreato (2002),

O esgotamento do modelo baseado no financiamento externo, o controle da contratação de novas operações de crédito, a perda de dinamismo da articulação do setor empresarial com as agências de financiamento oficiais, bem como as dificuldades da União em alimentar o fluxo dos recursos intergovernamentais, deixaram poucas alternativas aos Estados. Os valores da receita fiscal, dos preços e tarifas públicas, afetados pela desaceleração da taxa de crescimento da economia e pela alta inflacionária, não alcançaram montantes suficientes para responder à demanda com os gastos correntes e de investimentos e aos encargos gerados pelo passivo

financeiro acumulado no passado (LOPREATO, 2002, p. 95).

Por isso, a gestão das finanças estaduais ficou marcada pela negociação de recursos junto à União tanto na competição pelas transferências voluntárias quanto nas iniciativas de financiamento da rolagem da dívida (RIO DE JANEIRO, 2002).

No ano de 1989 ocorreu a primeira rodada de refinanciamento da dívida dos estados. Foi instituída a Lei nº 7.976, de 27 de dezembro de 1989, que dispunha sobre os critérios de rolagem de dívida externa dos entes subnacionais com prazo de vencimento até 1º de janeiro de 1990. Isso permitiu que fossem regularizadas as operações por meio de empréstimos-pontes<sup>13</sup> do Tesouro Nacional que arcavam com a rolagem da dívida externa vencida desses entes (RIO DE JANEIRO, 2002).

Em 1988 foi promulgada a Constituição da República. Ela procurou reduzir a pressão sobre as finanças públicas estaduais gerada pela centralização fiscal imposta no governo militar, pelo impacto dos ajustes recessivos, pelos acordos com o FMI e pela ruptura das estruturas de financiamento de longo prazo. Além de aumentar a base de cálculo do Imposto sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), o imposto de maior peso na arrecadação dos estados, ampliou as transferências de recursos pela União. “Em termos de finanças públicas, a assembleia constituinte entendeu que a democracia brasileira necessitava de um governo central fraco e de governos subnacionais fortes.” (DILINGER, 1998 *apud* SILVA, 2002).

Apesar dos estados apresentarem uma parcela maior de receita tributária em relação ao período anterior com o aumento das bases de arrecadação do ICMS e dos percentuais do FPE, não foi atingido um consenso à época sobre os problemas ligados ao endividamento dos estados (LOPREATO, 2002).

Sendo assim, até o início dos anos 90, não houve nenhuma discussão acerca da criação de um programa mais abrangente da dívida estadual que buscasse soluções globais e permitisse o desenvolvimento de um aparato formal capaz de conter o crescimento dos estoques da dívida dos estados. Além disso, cabe ressaltar que, mesmo com as diretrizes

---

<sup>13</sup> Segundo o Banco Central do Brasil, são conhecidos como *bridge loans*. Tratam-se de financiamentos de curto prazo ofertados em situação de emergência (BRASÍLIA, 1997).

descentralizantes do processo de redemocratização e com a promulgação da Constituição da República de 1988, o quadro de deterioração das finanças estaduais se manteve (REZENDE; CARNEIRO; REZENDE, 2014).

#### ***4.2.4 Década de 90: As tentativas de controle da dívida dos estados***

Nos anos 90, as mudanças políticas e econômicas resultaram, ao mesmo tempo, no sucesso do plano de estabilização e no agravamento da crise financeira estadual. A instabilidade foi superada abrindo espaço para uma economia com preços estáveis (LOPREATO, 2002).

No entanto, a política de altas taxas de juros incrementou o componente financeiro do endividamento público. A partir da rolagem dos títulos com a capitalização dos juros, o estoque da dívida pública acabou aumentando, mesmo com a captação de novos recursos. Os governadores, diante do aumento da dívida e da deterioração dos bancos estaduais, acabaram perdendo o controle das contas públicas e se tornaram reféns do governo federal. A União, por sua vez, defendeu a adoção de duras regras de ajustamento das contas estaduais mediante a renegociação da dívida e ao fechamento das brechas por onde eram ignoradas as restrições fiscais (LOPREATO, 2004).

Em 05 de novembro de 1993 foi estabelecida a Lei nº 8.727, que determinou o refinanciamento das operações de crédito internas de responsabilidade dos entes subnacionais junto aos bancos federais (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDES) pelo prazo de vinte anos, sem período de carência. As garantias desse acordo consistiam na vinculação de receitas próprias e dos repasses dos fundos do FPE e FPM (SILVA, 2002).

O período pós-1994 se caracterizou pelo lançamento de uma série de medidas que tentavam controlar as finanças e o endividamento dos entes subnacionais (REZENDE; CARNEIRO; REZENDE, 2014). O Quadro 3 abaixo elenca os principais instrumentos utilizados pelo governo federal e as medidas por eles desempenhadas que visavam promover o ajuste fiscal em âmbito nacional.

**Quadro 3 - Medidas adotadas para controlar as finanças e endividamento dos governos subnacionais, Brasil, 1995-2000**

Ano	Instrumento	Medidas
1995	Lei Complementar nº 82, de 27/03/95 (Lei Camata I)	Limita 60% da Receita Corrente Líquida para gastos com pessoal dos estados e municípios.
	Programa de Apoio ao Ajuste Fiscal dos Estados	Medidas de controle e redução dos gastos com pessoal, modernização do sistema fiscal e geração de informações.
1996	Programa de Redução do Setor Público na Atividade Bancária (PROES)	Condiciona empréstimos para o saneamento dos bancos estaduais à sua privatização e extinção.
1997/1998	Lei nº 9.496/97 - estabelece as condições para a renegociação global da dívida dos estados	Exige, como contrapartida, compromissos com o ajuste fiscal e estabelece condições para a contratação de empréstimos, praticamente extinguindo, para os governos subnacionais, a dívida como instrumento complementar de financiamento.
1999	Lei Rita Camata II (Lei Complementar nº 96, de 31/05/1999)	Estabelece o limite de 50% com gastos de pessoal em relação à Receita Corrente Líquida para o governo federal, e de 60% para os estados e municípios; estabelece vedações para a contratação de pessoal; punições para o descumprimento dos limites e cronogramas, com prazos de ajustamento, para o seu alcance.
2000	Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)	Estabelece limite de gastos com pessoal, da dívida e de compromissos dos entes federativos com o equilíbrio das contas públicas, bem como cronogramas para os ajustes necessários e punições – administrativas, prisionais e pecuniárias – nos casos de descumprimento de suas regras.

Fonte: Adaptado de OLIVEIRA, Fabrício Augusto. Teorias da federação e do federalismo fiscal: o caso brasileiro. Belo Horizonte, Escola de Governo/Fundação João Pinheiro. Texto para discussão n. 43, 2007.

Além das medidas mencionadas no Quadro 3, é importante destacar também a Lei Complementar nº 87 de 13 de setembro de 1996, chamada de Lei Kandir. Essa Lei trouxe mudanças em relação ao ICMS, principal tributo de competência estadual previsto na Constituição da República de 1988 no artigo 155, II. A principal delas foi “a completa

desoneração das operações que destinassem mercadorias ao exterior, alcançando inclusive produtos primários e produtos industrializados semi-elaborados” (SOARES, 2007, p.4).

Por implicar em significativa redução da base tributável do ICMS, tanto por meio do aumento do número de operações de exportação desoneradas quanto pela maior liberdade de aproveitamento dos créditos do imposto pelos exportadores, o governo federal reconheceu a necessidade de compensar financeiramente os estados. No entanto, as formas de compensação não seguem critérios transparentes e, por isso, não existe uma consolidação adequada e confiável sobre o quanto que cada ente perdeu ou ganhou (SOARES, 2007). Até hoje, não existe uma norma que fixe os valores de repasses da União para os estados.

Segundo Lopreato (2004), os acordos de renegociação que ocorreram na década de 90 traçaram um novo marco regulatório e possibilitaram mudanças na área das finanças públicas estaduais. A LRF, publicada em 2000, instituiu normas voltadas para a responsabilidade de gestão fiscal e já no §1º do seu artigo 1º estabelece que:

Art. 1º (...)

§1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (BRASIL, 2000, p.1).

Sendo assim, é possível notar a continuidade de medidas preocupadas em controlar o nível de endividamento dos entes subnacionais. A situação financeira dos estados tem sido uma preocupação constante dos formuladores de políticas econômicas, uma vez que os desequilíbrios financeiros dos estados e municípios afetam não só o déficit consolidado do setor público, mas também a condução de políticas monetárias (SILVA, 2002).

#### ***4.2.5 Anos 2000: O novo regime das finanças públicas estaduais***

O início dos anos 2000 foi marcado pela promulgação da LRF, que definiu regras de controle fiscal mais restritivas do que as que existiam até aquele momento. A partir dela, regulamentou-se o comportamento dos entes subnacionais no que diz respeito às finanças públicas, de forma a dar previsibilidade ao movimento de ação fiscal. O controle do endividamento foi delegado ao Senado Federal, que publicou as Resoluções nº 40 e 43 de 2001, já detalhadas no Capítulo 2. Essas normas promoveram uma melhor definição do novo

regime fiscal e mantiveram as prerrogativas que se deram nos acordos de renegociação da dívida dos anos anteriores (LOPREATO, 2004).

Segundo Lopreato (2004), esse novo regime das finanças públicas estaduais pretende alcançar a solvabilidade intertemporal das finanças estaduais por meio do estabelecimento de limites de gastos e da redução do endividamento, de forma a manter o equilíbrio fiscal e evitar quaisquer comprometimentos financeiros conforme ocorreu no passado. Sendo assim, as finanças públicas são obrigadas a obedecer as normas legais, que determinam limites para a dívida consolidada, regras para a contratação de operações de crédito, parâmetros para alguns tipos de gasto e critérios contenção do endividamento.

No entanto, mesmo com o maior controle fiscal sobre as finanças estaduais, não foi possível solucionar os obstáculos financeiros e criar um regime fiscal sólido. A situação dos estados ainda é problemática. A Tabela 1 mostra a evolução da dívida dos estados com o Tesouro Nacional para os anos de 2000, 2011 e 2016.

É possível notar que 11 dos 27 estados, em 2011, conseguiram reduzir, mesmo em termos nominais<sup>14</sup>, seu estoque de endividamento. Em 2016, esse número sobe para 13 estados. Em geral, são de estados cujo estoque inicial da dívida era pequeno, como, por exemplo, o Acre e o Rio Grande do Norte (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012).

---

<sup>14</sup> São incluídos os pagamentos dos encargos anuais da dívida com o governo federal (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012).

**Tabela 1 - Dívida Contratual da Administração Direta com o Tesouro Nacional, por estados: 2000/2016.**

(Em R\$ milhões correntes)

Unidade da Federação	Dívida Contratual da Administração			Receita Corrente Líquida (RCL) em 2016	Dívida com o Tesouro Nacional/RCL em 2016	Variação Nominal (%): 2011/2000	Variação Nominal (%): 2016/2000
	dez/2000	dez/2011	dez/2016				
Acre	577,7	403,6	324,5	4.442,14	0,07	-30,1	-43,8
Alagoas	1.654,5	6.381,9	6.543,1	7.675,16	0,85	285,7	295,5
Amapá	40,2	77,9	83,6	4.738,76	0,02	93,8	107,9
Amazonas	1.565,6	965,9	778,2	11.395,63	0,07	-38,3	-50,3
Bahia	6.254,9	5.693,7	4.693,6	28.714,18	0,16	-9,0	-25,0
Ceará	2.151,5	1.085,2	881,6	17.831,94	0,05	-49,6	-59,0
Distrito Federal	699,8	1.167,0	1.093,6	10.465,51	0,10	66,8	56,3
Espírito Santo	1.365,9	1.241,2	1.279,6	11.884,44	0,11	-9,1	-6,3
Goiás	7.087,1	11.487,1	8.973,5	19.301,60	0,46	62,1	26,6
Maranhão	3.677,1	3.691,2	1.432,5	12.434,76	0,12	0,4	-61,0
Mato Grosso	3.878,7	3.584,6	2.488,4	12.473,74	0,20	152,8	-35,8
Mato Grosso do Sul	3.628,7	6.229,7	5.941,2	-	-	-7,6	63,7
Minas Gerais	23.495,9	59.399,4	77.964,6	53.731,47	1,45	71,7	231,8
Pará	1.190,6	1.151,5	1.063,6	17.922,20	0,06	-3,3	-10,7
Paraíba	1.729,7	1.046,1	919,9	8.845,65	0,10	-39,5	-46,8
Paraná	5.740,8	9.349,5	10.067,7	34.135,08	0,29	62,9	75,4
Pernambuco	3.465,8	3.087,1	3.125,4	20.859,63	0,15	-10,9	-9,8
Piauí	1.715,7	563,9	120,3	7.578,98	0,02	-67,1	-93,0
Rio de Janeiro	23.240,0	44.464,0	58.336,8	46.228,98	1,26	91,3	-93,6
Rio Grande do Norte	703,3	214,8	45,1	8.667,90	0,01	-69,5	257,9
Rio Grande do Sul	15.013,0	39.989,4	53.731,2	34.654,90	1,55	62,2	151,0
Rondônia	1.001,6	1.624,6	2.335,3	7.255,25	0,32	84,6	133,2
Roraima	56,6	104,5	111,9	3.374,65	0,03	166,4	97,6
Santa Catarina	4.392,9	10.212,3	9.082,1	20.488,86	0,44	132,5	106,7
São Paulo	64.107,9	172.621,4	223.563,0	140.443,29	1,59	7,5	248,7
Sergipe	861,0	925,7	984,5	6.787,50	0,15	169,3	14,3
Tocantins	87,3	49,6	1,8	7.298,06	0,00	7,5	-98,0

Fonte: Adaptado de OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; GONTIJO, Cláudio. Dívida Pública do Estado de Minas Gerais: A Renegociação Necessária. Belo Horizonte: [s.n.], 2012.

Notas: Os valores da Dívida Contratual foram extraídos da Pesquisa de Endividamento dos Estados e Municípios do Banco Central do Brasil.

Os valores da Receita Corrente Líquida foram extraídos do Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação (SISTN) da Caixa Econômica Federal.

Sinais convencionais utilizados:

- Dados não disponíveis

Os estados mais problemáticos em termos de endividamento são: Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo. A dívida desses estados com Tesouro Nacional, quando comparada com as suas respectivas Receitas Correntes Líquidas (RCL), resulta em um valor maior do que 1. Isso significa que o montante da dívida ultrapassou as suas RCLs no ano de 2016. Apenas o Rio de Janeiro conseguiu reduzir, em termos nominais, seu estoque da dívida em 2016. O restante dos estados mencionados, não conseguiu reduzir seu estoque da dívida em nenhum dos anos analisados.

O relatório de acompanhamento fiscal da Instituição Fiscal Independente (IFI), divulgado em março de 2017, concluiu que a crise financeira dos estados vai demorar a se resolver. Essa avaliação mostrou que os estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais se encontram em situação mais grave (BRASÍLIA, 2017). Atualmente, existe um projeto de recuperação fiscal dos estados que já é pauta de discussão no poder legislativo.

Os elevados montantes de dívida pública acabam comprometendo os orçamentos dos entes estaduais e, conseqüentemente, a realização de investimentos públicos. Por isso, as operações de crédito se tornaram o principal caminho para conseguir recursos para esses investimentos. Este capítulo procurou mostrar o que levou os estados a se tornarem tão dependentes desse tipo de recurso. O próximo capítulo tratará mais especificamente do estado de Minas Gerais, objeto deste trabalho.

## **5 HISTÓRICO DO ENDIVIDAMENTO E DA CONTRATAÇÃO DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO EM MINAS GERAIS**

A partir da promulgação da Constituição da República de 1988, iniciou-se o processo de descentralização das ações do governo federal, no qual estados e municípios voltaram a ter autonomia financeira (SILVA, 2002). No entanto, isso não significa que os entes subnacionais estavam preparados para assumir as funções que lhes foram atribuídas pela Constituição. Os gastos requeridos para manutenção da máquina estatal, para cumprir os compromissos das dívidas públicas e para prover serviços básicos para a população como saúde, educação e segurança públicas acabaram limitando a capacidade de investimento desses entes (FREITAS, 2014).

Segundo Pitlik e Schratzenstaller (2011), citados por Silveira, Fonseca e Oliveira (2012), a participação do Estado na economia por meio de investimentos seria capaz de incentivar o crescimento econômico, de forma a contribuir para a superação de crises fiscais. Os investimentos públicos podem gerar retornos positivos na arrecadação futura do Estado, estabelecendo um ciclo de crescimento econômico. Esses autores defendem, portanto, que o não investimento acarretaria um ônus para o Estado maior que o endividamento necessário para a realização desses.

No entanto, deve-se considerar que a contratação dos recursos de operações de crédito para realização de investimentos implica em aumentos na dívida pública futura, o que certamente comprometerá o orçamento público e o bem-estar das gerações futuras, que, provavelmente, deverão ter que pagar mais impostos para manter o funcionamento da máquina pública.

Em 2000, com a LRF, procurou-se atribuir maior controle e transparência às contas públicas. No entanto, a imposição de rígidos limites de endividamento, metas de gastos e punições aos governos que extrapolassem esses limites acabou gerando dificuldades de ajuste para os entes subnacionais que já apresentavam problemas fiscais prévios, como foi o caso de Minas Gerais (JAYME JÚNIOR; REIS; ROMERO, 2006).

As dificuldades impostas pelo aumento das demandas por gastos somadas ao limitado crescimento das receitas acabaram se tornando entraves para a recuperação da capacidade de financiamento dos entes estaduais. Para o estado de Minas Gerais, essa

realidade é evidenciada pelo alto grau de engessamento das despesas e pelos problemas no sistema previdenciário estadual (JAYME JÚNIOR; REIS; ROMERO, 2006).

Diante disso, esse capítulo visa mostrar um breve histórico sobre o endividamento do estado de Minas Gerais, de forma a investigar o que levou esse ente à crescente necessidade de contratação de operações de crédito para a realização de investimentos públicos.

### **5.1 O Histórico da Dívida Pública em Minas Gerais**

Segundo Riani e Andrade (2002), o processo de endividamento do Estado de Minas Gerais iniciou no século XIX. Em 1897, a Província das Minas Gerais já recorria ao mercado financeiro para financiar políticas para o seu desenvolvimento. Entre 1913 e 1928, Minas Gerais foi o primeiro Estado a obter recursos no mercado externo. O ente conseguiu empréstimos no mercado inglês visando o financiamento do parque ferroviário mineiro. Somente a partir da década de 60 que a administração pública começou a se organizar para criar formas de gerenciamento e controle mais adequadas para as finanças públicas.

O endividamento público e seus encargos se tornaram relevantes, tanto no cenário estadual quanto federal, após 1994, quando os entes da federação já apresentavam significativos estoques de dívida. Nos anos 90, destacou-se o ano de 1991, que foi o último em que ocorreu a emissão de títulos pelo governo de Minas Gerais para financiar gastos. Essa prática foi formalmente proibida em 1993, com a Emenda Constitucional nº3 (OLIVEIRA, GONTIJO, 2012).

Nessa época, ocorreu o aumento de 35% da dívida mobiliária interna entre 1991 e 1992, e 81% entre 1991 e 1994. A explicação está nos custos da rolagem dessa dívida, que acabaram crescendo devido às altas taxas de juros estabelecidas (RIANI; ANDRADE, 2002). A dívida contratual, portanto, continuou sendo utilizada como instrumento complementar de financiamento do ente (OLIVEIRA, GONTIJO, 2012).

A dívida mobiliária externa, por sua vez, foi contratada em 1994 com taxa de juros de 12% ao ano e vencimento em 1999 e 2000. O governo do estado conseguiu esses recursos do mercado externo a partir da emissão do Bônus do Tesouro Estadual no valor de 200 milhões de dólares, com garantia do Tesouro Nacional. Essa dívida conseguiu ser quitada no governo de Itamar Franco, em 2000. A dívida contratual externa, por outro lado, volta a

crescer a partir da década de 1990 devido às novas contratações realizadas pelo estado junto aos organismos multilaterais: Banco Mundial para a América Latina (BiRD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Chevron Overseas Petroleum Inc., e Caixa Econômica Federal (VICTORINO, 2002 *apud* OLIVEIRA; GONTIJO, 2012).

Os encargos dessas dívidas, somados ao alto nível de comprometimento das receitas públicas com o pagamento de folha de pessoal, fizeram com que o estado de Minas Gerais, de forma similar aos outros entes estaduais, cedesse à proposta do governo federal de refinar dívidas para controlar seu endividamento. No entanto, esses acordos, celebrados durante o governo de Eduardo Azeredo (1995-1998), acabaram sendo altamente onerosos para o estado, prejudicando as finanças públicas nos anos seguintes (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012).

### **5.1.1 1995 – 1998: O Governo de Eduardo Azeredo**

De acordo com dados do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), analisados por Oliveira e Gontijo (2012), em 1996 a despesa com pessoal consumia mais de 70% da receita líquida do estado. A relação dívida/receita líquida era de 24,5%. Isso indicava que, caso os juros e amortizações da dívida fossem efetivamente pagos, o ente teria que destinar 95% da sua receita para pagamento de pessoal e serviços da dívida, impossibilitando a realização de investimentos ou outras despesas.

No que diz respeito às operações de crédito, a relação delas com as despesas de capital foi de 377% em 1996. Isso demonstra que os recursos contratados financiaram, por meio do aumento do endividamento, tanto despesas de capital quanto algumas despesas correntes<sup>15</sup>. Oliveira e Gontijo (2012) comprovam essa análise pela relação percentual de 115% das operações de crédito sobre os serviços da dívida, sendo que os investimentos representavam apenas 2,3% da despesa total do estado.

Diante de um cenário econômico conturbado, a administração do Governo Eduardo Azeredo acabou optando pela política mais cômoda para amenizar a situação financeira. Ficou decidido que o ônus da dívida seria transferido para seus sucessores por

---

<sup>15</sup> Essa prática, conforme discutido no Capítulo 2, é considerada ilegal pelo artigo 167, III (Regra de Ouro) da Constituição da República de 1988.

meio do adiamento do seu pagamento. Além disso, o governo aderiu às exigências do Programa de Ajuste Fiscal dos Estados e iniciou o processo de privação das empresas estatais, incluindo as instituições financeiras – Banco de Crédito Real de Minas Gerais (Credireal) e Banco do Estado de Minas Gerais (BEMGE), garantindo, assim, o ingresso de recursos novos para o Tesouro (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012).

O Governo Eduardo Azeredo, ainda no início do mandato, celebrou um contrato com a Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG), no qual,

A empresa transfere ao Estado o saldo remanescente da Conta de Resultado a Compensar –CRC, equivalente a R\$ 602.198.290,88, para liquidação integral dos contratos de refinanciamento – Votos 340 e 548 – e amortização parcial do financiamento junto ao Ministério da Fazenda – Lei 7969, todos firmados entre o Estado de Minas Gerais e a União Federal (MATEUS, 2011 *apud* FREITAS, 2014).

Estabeleceu-se, nesse contrato, um período de carência de três anos (36 meses). A primeira parcela seria paga somente ao final do mandato. A taxa de juros acordada foi de 6% ao ano, com reajuste monetário da Unidade Fiscal de Referência (UFIR) e Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), no caso de revogação do primeiro índice. Além disso, foram definidos juros moratórios de 1% ao mês no atraso de pagamento das parcelas (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012).

Em 1998 foi feita uma nova renegociação da dívida com o governo federal. Essa operação foi realizada por meio do Contrato nº 04/98 da Coordenação Geral de Haveres Financeiros da STN, assinado em 18 de fevereiro. A União assumiu: a dívida mobiliária no valor de R\$ 11,4 bilhões em Letra Financeira do Tesouro Estadual (LFTE) existente desde março de 1996 e não paga, os saldos devedores dos contratos acordados com o Banco do Brasil S/A e com a Caixa Econômica Federal que totalizavam R\$ 332,4 milhões, e as operações de dívida fundada com instituições financeiras privadas de R\$ 151,9 milhões (RIANI; ANDRADE, 2002).

O custo de correção da dívida de R\$ 1,5 bilhões seria assumido pela União e descontado do valor renegociado. O restante da dívida mobiliária seria paga com um prazo de 360 parcelas (3 anos), prorrogável por mais 10 anos, chegando a 2038. Foi somado a esse montante, ainda, R\$ 4.344 milhões de financiamentos concedidos pelo governo federal para sanear e privatizar bancos do estado – BEMGE, CREDREAL, MINASCAIXA – além de

transformar o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) em agência de fomento (OLIVEIRA, GONTIJO, 2012).

O resultado dessa renegociação, para Riani e Andrade (2002), foi a transformação do estoque da dívida mobiliária interna em dívida contratual, que cresceu cerca de 20,3% em 10 meses, com a inflação de apenas 0,8%.

Sendo assim, é notável que ao final do Governo Eduardo Azeredo as finanças públicas do estado de Minas Gerais se encontravam em situação preocupante. Além de deixar o ônus da dívida para seus sucessores, deixou o governo com recursos de caixa reduzidos em R\$ 19 milhões, além do débito de R\$ 242 milhões do 13º salário dos funcionários públicos e dívidas já atrasadas com fornecedores (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012).

### ***5.1.2 1999 – 2002: O Governo de Itamar Franco***

No dia 1º de janeiro de 1999, Itamar Franco assume o governo de Minas Gerais e se depara com as finanças públicas em estado caótico. Existia uma dívida pública de aproximadamente R\$ 21,9 bilhões enquanto a arrecadação tributária atingia, em 1998, R\$ 6,1 bilhões. Além da dívida pública por si só, existiam os serviços onerosos ligados a ela. Os juros e encargos sobre ela cobrados exigiam pagamentos de R\$ 136,2 milhões por mês, o que na época correspondia a 18,7% da RCL do estado. Além disso, para agravar ainda mais esse quadro, a arrecadação tributária do ICMS estava prejudicada pela Lei Kandir<sup>16</sup>, a qual resultava em R\$ 442 milhões de perdas não ressarcidas pela União (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012).

Ainda sobre as perdas de arrecadação tributária, o governo anterior, sob o pretexto da necessidade de pagamento do 13º salário do funcionalismo público, realizou uma antecipação de receita do ICMS junto a empresas mineiras, o que implicou em R\$ 109 milhões a menos nos cofres de Minas Gerais em 1999. Ademais, o déficit primário anual de 1998 havia sido superior a R\$ 3,7 bilhões, o que indicava que o governo deveria fazer grandes esforços para ajustar os fluxos orçamentários (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012).

---

<sup>16</sup> Vide capítulo 4 deste trabalho, relativo ao histórico de endividamento dos estados, seção 4.2.4.

Considerando a situação das finanças públicas no estado, o cenário macroeconômico brasileiro instável<sup>17</sup> e o vencimento, em novembro de 1999, de 10% do valor da dívida postergada no governo anterior, o Governo Itamar Franco acabou decretando moratória da dívida com a União no dia 06 de janeiro desse mesmo ano. O objetivo era conseguir tempo para realizar ajustes nas finanças estatais de forma a reequilibrar as contas (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012).

No entanto, essa estratégia da moratória da dívida não foi eficiente, pois não gerou ganhos financeiros. O governo federal dispunha de dispositivos legais para barrar as receitas ao ente, garantindo o recebimento de recursos. Além disso, essa medida acabou resultando em perdas para o estado devido à suspensão de empréstimos externos que já estavam em negociação por motivos de desconfiança da comunidade financeira internacional (OLIVEIRA; RIANI, 2004).

O Governo Itamar Franco procurou, então, implementar um programa emergencial de controle de gastos. Além da contenção de despesas, principalmente as destinadas a investimentos, houve um aumento na arrecadação tributária, sobretudo do ICMS, como se pode observar na Tabela 2.

---

<sup>17</sup> Essa época ficou marcada pela falência do Plano Real no biênio 1998-1999 e também pelo acordo firmado com o FMI, que exigiu a adoção de programas de cunho recessivo para reorientação do Plano (OLIVEIRA; RIANI, 2004).

**Tabela 2– Execução Orçamentária do Setor Público, Governo do Estado de Minas Gerais, 1998-2002**

(Em R\$ milhões de 2010\*)

Especificação	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Receita Corrente</b>	<b>28.398,8</b>	<b>28.965,7</b>	<b>30.361,9</b>	<b>32.155,8</b>	<b>31.139,3</b>
Receita Tributária	16.605,0	17.545,2	19.718,2	21.256,4	21.733,0
ICMS	14.841,9	15.865,8	18.556,4	19.257,5	18.314,2
Transferências federais e convênios	6.104,9	7.012,6	5.056,9	5.789,1	4.835,9
Outras Receitas Correntes	5.688,9	4.407,9	5.586,9	5.110,3	4.570,4
<b>Receitas de Capital</b>	<b>23.728,1</b>	<b>2.833,0</b>	<b>3.363,7</b>	<b>1.701,0</b>	<b>3.149,1</b>
Operações de Crédito	16.168,3	238,5	352,4	117,9	136,6
Alienação de Bens	3.732,4	438,9	2.032,3	401,8	422,7
Transferências	2.953,7	1.441,5	245,9	396,7	1.869,4
Outras Receitas de Capital	873,7	714,0	733,2	784,7	720,4
<b>Total - Receitas</b>	<b>52.126,9</b>	<b>31.798,7</b>	<b>33.725,6</b>	<b>33.856,8</b>	<b>34.288,4</b>
<b>Despesas Correntes</b>	<b>28.444,6</b>	<b>27.590,3</b>	<b>30.064,3</b>	<b>32.847,9</b>	<b>32.379,3</b>
Pessoal e Encargos	16.447,3	15.269,7	16.877,5	17.812,9	17.493,9
Juros e encargos da Dívida Pública	1.199,2	2.133,7	1.930,4	2.523,6	2.099,9
Transferências aos Municípios	5.249,1	5.363,9	4.867,7	5.604,9	4.920,1
Outras Despesas Correntes	5.549,0	4.823,0	8.319,2	9.430,0	9.965,3
<b>Despesas de Capital</b>	<b>22.292,0</b>	<b>3.712,4</b>	<b>4.591,0</b>	<b>3.886,5</b>	<b>3.613,0</b>
Investimentos	2.746,3	1.022,9	953,3	1.273,2	1.511,2
Inversões Financeiras	12.008,6	863,1	1.224,6	1.043,7	1.260,5
Amortizações de Empréstimos	6.641,0	1.152,3	2.220,7	1.051,3	841,3
Outras Despesas de Capital	896,1	674,1	192,4	518,3	0,0
<b>Total - Despesas</b>	<b>50.736,6</b>	<b>31.302,7</b>	<b>34.655,3</b>	<b>36.734,4</b>	<b>35.992,3</b>

Fonte: Adaptado de OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; GONTIJO, Cláudio. Dívida Pública do Estado de Minas Gerais: A Renegociação Necessária. Belo Horizonte: [s.n.], 2012, p. 62

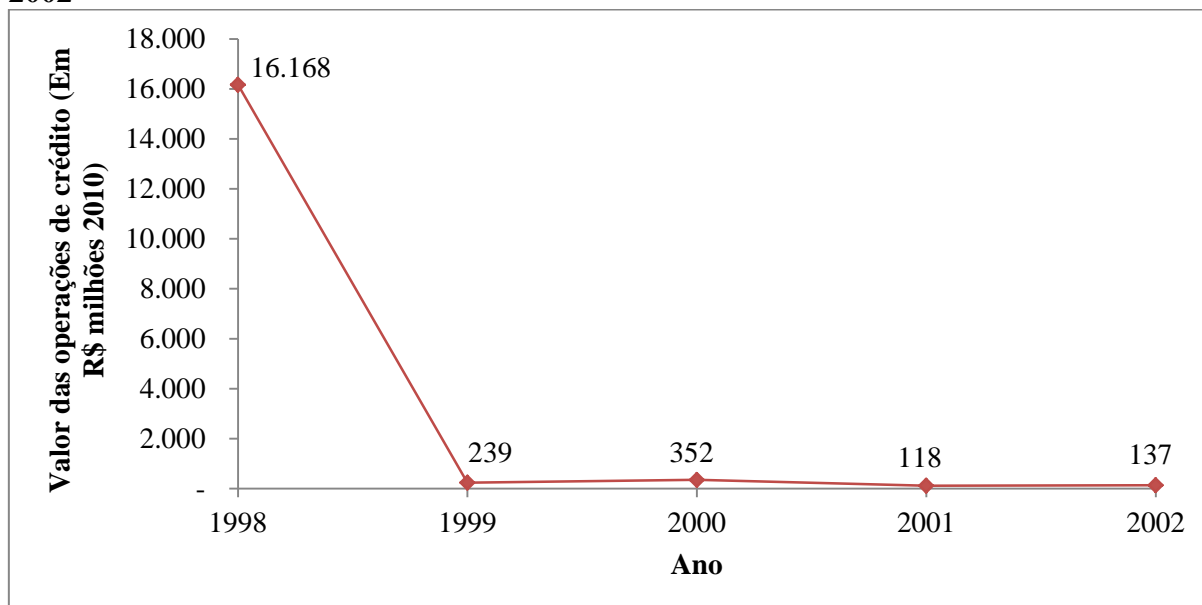
Notas: Dados do TCE-MG

(\*) Dados corrigidos pela variação do deflator implícito do PIB de Minas Gerais

Apesar do aumento significativo do ICMS, que chegou a representar 94,11% da receita tributária do estado em 2000, houve também um crescimento significativo das taxas de juros e encargos da dívida pública. Em 1998, gastava-se R\$ 1.199,2 milhões com esses encargos. Em 1999, esse valor subiu para R\$ 2.133,7 milhões e, nos anos seguintes, os valores se mantiveram próximos. Esse crescimento é explicado por uma das cláusulas do acordo firmado com a União, que estabelecia que 13% da RCL de Minas Gerais deveria ser direcionada ao pagamento das obrigações da dívida (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012).

Ainda em relação à Tabela 2, é possível perceber a significativa queda das receitas de operações de crédito, representada pelo Gráfico 1.

**Gráfico 1 – Receita das operações de crédito, Governo do Estado de Minas Gerais, 1998-2002**



Fonte: Dados extraídos de OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; GONTIJO, Cláudio. Dívida Pública do Estado de Minas Gerais: A Renegociação Necessária. Belo Horizonte: [s.n.], 2012, p. 62. Elaboração da autora.

Essa queda acentuada das operações de crédito entre 1998 e 1999 se deu pela moratória da dívida interna decretada pelo governador Itamar Franco no início de seu mandato. Além disso, após a promulgação da LRF em 2000, essa fonte de receita foi limitada e apresentou queda no restante do período analisado, ficando na faixa de R\$ 100 milhões (JAYME JÚNIOR; REIS; ROMERO, 2006).

Mesmo apresentando superávits no período de 1999-2002, o endividamento do estado continuou subindo. A dívida com a União aumentou 92% em termos nominais devido ao descolamento entre o IGP-DI, que promove a correção da dívida, e o deflator implícito do produto mineiro ou do IPCA, que corrige as receitas do estado. Além disso, o Governo Itamar Franco optou por deixar de pagar as parcelas previstas no contrato com a CEMIG, o que acabou gerando um aumento de 110,8% da dívida, também em termos nominais (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012).

Em relação às despesas com investimento, o Relatório Contábil referente a 2002 elaborado pela Secretaria de Estado de Fazenda (SEF) chama atenção para cinco órgãos. A Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), as Entidades da Fundação de Arte de Ouro Preto (FAOP), o Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA), o Departamento de Estradas de Rodagem (DER) e a Secretaria de Obras Públicas (SETOP).

Esses dois últimos, no elemento de despesa *Obras e Instalações*, representaram R\$ 506 milhões correntes. A SETOP teve participação de 20,43% e o DER de 55,94% do montante total.

Além disso, é importante ressaltar que,

O grupo de Investimentos apresentou expressiva variedade de fontes de financiamento, sendo que além dos recursos vindos do tesouro e os diretamente arrecadados, destacaram-se as fontes 24 – Convênios, Acordos e Ajustes e 21 – Cota Estadual do Salário Educação. Cabe mencionar que cerca de 49% das Unidades Orçamentárias utilizaram seus próprios recursos (fonte 60) em investimentos, sendo que os maiores investidores foram IPSEMG (R\$ 18.085.369,95), o Fundo Estadual de Desenvolvimento de Transportes – FUNTRANS (R\$ 12.696.371,88), o DER (R\$ 8.580.309,07), a Fundação de Educação para o Trabalho de Minas Gerais (R\$ 7.985.544,29) e a Fundação Ezequiel Dias (R\$ 5.401.702,31), que juntos respondem por 83,44% dos investimentos financiados pela fonte 60 (MINAS GERAIS, 2003, p. 83).

Em relação ao período analisado, é possível perceber que o endividamento de Minas Gerais seguiu em trajetória crescente. Mesmo assim, é possível perceber que o governo seguinte, de Aécio Neves, encontrou o estado em situação menos alarmante do que o Governo Itamar Franco, que conseguiu pagar integralmente a dívida relativa ao 13º salário do funcionalismo público em 2002. Esse pagamento foi possível graças à decisão da União de ressarcir o estado em R\$ 780 milhões por ele gastos com manutenção e recuperação das estradas federais que cortam o território mineiro. No final de 2002, R\$ 557 milhões já haviam sido liberados (OLIVEIRA; RIANI, 2004).

Sendo assim, Aécio Neves inicia seu governo sem o problema do ônus do pagamento do 13º salário e ainda contando com R\$ 223 milhões que ainda deveriam ser liberados pelo governo federal em 2003. Além disso, as receitas do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), em torno de R\$ 350 milhões, poderiam contribuir para o governo realizar uma melhor administração do seu fluxo de caixa nos primeiros meses de mandato. Portanto, desse ponto de vista, o governo Aécio Neves encontrou uma situação mais confortável do que o governo Itamar Franco (OLIVEIRA; RIANI, 2004).

### 5.1.3 2003 – 2010: O Governo de Aécio Neves

Ao assumir a administração do estado de Minas Gerais em 2003, o Governo Aécio Neves se deparou com a seguinte situação:

À semelhança de outros Estados federados, Minas Gerais apresentava um gravíssimo quadro fiscal, com notório déficit orçamentário existente desde 1996, pelo que faltavam recursos para todas as despesas, inclusive para o regular e tempestivo pagamento da folha de pessoal. Naturalmente, investimentos com recursos do Tesouro não existiam, levando a um processo de sucateamento da máquina administrativa, mercê, também, de cortes agudos nos recursos destinados ao custeio (ANASTASIA *apud* VILHENA *et.al.*, 2006, p.13).

Diante disso, o governo concluiu que seria impossível propor qualquer programa de desenvolvimento sem antes promover o equilíbrio de suas finanças. Sendo assim lançou o *Choque de Gestão*, um programa cujo objetivo era promover a sustentabilidade das contas do estado de forma a criar condições para a retomada dos investimentos públicos e, assim, reingressar a economia do estado numa etapa de crescimento sustentado (OLIVEIRA, 2010 *apud* OLIVEIRA; GONTIJO, 2012).

Em 2003, a reforma administrativa “foi institucionalizada a partir da edição de um conjunto de 63 leis delegadas em janeiro, e um contingenciamento para os primeiros 100 dias do Governo” (VILHENA *et. al.*, 2006, p. 47). As principais medidas imediatas tomadas foram: a redução do número de secretarias de 21 para 15, a extinção de 1.858 cargos comissionados e o estabelecimento de teto salarial para o servidor público, incluindo governador, vice-governador e secretariado.

O planejamento estadual passou a ter como abordagem a ideia do Duplo Planejamento, cujo objetivo era a adoção de duas agendas, uma de planejamento de curto prazo que visava o ajuste fiscal e a redução de estruturas, e outra de longo prazo, centrada em investimentos que impulsionariam o desenvolvimento econômico e social do estado (VILHENA, *et. al.*, 2006). Como exemplo, o Quadro 4 esquematiza as estratégias adotadas em 2003 e 2004 pelo Choque de Gestão.

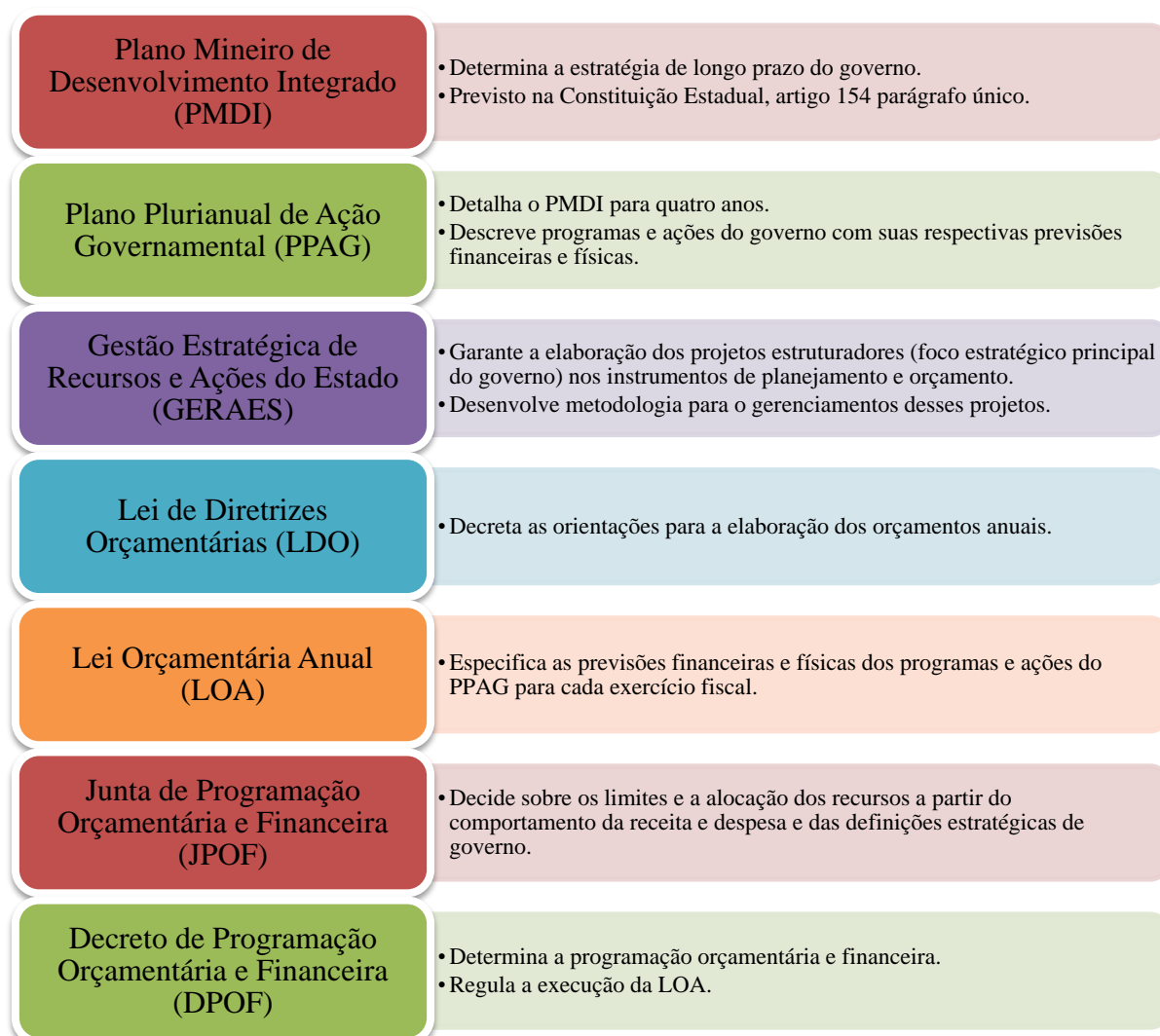
#### Quadro 4 – Estratégias do Duplo Planejamento adotadas no Choque de Gestão, Minas Gerais, 2003-2004

Estratégias do Duplo Planejamento		
Ano	Curto Prazo	Médio e Longo Prazos
2003	Equilíbrio fiscal e reforma administrativa	Desenho do futuro e do início da Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado (GERAES)
2004	Equilíbrio fiscal e elevação do investimento estratégico	Implementação da estratégia de longo prazo e avançar na reforma do Estado

Fonte: Adaptado de VILHENA, Renata et. al. (Org.). O Choque de Gestão em Minas Gerais: Políticas da Gestão Pública para o Desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. Elaboração da autora.

Para o planejamento estratégico, o governo utilizou oito instrumentos, esquematizados na Figura 1.

#### Figura 1 – Instrumentos de Planejamento e Orçamento de Minas Gerais



Fonte: Adaptado de VILHENA, Renata et al (Org.). O Choque de Gestão em Minas Gerais: Políticas da Gestão Pública para o Desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. Elaboração da autora.

Esses instrumentos foram utilizados pelo Estado como forma de promover a integração planejamento-orçamento, iniciada em 2003. No curto prazo, essa integração permitiria o ajuste fiscal, de forma a direcionar os recursos disponíveis para os projetos estruturadores definidos no PMDI para o longo prazo. Para isso, o governo teve que se sustentar, principalmente, no corte de gastos para reduzir o desequilíbrio fiscal, mas também procurou fazer um esforço do lado das receitas (VILHENA *et. al.*, 2006).

Oliveira e Riani (2004) defendem que a melhora nos resultados orçamentários em 2003 não foi resultado das medidas de ajuste determinadas pelo governo, com exceção da redução dos gastos com despesas de custeio e investimentos. Eles atribuem a redução do déficit orçamentário de R\$ 2,3 bilhões para R\$ 227 milhões a

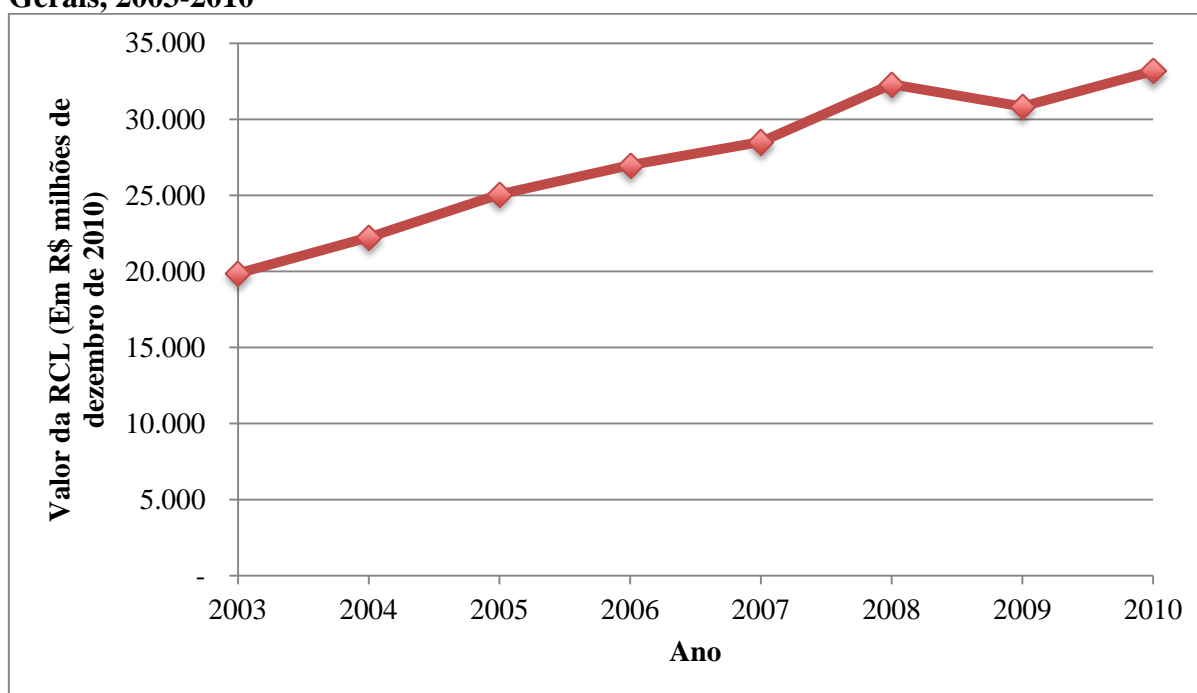
[...] ganhos que não configuram um *ajuste estrutural*, como os gerados pela obtenção de receitas extraordinária (manutenção e recuperação de estradas federais), pelo adiamento e redução do pagamento de determinadas dívidas (CEMIG e União) e pelo congelamento do salário do funcionalismo público, embora tenham contribuído para *melhor administração dos fluxos orçamentários no ano* (OLIVEIRA; RIANI, 2004, p. 14).

De acordo com o Relatório Contábil referente a 2003 elaborado pela SEF, as despesas de capital tiveram uma redução de 21% quando comparadas ao valor gasto no ano anterior. No que diz respeito aos investimentos, destacaram-se as Unidades Orçamentárias da SETOP e do DER. A primeira promoveu construção e reforma de aeroportos além de ampliação das unidades da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) e da Secretaria de Saúde (SES), dispendo de um montante de R\$ 51,5 milhões. O DER, por sua vez, registrou investimentos da ordem de R\$ 203,1 milhões destinados, principalmente às obras de duplicação da BR-381 e conservação da rede rodoviária mineira.

A partir de 2004, o governo reconheceu que os ajustes fiscais promovidos pela redução de gastos no longo prazo poderiam prejudicar os investimentos e a oferta de bens e serviços públicos. Sendo assim, visando alcançar superávits primários, o governo se preocupou em aumentar as receitas públicas (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012).

O estado, nesse mesmo ano, obteve ganhos de receita provenientes da Reforma Tributária de 2003 (Emenda Constitucional nº 42 de 2003)<sup>18</sup>, da reforma no sistema de taxas cobradas pela prestação de serviços e da reforma previdenciária, que garantiu uma economia de recursos com o funcionalismo inativo (OLIVEIRA; RIANI, 2004). O Gráfico 2 mostra o comportamento das receitas de Minas Gerais entre 2004 e 2010, o último ano de mandato do governador Aécio Neves.

**Gráfico 2 – Comportamento da Receita Corrente Líquida, Governo do Estado de Minas Gerais, 2003-2010**



Fonte: Dados retirados de OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; GONTIJO, Cláudio. Dívida Pública do Estado de Minas Gerais: A Renegociação Necessária. Belo Horizonte: [s.n.], 2012, p. 87. Elaboração da autora.

Esses ganhos de receita permitiram que o estado se enquadrasse mais rapidamente aos parâmetros da LRF. Assim, a partir de 2005, foi possível contar com recursos para realização de investimentos públicos e, também garantir o retorno de Minas Gerais ao mercado de crédito (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012).

A partir do Gráfico 2 é possível notar que em 2009 a RCL sofre uma redução. Essa se justifica pela crise mundial desencadeada em 2007/2008. As economias cujas

<sup>18</sup> Com ela, aumentaram-se as receitas das transferências da União para os estados e municípios provenientes da Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico sobre os combustíveis em geral (CIDE- combustíveis) (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012).

*commodities* têm importância considerável, como foi o caso de Minas Gerais, tiveram sua situação fiscal piorada. Em 2010, o PIB volta a crescer, impactando positivamente na receita do estado (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012).

Outro aspecto que requer atenção foi o conceito de *déficit zero*. Em 23 de novembro de 2004, o governador do estado anunciou que, naquele exercício, foi possível alcançar o equilíbrio orçamentário por meio do cumprimento das leis e regras da boa gestão públicas (MINAS GERAIS, 2006). No entanto, Oliveira e Gontijo (2012), mostram que o conceito utilizado pelo governo ao fazer esse anúncio foi o de *Resultado Orçamentário*. Mesmo que as contas do governo, a partir de 2004, tenham se tornado superavitárias e a situação financeira do estado tenha melhorado, esse conceito é considerado enganoso. O *Resultado Orçamentário* inclui, no lado das receitas públicas, as operações de crédito que, conforme visto no Capítulo 2, constituem uma dívida contratada que deverá ser paga no futuro. A Tabela 3 abaixo mostra a comparação dos resultados orçamentários para o período analisado, incluídas e excluídas as operações de crédito.

**Tabela 3 – Resultados orçamentários e operações de crédito, Governo do Estado de Minas Gerais, 2003-2010**

**(Em R\$ 1.000,00 correntes)**

<b>Ano</b>	<b>Resultado Orçamentário incluídas as operações de crédito*</b>	<b>Operações de crédito</b>	<b>Resultado orçamentário excluídas as operações de crédito*</b>
2003	-227.873	21.746	-249.619
2004	90.651	11.739	78.912
2005	221.654	63.656	157.998
2006	81.127	252.967	-171.840
2007	190.101	196.302	-6.201
2008	623.970	556.257	67.713
2009	299.296	1.305.741	-1.006.445
2010	566.779	1.598.425	-1.031.646

Fonte: Adaptado de OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; GONTIJO, Cláudio. Dívida Pública do Estado de Minas Gerais: A Renegociação Necessária. Belo Horizonte: [s.n.], 2012. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Relatórios técnicos sobre a prestação de contas do Governador - 2003-2010; Secretaria da Fazenda do Estado de Minas Gerais. Relatórios anuais de execução orçamentária: 2003-2010.

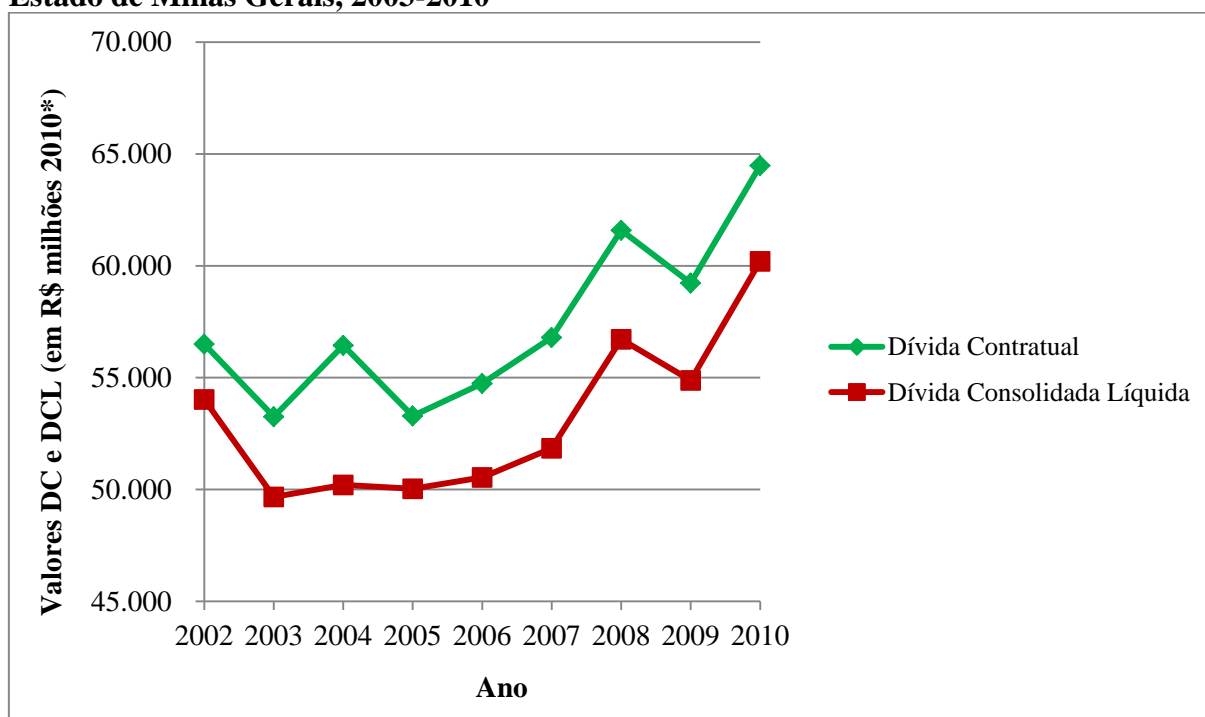
(\*) Déficit (-); Superávit (+)

A tabela mostra que, se excluídas as operações de crédito, os resultados se mostram bem diferentes. Após 2003, é possível perceber que o estado apresentou superávits somente em 2004, 2005 e 2008. Os déficits mais elevados retornam em 2009 e 2010 devido aos efeitos da crise econômica mundial, que prejudicou as receitas de Minas Gerais. Em 2006,

2009 e 2010, essa diferença de cálculo mostra que a situação financeira não era tão confortável ao considerar essa dívida contratada (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012). O montante de operações de crédito no período também cresceu significativamente.

No período do Governo Aécio Neves houve evolução tanto da dívida contratual quanto da dívida consolidada líquida, como se pode observar no Gráfico 3.

**Gráfico 3 – Evolução da dívida contratual e da dívida consolidada líquida, Governo do Estado de Minas Gerais, 2003-2010**



Fonte: Dados extraídos de OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; GONTIJO, Cláudio. Dívida Pública do Estado de Minas Gerais: A Renegociação Necessária. Belo Horizonte: [s.n.], 2012. Dívida contratual: TCEMG. Relatórios de prestação de contas do Governador - vários anos; Dívida Consolidada Líquida: STN. Elaboração da autora.

(\*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2010.

Oliveira e Gontijo (2012) apontam que a variação das dívidas contratual e consolidada líquida foram, em termos nominais, de 87,2% e 82,7% respectivamente. Sendo assim, é possível notar que a dívida pública se manteve em expansão no decorrer do Governo Aécio Neves.

#### 5.1.4 2011 – 2014: O Governo de Antônio Anastasia

Em 31 de março de 2010, Antônio Augusto Junho Anastasia assume o governo de Minas Gerais quando o atual governador Aécio Neves renunciou ao cargo para concorrer ao Senado Federal. Até o final desse ano, o objetivo era cumprir as metas e satisfazer os

indicadores estabelecidos no PMDI e no PPAG, cujo foco principal eram as áreas de educação, saúde e segurança pública (MINAS GERAIS, 2010).

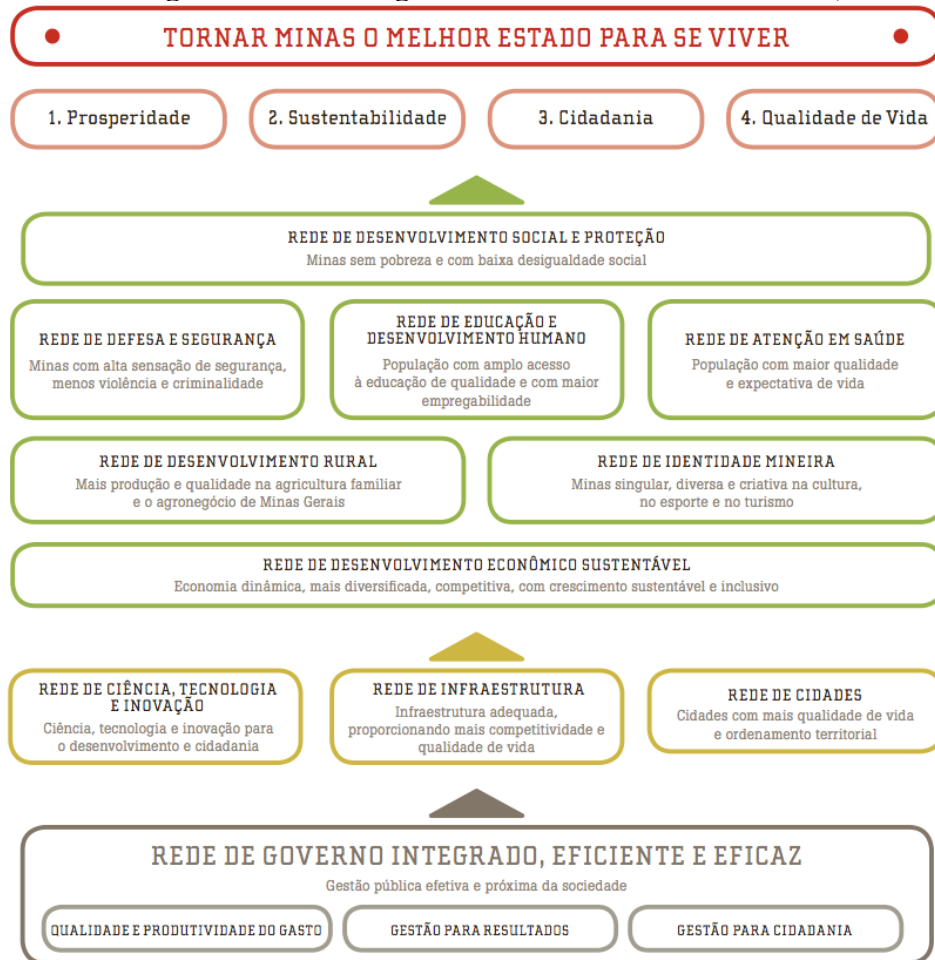
Em 2011, Anastasia foi eleito governador do estado de Minas Gerais a partir do plano de governo intitulado *Minas de Todos os Mineiros – As Redes Sociais de Desenvolvimento Integrado*. Nesse instrumento, a proposta da nova administração era aproveitar o legado de Aécio Neves e dar continuidade às estratégias de desenvolvimento propostas (ANASTASIA, 2010).

Sendo assim, lançou-se o PMDI 2011-2030 – Gestão para a Cidadania. A visão de futuro desse instrumento era “tornar minas o melhor estado para se viver” (MINAS GERAIS, 2011, p. 52). Foram definidas 11 Redes de Desenvolvimento, que sustentariam a organização das ações do estado.

As Redes de Desenvolvimento Integrado, previstas em Lei, nas quais estão organizados os objetivos e estratégias deste PMDI, buscam, portanto, integrar as ações do governo estadual nas diferentes áreas e, ao mesmo tempo, proporcionar um comportamento cooperativo com os outros níveis de governo e outras instituições, públicas e privadas, para maior agregação de valor para a sociedade mineira. Não se trata, portanto, de estruturas institucionais formais, mas sim de formas de organização e conjunção de esforços em torno de grandes escolhas e prioridades (MINAS GERAIS, 2011, p. 64).

A Figura 2, retirada do PMDI, ilustra, de maneira geral, as estratégias traçadas pelo governo de Minas Gerais.

**Figura 2 – Visão Integrada da Estratégia do Governo de Minas Gerais, PMDI 2011-2030**

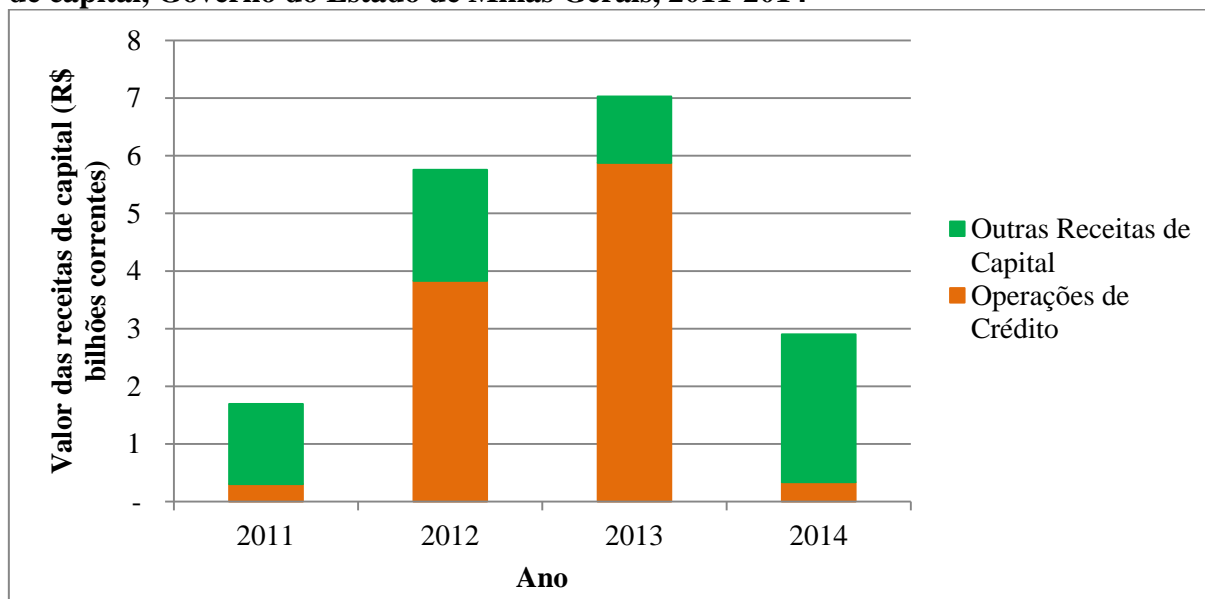


Fonte: Extraído de MINAS GERAIS. Antônio Augusto Junho Anastasia. Governo do Estado de Minas Gerais. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI 2011-2030): Gestão para Cidadania. Belo Horizonte: [s.n.], 2011. p. 65.

O financiamento dos investimentos necessários para cumprir com as Redes de Desenvolvimento estipuladas ocorreu por meio da contratação de operações de crédito. Desde 2005, quando Minas Gerais conseguiu retornar ao mercado de crédito, essa prática vem sendo utilizada (FREITAS, 2014).

Conforme visto na seção anterior, a contratação de operações de crédito se intensificou a partir dos anos 2009 e 2010. O Gráfico 4 ilustra a participação da execução orçamentária das operações de crédito dentro das receitas de capital no Governo Antônio Anastasia.

**Gráfico 4 – Participação da execução orçamentária das operações de crédito nas receitas de capital, Governo do Estado de Minas Gerais, 2011-2014**



Fonte: Dados extraídos de MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DE MINAS GERAIS (SEF/MG). Relatórios de Execução Orçamentária: 2011-2014. Disponível em: <[http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria\\_geral/atendimentos\\_constitucionais/exec\\_orcamentaria\\_mensal\\_index.html](http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/atendimentos_constitucionais/exec_orcamentaria_mensal_index.html)>. Elaboração da autora.

É possível notar que a contratação de operações de crédito apresentou uma considerável evolução nos anos 2012 e 2013 com a inclusão de financiamentos obtidos por bancos nacionais. As operações de crédito, contratadas nesse período, são o objeto de estudo deste trabalho, que irá analisar a aplicação dessas até 2016. Elas estão resumidas na Tabela 4.

Em comparação a outros contratos de financiamento, como, por exemplo, o firmado com a CEMIG no Governo Eduardo Azeredo, as taxas de juros, na maioria das operações de crédito contratadas, podem ser consideradas baixas. Dentre os bancos nacionais, o BNDES cobra as taxas mais baixas ao ano, seguido do Banco do Brasil. A Caixa Econômica Federal, por outro lado, cobra taxa de juros de 6% ao ano, igual ao contrato da CEMIG.

**Tabela 4 – Operações de Crédito contratadas junto aos bancos nacionais pelo Governo do Estado de Minas Gerais, 2012-2016**

(Em R\$ milhões correntes)

Operações Contratadas	Entidade Financeira	Data de Assinatura	Valor do Contrato	Prazo	Carência*	Encargos	Taxa de Juros
I Programa de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais (PDI I)	BNDES	03/07/2012	R\$ 247,00	10 anos	2 anos	Não há	TJPL + 1,9% a.a.
II Programa de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais (PDI II)	BNDES	11/12/2012	R\$ 469,77	10 anos	2 anos	Não há	TJPL + 1,1% a.a.
Programa de Apoio ao Investimento dos Estados e Distrito Federal (PROINVESTE)	BNDES	11/12/2012	R\$ 1.326,39	20 anos	2 anos	Não há	TJPL + 1,1% a.a.
Programa de Desenvolvimento de Minas Gerais (PDMG)	Banco do Brasil S.A.	26/12/2012	R\$ 3.653,73	20 anos	5 anos	Comissão de compromisso à taxa de 0,90% a.a.	Libor US\$ (BBA) + 3,60% a.a.
Programa de Infraestrutura Rodoviária (PROIR)	Banco do Brasil S.A.	24/07/2013	R\$ 1.500,00	20 anos	5 anos	Comissão de compromisso à taxa de 0,90% a.a.	Libor US\$ (BBA) + 3,73% a.a.
Programa de Aceleração do Crescimento - Plano Nacional de Gestão de Risco e Resposta a Desastres Naturais (PAC PREVENÇÃO)	Caixa Econômica Federal	28/11/2013	R\$ 452,64	24 anos	4 anos	Taxa Administração 1% a.a. + Taxa de Risco de Crédito 0,03% a.a.	6% a.a.

Fonte: MINAS GERAIS. GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais: Dívida Pública - Gestão da Dívida Pública. Disponível em: <<http://transparencia.mg.gov.br/divida-publica/gestao-da-divida>>. Elaboração da autora.

(\*) Segundo a STN, o período de carência se refere ao prazo previsto, por contrato, no qual não é exigido o pagamento da parcela do principal.

No próximo capítulo será analisada a aplicação desses recursos contratados pelo governo de Minas Gerais, de forma a investigar quais são as áreas que mais absorvem investimentos. A partir dos valores dos contratos mostrados na tabela já é possível notar a importância dessa fonte de receitas para o estado.

De acordo com o Relatório Contábil referente a 2012, a principal fonte de recursos que contribuiu com o montante das Receitas de Capital foi a fonte 25, referente às operações de crédito contratuais. Além disso, de maneira geral,

As Operações de Crédito apresentaram um expressivo crescimento de 1.158% em 2012, representado em sua grande maioria pela operacionalização de novos contratos, ocasionando ingressos de receitas provenientes de contratos internos no valor de R\$ 2,060 bilhões e de externos no montante de R\$ 1,753 bilhão, recursos esses direcionados aos programas de investimentos e à reestruturação da dívida do Estado (MINAS GERAIS, 2013, p. 41).

Com esse aumento de receita, os investimentos passaram de R\$ 1,10 bilhão para R\$ 4,28 bilhões em 2013. As maiores realizações, de acordo com o Relatório Contábil, ocorreram, em grande parte, graças aos recursos das operações internas do PDMG e do PROINVESTE (MINAS GERAIS, 2014). Em 2014, observou-se uma expressiva retração desses recursos.

Além disso, é importante destacar que, em 2013, após um acordo com bancos internacionais, o governo do estado obteve a autorização para conseguir quitar a dívida com a CEMIG, pendente desde o Governo Eduardo Azeredo (FREITAS, 2014).

No que diz respeito ao endividamento, o Relatório de Gestão Fiscal elaborado pela SEF referente ao último quadrimestre de 2014 mostra que o governo de Minas Gerais apresentava uma dívida consolidada líquida de 178,79% da RCL, dentro dos limites da LRF. Em relação da DCL, destaca-se a dívida contratual, cujo montante era de R\$ 88,3 bilhões. Dessa forma, pode-se concluir que mesmo com o aumento notável de investimentos na gestão de Antônio Anastasia, a dívida pública mineira continuou a níveis elevados.

#### **5.1.5 2015 – 2018: O Governo de Fernando Pimentel**

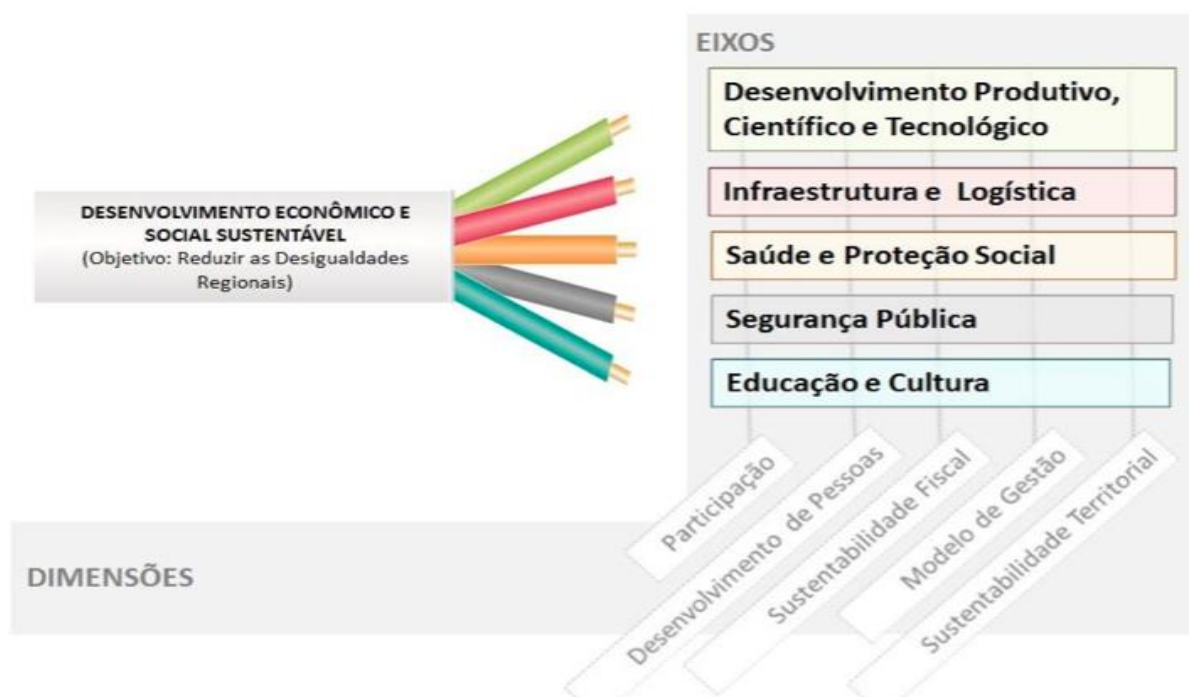
Em 01 de janeiro de 2015, assume a administração do estado de Minas Gerais o governador Fernando Damata Pimentel. No PMDI 2016-2027, intitulado *Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável de Minas Gerais – Redução das desigualdades sociais e regionais*, propõe-se uma nova forma de gerar desenvolvimento no território mineiro, a partir de uma maior interação entre os servidores públicos e a sociedade (MINAS GERAIS, 2016).

Foi nesse sentido que se organizaram, ao longo do processo de elaboração deste PMDI, sucessivos Fóruns Regionais nos 17 Territórios de Desenvolvimento do Estado, envolvendo um número superior a 25.000 pessoas, com a finalidade de

realizar um diagnóstico que subsidie o planejamento das ações do governo e que considere as características e potencialidades locais (MINAS GERAIS, 2016, p. 8).

O governo estabeleceu como objetivo central a redução das desigualdades regionais e sociais do estado. A Figura 3 mostra a matriz básica do PMDI, que contém as diretrizes das ações do governo e as dimensões que devem ser observadas na formulação das políticas públicas.

**Figura 3 - Objetivo Geral, Eixos e Dimensões do PMDI 2016-2027, Governo do Estado de Minas Gerais**



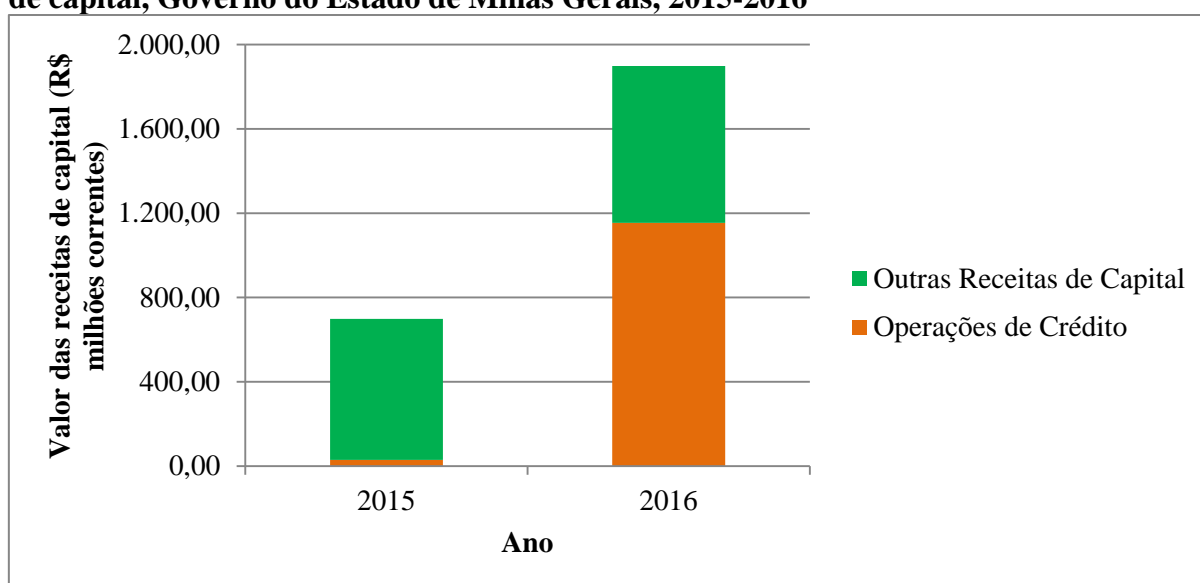
Fonte: MINAS GERAIS. Fernando Damata Pimentel. Governo do Estado de Minas Gerais. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI 2016-2027): Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável de Minas Gerais. Belo Horizonte: [s.n.], 2016, p. 23.

Em 2016, o montante de investimentos realizados representou 60,61% do total das despesas de capital, mesmo com a redução de R\$ 417 milhões em relação ao ano anterior. Assim como no Governo Antônio Anastasia, o elemento de despesa que mais se destacou foi o relativo a *Obras e Instalações* (MINAS GERAIS, 2017).

Em relação às receitas de capital, que apresentaram uma variação de 196,12% em relação ao ano de 2015, destacaram-se as operações de crédito, que representaram 60,80% do montante total (MINAS GERAIS, 2017). As operações de crédito, mesmo que contratadas no governo anterior, apresentaram execução orçamentária significativa no Governo Fernando Pimentel, com destaque às referentes ao PROIR, PDMG e PAC Prevenção.

O Gráfico 5 complementa a análise feita pelo Gráfico 4 na seção anterior, destinada ao Governo Antônio Anastasia, e mostra a participação da execução orçamentária das operações de crédito dentro das receitas de capital no Governo Fernando Pimentel. Em 2015, as operações de crédito representaram 4,28% do montante total de receitas de capital. Em relação as outras receitas de capital, destacaram-se a amortização de empréstimos (55,53%) e transferência de capital (38,21%). Em 2016, por outro lado, as operações de crédito representaram 60,80% do montante total.

**Gráfico 5 - Participação da execução orçamentária das operações de crédito nas receitas de capital, Governo do Estado de Minas Gerais, 2015-2016**



Fonte: Dados extraídos de MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DE MINAS GERAIS (SEF/MG). Relatórios de Execução Orçamentária: 2015-2016. Disponível em: <[http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria\\_geral/atendimentos\\_constitucionais/exec\\_orcamentaria\\_mensal\\_index.html](http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/atendimentos_constitucionais/exec_orcamentaria_mensal_index.html)>. Elaboração da autora.

A situação da dívida pública se tornou mais delicada ao final de 2016, quando o Relatório de Gestão Fiscal do último quadrimestre do ano mostrou que a despesa com pessoal do estado havia ultrapassado em 0,29% o limite máximo de 49% da RCL. Além disso, a DCL também se mostrou fora dos limites da lei, com o percentual de 203,09% da RCL (MINAS GERAIS, 2017). Essa situação é crítica para o governo de Minas, pois caso não consiga retornar para o limite de gastos com pessoal da LRF no próximo Relatório de Gestão Fiscal, a ser publicado em junho de 2017, ele será impedido de contratar operações de crédito. Isso, por sua vez, prejudicaria de maneira significativa os investimentos públicos.

## 5.2 Análise geral do cumprimento dos limites legais referentes às operações de crédito

Após a análise da trajetória do endividamento público de Minas Gerais somada à crescente importância da contratação de operações de crédito para o financiamento das atividades do estado, é possível perceber a relevância das leis de controle das finanças públicas, como a LRF e a Resolução nº 43 de 2001 do Senado Federal. Sendo assim, essa seção visa analisar o cumprimento dos limites legais que se referem ou que impactam na contratação de operações de crédito pelos governos de 2003 a 2016, a partir do Relatório de Gestão Fiscal do último quadrimestre de cada ano.

Serão analisados três limites. O primeiro em relação ao limite global das operações de crédito que, conforme o art. 7º, III da Resolução nº 43 de 2001, não pode ultrapassar o percentual de 16% da RCL em um exercício. A Tabela 5 mostra o percentual das operações de crédito em cada ano. Nota-se que o ano cujo montante de operação de crédito foi o mais significativo em relação à RCL foi o de 2013. Além disso, o limite da Resolução nº 43 de 2001 foi respeitado em todos os anos, o que indica nenhuma extrapolação na contratação desse tipo de recurso.

**Tabela 5 – Percentual das Operações de Crédito em relação à Receita Corrente Líquida, Governo do Estado de Minas Gerais, 2003-2016**

**(Em R\$ milhões 2016\*)**

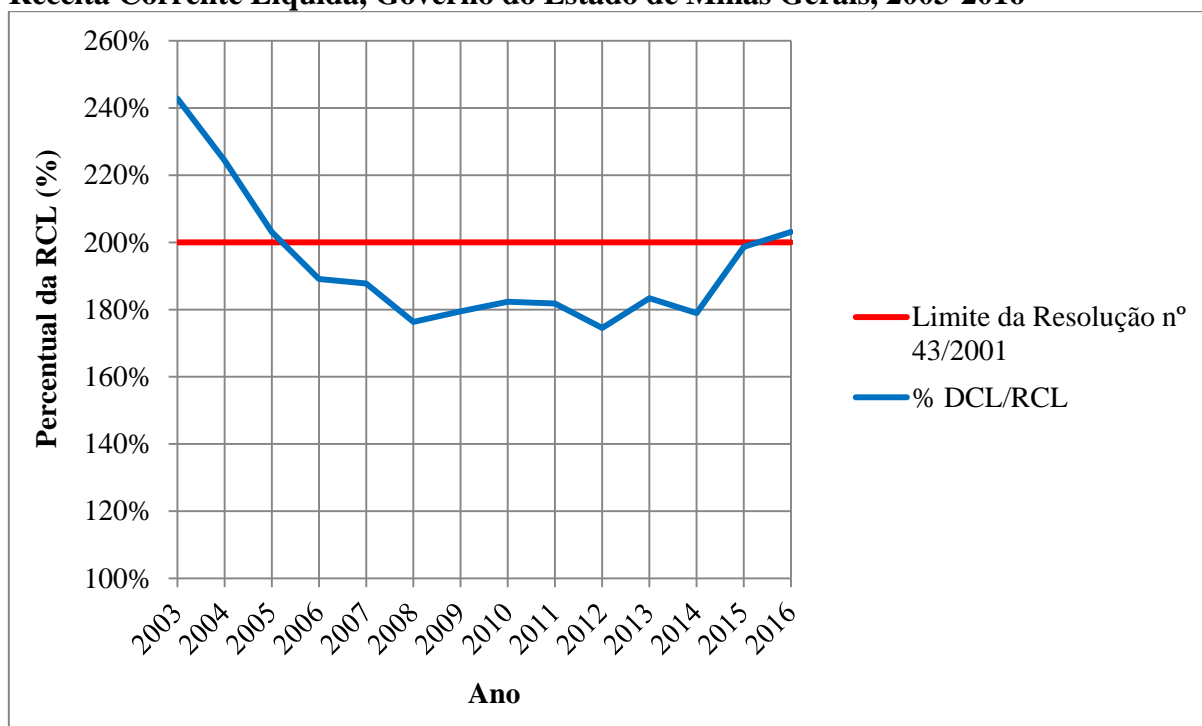
<b>Ano</b>	<b>Receita Corrente Líquida (RCL)</b>	<b>Operações de Crédito (OC)</b>	<b>% OC/RCL</b>
2003	30.900,92	39,57	0,13
2004	33.725,88	21,29	0,06
2005	36.950,12	120,32	0,33
2006	40.191,79	460,41	1,15
2007	41.656,44	343,53	0,82
2008	48.542,53	923,39	1,90
2009	46.007,18	2.063,07	4,48
2010	49.768,73	2.345,04	4,71
2011	52.570,69	408,89	0,78
2012	54.097,26	2.500,55	4,62
2013	54.358,04	3.102,33	5,71
2014	56.696,65	140,34	0,25
2015	56.291,13	29,88	0,05
2016	53.731,47	1.153,95	2,15

Fonte: Dados extraídos de MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Fazenda. Superintendência Central de Contadoria Geral (SCCG). Relatórios de Gestão Fiscal do Estado. Belo Horizonte, 2003-2016. Disponíveis em: <[http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria\\_geral/relatorio\\_contabil/](http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/relatorio_contabil/)>. Elaboração da autora.

(\*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2016.

O segundo limite, também introduzido com a Resolução nº 43 de 2001, diz respeito ao percentual da Dívida Consolidada Líquida (que inclui o estoque referente às operações de crédito). Esse não pode ultrapassar 200% da RCL<sup>19</sup>. O Gráfico 6 mostra o comportamento desse percentual ao longo dos anos. Segundo o gráfico, o estado conseguiu se adequar aos limites estabelecidos em relação à DCL entre 2005 e 2006, o que permitiu seu retorno para o mercado de crédito, mantendo-se dentro dos parâmetros legalmente definidos, apesar dos altos montantes. Em 2016, no entanto, Minas Gerais retorna a posição acima do limite, o que indica a necessidade de ajustes financeiros e orçamentários.

**Gráfico 6 – Comportamento do percentual da Dívida Consolidada Líquida em relação à Receita Corrente Líquida, Governo do Estado de Minas Gerais, 2003-2016**

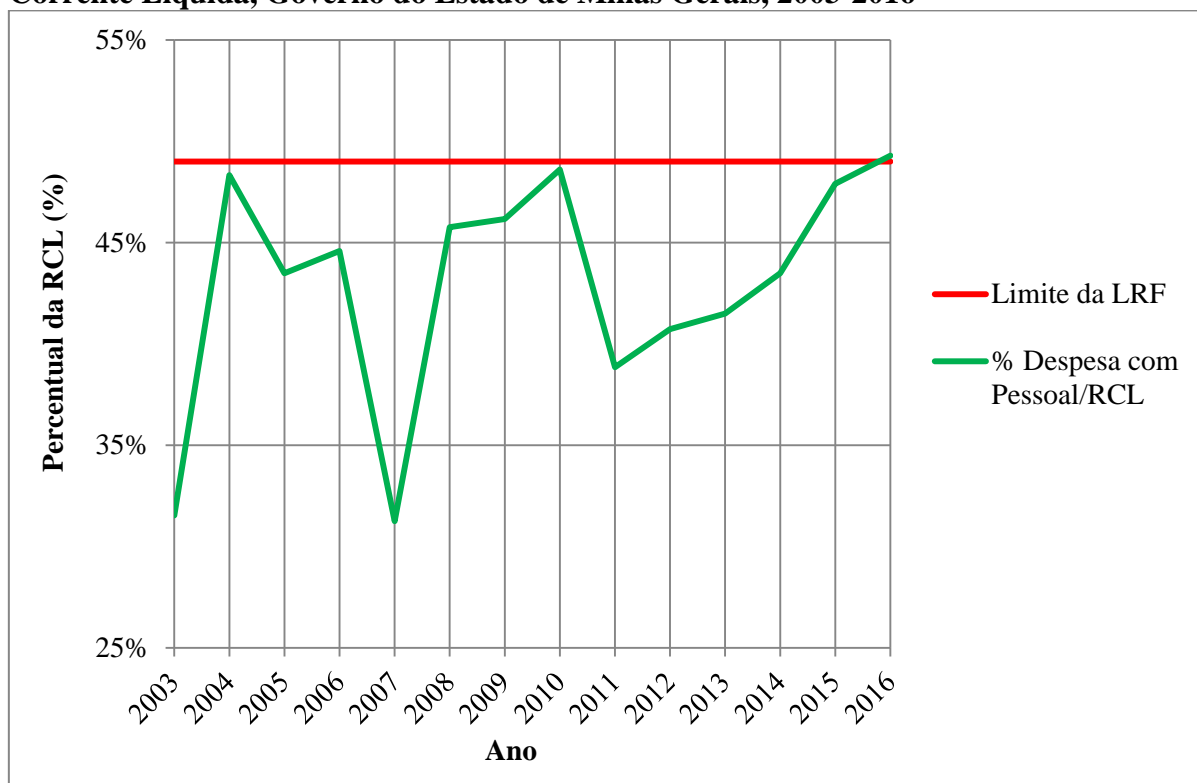


Fonte: MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Fazenda. Superintendência Central de Contadoria Geral (SCCG). Relatórios de Gestão Fiscal do Estado. Belo Horizonte, 2003-2016. Disponíveis em: <[http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria\\_geral/relatorio\\_contabil/](http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/relatorio_contabil/)>. Elaboração da autora.

<sup>19</sup> Para que os entes não sofressem de imediato as restrições previstas na legislação, a Resolução nº 20 de 2001 do Senado Federal, em seu artigo 4º estabeleceu um limite contingencial. Este, em seu inciso I, previa que o excesso da DCL apurado deveria ser reduzido em 15 anos, contados a partir de 2002, à proporção de um quinze avos (1/15) a cada exercício financeiro (BRASIL, 2001b). No caso de Minas Gerais, essa proporção foi 2,30% da DCL. Sendo assim, o Estado esteve desequilibrado do limite por um período, mas se preservou das penalidades pela redução gradativa da dívida que foi permitida.

Por fim, o último limite é o determinado pela LRF, no artigo 19. Segundo esse, a despesa com pessoal do ente não pode ultrapassar 49% da RCL. Caso isso ocorra por dois quadrimestres seguidos, o estado não poderá contratar operações de crédito. O Gráfico 7 ilustra os percentuais de gastos com pessoal em relação à RCL ao longo dos anos. Como é possível perceber, o governo de Minas Gerais teve percentuais muito próximos ao limite máximo em alguns anos, como 2004 e 2010. No restante, manteve esse limite controlado, com a exceção de 2016, o único ano no qual esse limite foi excedido. Dessa forma, o governo deve voltar ao limite no próximo quadrimestre, que se encerra em abril de 2017. Em caso negativo, ele será legalmente impedido de contratar recursos de operação de crédito.

**Gráfico 7 - Comportamento do percentual da despesa com pessoal em relação a Receita Corrente Líquida, Governo do Estado de Minas Gerais, 2003-2016**



Fonte: MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Fazenda. Superintendência Central de Contadoria Geral (SCCG). Relatórios de Gestão Fiscal do Estado. Belo Horizonte, 2003-2016. Disponíveis em: <[http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria\\_geral/relatorio\\_contabil/](http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/relatorio_contabil/)>. Elaboração da autora.

A partir do comportamento das finanças estado de Minas Gerais perante a LRF e a Resolução nº 43/2001, é possível perceber que as operações de crédito não existem sozinhas. Elas estão condicionadas e ligadas a fatores que impactam diretamente na sustentabilidade das contas públicas, como os gastos com pessoal e a dívida consolidada líquida. Por isso, dependem do cumprimento dos indicadores legais para serem contratadas,

pois geram aumentos futuros na dívida pública. Além disso, uma vez contratadas, cabe ao Estado verificar se os resultados dos investimentos financiados por elas serão capazes de compensar a dívida gerada de forma a evitar desequilíbrios orçamentários que compliquem ainda mais a situação das contas de Minas Gerais. O capítulo 7 analisará a aplicação dos recursos contratados no período de 2012 a 2016, a partir da metodologia traçada no próximo capítulo.

## 6 METODOLOGIA

Este trabalho visa investigar como os recursos das operações de crédito contratadas pelo Estado de Minas Gerais junto aos bancos nacionais (Banco do Brasil, BNDES e Caixa Econômica Federal) foram distribuídos por setores de governo, de forma a promover uma análise da aplicação desses financiamentos ao longo dos últimos anos. Para isso, buscou-se um instrumental metodológico que se adequasse aos objetivos propostos e que fosse condizente com as informações disponíveis.

Quanto às técnicas de pesquisa, este trabalho utilizou as pesquisas bibliográfica e documental. Segundo Marconi e Lakatos (2003), a pesquisa bibliográfica visa o contato direto do pesquisador com tudo o que foi relatado sobre o tema para que esse possa ser examinado sob outro enfoque. A pesquisa documental, por sua vez, refere-se a uma coleta de dados restrita a documentos, escritos ou não, intitulados de fontes primárias.

Até este ponto no trabalho utilizou-se essas duas técnicas com o objetivo de localizar e agregar trabalhos anteriores e informações acerca de operações de crédito nacionais, o que incluiu um estudo aprofundado sobre receitas, despesas, dívida e investimentos públicos. Nessa etapa foi levantada a legislação que regulamenta as operações de crédito e os limites do endividamento público, além das leis atuantes nas finanças públicas, como a LRF, a Lei nº 4.320/64 e a Resolução nº 43 de 2001 do Senado Federal.

Esses mesmos meios também possibilitaram o estudo do processo que levou ao alto endividamento dos estados, que culminou na procura por financiamentos junto a instituições financeiras para a realização de investimentos públicos, com um enfoque mais aprofundado para o estado de Minas Gerais.

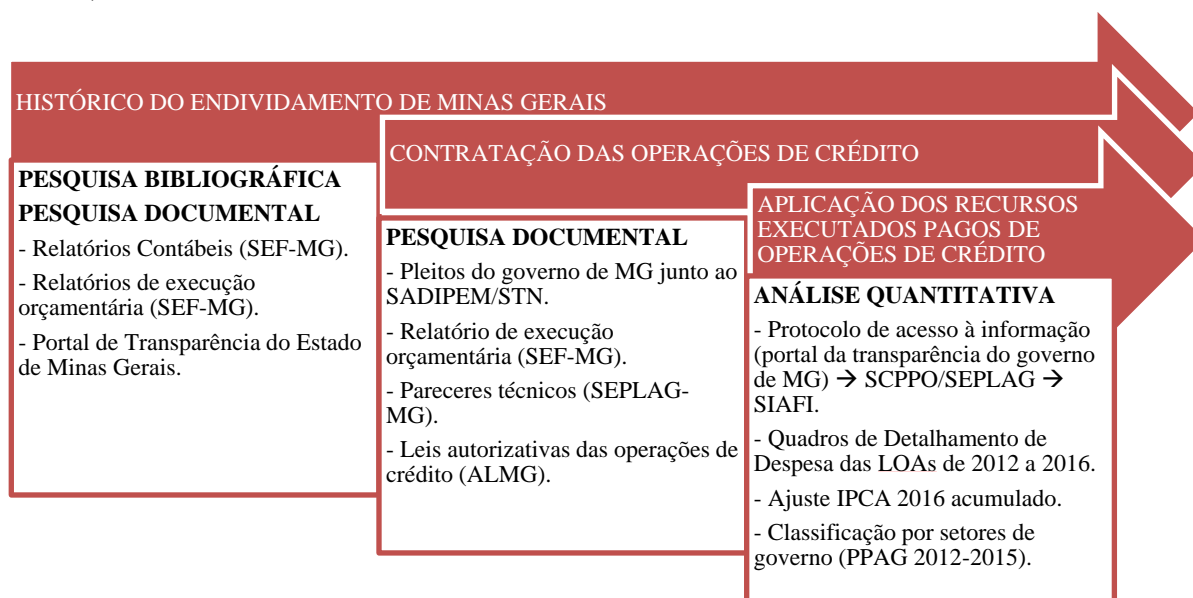
Para elaboração do histórico do endividamento de Minas Gerais, que buscou determinar as razões que levaram o estado à necessidade de contratação de operações de crédito para realizar investimentos, foram utilizados dados relativos às finanças públicas mineiras, disponíveis nos relatórios contábeis e orçamentários divulgados pela SEF e no Portal de Transparência do estado.

A partir deste momento, a pesquisa passará a apresentar caráter descritivo e exploratório por meio de análise quantitativa. A pesquisa descritiva visa a apresentação de

características do objeto analisado. A exploratória, por sua vez, pretende analisar fenômenos e áreas nas quais há pouco conhecimento acumulado (VERGARA, 1990).

O caráter descritivo deste trabalho se justifica pelo objetivo de observar, registrar e analisar a tomada de decisão do Estado sobre a contratação e distribuição dos recursos de operação de crédito. Até onde se pôde verificar, não existem estudos em relação à destinação desses recursos ao longo dos últimos anos. O caráter exploratório justifica-se a partir do estabelecimento de técnicas de classificação dos recursos e da proposta de um novo foco de análise das operações de crédito voltado para sua aplicação e permitindo conclusões inovadoras. A Figura 4 procura esquematizar a metodologia que foi utilizada.

**Figura 4 – Metodologia utilizada para o atendimento dos objetivos do trabalho, Minas Gerais, 2017**



Elaboração da autora.

Primeiramente, foram identificados os pleitos solicitados de contratação de operações de crédito pelo governo de Minas Gerais junto ao Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios (SADIPEM) da STN. Além disso, buscaram-se relatórios orçamentários da SEF juntamente com os pareceres técnicos elaborados pela SEPLAG e leis autorizativas referentes a essas operações.

Em seguida, foram coletados dados sobre o destino dos recursos executados pagos por meio das operações de crédito contratuais no período, que correspondem à fonte 25 do orçamento público<sup>20</sup>. Esses dados foram obtidos junto a Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária (SCPPO) por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI). Para isso, foi feito um pedido de acesso a informação<sup>21</sup> no Portal de Transparência do Estado de Minas Gerais, no qual foram especificados os filtros do sistema que seriam utilizados, como por exemplo o ano de execução, o nome da unidade orçamentária, os programas, os projetos, os restos a pagar, entre outros.

A partir da base de dados coletada, os valores foram ajustados conforme o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) acumulado de 2016 de forma a possibilitar a comparação da execução financeira entre os anos analisados. A partir disso buscou-se, no Quadro de Detalhamento de Despesas (QDD) das LOAs do período 2012-2016 a programação de gastos com a fonte 25 de maneira a confrontar a intenção com a execução desses. É importante ressaltar que, para fins de comparação, esses dados também foram ajustados conforme o IPCA de 2016 acumulado.

No que diz respeito à classificação dos dados, foi adotada a categorização por setores de governo, presente nos PPAGs dos governos. Para os fins desse trabalho, considerou-se o PPAG 2012-2015, que abarca a maior parte dos anos analisados<sup>22</sup>. Trata-se de uma classificação legítima, uma vez que está presente em um dos principais instrumentos de planejamento de ação dos governos. Os resultados serão apresentados e analisados no próximo capítulo. Observe-se que os instrumentos metodológicos escolhidos estão de acordo com objetivos deste trabalho.

A pesquisa bibliográfica e documental possibilitou o levantamento de informações acerca do histórico que levou Minas Gerais à necessidade de recorrer às operações de crédito para financiar investimentos públicos. O levantamento de dados por meio dos relatórios publicados pela SEF permitiu que fosse traçado um panorama geral da situação das operações de crédito de forma a compará-lo com os valores de investimentos

---

<sup>20</sup> Foram considerados os valores executados pagos financeiros no período, incluindo os restos a pagar processados e não processados.

<sup>21</sup> Protocolo nº 01500.000068/2017-77.

<sup>22</sup> A classificação utilizada está no Anexo I deste trabalho. Ela é feita a partir das Unidades Orçamentárias, que correspondem ao “nível intermediário e/ou final de agregação de serviços afins, a cargo de cada órgão.” (BEZERRA FILHO, 2013, p. 138).

realizados pelo governo. Os pareceres técnicos, as leis autorizativas e as LOAs permitiram que se traçasse a intenção de gastos com as operações de crédito nacionais contratadas. A pesquisa quantitativa, por fim, que ocorreu por meio da obtenção de dados de execução de gastos com a fonte 25 no SIAFI, permitiu a comparação entre o planejamento e a execução dos gastos. Além disso, possibilitou a verificação da conformidade dessas operações com as suas finalidades e, também, a investigação da aplicação desses recursos, que é o objetivo principal deste trabalho.

Por fim, a autora destaca a importância do período de estágio supervisionado na Coordenação de Execução das Operações de Crédito (CEOC) da SEPLAG para sua formação e para a condução deste trabalho, o que permitiu o conhecimento das fontes de dados e dos empreendimentos financiados por operações de crédito contratuais.

## **7 ANÁLISE DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO EM MINAS GERAIS (2012-2016)**

Ao analisar a trajetória do endividamento de Minas Gerais, foi possível perceber que a contratação de operações de crédito se tornou uma importante fonte de receita para o estado, principalmente para a realização de investimentos públicos. Ainda que sejam consideradas como receita, cabe lembrar que são um compromisso contratual assumido com instituições financeiras. Sendo assim, geram dívidas futuras que incluem encargos e juros sobre o montante contratado.

Giacomoni (2012), já citado neste trabalho, afirma que é aceitável que o estado incorra neste tipo de endividamento para realizar investimentos públicos. No entanto, é preciso que os administradores públicos fiquem atentos quanto a contratação e a execução desses recursos, principalmente quando os níveis de endividamento do estado já estão altos, como é o caso de Minas Gerais.

A contratação de operações de crédito, conforme visto no capítulo anterior, se intensificou em 2010, atingindo os níveis mais altos da história do estado em 2013, quando representou 5,71% da RCL após a retomada de contratações junto a instituições financeiras nacionais. Diante disso, propõe-se, neste capítulo, uma análise da aplicação dos recursos de operação de crédito contratados pelo estado de Minas Gerais junto aos bancos nacionais no período de 2012 a 2016. Serão analisadas seis operações de crédito, contratadas a partir de 2012, cuja finalidade foi a realização de investimentos públicos.

### **7.1 Panorama Geral das Operações de Crédito**

Para analisar a aplicação dos recursos de operação de crédito contratados junto aos bancos nacionais, é importante traçar um panorama geral de representatividade desses recursos no orçamento de Minas Gerais. Na perspectiva da receita, a Tabela 6 mostra o montante arrecadado de receitas de capital e seus componentes no período de 2012 a 2016. Observa-se que em 2012 e 2013 o valor de operações de crédito era significativamente superior aos demais. Nos anos 2014 esse valor sofre redução e destacam-se a alienação de bens e as transferências de capital. Em 2015, o valor reduz ainda mais e ganha destaque a amortização de empréstimos. Em 2016, por sua vez, as operações de crédito voltam a representar a maior parte das receitas de capital.

**Tabela 6 – Execução Orçamentária das Receitas de Capital, Governo do Estado de Minas Gerais, 2012-2016**

(Em R\$ milhões de 2016\*)

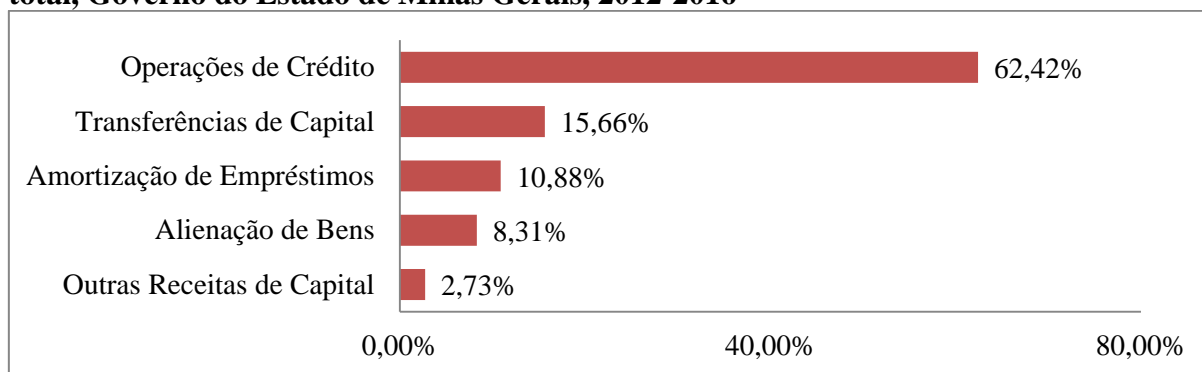
Especificação	Ano				
	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Receitas de Capital</b>	<b>7.715,10</b>	<b>8.855,36</b>	<b>3.453,26</b>	<b>698,67</b>	<b>1.898,05</b>
Operações de Crédito	5.132,19	7.403,38	399,27	29,87	1.153,95
Alienação de Bens	516,75	191,76	1.132,02	12,79	26,39
Amortização de Empréstimos	708,01	563,89	540,39	387,96	261,91
Transferências de Capital	1.009,17	550,63	1.321,41	266,96	394,13
Outras Receitas de Capital	348,97	145,70	60,16	1,09	61,67

Fonte: Dados extraídos de MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Fazenda. Superintendência Central de Contadoria Geral (SCCG). Execução Orçamentária do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2012-2016. Elaboração da autora.

(\*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2016.

Apesar da oscilação dos valores de operações de crédito no período, quando se analisa o montante total é possível perceber que elas representaram a maior parte das receitas de capital arrecadadas, conforme mostra o Gráfico 8.

**Gráfico 8 – Percentual das categorias das Receitas de Capital em relação ao montante total, Governo do Estado de Minas Gerais, 2012-2016**



Fonte: Dados extraídos de MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Fazenda. Superintendência Central de Contadoria Geral (SCCG). Execução Orçamentária do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2012-2016. Disponíveis em: <[http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria\\_geral/files/exec\\_orc\\_anos\\_anteriores\\_index.html/](http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/files/exec_orc_anos_anteriores_index.html/)>. Elaboração da autora.

Conforme estudado no Capítulo 2, as operações de crédito são transações financeiras que o Estado utiliza para obter recursos para realizar investimentos públicos. Essas podem ocorrer por meio de contratos de financiamento, empréstimos ou mútuo e possuem uma série de operações assemelhadas (BRASIL, 2017). Para os fins deste trabalho, são

consideradas as operações de crédito contratuais. Para contratá-las, o ente precisa entrar com um pedido no Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios (SADIPEM) juntamente com vários documentos. A partir disso, ocorre a análise pela STN, que aprova ou arquiva a operação.

De acordo com o SADIPEM, entre 2012 e 2016 foram enviados 15 pedidos de autorização para contratação de operações de crédito por Minas Gerais. Desses, 6 foram arquivados em 2013, 2014 e 2016. Os outros 9 pedidos foram aprovados e se encontram detalhados no Quadro 5.

**Quadro 5 – Pleitos aprovados pela STN para a contratação de operações de crédito contratuais pelo estado de Minas Gerais, 2012-2016**

<b>Tipo de Operação</b>	<b>Credor</b>	<b>Moeda</b>	<b>Valor do Contrato*</b>	<b>Data do Deferimento</b>
Contratual Externa (garantia da União)	Credit Suisse AG	Dólar (EUA)	1.300.000.000,00	01/11/2012
Contratual Externa (garantia da União)	Agência Francesa de Desenvolvimento	Euro	300.000.000,00	16/10/2012
Contratual Externa (garantia da União)	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	Dólar (EUA)	450.000.000,00	15/10/2012
Contratual Interna	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	Real	247.000.000,00	26/06/2012
Contratual Interna (garantia da União)	Banco do Brasil S/A	Real	1.500.000.000,00	12/08/2013
Contratual Interna (garantia da União)	Caixa Econômica Federal	Real	452.642.005,82	01/04/2014
Contratual Interna (garantia da União)	Banco do Brasil S/A	Real	469.773.000,00	02/01/2013
Contratual Interna (garantia da União)	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	Real	1.326.389.531,69	02/01/2013
Contratual Interna (garantia da União)	Banco do Brasil S/A	Real	3.653.733.000,00	03/01/2013

Fonte: Adaptado de BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios: Operações de Crédito para Estados e Municípios. 2012-2016. Disponível em: <<https://sadipem.tesouro.gov.br/sadipem/public/pages/login/login.jsf>>. Acesso em: 20 maio 2017. Elaboração da autora.

(\*) Valores correntes.

As operações de crédito contratuais constituem a fonte 25 do orçamento público<sup>23</sup> e, assim como qualquer recurso, também se inserem nos instrumentos de planejamento do governo do estado. O Gráfico 9 compara o planejamento e a execução de gastos financiados pelas operações de crédito.

De maneira geral, o montante executado representou 49,49% do planejado, o que pode indicar mudança de intenções por parte dos governos no que diz respeito aos investimentos públicos, ou uma liberação tardia dos recursos contratados, o que impacta também nos investimentos planejados. Cabe ressaltar que todo o planejamento de despesa contido na LOA passa pela aprovação do Poder Legislativo, bem como as eventuais mudanças, considerando que o orçamento tem caráter autorizativo. Essa diferença existente ilustra, portanto, que não foram realizados todos os investimentos públicos para os quais se buscou autorização legal.

**Gráfico 9 – Planejamento e Execução de gastos com fonte 25 (operações de crédito contratuais), Governo do Estado de Minas Gerais, 2012-2016**



Fonte: Dados sobre planejamento extraídos de MINAS GERAIS. SEPLAG. Lei Orçamentária Anual: Quadros de Detalhamento de Despesa, 2012-2016. Dados sobre execução retirados de MINAS GERAIS. SEPLAG/SCPPO. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG), 2012-2016. Elaboração da autora.

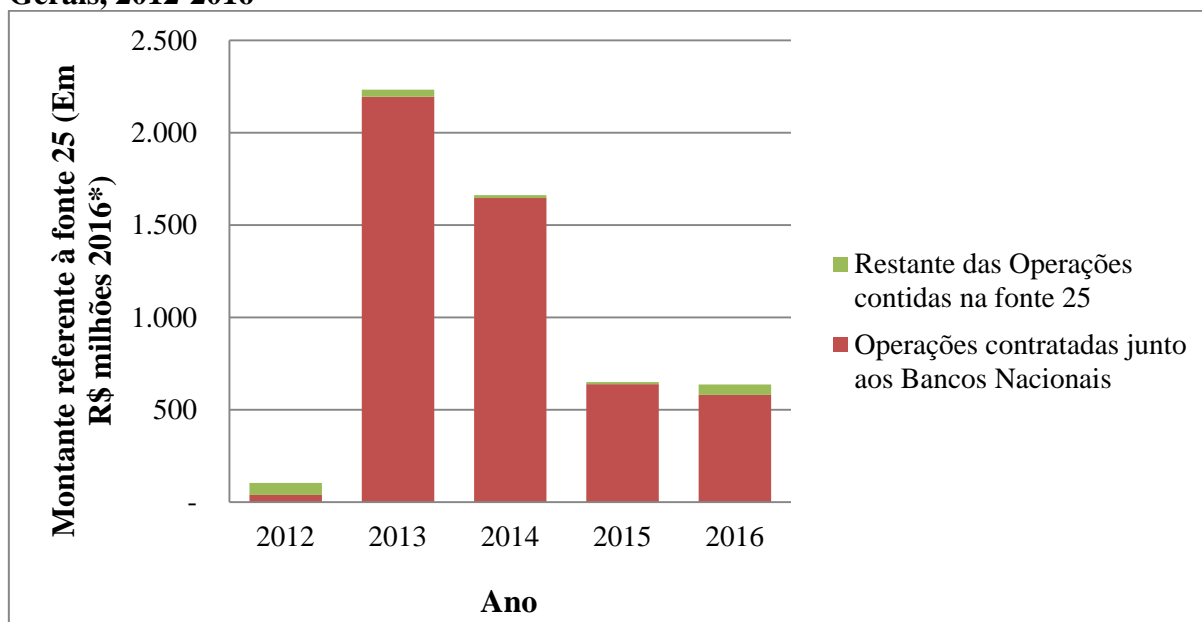
(\*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2016. Inclui restos a pagar processados e não processados nos seus respectivos anos de origem.

<sup>23</sup> A classificação por fontes orçamentárias foi detalhada no Capítulo 2 deste trabalho, seção 2.1.

Na perspectiva da despesa, é importante mostrar a representatividade de operações de crédito dos bancos nacionais perante o montante total executado das operações contratadas (fonte 25). Ela está ilustrada no Gráfico 10.

Os recursos contratados junto às instituições financeiras nacionais compuseram 97,18% do montante total gasto no período. Sendo assim, conclui-se que esses recursos foram essenciais para permitir que o estado realizasse parte de seus investimentos públicos. Na seção a seguir, serão detalhadas as operações nacionais contratadas.

**Gráfico 10 – Representatividade das operações de crédito internas em relação ao montante total executado pago das operações contratuais, Governo do Estado de Minas Gerais, 2012-2016**

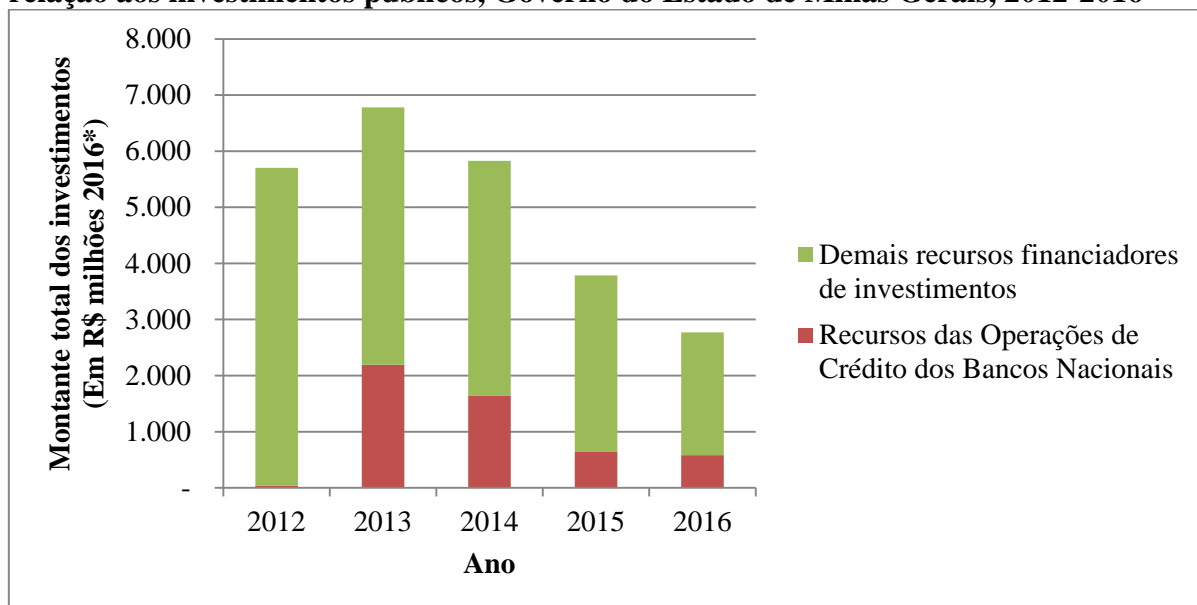


Fonte: MINAS GERAIS. SEPLAG/SCPPO. Execução financeira fonte 25. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG), 2012-2016. Elaboração da autora.

(\*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2016. Inclui restos a pagar processados e não processados nos seus respectivos anos de origem.

Além disso, cabe analisar também o quanto que esse montante contratado representou para os gastos com investimentos públicos do estado, a partir do Gráfico 11. No período como um todo, as operações de crédito contratadas junto aos bancos nacionais financiaram 20,50% dos investimentos públicos. Em 2013, elas chegaram a representar 32,36%, mas depois esse percentual caiu, assim como o montante de recursos dessas operações e o montante total de investimentos. Logo, o restante dos investimentos foi financiado com recursos oriundos de arrecadação, transferências efetuadas pela União ou outras receitas de capital, como a alienação de bens.

**Gráfico 11 – Representatividade das operações de crédito dos bancos nacionais em relação aos investimentos públicos, Governo do Estado de Minas Gerais, 2012-2016**



Fonte: Dados dos investimentos extraídos de MINAS GERAIS. SEF/SCCG. Execução Orçamentária do Estado de Minas Gerais, 2012-2016. Dados sobre os recursos dos bancos nacionais extraídos de MINAS GERAIS. SEPLAG/SCPPO. Execução financeira fonte 25. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG), 2012-2016. Elaboração da autora.

(\*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2016. Inclui restos a pagar processados e não processados nos seus respectivos anos de origem.

O panorama geral dos recursos contratados junto aos bancos nacional mostra que esses foram relevantes ao longo do período analisado. Além de representarem um percentual muito elevado em relação ao montante total de operações de crédito contratadas, foram significativos na realização de investimentos públicos.

## 7.2 Operações contratadas por Minas Gerais junto aos bancos nacionais

Conforme estudado no capítulo anterior, a contratação de operações de crédito pelo governo de Minas Gerais se intensificou a partir de 2010. Em 2012 retomou-se a contratação de operações junto a instituições financeiras internas com o objetivo de aumentar os volumes de investimentos públicos.

Para contratar essas operações de crédito, o governo de Minas Gerais teve que promulgar uma série de Leis Autorizativas, que descrevem o montante e as áreas temáticas para as quais os recursos devem ser direcionados. O Quadro 6 apresenta um resumo dessas leis para as operações que serão analisadas na seção a seguir.

**Quadro 6 – Áreas de aplicação legalmente autorizadas das operações de crédito contratadas junto aos bancos nacionais, Governo do Estado de Minas Gerais, 2012-2016**

Operação de Crédito	Credor	Lei Estadual Autorizativa	Áreas de aplicação*	Valor do Crédito**
Programa de Desenvolvimento de Minas Gerais (PDMG)	Banco do Brasil	Lei nº 20.444/2012	Modernização da gestão; Infraestrutura; Infraestrutura rodoviária; Mobilidade urbana; Saneamento; Habitação; Cultura; Turismo; Esportes e juventude; Segurança.	3.653.733.000,00
Programa de Infraestrutura Rodoviária (PROIR)	Banco do Brasil	Lei nº 19.969/2011 alterada pelas Leis nº 20.249/2012 e nº 20.630/2013	Infraestrutura rodoviária.	1.500.000.000,00
I Programa de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais (PDI I)	BNDES	Lei nº 19.921/2011	Educação e juventude; Infraestrutura aeroportuária; Mobilidade urbana; Segurança.	247.000.000,00
II Programa de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais (PDI II)	BNDES	Lei nº 19.969/2011 alterada pelas Leis nº 20.249/2012 e nº 20.630/2013	Infraestrutura; Mobilidade urbana; Segurança pública.	469.773.000,00
Programa de Apoio ao Investimento dos Estados e do Distrito Federal (PROINVESTE)	BNDES	Lei nº 20.385/2012	Infraestrutura de transportes e logística; Mobilidade urbana; Saneamento básico; Ciência e tecnologia; Gestão fazendária; Segurança pública; Habitação.	1.326.389.531,69
Programa de Aceleração do Crescimento - Plano Nacional de Gestão de Risco e Resposta a Desastres Naturais (PAC PREVENÇÃO)	Caixa Econômica Federal	Lei nº 20.469/2012	Infraestrutura urbana; Intervenções de prevenção a enchentes e deslizamentos de encostas nos municípios.	452.642.005,82

Fonte: Leis Autorizativas - Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG)

(\*) Áreas de aplicação definidas pelas respectivas Leis Autorizativas

(\*\*) Em R\$ correntes

Ao observar as operações de crédito e suas respectivas áreas de aplicação de recursos, é possível perceber todas elas visam gastos em infraestrutura. Além disso, em termos de variedade de investimentos, destacam-se o PDMG e o PROINVESTE. Essas duas operações receberam destaque pelo Relatório Contábil do governo em 2013. Destaca-se

também a área de infraestrutura rodoviária, para a qual existe uma operação de crédito exclusiva.

Além das Leis Autorizativas, também foram enviados a STN pareceres técnicos formulados pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) com subsídio dos órgãos executores dos recursos. Eles estão previstos na LRF (artigo 32, § 1º) e na Resolução nº 43 de 2001 do Senado Federal (artigo 21, inciso I). Esses pareceres buscam mostrar o retorno econômico, social e financeiro das operações.

Os pareceres técnicos, de maneira geral, ressaltaram a importância do financiamento em áreas classificadas como prioritárias, que compunham as Redes de Desenvolvimento Integrado do PMDI 2012-2015 vigente.

As políticas devem, portanto, partir do pressuposto de que é necessário adotar uma nova abordagem de estímulo ao desenvolvimento, com foco na emancipação econômica e na promoção de investimentos, principalmente na área de infraestrutura e mobilidade urbana, visando à integração do Estado, na busca de emancipação e diminuição das desigualdades das regiões do Estado (MINAS GERAIS, 2012a, p.2).

Em relação à área de infraestrutura, destaca-se a preocupação de contratação de uma operação de crédito exclusiva para manutenção e pavimentação de rodovias. Esse setor, segundo o parecer, é um dos principais gargalos do desenvolvimento econômico mineiro.

O acesso entre municípios é de suma importância para o fortalecimento da economia do estado. Em um contexto o qual as rodovias são as principais vias de transporte, faz-se necessário que haja uma atenção diferenciada de forma a permitir uma maior agilidade e segurança no transporte rodoviário (MINAS GERAIS, 2013a, p.13).

Destaca-se também preocupações na área de segurança pública, presente em quatro das seis operações de crédito analisadas. Os investimentos nessa área visam o aumento das percepções de segurança pelos cidadãos a partir de sistemas policiais mais modernos, ampliação de presídios, entre outras formas de promoção do bem-estar social (MINAS GERAIS, 2012a).

Pode-se notar, portanto, que os pareceres técnicos buscam defender os benefícios da contratação das operações de crédito a partir das diretrizes já estabelecidas pelo PMDI. Além disso, procuram mostrar os possíveis retornos que os investimentos financiados podem trazer do ponto de vista econômico e social. A seção a seguir visa mostrar a aplicação dos recursos.

### 7.3 Aplicação das Operações de Crédito (2012-2016)

Ao longo do período de 2012 a 2016, os recursos de operações de crédito contratados junto aos bancos nacionais permitiram o financiamento de vários programas de governo voltados para o grupo de despesa dos investimentos públicos. O valor executado pago referente a esses recursos nos anos analisados foi de R\$ 5,1 bilhões. A Tabela 7 mostra o percentual do valor executado pago referente às operações de crédito nacionais em relação ao volume de investimentos em cada ano. No período, os recursos de operações de crédito representaram 20,50% do volume de investimentos. O ano de maior destaque foi o de 2013, no qual os recursos contratados junto aos bancos nacionais corresponderam a 32,36% do volume total de investimentos públicos do estado.

**Tabela 7 – Comparação do valor executado pago das operações de crédito contratadas junto aos bancos nacionais com o valor dos investimentos públicos, Governo do Estado de Minas Gerais, 2012-2016**

(Em R\$ milhões 2016\*)

Ano	Valor Executado Pago Operações de Crédito Nacionais (OCN)	Valor Total de Investimentos (INV)	% OCN/INV
2012	39.015.297,38	5.703.550.049,96	0,68%
2013	2.194.546.863,86	6.781.603.869,66	32,36%
2014	1.646.167.781,06	5.829.545.010,69	28,24%
2015	638.066.638,07	3.785.954.923,60	16,85%
2016	580.741.448,21	2.769.309.138,61	20,97%
<b>Total no período</b>	<b>5.098.538.028,59</b>	<b>24.869.962.992,51</b>	<b>20,50%</b>

Fonte: MINAS GERAIS. SEPLAG/SCPPO. Execução financeira fonte 25. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG), 2012-2016. Elaboração da autora.

(\*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2016. Inclui restos a pagar processados e não processados nos seus respectivos anos de origem.

No que diz respeito aos recursos das operações, o ano de maior execução foi o de 2013, que representou 43,04% do montante total do período. Esse ano apresentou a maior variedade em termos de setores de governo, conforme será analisado adiante. O ano de 2014 também apresentou gastos significativos, que corresponderam a 32,29% do total.

O Gráfico 12 mostra os percentuais de execução dos recursos destinados aos setores de governo<sup>24</sup> em cada ano no período de 2012 a 2016. O setor de Transportes e Obras Públicas foi o que apresentou maior financiamento dos recursos de operações de crédito. Esse resultado era esperado, uma vez que os pareceres técnicos já deixavam claras as intenções do governo de investir nessa área para a promoção do desenvolvimento econômico de Minas Gerais. O restante dos setores, em termos de percentual de execução, varia nos anos analisados. Sendo assim, cabe analisar o comportamento dos gastos ao longo dos anos.

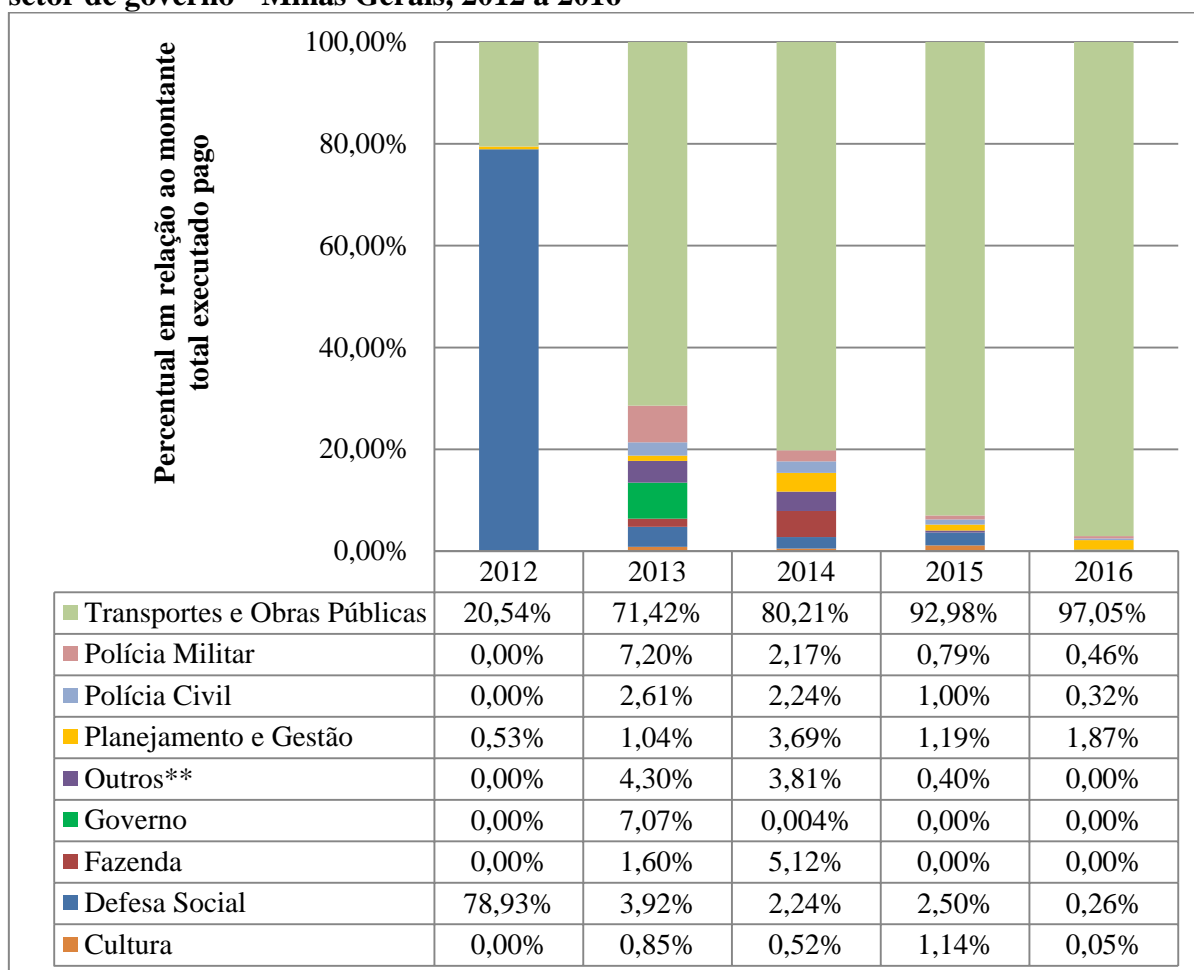
Em 2012 foram executados apenas os recursos provenientes das operações contratadas junto ao BNDES. Nesse ano destacaram-se os investimentos no setor de Defesa Social, executados pela Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), cujo montante foi de R\$ 30,8 milhões, voltados para os programas *Gestão Integrada de Defesa Social* e *Infraestrutura de Defesa Social*. Cabe ressaltar que os gastos com o projeto *Modernização do Sistema Prisional*, que representou 51,48% desse total.

Ao contrastar com o planejamento dos gastos com fonte 25 para 2012 percebe-se que esse incluía, além dos setores apresentados no gráfico, outros três: Cultura, Desenvolvimento Econômico e Fazenda. No entanto, esses não apresentaram nenhuma execução dos recursos nacionais.

---

<sup>24</sup> Os setores de governo, conforme o PPAG 2012-2015, são divididos a partir das Unidades Orçamentárias, conforme Anexo I.

**Gráfico 12 – Percentual de execução dos recursos de operações de crédito nacionais por setor de governo - Minas Gerais, 2012 a 2016\***



Fonte: MINAS GERAIS. SEPLAG/SCPPO. Execução financeira fonte 25. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG), 2012-2016. Elaboração da autora.

(\*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2016. Inclui restos a pagar processados e não processados nos seus respectivos anos de origem.

(\*\*) Inclui os setores: Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Casa Civil de Relações Institucionais; Ciência, Tecnologia e Ensino Superior; Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais; Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste; Desenvolvimento Econômico; Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana; Educação; Esportes; Governadoria do Estado; Trabalho e Desenvolvimento Social; Turismo. O restante dos setores não apresentou execução no período.

Em 2013, os gastos dos recursos contratados cresceram expressivamente e abarcaram mais setores de governo que o ano anterior. A partir desse ano, o setor de Transportes e Obras Públicas assume a liderança em termos de investimento público originado dos recursos contratados. Todas as seis operações de crédito analisadas contribuíram para a execução dos programas, que representam 71,42% do total, cerca de R\$ 1,5 bilhão. No ano anterior, os investimentos foram voltados para a Copa do Mundo de 2014. Em 2013, os investimentos se expandem e conseguem abarcar programas de infraestrutura rodoviária, de transportes, municipal, entre outros.

Percebe-se também que dezoito setores de governo receberam recursos relativos às operações de crédito contratadas. Isso foi possível a partir da assinatura do PDMG, operação de crédito que apresenta o maior número de áreas de aplicação autorizadas legalmente.

O setor de Transportes e Obras Públicas continuou sendo expressivo no ano de 2014. Nesse ano cabe destacar os investimentos no setor de Fazenda, que representou a segundo maior percentual em relação ao gasto total. O governo optou, em 2014, por investir nos programas de *Gestão Fiscal, Contábil e Financeira do Estado e Fortalecimento Institucional por Modernização da Gestão Fiscal*. Isso ilustra a existência de preocupações acerca da gestão financeira do estado.

O setor de Planejamento e Gestão também teve programas financiados voltados para a gestão interna do estado, como por exemplo os intitulados *Governo Eficiente e Gestão da Estratégia Governamental*, que incluem projetos como a *Modernização na Administração de Serviços e Sistemas de Pessoal (MASP)*<sup>25</sup>, *Governo Digital* e *Construção de Metodologias de Gestão da Estratégia*.

Em 2015, o volume de recursos executados de operações de crédito cai e a representatividade do setor de Transportes e Obras Públicas cresce ainda mais. É possível perceber ainda que, a cada ano, diminui o número de setores incluídos nesses gastos. Nesse ano, havia a previsão de gastos com os setores de Defensoria Pública, Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana, Educação e Saúde. No entanto, esses não apresentaram nenhuma execução dos recursos nacionais.

Em 2016, apenas seis setores foram incluídos na execução dos recursos contratados. A maior parte continua sendo destinada a Transportes e Obras Públicas, seguido pelo setor de Planejamento e Gestão, cujo único projeto financiado foi o MASP.

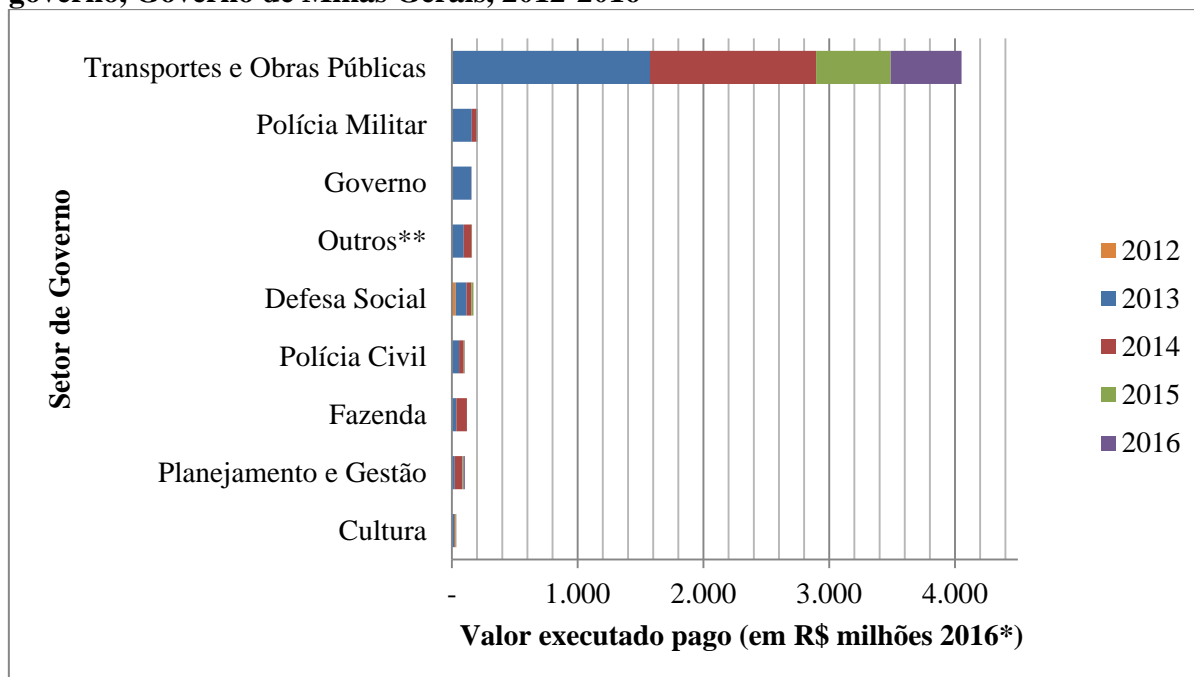
Portanto, no período de 2012 a 2016 foi possível notar a preponderância do setor de Transportes e Obras Públicas. Enquanto os gastos realizados com ele foram de R\$ 4,05 bilhões, os valores executados pagos com os demais setores não passaram de R\$ 250

---

<sup>25</sup> Esse projeto vem ganhando destaque no governo a partir da proposta de melhorias no planejamento e gestão dos recursos humanos e financeiros do estado de Minas Gerais, a partir da “automatização de processos e atualização das informações de pessoal” (MINAS GERAIS, 2017).

milhões, conforme ilustrado pelo Gráfico 13. Desses outros setores, aquele que apresentou valores executados mais altos foi a Polícia Militar de Minas Gerais, cujo valor total foi de R\$ 201,41 milhões.

**Gráfico 13 - Valor executado pago das operações de crédito nacionais por setor de governo, Governo de Minas Gerais, 2012-2016\***



Fonte: MINAS GERAIS. SEPLAG/SCPPO. Execução financeira fonte 25. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG), 2012-2016. Elaboração da autora.

(\*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2016. Inclui restos a pagar processados e não processados nos seus respectivos anos de origem.

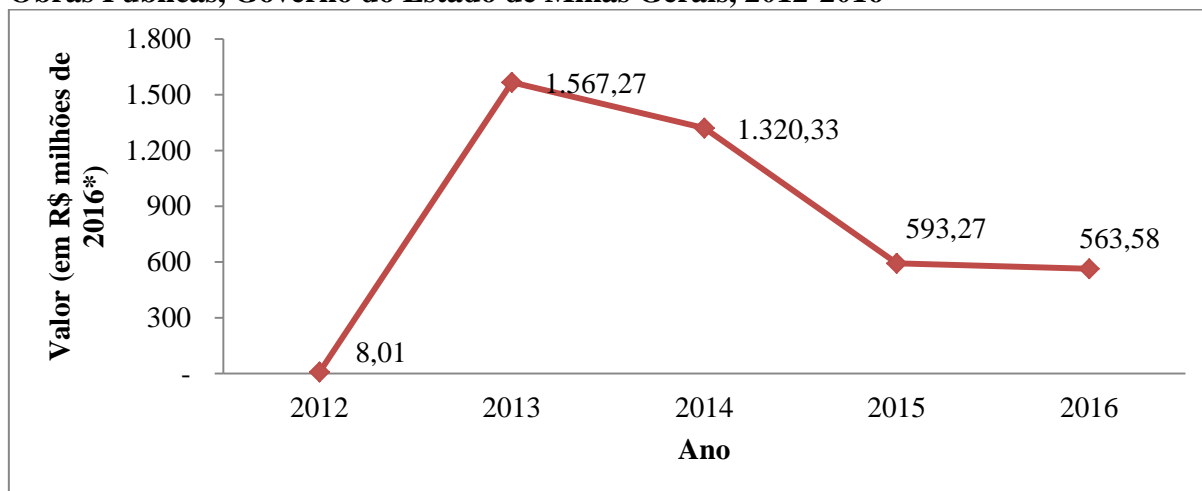
(\*\*) Inclui os setores: Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Casa Civil de Relações Institucionais; Ciência, Tecnologia e Ensino Superior; Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais; Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste; Desenvolvimento Econômico; Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana; Educação; Esportes; Governadoria do Estado; Trabalho e Desenvolvimento Social; Turismo. O restante dos setores não apresentou execução no período.

Sendo assim, na seção a seguir, será analisada a composição do setor de Transporte e Obras Públicas, que dominou os recursos de operações de crédito nacionais contratados a partir de 2013.

### **7.3.1 O Setor de Transportes e Obras Públicas**

O Gráfico 14 mostra o comportamento da execução dos recursos oriundos das operações de crédito realizada pelo setor de Transportes e Obras Públicas no período de 2012 a 2016. Desde 2013, essa área apresentou percentuais de mais de 70% do montante total das operações contratadas.

**Gráfico 14 – Comportamento da execução de recursos com o setor de Transportes e Obras Públicas, Governo do Estado de Minas Gerais, 2012-2016**



Fonte: MINAS GERAIS. SEPLAG/SCPPO. Execução financeira fonte 25. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG), 2012-2016. Elaboração da autora.

(\*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2016. Inclui restos a pagar processados e não processados nos seus respectivos anos de origem.

Esse setor é composto de quatro unidades orçamentárias: a Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas (SETOP), o Departamento de Obras Públicas do Estado de Minas Gerais (DEOP), o Departamento de Estradas e Rodagem do Estado de Minas Gerais (DER) e o Fundo Estadual de Desenvolvimento de Transportes (FUNTRANS). A Tabela 8 ilustra os gastos relativos a cada uma delas por ano.

**Tabela 8 – Composição da execução dos recursos relativos a Transportes e Obras Públicas por unidade orçamentária, Governo de Minas Gerais, 2012-2016**

(Em R\$ milhões 2016\*)

Ano	Unidade Orçamentária			
	SETOP	DEOP	DER	FUNTRANS
2012	8,01	-	-	-
2013	330,25	4,10	1.225,26	7,66
2014	222,51	5,77	1.092,05	-
2015	78,49	17,22	472,43	25,12
2016	111,42	6,48	403,48	42,21
<b>Total no período</b>	<b>750,68</b>	<b>33,58</b>	<b>3.193,22</b>	<b>74,99</b>

Fonte: MINAS GERAIS. SEPLAG/SCPPO. Execução financeira fonte 25. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG), 2012-2016. Elaboração da autora.

(\*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2016. Inclui restos a pagar processados e não processados nos seus respectivos anos de origem.

O DER é a unidade orçamentária que mais gasta recursos provenientes das operações de crédito contratuais. Isso pode ser explicado não só pela operação de crédito contratada exclusivamente para a realização de investimentos em infraestrutura rodoviária (PROIR), como também o enfoque das outras operações na área de infraestrutura.

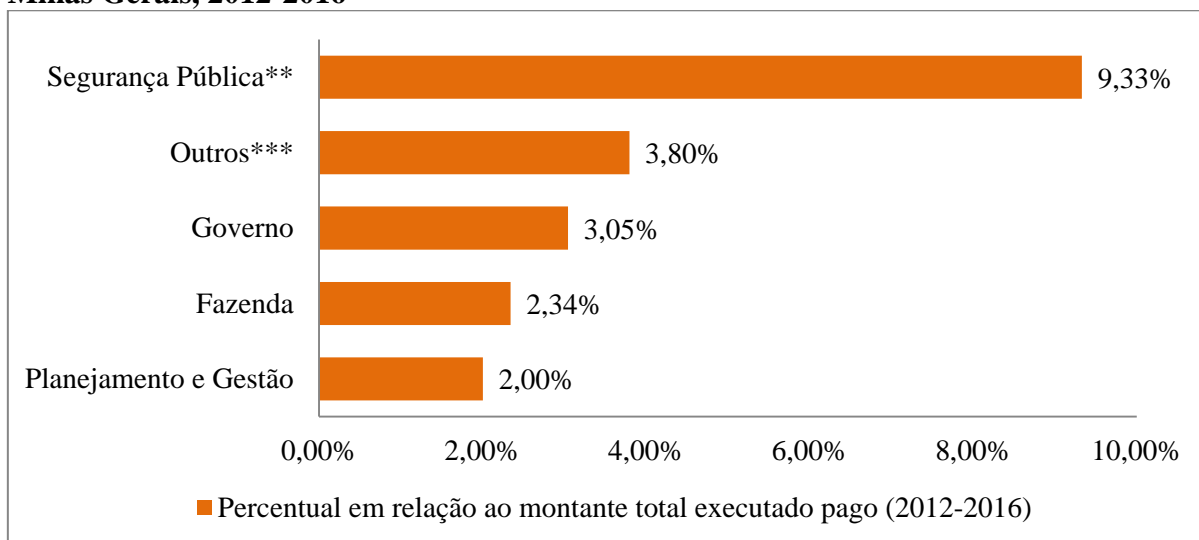
Mesmo apresentando percentuais hegemônicos desde 2013, não se sabe ao certo se o alto volume de investimentos em Transporte e Obras Públicas apresentou impactos significativos no estado. Isso se deve à inexistência de relatórios concretos que avaliam os resultados pós-investimentos. Nos relatórios técnicos apresentados na seção anterior são abordados os possíveis resultados econômicos, financeiros e sociais. No entanto, esses resultados não são medidos depois da execução do recurso.

### ***7.3.2 Aplicação de recursos em Segurança Pública***

O PPAG 2012-2015, cuja classificação é utilizada para os fins deste trabalho, considera que o setor de Defesa Social é composto apenas pela SEDS. No entanto, pode-se considerar que outras unidades orçamentárias contribuem para o funcionamento desse setor, mas são tratadas pelo plano plurianual como setores separados, como o Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais (CBMMG), a Polícia Civil de Minas Gerais (PCMG) e a Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG).

Sendo assim, nesta seção, propõe-se que essas unidades sejam agrupadas num único setor que será intitulado de Segurança Pública. Excluindo-se os resultados hegemônicos do setor de Transportes e Obras Públicas, o Gráfico 15 mostra o percentual do restante dos setores no período de 2012-2016 de forma a possibilitar a análise da aplicação dos recursos de operações de crédito nos outros setores.

**Gráfico 15 – Percentual de execução dos recursos de operações de crédito nacionais por setor de governo com exceção de Transportes e Obras Públicas, Governo do Estado de Minas Gerais, 2012-2016\***



Fonte: MINAS GERAIS. SEPLAG/SCPPO. Execução financeira fonte 25. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG), 2012-2016. Elaboração da autora.

(\*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2016. Inclui restos a pagar processados e não processados nos seus respectivos anos de origem.

(\*\*) Inclui os setores de Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais, Defesa Social, Polícia Civil de Minas Gerais e Polícia Militar de Minas Gerais.

(\*\*\*) Correspondem a 12 setores: Cultura (0,68%); Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana (0,62%); Educação (0,61%); Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (0,60%); Desenvolvimento Econômico (0,47%); Esportes (0,43%); Governadoria do Estado (0,13%); Agricultura, Pecuária e Abastecimento (0,08%); Turismo (0,07%); Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste (0,05%); Trabalho e Desenvolvimento Social (0,04%); Casa Civil e Relações Institucionais (0,01%).

A área de Segurança Pública correspondeu a R\$ 475 milhões no período analisado. Cabe ressaltar que quatro dos seis contratos de operações de crédito analisados neste trabalho se destinam a esse setor. Além disso, todos os três contratos do BNDES visam atender demandas dessa área. A Tabela 9 mostra a distribuição dos recursos pelas unidades orçamentárias estabelecidas.

Dentre as unidades que compõem a área de Segurança Pública, destaca-se a PMMG. Ela possui programas como *Polícia Ostensiva*, que inclui a manutenção de sistemas de informação da polícia, potencialização de unidades operacionais e implantação de vídeo-monitoramento, e *Minas Mais Segura*, que compreende o policiamento de áreas de risco.

**Tabela 9 - Composição da execução dos recursos relativos a Segurança Pública por unidade orçamentária, Governo de Minas Gerais, 2012-2016**

(Em R\$ milhões 2016\*)

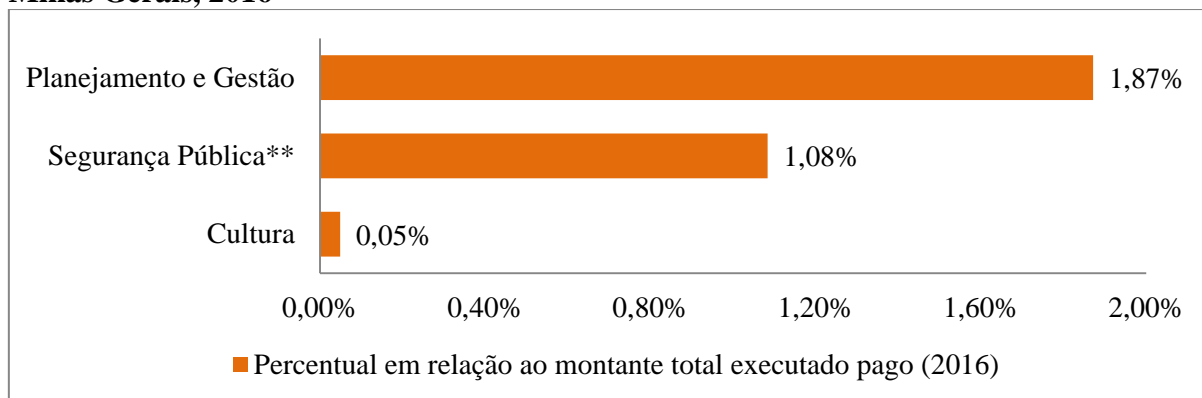
Ano	Unidade Orçamentária			
	SEDS	PCMG	PMMG	CBMMG
2012	30,79	-	-	-
2013	86,12	57,33	157,93	-
2014	36,80	36,89	35,78	0,66
2015	15,96	6,36	5,04	-
2016	1,49	1,86	2,66	-
<b>Total no período</b>	<b>171,16</b>	<b>102,44</b>	<b>201,41</b>	<b>0,66</b>

Fonte: MINAS GERAIS. SEPLAG/SCPPO. Execução financeira fonte 25. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG), 2012-2016. Elaboração da autora.

(\*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2016. Inclui restos a pagar processados e não processados nos seus respectivos anos de origem.

Em 2016, no entanto, a aplicação de recursos no setor de Planejamento e Gestão, destinados ao Projeto MASP, foi maior do que na área de Segurança Pública, conforme mostra o Gráfico 16.

**Gráfico 16 - Percentual de execução dos recursos de operações de crédito nacionais por setor de governo com exceção de Transportes e Obras Públicas, Governo do Estado de Minas Gerais, 2016\***



Fonte: MINAS GERAIS. SEPLAG/SCPPO. Execução financeira fonte 25. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG), 2012-2016. Elaboração da autora.

(\*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2016. Inclui restos a pagar processados e não processados nos seus respectivos anos de origem.

(\*\*) Inclui os setores de Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais, Defesa Social, Polícia Civil de Minas Gerais e Polícia Militar de Minas Gerais.

Com o agrupamento proposto das unidades orçamentárias voltadas para a Segurança Pública, é possível notar que o governo de Minas aplicou os recursos contratados em apenas quatro setores em 2016: Transportes e Obras Públicas, Planejamento e Gestão,

Segurança Pública e Cultura. São poucos setores quando comparados aos autorizados pelas Leis Autorizativas.

### ***7.3.3 Considerações acerca da alocação dos recursos oriundos das operações de crédito entre 2012-2016***

A partir da análise da aplicação dos recursos de operações de crédito, percebe-se que o setor de Transportes e Obras Públicas foi o que mais se destacou em termos de execução de recursos. Esses tipos de investimentos podem contribuir com o crescimento econômico de Minas Gerais e, do ponto de vista político, têm visibilidade perante a população. No entanto, não foi encontrado nenhum relatório do governo que mostre o retorno social, econômico e financeiro desses investimentos. Logo, não é possível saber o impacto que os recursos contratados tiveram em relação à economia do estado.

Além disso, evidenciou-se também o setor de segurança pública, cujos recursos contribuem para a ação das polícias, tanto militar quanto civil, e também para a promoção de melhorias no sistema prisional. Os setores voltados para gestão interna do estado, como o de Planejamento e Gestão, Fazenda e Governadoria também foram marcantes ao longo do período. Assim como o setor de Transportes e Obras Públicas, não foi possível identificar relatórios de avaliação desses investimentos.

No entanto, é possível estabelecer os possíveis impactos dos investimentos a partir dos pareceres técnicos das operações de crédito. De maneira geral, os impactos mencionados são geração de empregos, melhoria de processos e serviços, aumento de arrecadação estadual, entre outros.

Em geral, pode-se afirmar que a aplicação dos recursos de operação de crédito entre 2012 e 2016 foi polarizada na área de infraestrutura. Isso significa que, em termos percentuais (relativos), os investimentos diretos em outros setores de governo foram inexpressivos. O ano que apresentou maior diversidade de aplicações foi 2013. Nos anos seguintes, reduziram-se os setores de aplicação de forma que, em 2016, apenas seis setores executaram recursos.

Além disso, cabe ressaltar que todas as exigências legais referentes às operações de crédito foram cumpridas. A Regra de Ouro foi obedecida uma vez que todos os recursos executados pagos analisados foram destinados ao grupo de investimentos das

despesas de capital. As áreas macro de aplicação definidas pelas leis autorizativas das operações também foram respeitadas. No entanto, pode-se perceber que o volume de recursos aplicados varia muito entre essas áreas e, em alguns anos (como, por exemplo, 2016), não foram aplicados recursos em muitas delas.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho cumpriu seus objetivos ao apresentar a aplicação das operações e refletir sobre os cuidados que devem ser tomados ao contratar esses tipos de recursos. Hoje, eles são imprescindíveis para que Minas Gerais consiga financiar empreendimentos públicos. O estudo das operações de crédito permitiu que fossem identificadas as condições, restrições e implicações delas no orçamento público. Quando o Estado não possui recursos próprios para financiar investimentos públicos ou apresenta desequilíbrios orçamentários acentuados, ele pode recorrer à contratação dessas operações. Apesar de serem classificadas como receitas de capital, deve-se sempre considerar que esses recursos contratados geram dívidas que, por sua vez, somarão encargos e juros. Assim, pode-se concluir que essas receitas, no orçamento futuro, implicarão tanto em aumentos nas despesas correntes (encargos e juros da dívida) quanto nas de capital (amortizações).

O capítulo destinado às receitas públicas, que mostrou os critérios utilizados para classificá-las, ajudou a contextualizar as operações de crédito no orçamento público. Foi possível entender o motivo de serem classificadas como receitas. Além disso, o estudo mais aprofundado em relação a elas, a partir do Manual de Instrução de Pleitos da Secretaria do Tesouro Nacional, mostrou o quão importante é a regulação desses tipos de recurso. A contratação de operações de crédito envolve uma série de condições e restrições legais não somente relacionadas ao volume de recursos contratados. São consideradas também variáveis que influenciam no nível de dívida pública do ente, como despesas com pessoal e o percentual da dívida consolidada líquida em relação à RCL. As operações de crédito, portanto, envolvem uma série de fatores e participam diretamente da dívida pública. Mesmo que os contratos apresentem períodos de carência, o pagamento dos empréstimos contratados comprometerá parte do orçamento por um longo período (geralmente vinte anos).

Em seguida, o estudo das despesas públicas, assim como o das receitas, permitiu a identificação das classificações utilizadas. A realização de despesas está diretamente ligada à fonte de recursos utilizada. As operações de crédito que foram analisadas neste trabalho, por exemplo, se destinam exclusivamente à realização de investimentos públicos, obedecendo, inclusive, as determinações da Regra de Ouro da Constituição da República. A partir do aprofundamento feito em relação aos investimentos públicos, que se inserem nas despesas de capital, é justificável que os recursos de operações de crédito sejam utilizados majoritariamente para financiá-los. Eles geram bens e serviços que poderão resultar

no aumento do Produto Interno Bruto (PIB) das localidades o que, futuramente, pode acabar compensando a dívida que foi contratada. Por isso, devem existir formas de medição do investimento, capazes de determinar se, de fato, foi possível compensar a dívida gerada somada a seus juros e encargos.

Atualmente existe uma grande preocupação a respeito da sustentabilidade da dívida pública dos governos. É importante que os governantes conheçam todas as variáveis que são levadas em consideração para os cálculos relativos à dívida pública, para que possam estar sempre atentos quanto aos meios de captação e ao uso dos recursos.

O histórico do endividamento dos estados mostrou que o processo de contratação de empréstimos, que se iniciou na década de 60, ocorreu de maneira tão desordenada que foram necessários vários acordos de renegociação de dívidas, além dos controles normativos que persistem até hoje.

A partir do histórico do endividamento do estado de Minas Gerais foi possível perceber que, assim como em outros estados, o crescimento da dívida pública, principalmente após 1994, iniciou o processo de comprometimento do orçamento público. As operações de crédito eram contratadas para complementar as receitas públicas, com o objetivo de financiar investimentos para promover o crescimento econômico do estado, uma vez que o orçamento se mostrava constantemente comprometido por encargos da dívida. Observando o histórico do esgotamento da capacidade de financiamento dos estados, foi possível perceber que essa situação não era exclusiva de Minas Gerais.

As operações de crédito corresponderam a mais de 60% das receitas de capital de Minas Gerais no período de 2012 a 2016. Se esses recursos não existissem, os investimentos públicos provavelmente seriam comprometidos. Na análise das operações de crédito, destacou-se o papel das instituições nacionais, cujos financiamentos representaram mais de 90% do montante.

Os recursos provenientes de operações de crédito são direcionados a partir das diretrizes estabelecidas no PMDI de cada governo. A análise de aplicação dos recursos no período 2012 a 2016 mostra a preponderância do setor de Transportes e Obras Públicas, que recebeu percentuais altíssimos (superiores a 70%) desde 2013. Os PMDIs vigentes ao longo desse período mostram que ambos os governos tinham a intenção de investir na área de infraestrutura e, por isso, as operações já foram contratadas com esse intuito. Nos relatórios

técnicos formulados pela SEPLAG, o governo enfatiza a importância dos empreendimentos nessa área, pois resultariam num retorno econômico positivo para o estado.

Além do setor de Transportes e Obras Públicas, as unidades orçamentárias ligadas à Segurança Pública também tiveram destaque. Os investimentos em projetos voltados para a atuação das polícias, bem como para melhorias no sistema prisional, revelam a preocupação do governo em investir para melhorar a sensação de segurança para os cidadãos.

Os setores voltados para a gestão interna do estado, como os de Planejamento e Gestão, Fazenda e Governadoria, mostraram a necessidade de contratar financiamentos até mesmo para investimentos internos na máquina pública mineira. A melhoria de processos internos tende a evitar gastos desnecessários do estado, o que pode contribuir para uma melhor gestão dos recursos públicos. Isso é imprescindível, principalmente na situação atual (maio de 2017) do governo de Minas, na qual dois limites determinados pela LRF e Resolução nº 43/2001 foram ultrapassados (o relativo ao percentual da DCL e aos gastos com despesa com pessoal, ambos em relação à RCL) e poderão gerar graves impactos nas finanças públicas.

O processo de contratação e execução de operações de crédito requer mais organização. Um ponto que chamou a atenção neste trabalho foi a diferença encontrada entre o planejamento e o uso do recurso. Os gastos para os quais se buscou autorização do Poder Legislativo não são necessariamente executados, pois existem mudanças de intenção dos governantes a todo momento. Isso pode ser considerado perigoso caso se gaste mais do que o planejado. No entanto, no caso de Minas Gerais, isso não aconteceu no período analisado.

A análise do atual processo de contratação das operações de crédito gera algumas reflexões. Apesar de envolver a obrigatoriedade de leis autorizativas e pareceres técnicos, não é tão rígido quanto aparenta. Nos pareceres técnicos encontram-se motivações e fundamentações técnicas para justificar a escolha das áreas e objetos de financiamento. No entanto, não foi possível encontrar, dentro do escopo deste trabalho, nenhuma comprovação de que as operações de crédito seriam a última alternativa para financiar os empreendimentos. Considerando que trata-se de uma receita que gera endividamento no futuro, deveria existir essa comprovação. Caso exista outra forma de financiar os objetos sem gerar endividamento, ela deve ser priorizada, principalmente em casos de endividamentos públicos já acentuados, como o de Minas Gerais.

Além disso, os pareceres técnicos apresentam uma análise dos prováveis retornos econômicos, sociais e financeiros das operações. No entanto, trata-se de uma perspectiva subjetiva. Não se encontrou nenhum tipo de avaliação do retorno pós-investimento, nem alguma comparação sobre o retorno planejado, existente nos pareceres, com o retorno real dos empreendimentos. Sendo assim, o planejador não se beneficia do aprendizado que decorreria do contraste entre as expectativas iniciais e uma medição final de impacto econômico-financeiro e social.

Pode-se, portanto, sugerir uma melhoria nesse processo. No caso dos investimentos em infraestrutura, é importante, em um primeiro momento, que eles sejam mapeados por localidades. Para este trabalho, não foi encontrada nenhuma base de dados em que a distribuição regional desses recursos estivesse bem caracterizada, já que os sistemas de informação são alimentados de formas variadas pelos órgãos e secretarias. Uma vez mapeada a distribuição de recursos, caberia ao Estado, de maneira exclusiva para cada empreendimento, estabelecer variáveis que possibilitassem medir o impacto do investimento sobre as localidades beneficiadas. Para o restante dos setores, os relatórios de impacto podem ser feitos por meio da avaliação dos programas e projetos que foram financiados.

Os recursos de operações de crédito contratados junto aos bancos devem ter tratamento especial por parte do Estado. Não basta apenas gerir e alocar os recursos, deve-se controlar seus impactos e verificar se eles serão capazes de compensar a dívida gerada. A dívida pública requer extrema atenção do governo, pois pode comprometer toda a atuação do estado perante às necessidades da sociedade. Por isso é importante a atuação técnica na administração pública, que seja capaz de informar e alertar os tomadores de decisões sobre as consequências das ações planejadas. Como são decisões políticas, caberia aos governantes, diante de análises técnicas qualificadas, escolher o caminho mais sustentável para as finanças públicas. O histórico mineiro mostra que isso nem sempre ocorreu.

Além disso, é importante que informações acerca da alocação dos recursos contratados via operações de crédito sejam publicadas para os cidadãos no Portal da Transparência. Apesar de o Portal conter informações sobre cada contrato de operação, deve-se mostrar aonde os recursos foram de fato alocados, e oferecer mais detalhes, visando viabilizar análises regionalizadas e de retorno econômico para o estado e para cada região.

Os setores de aplicação desses recursos foram se reduzindo ao longo dos anos. Em 2013 foram direcionados recursos para dezoito setores, enquanto que em 2016 apenas seis setores receberam financiamentos. Como existem operações que foram aprovadas para abranger diversas áreas, a concentração de recursos deve ser justificada à população: afinal, o ônus do aumento da dívida pública reflete diretamente sobre ela, e tem impactos sobre gerações futuras. Os relatórios de retorno econômico, financeiro e social pós-investimentos poderiam ser divulgados como forma de justificar determinados empreendimentos.

Para que o estado consiga continuar contratando e executando as operações de crédito, é essencial saber se os empreendimentos estão gerando retorno econômico, financeiro e social concreto e compatível com o comprometimento financeiro assumido pelos governantes em nome da sociedade no futuro. Caso contrário, a capacidade de financiamento do estado continuará se reduzindo, até atingir patamares insustentáveis.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

\_\_\_\_\_. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada:** Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. 9. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2014.

\_\_\_\_\_. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação.** São Paulo: Unesp, 2002. Coleção Economia Contemporânea.

\_\_\_\_\_. **Teorias da federação e do federalismo fiscal:** o caso brasileiro. Belo Horizonte, Escola de Governo/Fundação João Pinheiro. Texto para discussão n. 43, 2007. Disponível em: <<http://www.eg.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/publicacoes-2007/84-teorias-da-federacao-e-do-federalismo-fiscal-o-caso-brasileiro>> Acesso em: 06 dez. 2016.

AGUIAR, Afonso Gomes. **Lei de Responsabilidade Fiscal - Questões Práticas:** Lei Complementar nº 101/00. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006.

ANASTASIA, Antônio Augusto Junho. **Minas De Todos os Mineiros - As Redes Sociais de Desenvolvimento Integrado:** Plano de Governo 2011/2014. Belo Horizonte: [S.N.], 2010. Disponível em: <[https://www.ibedess.org.br/imagens/biblioteca/819\\_Anastasia.pdf](https://www.ibedess.org.br/imagens/biblioteca/819_Anastasia.pdf)>. Acesso em: 07 maio 2017.

BEZERRA FILHO, João Eudes. **Orçamento Aplicado ao Setor Público:** Abordagem Simples e Objetiva - Atualizado com a Constituição Federal, Lei no 4.320/64, LRF e Portarias da SFO/STN-MCASP. 2. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2013.

BRASIL. **Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968.** Vide EMC nº 11, de 1978. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. Presidência da República - Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, DF, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-05-68.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm)>. Acesso em: 11 abr. 2017.

BRASIL. Conselho Federal de Contabilidade (Org.). **Princípios Fundamentais e Normas Brasileiras de Contabilidade.** 3. ed. Brasília: CFC, 2008. Disponível em: <[http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/Livro\\_Principios-e-NBCs.pdf](http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/Livro_Principios-e-NBCs.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013. 111 p.

BRASIL. Constituição (1999). **Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999.** Atualiza a discriminação da despesa por funções de que trata o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Portaria Nº 42, de 14 de Abril de 1999, do MOG – DOU de 15.4.99. Brasília, DF, Disponível em: <<http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

BRASIL. Constituição (2001). **Resolução do Senado Federal nº 43, de 26 de dezembro de 2001.** Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. Secretaria de Informação Legislativa. Brasília, DF. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=234195&tipoDocumento=RSF&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 04 mar. 2017.

BRASIL. Constituição (2001a). **Portaria nº 163, de 04 de maio de 2001.** Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. Brasília, DF, 2001a. Disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria\\_Interm\\_163\\_2001\\_Atualizada\\_2011\\_23DEZ2011.pdf](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria_Interm_163_2001_Atualizada_2011_23DEZ2011.pdf)>. Acesso em: 01 jun. 2017.

BRASIL. Constituição (2001b). **Resolução do Senado Federal nº 40, de 2001.** Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. Secretaria de Informação Legislativa. Brasília, DF. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=221525>>. Acesso em: 28 jun. 2017.

BRASIL. Constituição (2002). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238, de 2002.** Matérias Reconhecidas: STF - Supremo Tribunal Federal. Relator: Ministro Carlos Britto. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=2238&processo=2238>>. Acesso em: 24 mar. 2017.

BRASIL. Dea Guerra Fioravante. IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Lei de Responsabilidade Fiscal e Finanças Públicas Municipais: Impactos sobre Despesas com Pessoal e Endividamento.** Brasília: IPEA, 2006. 31 p. Texto para discussão n 1223. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1742>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Presidência da República: Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 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: 08 out. 2016.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm)>. Acesso em 23 de setembro de 2016.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Receitas Públicas - Manual de Procedimentos:** Aplicado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. 4. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação geral de Contabilidade, 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual Técnico de Orçamento.** 2ª versão. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2016. Disponível em: <[http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orientadoras/manual-tecnico/mto\\_2016\\_2aediacao\\_220915.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orientadoras/manual-tecnico/mto_2016_2aediacao_220915.pdf)>. Acesso em: 01 junho 2017

BRASIL. Renato da Motta Andrade Neto. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual para Instrução de Pleitos (MIP):** Operações de crédito de Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília: Ministério da Fazenda, 2017. 98 p. Versão 2017.3.10. Disponível em: <<http://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/mip>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

BRASIL. **Resolução nº 62, de 28 de outubro de 1975.** Dispõe sobre operações de crédito dos Estados e Municípios, fixa seus limites e condições. Senado Federal. Brasília, DF, 30 out. 1975. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/ressen/1970-1979/resolucao-62-28-outubro-1975-465405-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 04 dez. 2016.

BRASÍLIA. Anna Ozorio de Almeida. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Evolução e Crise da Dívida Pública Estadual.** Texto Para Discussão 448, Brasília, p.1-48, 1996. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3644](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=3644)>. Acesso em: 28 nov. 2016.

BRASÍLIA. Ceres Aires Cerqueira. Banco Central do Brasil. **Dívida Externa do Brasil - Processo Negocial:** 1983-1996. Brasília, 1997. 295 p. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/rex/ftp/livro\\_divida\\_externa.pdf](https://www.bcb.gov.br/rex/ftp/livro_divida_externa.pdf)>. Acesso em: 15 abr. 2017.

BRASÍLIA. Senado Federal. **Relatório da IFI aponta gravidade da crise financeira dos estados.** 2017. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2017/03/relatorio-da-ifi-aponta-gravidade-da-crise-financeira-dos-estados>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

CASTRO, Domingos Poubel de; GARCIA, Leice Maria. **Contabilidade Pública no Governo Federal:** Guia para reformulação do ensino e implantação da lógica do SIAFI nos governos municipais e estaduais com utilização do Excel. 2. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2008.

COSTA, Danielle Martins Duarte et. al. **Impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a situação econômico-financeira dos municípios mineiros.** In: XVI CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 2009, Fortaleza. Artigo. Viçosa: UFV, 2009. p. 1 - 16. Disponível em: <<https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/979/979>>. Acesso em: 24 mar. 2017.

CRUZ, Cláudia Ferreira da; MARQUES, Alessandra Lima; FERREIRA, Aracéli Cristina de Sousa. **Informações Ambientais na Contabilidade Pública:** Reconhecimento de sua Importância para a Sustentabilidade. Sociedade, Contabilidade e Gestão, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p.1-17, jul. 2009. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/34177/informacoes-ambientais-na-contabilidade-publica--reconhecimento-de-sua-importancia-para-a-sustentabilidade>>. Acesso em: 02 abr. 2017.

CRUZ, Flávio da et. al. (Coord.). **Comentários à Lei nº 4.320:** Normas Gerais de Direito Financeiro, Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Comentários ao Substitutivo do Projeto de Lei nº 135/96. 5. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2008.

ENAP - ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Brasília). Diretoria de Desenvolvimento Gerencial - Coordenação Geral de Educação A Distância. **Orçamento Público: Visão Geral** - Módulo III: O Processo. Brasília, fev. 2013. Disponível em: <[http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/872/OP\\_Modulo\\_3\\_Processo.pdf?sequence=1](http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/872/OP_Modulo_3_Processo.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 06 dez. 2016.

FIGUEIRÊDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos. **O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL:** Da inconstitucionalidade do § 2o do art. 12 e §§ 1o e 2o do art. 23. Revista Esmafe: Escola de Magistratura Federal da 5a Região, Pernambuco, v. 1, n. 4, p.1-11, dez. 2002. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/profile/Carlos\\_mauricio\\_Figueiredo/publication/41459333\\_O\\_Supremo\\_Tribunal\\_Federal\\_e\\_a\\_lei\\_de\\_responsabilidade\\_fiscal\\_da\\_inconstitucionalidade\\_do\\_2\\_do\\_art\\_12\\_e\\_1\\_e\\_2\\_do\\_art\\_23/links/0f31752f002b00ca5c000000.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Carlos_mauricio_Figueiredo/publication/41459333_O_Supremo_Tribunal_Federal_e_a_lei_de_responsabilidade_fiscal_da_inconstitucionalidade_do_2_do_art_12_e_1_e_2_do_art_23/links/0f31752f002b00ca5c000000.pdf)>. Acesso em: 21 mar. 2017.

FREITAS, Cássia Moreira. **ORÇAMENTO PÚBLICO: UMA ANÁLISE DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO, DO ENDIVIDAMENTO E DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS NO ESTADO DE MINAS GERAIS NO PERÍODO 2003-2014.** 2014. 110 f. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso) - Curso de Administração Pública, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2014.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público.** 16 ed. Rev. e atual. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2012.

HERMANN, Jennifer. **A Macroeconomia da Dívida Pública:** Notas sobre o Debate Teórico e a Experiência Brasileira Recente (1999-2002). Rio de Janeiro: IE/UFRJ, p.1-20. 2003.

Disponível em: <[http://www.econ.puc-rio.br/gfranco/a\\_macroeconomia\\_da\\_divida\\_publica\\_Jenifer\\_Herman.pdf](http://www.econ.puc-rio.br/gfranco/a_macroeconomia_da_divida_publica_Jenifer_Herman.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2016.

JAYME JÚNIOR, Frederico G.; REIS, Júlio César dos; ROMERO, João Prates. **Restrição Orçamentária e Lei de Responsabilidade Fiscal: um estudo para Minas Gerais (1995-2005)**. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2006.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **A situação financeira dos Estados e a reforma tributária**. IE/UNICAMP, Campinas, p.1-23, mar. 2004. Texto para Discussão n. 115. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=1745&tp=a>>. Acesso em: 14 abr. 2017.

MACHADO JÚNIOR, José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 32. ed. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), 2008. Revista e atualizada por Heraldo da Costa Reis, com introdução de comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2003.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças Públicas: A Política Orçamentária no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2009.

MENDONÇA, Félix. **A Dívida Pública Brasileira**. Brasília: Plenarium, 2005. Disponível em: <[www2.camara.leg.br/a-camara/altosestudios/pdf/Livro\\_DIVIDA\\_PUBLICA.pdf](http://www2.camara.leg.br/a-camara/altosestudios/pdf/Livro_DIVIDA_PUBLICA.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2016.

MINAS GERAIS. Antônio Augusto Junho Anastasia. Governo do Estado de Minas Gerais. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI 2011-2030): Gestão para Cidadania**. Belo Horizonte: [S.N.], 2011. 156 p. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br/estrategia-de-governo/plano-mineiro-de-desenvolvimento-integrado>>. Acesso em: 07 maio 2017.

MINAS GERAIS. Fernando Damata Pimentel. Governo do Estado de Minas Gerais. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI 2016-2027): Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável de Minas Gerais**. Belo Horizonte: [S.N.], 2016. 156 p. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br/estrategia-de-governo/plano-mineiro-de-desenvolvimento-integrado>>. Acesso em: 07 maio 2017.

MINAS GERAIS. Fuad Norman. Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais (Org.). **As Contas Públicas de Minas de 2003 a 2006: A História do "Déficit Zero"**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial do Governo de Minas Gerais, 2006. Equipe da Secretaria de Estado de Fazenda (SEF).

MINAS GERAIS. GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais: Dívida Pública - Gestão da Dívida Pública.** Disponível em: <<http://transparencia.mg.gov.br/divida-publica/gestao-da-divida>>. Acesso em: 08 maio 2017.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Fazenda. Superintendência Central de Contadoria Geral (SCCG). **Demonstrações Contábeis do Estado.** Belo Horizonte, 2003-2016. Disponível em: <[http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria\\_geral/relatorio\\_contabil/](http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/relatorio_contabil/)> Acesso em: 24 abril 2017.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Fazenda. Superintendência Central de Contadoria Geral (SCCG). **Relatórios de Gestão Fiscal do Estado.** Belo Horizonte, 2003-2016. Disponível em: <[http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria\\_geral/relatorio\\_contabil/](http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/relatorio_contabil/)> Acesso em: 01 maio 2017.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Secretaria de Estado de Fazenda. **Pareceres técnicos internos relativos às Operações de Crédito.** Belo Horizonte: SCGOV - SEF, 2012a - 2014a.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária. **Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG).** Dados sobre a execução financeira da fonte 25, 2012-2016.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Lei Orçamentária Anual: Quadros de Detalhamento de Despesa.** Belo Horizonte: Governo do Estado de Minas Gerais, 2012-2016. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br/planejamento-e-orcamento/orcamento-do-estado-de-minas-gerais>>. Acesso em: 21 maio 2017.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE GOVERNO DE MINAS GERAIS (SEGOV). **Antônio Anastasia assume o Governo de Minas.** 2010. Disponível em: <<http://www.governo.mg.gov.br/Noticias/Detalhe/1394>>. Acesso em: 07 maio 2017.

MINAS GERAIS. Thaís Portela Amabile. Portal do Servidor do Estado de Minas Gerais. **Conheça o Projeto MASP.** Disponível em: <<https://www.portaldoservidor.mg.gov.br/index.php/masp/projeto-masp>>. Acesso em: 20 maio 2017.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho; FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar 101 de 4/5/2000.** 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; GONTIJO, Cláudio. **Dívida Pública do Estado de Minas Gerais: A Renegociação Necessária.** Belo Horizonte: [s.n.], 2012.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; RIANI, Flávio. **LIMITAÇÕES E CONSEQUÊNCIAS DO AJUSTE FISCAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS NO GOVERNO AÉCIO NEVES**. XI Seminário Sobre A Economia Mineira, Diamantina, p.1-20, 2004. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/6520214.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. Campinas: Hucitec, 2012.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias. **Contabilidade Pública: Uma Abordagem da Administração Financeira Pública**. 11. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2010.

REZENDE, Aline Martins Ribeiro Tavares; CARNEIRO, Ricardo; REZENDE, João Victor Silveira. **FEDERALISMO FISCAL E CRISE DAS FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL: uma análise de indicadores fiscais nos Estados de 2007 a 2012**. XXXVIII Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro, p.1-16, set. 2014. Disponível em: <[http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014\\_EnANPAD\\_APB2208.pdf](http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014_EnANPAD_APB2208.pdf)>. Acesso em: 03 dez. 2016.

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

RIANI, Flávio; ANDRADE, Silvana Maria Mendonça de. **Evolução recente e a renegociação da dívida pública do Estado de Minas Gerais**. X Seminário Sobre A Economia Mineira, Diamantina, p.1-19, 2002. Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/6519811.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2017.

RIO DE JANEIRO. Fernando Rezende. IPEA: Instituto de Planejamento Econômico e Social **O (Des)Controle do Endividamento de Estados e Municípios: Análise Crítica das Normas Vigentes e Propostas de Reforma**. Textos Para Discussão Interna 132, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p.1-84, jan. 1988. Disponível em: <[http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=2971](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=2971)>. Acesso em: 12 abr. 2017.

RIO DE JANEIRO. Mônica Mora. IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **FISCAL DECENTRALIZATION AND SUBNATIONAL FISCAL AUTONOMY IN BRAZIL: SOME FACTS OF THE NINETIES**. Texto Para Discussão 854, Rio de Janeiro, p.1-32, dez. 2001. Disponível em: <[http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0854.pdf](http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0854.pdf)>. Acesso em: 12 abr. 2017.

RIO DE JANEIRO. Mônica Mora. IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **FEDERALISMO E DÍVIDA ESTADUAL NO BRASIL**. Texto Para Discussão 866, Rio de Janeiro, p.1-96, mar. 2002. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4409](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4409)>. Acesso em: 12 abr. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. **Supervisão de Auditoria e Instrução de Contas Estaduais nº 09, Serviço de Auditoria, Instrução do Parecer Prévio e Acompanhamento da Gestão Fiscal**. Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2012. Disponível em: <[http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/manuais/informacao\\_tecnica.pdf](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/manuais/informacao_tecnica.pdf)>. Acesso em: 14 abr. 2017.

SANTOS, Cláudio Hamilton Matos dos. **Como anda o investimento público no Brasil?** Brasília, 2011. 19 slides, color. Coordenação de Finanças Públicas - Diretoria de Estudos Macroeconômicos (DIMAC) - IPEA. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/160311\\_orair\\_2016\\_03\\_10.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/160311_orair_2016_03_10.pdf)>. Acesso em: 09 out. 2016.

SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de (Org.). **Dívida Pública: A Experiência Brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009. Disponível em: <[https://www3.tesouro.gov.br/divida\\_publica/downloads/livro/livro\\_eletronico\\_completo.pdf](https://www3.tesouro.gov.br/divida_publica/downloads/livro/livro_eletronico_completo.pdf)>. Acesso em: 18 nov. 2016.

SILVA, Isabella Fonte Boa Rosa. **Endividamento Subnacional em um Contexto Federativo: O Caso Brasileiro**. Cadernos de Finanças Públicas - Escola de Administração Fazendária (ESAF), Brasília, v. 3, n. 3, p.59-126, jun. 2002. Disponível em: <<http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/cadernos-de-financas-publicas>>. Acesso em: 14 abr. 2017.

SILVEIRA, Mauro César da; FONSECA, Guilherme Parentoni Senra; OLIVEIRA, Kamila Pagel de. **Os Limites Fiscais e Orçamentários da Reforma Gerencial nos Estados: O Exemplo de Minas Gerais**. Revista Contabilidade Vista & Revista, Belo Horizonte, v. 23, n. 1, p.127-163, mar. 2012. Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Disponível em: <[http://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/1939/pdf\\_14](http://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/1939/pdf_14)>. Acesso em: 24 abr. 2017.

SOARES, Murilo Rodrigues da Cunha. **LEI KANDIR: BREVE HISTÓRICO**. Brasília: Consultoria Legislativa - Câmara dos Deputados, 2007. 15 p. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema20/2007\\_12856.pdf](http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema20/2007_12856.pdf)>. Acesso em: 25 abr. 2017.

TESOURO NACIONAL. **Brasil - Glossário**, 2015. Disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario\\_r.asp](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_r.asp)>. Acesso em: 01 de out. de 2016.

VERGARA, Sylvia Constant. **Tipos de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1990. 21 p. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAP/FGV). Disponível em:

<[http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/12861/000055299\\_52.pdf?sequence=1](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/12861/000055299_52.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 16 maio 2017.

VILHENA, Renata et. al. (Org.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais: Políticas da Gestão Pública para o Desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

## ANEXOS

## ANEXO A - Classificação das Unidades Orçamentárias por Setor de Governo

(continua)

Setor de Governo	Unidade Orçamentária	
	Código	Nome
PODER LEGISLATIVO	01011	Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais
	01021	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
	02361	Instituto de Previdência do Legislativo do Estado de Minas Gerais
	04121	Fundo de Apoio Habitacional da Assembleia Legislativa de Minas Gerais
PODER JUDICIÁRIO	01031	Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais
	01051	Tribunal de Justiça Militar do Estado de Minas Gerais
	04031	Fundo Especial do Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais
MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS	01091	Procuradoria Geral de Justiça
	04441	Fundo Especial do Ministério Público do Estado de Minas Gerais
	04451	Fundo Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor
GOVERNADORIA DO ESTADO	01071	Gabinete Militar do Governador do Estado de Minas Gerais
	01081	Advocacia Geral do Estado
	01101	Ouvidoria-Geral do Estado de Minas Gerais
	01521	Controladoria-Geral do Estado
	01631	Secretaria-Geral
AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	01231	Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
	02371	Instituto Mineiro de Agropecuária
	03041	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais
	03051	Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais
	04041	Fundo de Desenvolvimento Regional do Jaíba
	04061	Fundo Pró-Floresta
	04171	Fundo Estadual de Desenvolvimento Rural
	04581	Fundo Estadual do Café

(continua)

CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR	01221	Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
	02071	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais
	02151	Fundação Helena Antipoff
	02311	Universidade Estadual de Montes Claros
	02331	Instituto de Metrologia e Qualidade do Estado de Minas Gerais
	02351	Universidade do Estado de Minas Gerais
	02401	Instituto de Geoinformação e Tecnologia
	02451	Fundação Centro Internacional de Educação, Capacitação e Pesquisa Aplicadas em Águas
	04531	Fundo de Incentivo à Inovação Tecnológica
CULTURA	01271	Secretaria de Estado de Cultura
	02171	Fundação de Arte de Ouro Preto
	02181	Fundação Clóvis Salgado
	02201	Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais
	02211	Fundação TV Minas Cultural e Educativa
	03151	Rádio Inconfidência
	04491	Fundo Estadual de Cultura
DEFESA SOCIAL	01451	Secretaria de Estado de Defesa Social
	04141	Fundo Penitenciário Estadual
	04321	Fundo Estadual de Prevenção, Fiscalização e Repressão de Entorpecentes
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	01461	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico
	02251	Junta Comercial do Estado de Minas Gerais
	04111	Fundo de Fomento e Desenvolvimento Socioeconômico do Estado de Minas Gerais
	04481	Fundo de Parcerias Público-Privadas do Estado de Minas Gerais
	04501	Fundo de Equalização do Estado de Minas Gerais
	04511	Fundo de Incentivo ao Desenvolvimento
	05011	Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais
	05121	Companhia Energética de Minas Gerais
	05131	Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais
	05201	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
	05251	Companhia de Gás de Minas Gerais
	05391	CEMIG Geração e Transmissão S.A.
05401	CEMIG Distribuição S.A.	

(continua)

DESENVOLVIMENTO REGIONAL, POLÍTICA URBANA E GESTÃO METROPOLITANA	01471	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana
	02431	Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
	02441	Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais
	02461	Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Aço
	04101	Fundo Estadual de Habitação
	04331	Fundo de Desenvolvimento Metropolitano
	05071	Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais
	05081	Companhia de Saneamento de Minas Gerais
	05501	COPASA - Águas Mineiras de Minas S/A
	05511	COPASA - Serviços de Saneamento Integrado do Norte e Nordeste de Minas Gerais S/A
	05521	COPASA - Serviços de Irrigação S/A
TRABALHO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL	01481	Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social
	02161	Fundação Educacional Caio Martins
	02281	Fundação de Educação para o Trabalho de Minas Gerais
	04251	Fundo Estadual de Assistência Social
DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO DO NORTE E NORDESTE	01591	Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste de Minas Gerais
	02421	Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais
EDUCAÇÃO	01261	Secretaria de Estado de Educação
FAZENDA	01191	Secretaria de Estado da Fazenda
	01911	Encargos Gerais do Estado - SEF - Encargos Diversos
	01915	Transferências do Estado a Empresas
	02041	Loteria do Estado de Minas Gerais
	04571	Fundo Estadual para a Cidadania Fiscal Mineira
	05191	Minas Gerais Participações S.A.
GOVERNO	01111	Escritório de Representação do Governo do Estado de Minas Gerais em Brasília
	01141	Escritório de Representação do Governo do Estado de Minas Gerais no Rio de Janeiro
	01161	Escritório de Representação do Governo do Estado de Minas Gerais em São Paulo
	01491	Secretaria de Estado de Governo

(continua)

MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	01371	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
	02091	Fundação Estadual do Meio Ambiente
	02101	Instituto Estadual de Florestas
	02241	Instituto Mineiro de Gestão das Águas
	04341	Fundo de Recuperação, Proteção e Desenvolvimento Sustentável das Bacias Hidrográficas do Estado de Minas Gerais
PLANEJAMENTO E GESTÃO	01501	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
	01561	Cidade Administrativa
	01661	Intendência
	01681	Secretaria de Estado de Recursos Humanos
	01941	Encargos Gerais do Estado - SEPLAG
	02011	Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais
	02061	Fundação João Pinheiro
	02381	Departamento Estadual de Telecomunicações de Minas Gerais
	04461	Fundo Financeiro de Previdência
	04551	Fundo de Assistência ao Pecúlio dos Servidores do Estado de Minas Gerais
	05141	Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais
	05381	Minas Gerais Administração e Serviços
SAÚDE	01541	Escola de Saúde Pública do Estado de Minas Gerais
	02261	Fundação Ezequiel Dias
	02271	Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais
	02321	Fundação Centro de Hematologia e Hemoterapia de Minas Gerais
	04291	Fundo Estadual de Saúde
TRANSPORTES E OBRAS PÚBLICAS	01301	Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas
	02141	Departamento de Obras Públicas do Estado de Minas Gerais
	02301	Departamento de Estradas e Rodagem do Estado de Minas Gerais
	04381	Fundo Estadual de Desenvolvimento de Transportes
	05261	Trem Metropolitano de Belo Horizonte S.A.

(conclusão)

TURISMO	01411	Secretaria de Estado de Turismo
	04151	Fundo de Assistência ao Turismo
	05241	Companhia Mineira de Promoções
CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS	01401	Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais
POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE MINAS GERAIS	01511	Polícia Civil do Estado de Minas Gerais
	01551	Departamento de Trânsito de Minas Gerais
POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS	01251	Polícia Militar do Estado de Minas Gerais
	02121	Instituto de Previdência dos Servidores Militares do Estado de Minas Gerais
	04541	Fundo de Apoio Habitacional aos Militares do Estado de Minas Gerais
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	01991	Reserva de Contingência
ESCRITÓRIO DE PRIORIDADES ESTRATÉGICAS	01601	Escritório de Prioridades Estratégicas
CASA CIVIL E E RELAÇÕES INSTITUCIONAIS	01571	Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais
	02391	Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais
DEFENSORIA PÚBLICA	01441	Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais
DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	01641	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário
	02111	Fundação Rural Mineira - RuralMinas
DIREITOS HUMANOS, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CIDADANIA	01651	Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania
	04091	Fundo para a Infância e a Adolescência
	04421	Fundo Estadual para Defesa de Direitos Difusos
	04601	Fundo Estadual dos Direitos do Idoso
ESPORTES	01671	Secretaria de Estado de Esportes

Fonte: Adaptado de MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG): 2012-2015. Belo Horizonte: Governo do Estado de Minas Gerais, 2012. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-de-acao-governamental>>. Acesso em: 10 maio 2017.