

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Luana de Castro Lopes

EVOLUÇÃO DA CAPACIDADE DE PAGAMENTO DE MINAS GERAIS ENTRE 2012  
E 2017: APLICAÇÃO DA METODOLOGIA DO TESOURO NACIONAL

Belo Horizonte

2019

Luana de Castro Lopes

EVOLUÇÃO DA CAPACIDADE DE PAGAMENTO DE MINAS GERAIS ENTRE 2012  
E 2017: APLICAÇÃO DA METODOLOGIA DO TESOIRO NACIONAL

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Orientadora: Profa. Dra. Carla Cristina Aguilhar de Souza

Belo Horizonte

2019



Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Luana de Castro Lopes

**EVOLUÇÃO DA CAPACIDADE DE PAGAMENTO DE MINAS GERAIS ENTRE  
2012 E 2017: APLICAÇÃO DA METODOLOGIA DO TESOIRO NACIONAL**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

---

Prof. Dra. Carla Cristina Aguilhar de Souza – Fundação João Pinheiro

---

Prof. Dr. Frederico Poley Martins Ferreira – Fundação João Pinheiro

---

Prof. Dr. Lúcio Otávio Seixas Barbosa – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 12 de junho de 2019.

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a situação fiscal e financeira do estado de Minas Gerais sob a ótica da metodologia utilizada pelo Tesouro Nacional para calcular a capacidade de pagamento dos entes federativos, principal indicador da saúde fiscal do estado com vistas a orientar a trajetória de endividamento dos entes. Essa metodologia é exposta durante o trabalho, e aplicada ao estado mineiro, a fim de verificar a situação em que ele se encontra, bem como qual foi a trajetória traçada por ele até o ano de 2017. Para fins analíticos, são discutidos o papel do Estado ao longo dos anos, as trajetórias do federalismo brasileiro, o histórico de endividamento dos entes subnacionais, com foco em MG, e os marcos legais que regem o assunto. Por meio da evolução da nota obtida por Minas Gerais ao longo do período de 2012 a 2016, e da análise do resultado mineiro alcançado nos três indicadores da metodologia no ano de 2017, foi sinalizada a crítica situação fiscal e financeira na qual o estado se encontra. Assim, diante desse cenário, propôs-se soluções quantitativas que podem ajudar a reverter a situação calamitosa do ente, e atestar, por meio dessa metodologia, a saúde fiscal e financeira de Minas Gerais.

Palavras-chave: Saúde fiscal. Saúde financeira. Capacidade de pagamento.

## ABSTRACT

This paper aims to analyze the fiscal and financial situation of the State of Minas Gerais under the methodology used by the National Treasury to calculate the payment capacity of federal entities, the main indicator of the fiscal health of the state, in order to guide the trajectory of indebtedness of the entities. This methodology is exposed during the work, and applied to the state of Minas Gerais, in order to verify in which situation the state is, as well as the trajectory traced by it until the year 2017. For analytical purposes, the role of the State over the years, the trajectories of Brazilian federalism, and the history of indebtedness of subnational entities, focused on MG, is discussed during the work, as well as the legal frameworks that govern the subject. Through the evolution of the note obtained by the State of Minas Gerais over the period from 2012 to 2016, and the detailed analysis of the results achieved in the three indicators of the methodology in the year 2017, it was evident the critical fiscal and financial situation of the state. Thus, faced with this scenario, quantitative solutions were proposed that could help to reverse the calamitous situation of the entity, and attest, through this methodology, the fiscal and financial health of Minas Gerais

Keywords: Fiscal health. Financial health. Ability to pay.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### QUADROS

Quadro 1 – Principais medidas adotadas pelo programa “Choque de Gestão” – Minas Gerais.....	40
Quadro 2 – Nota Final da CAPAG.....	59
Quadro 3 - Operações de crédito contratadas por Minas Gerais a partir de 2012 ....	64
(Continua).....	64
Quadro 3 - Operações de crédito contratadas por Minas Gerais a partir de 2012 ....	65
(Conclusão).....	65

### GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução do Indicador de Endividamento – Minas Gerais – 2012-2016.	68
Gráfico 2 – Dívida Pública Consolidada e Receita Corrente Líquida em valores reais (com base em 2017) – Minas Gerais – 2012-2016 (em bilhões de reais) .....	69
Gráfico 3 – Evolução do Indicador de Poupança – Minas Gerais – 2012-2016 .....	72
Gráfico 4 – Despesa Corrente e Receitas Correntes Ajustadas em valores reais (com base em 2017) – 2010-2016 (em bilhões de reais).....	73
Gráfico 5 – Evolução do Indicador de Liquidez – Minas Gerais – 2012-2014 .....	76
Gráfico 6 – Disponibilidade de Caixa Bruta e Obrigações Financeiras, dos recursos não vinculados em valores reais (com base em 2017) – Minas Gerais – 2012-2014 (em bilhões de reais).....	77

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Classificação do Indicador de Endividamento .....	58
Tabela 2 – Classificação do Indicador de Poupança.....	59
Tabela 3 – Classificação do Indicador de Liquidez .....	59
Tabela 4 - Nota da CAPAG – Minas Gerais – 2012-2017 .....	62
Tabela 5 – Comparação da nota da CAPAG – Minas Gerais – 2012-2016 .....	63
Tabela 6 – Componentes da Receita Corrente Líquida em valores reais (com base em 2017) – Minas Gerais – 2013-2014 (em milhões de reais).....	70
Tabela 7 – Componentes da Dívida Consolidada Pública em valores reais (com base em 2017) – Minas Gerais – 2012-2016 (em bilhões de reais).....	71
Tabela 8 – Componentes da Receita Corrente Ajustada em valores reais (com base em 2017) – Minas Gerais – 2014-2015 (em milhões de reais).....	74
Tabela 9 – Componentes da Despesa Corrente em valores reais (com base em 2017) – Minas Gerais – 2014-2015 .....	75
Tabela 10 – Indicador de Endividamento – Minas Gerais - 2017.....	79
Tabela 11 – Indicador de Poupança – Minas Gerais – 2015-2017 (em milhões de reais) .....	80
Tabela 12 – Indicador de Liquidez – Minas Gerais - 2017 .....	81
Tabela 13 – Composição das Despesas Correntes – Minas Gerais – 2017 .....	87

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIações

AFD	Agência Francesa de Desenvolvimento
ALMG	Assembleia Legislativa de Minas Gerais
ARO	Antecipação de Receitas Orçamentárias
BDMG	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPAG	Capacidade de Pagamento
CEMIG	Companhia Energética de Minas Gerais
CF	Constituição Federal
CMN	Conselho Monetário Nacional
COAFI	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
COPASA	Companhia de Saneamento de Minas Gerais
CRC	Conta de Resultados a Compensar
DC	Despesa Corrente
DCB	Disponibilidade de Caixa Bruta
DCL	Dívida Consolidada Líquida
DLSP	Dívida Líquida do Setor Público
DPC	Dívida Pública Consolidada
ES	Espírito Santo
FMI	Fundo Monetário Internacional
FMP	Fundo de Participação dos Estados
FPE	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação
ICM	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IE	Indicador de Endividamento
IGP-DI	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
IL	Indicador de Liquidez
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
LFTE	Letra Financeira do Tesouro Estadual
LOA	Lei Orçamentária Anual

LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MDF	Manual de Demonstrativos Fiscais
OBZ	Orçamento Base Zero
OF	Obrigações Financeiras
PC	Poupança Corrente
PDI	Programa de Desenvolvimento Integrado
PIB	Produto Interno Bruto
PPAG	Plano Plurianual de Ação Governamental
RC	Receitas Correntes
RCA	Receita Corrente Ajustada
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RSF	Resolução do Senado Federal
SELIC	Sistema Especial de Liquidação e Custódia
STN	Secretaria do Tesouro Nacional

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>17</b>
2.1	O papel do Estado.....	17
2.2	Federalismo .....	22
2.3	Histórico do endividamento das Unidades da Federação: foco em Minas Gerais .....	26
2.3.1	O período pré-Constituição Federal de 1988.....	26
2.3.2	A Constituição Federal de 1988.....	30
2.3.3	O período pós Lei de Responsabilidade Fiscal .....	38
2.4	Marco Legal .....	44
2.4.1	Operação de crédito .....	45
2.4.2	Garantias .....	47
2.4.3	Capacidade de Pagamento dos entes federativos .....	49
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	<b>54</b>
<b>4</b>	<b>ANÁLISE DA CAPACIDADE DE PAGAMENTO DE MINAS GERAIS</b> .....	<b>61</b>
4.1	Capacidade de pagamento de Minas Gerais entre 2012 e 2017 .....	61
4.2	Evolução da classificação de Minas Gerais entre 2012 e 2016, de acordo com os indicadores da capacidade de pagamento.....	67
4.2.1	Indicador de Endividamento .....	67
4.2.2	Indicador de Poupança.....	71
4.2.3	Indicador de Liquidez.....	75
4.3	Aplicação da metodologia de cálculo da capacidade de pagamento ao ano de 2017.....	78
4.3.1	Indicador de endividamento.....	78
4.3.2	Indicador de Poupança.....	79

<b>4.3.3</b>	Indicador de Liquidez.....	80
4.4	Propostas de melhoria da situação fiscal e financeira de Minas Gerais considerando os indicadores da capacidade de pagamento .....	82
<b>4.4.1</b>	Indicador de Endividamento .....	82
<b>4.4.2</b>	Indicador de Poupança Corrente .....	84
<b>4.4.3</b>	Indicador de Liquidez.....	89
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>92</b>
<b>6</b>	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>97</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um país federalista, modelo que, segundo Oliveira (2007), contempla a divisão do poder territorial entre uma esfera central – governo federal – e outra descentralizada, que abrange os governos ou estados-membros. Trata-se, conforme Abrucio e Franzese (2007), de um “pacto” capaz de estabelecer um compartilhamento da soberania territorial, de forma que coexistam dentro de uma mesma nação diferentes entes autônomos, com relações mais contratuais do que hierárquicas entre si. No caso brasileiro, por exemplo, os entes subnacionais possuem autonomia e independência, expressas na Constituição Federal, para agirem e deliberarem sobre diversos assuntos. Contudo, para alguns temas esses entes ainda precisam do aval da União.

No campo de finanças públicas, por exemplo, de acordo com o Tesouro Nacional, determinadas contratações de operações de crédito, por Estados, Distrito Federal e Municípios, incluindo suas Autarquias, Fundações e Empresas Estatais Dependentes, subordinam-se a algumas normas – entre elas a necessidade de uma garantia concedida pela União para sua celebração – regulamentadas pela própria Constituição Federal (CF) de 1988, pela Lei Complementar 101, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e diversas portarias e resoluções.

Os estados brasileiros possuem algumas formas de financiamento, entre elas os tributos, as transferências governamentais e também, como foi supracitado, a contratação de operações de crédito (dívida). Os últimos, especialmente em momentos de grande centralização fiscal no governo federal e de insuficiência de recursos próprios para suprir os gastos, desempenham um papel importante no financiamento dos governos estaduais. Contudo, ao longo dos anos, principalmente a partir do regime militar – período em que o financiamento por empréstimos foi amplamente utilizado – a dívida dos entes subnacionais começou a crescer exponencialmente, a despeito do aparato regulador vigente à época. (LOPREATO, 2002)

Nesse cenário, foram criadas providências a fim de frear o desequilíbrio fiscal vivenciado pelos estados, sendo a Lei de Responsabilidade Fiscal a maior expressão dessas regulações (MORA, 2002). Dentre os diversos mecanismos e exigências da lei supracitada, estão definidos, no parágrafo 1º do artigo 32, limites e

condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, entre eles, o inciso III que afirma que se deve observar os limites e condições fixados pelo Senado Federal. (BRASIL, 2001).

Nesse sentido, a fim de cumprir os diversos instrumentos legais que regem essa temática, o Senado publicou, em 2001, a Resolução nº43 que, além de definir os limites e condições para a contratação de operações de crédito interno e externo para os Estados, em seu artigo 23, estabelece as condições para os Estados e Municípios pleitearem operações de crédito que envolvam aval ou garantia da União. Entre as condições, está a necessidade de exposição de motivos do Ministro da Fazenda, da qual conste a classificação da situação financeira do pleiteante, em conformidade com a norma que dispõe sobre a Capacidade de Pagamento dos Entes Subnacionais (CAPAG). (BRASIL, 2001)

Assim, para cumprir com o disposto no inciso I do artigo 23 da Resolução nº43 do Senado Federal supracitado, o Ministério da Fazenda editou, em 2012, a Portaria nº 306, a fim de esclarecer a metodologia de análise a ser usada para verificar a situação financeira e a capacidade de pagamento dos entes que pleitearem a contratação de operações de crédito interno e externo. Essa metodologia, apesar de classificar a situação fiscal dos entes federados, traz em seu artigo 11 excepcionais que permitem aos entes que não obtiverem classificação satisfatória adquirirem operações de crédito, desde que satisfaçam alguns critérios (BRASIL, 2012). Essa portaria ficou vigente até o ano de 2017, no qual aprovou-se uma nova metodologia de cálculo para auferir a capacidade de pagamento dos estados e municípios. Essa alteração faz parte de um amplo processo de modernização do sistema de garantias, visando a simplificação e automatização dos cálculos, a eficiência, e buscando deixá-lo mais seguro e transparente, de forma que os entes apenas celebrem contratos de operação de crédito em volumes sustentáveis. (BRASIL, [2017?]c)

Esse conjunto de medidas desempenha papel importante para assegurar a sustentabilidade financeira dos estados brasileiros, de forma que os endividamentos sejam honrados com recursos fiscais e não com novos empréstimos (VARGAS, 2006). Além disso, de acordo com Mora (2002), a existência de mecanismos institucionais de controle de endividamento, como os citados acima, evita que a tomada demasiada

de crédito de algumas unidades da Federação represente um ônus a ser partilhado entre os demais entes.

Assim, diante da aprovação da nova portaria, quais as principais mudanças trazidas pela nova metodologia? Elas alteraram a classificação mineira? Qual seria a situação mineira se a metodologia instaurada em 2017 estivesse vigente desde 2012? Em termos quantitativos o que pode ser feito para melhorar a situação fiscal de Minas Gerais, considerando os indicadores utilizados para atestar a saúde fiscal e financeiros dos estados que pleiteiam a contratação de operação de crédito com a garantia da União?

A fim de responder essas questões, tem-se como objetivo geral do trabalho fazer uma análise histórica da situação fiscal mineira com base na metodologia usada pelo Tesouro Nacional para calcular a capacidade de pagamento dos entes. Para isso, será feita i) retomada histórica da dívida dos estados, com foco em MG; ii) apresentação dos métodos de cálculo da capacidade de pagamento dos estados; iii) apresentação do resultado obtido por Minas considerando as duas metodologias já adotadas: a primeira em 2012, instituída pela portaria nº 306 e alterada, em 2017, pela portaria nº 501; iv) comparação, considerando os anos de 2012 a 2016, entre a nota obtida por Minas, de acordo com a portaria 306, com a nota que o estado obteria caso a nova metodologia fosse adotada desde 2012; v) análise da evolução da classificação Mineira, considerando a nova metodologia, entre 2012 e 2016, tomando como base os três indicadores considerados; vi) aplicação da metodologia da portaria 501 ao ano de 2017; e vii) simulação de possíveis alterações quantitativas que poderiam ser feitas para melhorar a classificação mineira a partir dos dados de 2017.

O papel das operações de crédito é reconhecido como meio de financiamento estatal – dentro das hipóteses permitidas por lei – principalmente em momentos de grande centralização fiscal, no qual as receitas próprias e as transferências intergovernamentais se mostram insuficientes para suprirem os gastos (ALMEIDA, 1996; OLIVEIRA, 2009), desde que seja feita de forma sustentável. Essa preocupação com a sustentabilidade fiscal dos entes é de suma importância uma vez que, além de garantir a saúde financeira das contas públicas, afeta, em última instância, a vida de toda população. Isso porque um governo com finanças públicas

desajustadas e demasiadamente deficitárias é incapaz de oferecer serviços de qualidade para os cidadãos.

Contudo, a contratação de dívida por si só não tem uma conotação negativa para o governo que a contrai. De acordo Oliveira (2009), além de permitir aos governos enfrentarem despesas extraordinárias sem recorrer imediatamente aos cidadãos (pelos impostos), a dívida tem se transformado em importante instrumento de política monetária, usado para regular a liquidez e as taxas de juros da economia, no caso da União. Entretanto, níveis muito altos e crescentes da dívida pública trazem consequências perversas ao Estado e, conseqüentemente, à população como um todo. De acordo com Fundo Monetário Internacional (2016, apud Castro, 2016), elevados níveis de endividamento, pressionam a elevação das taxas de juros, além de aumentarem a vulnerabilidade da administração pública frente a choques econômicos, dado que geram uma diminuição na sua capacidade de colocar em prática políticas anticíclicas e aumentar o superávit primário.

Nesse sentido, ainda que se controle o fluxo de déficit, com níveis muito grandes de dívidas já contratadas, as taxas de juros tornam-se instáveis e cada vez mais pressionadas, de forma que se coloca em risco a capacidade de solvência do setor público. (OLIVEIRA, 2009)

Dessa forma, dada a dívida como instrumento de governo, bem como a importância de sua contratação se dar de maneira sustentável, foram criados ao longo dos anos diversos instrumentos e regulações que visam controlar o endividamento estatal. Entre eles, é possível citar a própria CF/88 que, em seu artigo 167, inciso III, instituiu a regra de ouro; a Lei de Responsabilidade fiscal (2001), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal; as resoluções 40 e 43 (2001) do Senado Federal, que discorrem, entre outros assuntos, sobre os limites e condições para contratação de operações de crédito e do montante da dívida; e as Portarias 89, 306 e 501 que instituíram, ao longo do tempo, a fórmula para calcular a Capacidade de Pagamento dos Entes Subnacionais.

Assim, considerando que desde 2012 – ano que a primeira metodologia (propriamente dita) foi instaurada – Minas Gerais não atinge a classificação mínima exigida para atestar sua saúde financeira, e pleitear operações de crédito que exigem o aval da União, é necessário que se estude e analise a situação das finanças públicas

mineira, bem como seu comportamento frente à mudança na metodologia do cálculo realizada em 2017. Esse estudo faz-se ainda mais necessário ao passo que, com a nova metodologia, extinguiram-se as excepcionalidades para entes com situação fiscal fraca, de forma que os estados que não obtiverem nota satisfatória no cálculo da capacidade de pagamento não poderão, em hipótese alguma, conseguir o aval União para contrair operações de crédito.

Ainda, analisar a situação mineira de acordo com capacidade de pagamento é relevante uma vez que dos 18 contratos celebrados por MG a partir de 2010 que ainda estão vigentes 16 necessitaram da garantia da União, que só é concedida caso o estado comprove, pela metodologia, sua saúde fiscal e financeira (MINAS GERAIS, 2019). Por fim, essa fórmula de cálculo tornou-se ainda mais importante, e digna de ser estudada, uma vez que, de acordo com o Tesouro Nacional, foi pensada a fim de se tornar o principal indicador da saúde fiscal do estado com vistas a orientar a trajetória de endividamento dos entes. (BRASIL, 2017e)

A fim de cumprir os objetivos de pesquisa, esse trabalho será dividido em cinco capítulos, considerando essa introdução. O próximo capítulo apresentará uma revisão da bibliografia que circunda o tema a fim de contextualizar o assunto e dar as bases teóricas sobre o papel do Estado e as funções assumidas por ele ao longo do tempo, bem como os recursos à sua disposição para arcar com essas atividades; sobre o federalismo brasileiro, a fim de elucidar como se dá a relação entre União e estados; sobre o endividamento dos estados brasileiros, com foco em Minas Gerais, com o objetivo de contextualizar como o estado chegou na situação fiscal e financeira que se encontra atualmente; e, por fim, sobre os marcos legais que tratam sobre operações de crédito e garantias da União, bem como seus limites e condições de celebração, e sobre as fórmulas de cálculo para auferir a capacidade de pagamento dos entes subnacionais que vigoraram ao longo do tempo.

O capítulo três apresentará a metodologia utilizada para calcular a capacidade de pagamento de Minas bem como os parâmetros para análise dos resultados encontrados por essa metodologia. Dessa forma, na medida em que a fórmula de cálculo da CAPAG é trazida pela portaria 501/2017 do Senado Federal, boa parte da metodologia desse trabalho será explicar como se dão esses cálculos, a

fim de aplicá-los, posteriormente, aos anos de 2012 a 2017 e obter, dessa forma, a evolução da capacidade de pagamento mineira.

Posteriormente, no capítulo quatro, será apresentada a análise acerca da capacidade de pagamento de MG, dividida em quatro partes. A primeira apresentará as notas obtidas pelo estado, de acordo com as metodologias vigentes em cada ano. Em seguida, far-se-á uma análise retroativa, entre 2012 e 2016, de forma a comparar as notas obtidas por Minas considerando as duas metodologias vigentes, a fim de verificar qual seria a situação mineira caso a atual metodologia estivesse vigente desde 2012. A segunda parte apresentará a evolução da situação mineira, para os anos de 2012 a 2016 considerando a metodologia instaurada em 2017.

A terceira parte apresentará de forma detalhada o ano de 2017, aplicando as fórmulas de cálculo a esse ano. Essa análise servirá de base para a quarta parte, que demonstrará o quanto cada variável deve mudar, *ceteris paribus*, para que o estado consiga a nota mínima para atestar sua saúde financeira, além de indicar ações concretas que podem ser feitas para que isso aconteça. Por fim, o último capítulo, cinco, trará as conclusões obtidas a partir do estudo realizado.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

Esse capítulo será dividido em quatro seções. A primeira tratará do papel do Estado e das funções assumidas por ele, bem como das formas de financiamento que estão à sua disposição para cumpri-las. A seção 2.2 apresentará uma breve retomada histórica a respeito do federalismo brasileiro, a fim de que se entenda melhor como se dá, atualmente, a relação entre a União e os demais entes federados, em especial com os estados. O tópico 2.3, por sua vez, abordará o histórico do endividamento dos estados brasileiros, com foco em Minas Gerais, com vistas a compreender como se desenhou a situação fiscal em que o estado de encontra e, para isso a seção será dividida em três partes, de acordo com marcos temporais. Por fim, o último tópico apresentará as leis e normas que regem o objeto desse trabalho: as operações de crédito, as garantias da União (bem como os limites e condições para celebrá-los), e as portarias que trataram, ao longo do tempo, a respeito da fórmula de cálculo da capacidade de pagamento dos entes federativos.

### **2.1 O papel do Estado**

A concepção sobre o papel do Estado, bem como suas funções e atribuições sofreram inúmeras alterações ao longo dos anos, influenciadas pelos pensamentos dominantes à época. De acordo com Oliveira (2009), nos anos iniciais de formação do capitalismo, o papel do Estado, frente a uma burguesia fraca e nascente, foi de suma importância para constituição dessa classe bem como para atenuar as resistências do antigo regime que se opunham ao seu surgimento. Contudo, uma vez estabelecida e estruturadas as bases desse sistema, o Estado tornou-se desnecessário, dado que era incompatível com os pressupostos teóricos da livre concorrência. Assim, baseado na convicção de que o mercado é auto regulador, capaz de corrigir seus próprios desequilíbrios, o papel do Estado ficou reduzido apenas ao de garantidor das condições necessárias para a reprodução desse sistema, além de ter a função de corrigir as falhas na alocação de recursos, que levam à perda de eficiência.

Na década de 30, com a crise que colocou em xeque o poder autossuficiente do mercado capitalista, o Estado teve um papel importante de interventor para garantir a reprodução do sistema e impedir sua decadência. A partir de então, baseados em estudos que justificaram a necessidade do governo intervir na

economia para combater a inflação, ou o desemprego, o Estado passou de simples garantidor de alguns serviços essenciais à sociedade, como justiça e segurança, para promovedor de bem-estar social, garantindo uma distribuição mais equitativa da renda e assistência social para as classes menos favorecidas. (REZENDE, 2012)

Dessa forma, como resultado dessa transformação no entendimento do papel do Estado, ampliou-se o elenco de atribuições governamentais e, de acordo com a classificação tradicional de Musgrave (1959, apud REZENDE, 2012), elas enquadram-se em três grandes categorias: função alocativa, distributiva e estabilizadora.

A função alocativa diz respeito à atuação do estado nos casos em que o setor privado não apresenta-se eficiente para o provimento de serviços de determinado setor ou na produção de algum bem. De acordo com Musgrave (1959, apud REZENDE, 2012), duas são as situações em que esse fato ocorre geralmente: nos investimentos em infraestrutura econômica e na provisão de bens públicos e meritórios. No caso dos investimentos em infraestrutura, como transportes, energia e comunicação, por serem caracterizados pelos altos investimentos e longo período de carência entre as aplicações e o retorno, desestimulam o envolvimento privado nesses setores. Contudo, ao passo que esses são investimentos indutores do desenvolvimento regional e nacional, é necessário que o Estado atue em sua provisão.

No que diz respeito aos bens públicos, esses apresentam condições especiais que inviabilizam seu fornecimento pelo sistema de mercado. Isso porque não estão limitados a um consumidor qualquer, ou seja, devem ser consumidos por todos; não há rivalidade no consumo – o consumo por um ou mais indivíduo não reduz sua quantidade para o consumo de outros – e o consumidor não é excluído no caso de não pagamento, dado que o mercado não consegue estabelecer seu preço, impossibilitando sua produção pelo setor privado. São exemplos desses bens a defesa e segurança pública, a iluminação de ruas e avenidas, a proteção ambiental, entre outros. Contudo, apesar de não poderem ser produzidos pelo mercado, esses são bens considerados indispensáveis para a sociedade, de modo que cabe ao Estado destinar recursos de seu orçamento para produzi-los e suprir a demanda social. (OLIVEIRA, 2009; GIACOMONI, 2010)

Os bens meritórios, por sua vez, caracterizam-se por sua natureza como bem privado (que pode ser produzido pelo mercado) ter menor importância do que sua utilidade social. É o caso da educação e saúde que, a despeito de poderem ser oferecidas pelo mercado privado, também podem ser oferecidos pelo setor público tendo em vista os benefícios sociais atribuídos a eles. Assim, na medida em que esses bens podem ter um elevado nível de preços, a ponto de impedir que uma grande parcela da população tenha acesso a eles se forem produzidos somente pelo mercado, e dado o caráter de mérito associado à sua produção, justifica-se sua produção também pelo Estado. (GIACOMONI, 2010; REZENDE, 2012)

A segunda função do estado é a distributiva, que se refere à necessidade de ajustamento na distribuição da renda entre a sociedade, dado que, numa economia de mercado, a distribuição do Produto Nacional entre os cidadãos pode não ser considerada socialmente desejável. Assim, a correção dessa desigualdade pode ser efetuada pela intervenção governamental, de forma que o orçamento público, assim como na função alocativa, torna-se o principal instrumento para a viabilização das políticas públicas de distribuição de renda. (GIACOMONI, 2010; REZENDE, 2012)

Para isso, pode-se utilizar tanto do sistema tributário quanto da política de gastos governamentais. Para atuação na primeira frente, é necessário introduzir um sistema de tributos progressivo, de modo que o ônus sobre os indivíduos com maior renda seja maior do que àquele que recai sobre os menos favorecidos. A segunda forma são os gastos governamentais, ampliando despesas de transferência que beneficiem as classes mais baixas, como a manutenção e melhoria de serviços gratuitos, como saúde, educação e programas de desenvolvimento comunitário. (GIACOMONI, 2010; REZENDE, 2012)

Por fim, a função estabilizadora preocupa-se em controlar o nível agregado de demanda, a fim de diminuir o impacto social e econômico causados por crises de inflação ou de depressão. Para isso, mais uma vez, o orçamento público tem importante papel, na medida em que

Mudanças orçamentárias tanto na receita como na despesa podem ser acionadas pela política de estabilização. Exemplos são as mudanças nas alíquotas tributárias com reflexos na quantidade de recursos disponíveis junto ao setor privado, assim como a implantação de programas de obras públicas que visam absorver parcelas desempregadas de mão de obra. (GIACOMONI, 2010, p. 27)

Além desses instrumentos, o Estado utiliza de recursos monetários para estabilizar a economia. Entre as medidas podem ser citadas a manutenção de determinados níveis de recursos disponíveis para aplicação pelos bancos, controle da taxa de juros e lançamento de títulos públicos (GIACOMONI, 2010). Contudo, é importante ressaltar que os estados brasileiros não têm condições de desempenhar a função estabilizadora dado que não têm controle sobre a taxa de juros nacional e, por mais que realizem manobras fiscais, como mudança na taxa de determinados tributos de sua competência, essas alterações não têm abrangência em todo território brasileiro, apenas nos estados que adotam essas práticas.

Assim, é sabido que para desempenhar essas funções o Estado precisa de recurso e formas de financiá-las. De acordo com Oliveira (2009), o governo financia seus gastos orçamentários principalmente por meio da cobrança de tributos, mas também pode utilizar outras formas. Para além das receitas recolhidas pela cobrança de tributos e contribuições sociais e econômicas, o Estado

conta com receitas oriundas: i) da exploração de atividades econômicas por seus órgãos e unidades orçamentárias; ii) da exploração de seu patrimônio, na forma de juros, aluguéis e dividendos (receitas patrimoniais); iii) das transferências que recebe de pessoas jurídicas, físicas e também de outras unidades de governo (transferências correntes e de capital); iv) da venda de seu patrimônio (alienação de bens); e v) da dívida contratada, que aparece contabilizada, no orçamento, como operações de crédito. (OLIVEIRA, 2009, p. 165 e 166)

Os tributos são divididos entre impostos, taxas e contribuições de melhorias – que se dividem em contribuições sociais e econômicas. Os primeiros representam, basicamente, uma contribuição compulsória instituída e cobrada pelo Estado para o financiamento de atividades que lhes são atribuídas pela sociedade, como as advindas das funções descritas acima. Contudo, a cobrança dos impostos não pressupõe necessariamente o ressarcimento ou a contrapartida direta para o contribuinte. Apesar disso, há regras que regem a criação de impostos, de forma a defender a sociedade e os contribuintes de eventuais abusos que possam ser cometidos pelos governantes. (OLIVEIRA, 2009)

As taxas, por sua vez, diferentemente dos impostos, pressupõem o exercício de alguma atividade pelo estado que justifique sua cobrança, e só podem ser cobradas daqueles que, de alguma forma, estão aptos a usufruir dos serviços

prestados. Exemplo disso é o caso da taxa de coleta de lixo domiciliar e conservação de pavimento público. (OLIVEIRA, 2009)

De acordo com Oliveira (2009) as contribuições de melhoria têm como fato gerador, segundo a CF/88, a realização de obras pela administração pública que proporcionem benefícios para a população residente de determinada área, localidade ou região. Exemplo disso é o calçamento e a pavimentação de ruas, e a construção de sistemas viários.

Fora os tributos, o Estado conta com as transferências e a dívida – que é um dos objetos desse estudo. Os primeiros são provenientes do repasse de recursos captados por outras instituições, como é o caso do Fundo de Participação dos Estados e Municípios, que são transferidos pela União a essas esferas. (REZENDE, 2012)

Por fim, a dívida pública surgiu, segundo Oliveira (2009), como instrumento complementar para financiar os gastos do governo sempre que os impostos não eram suficientes para cobrir seus gastos. E, segundo esse autor, ela nada mais é que o imposto do amanhã, de forma que sua contratação em níveis elevados pode desencadear resistências políticas ou interferir negativamente no funcionamento do sistema econômico.

A dívida apresenta-se de diversas formas, podendo ser a) por emissão de moeda, que está restrita à União e representa um débito do Estado para com a sociedade; b) contratual, que diz respeito aos contratos de aquisição de produtos, empréstimos e serviços realizados pelo setor público junto a agentes internos e/ou externos; e c) mobiliária, com a qual o governo obtém os recursos que necessita vendendo títulos no mercado financeiro. (OLIVEIRA, 2009)

Assim, feita essa explicação a respeito do papel e funções do estado, bem como as formas de financiamento para elas, no caso brasileiro, é preciso considerar a forma de organização do estado, assim como a relação dos entes federados do país. Dessa forma, no tópico a seguir será apresentada uma retomada histórica acerca do federalismo brasileiro, com vistas a entender melhor como se dá, atualmente, a relação entre a União e os demais entes federados, em especial com os estados.

## 2.2 Federalismo

Atualmente o Brasil é um país federalista, modelo que, segundo Oliveira (2007), contempla a divisão do poder territorial entre uma esfera central – governo federal – e outra descentralizada, que abrange os governos ou estados-membros. Trata-se, de acordo com Abrucio e Franzese (2007), de um “pacto” capaz de estabelecer um compartilhamento da soberania territorial, de forma que coexistam dentro de uma mesma nação diferentes entes autônomos, com relações mais contratuais do que hierárquicas entre si. Nesse sentido, de acordo com Burgess (1993, apud ABRUCIO e FRANZESE, 2007) os países adotam o modelo federalista quando há uma “situação federalista”, caracterizada por, basicamente i) existência de heterogeneidades dentro do território nacional, sejam vinculadas à questão territorial, diferenças étnicas, linguísticas, disparidades socioeconômicas, culturais e/ou políticas; e ii) ação política baseada no ideal da unidade na diversidade, capaz de manter as partes de um mesmo território unidas e, ao mesmo tempo, autônomas.

Contudo, no Brasil, essa dinâmica se deu não por um pacto entre unidades autônomas, mas sim como resultado de um processo de descentralização de poder do centro para os estados, uma vez que em suas primeiras décadas o país vivenciou um Império bastante centralizado (ABRUCIO e FRANZESE, 2007). Por isso, de acordo com Mônica Mora (2002) a negociação pela autonomia sempre pautou as relações intergovernamentais do Brasil. E, com a decadência do Império e o esgotamento das condições políticas e econômicas que o sustentavam, em 1889, o Brasil se tornou uma República Federativa.

A Carta Constitucional de 1891, no mesmo sentido, garantiu aos estados os poderes executivos, legislativo e judiciário, além de conceder a esses entes a autonomia necessária para elegerem tanto seus próprios governantes como os membros das Assembleias Legislativas. Também foi concedido aos estados o direito de terem suas próprias constituições, bem como de se responsabilizarem pelas competências não asseguradas pela União. Em relação às competências tributárias, adotou-se o regime de separação das fontes de receitas, concedendo campos exclusivos de cobrança de impostos para os estados, de forma que lhes foi atribuída ampla a autonomia para legislar sobre seus impostos, bem como para criarem novos. (OLIVEIRA, 2007)

Entretanto, Oliveira (2007) afirma que a federação que se instaurou no Brasil com a Constituinte se distanciou de princípios fundamentais que caracterizam essa forma de organização político-territorial. A democracia política do Estado nacional, a igualdade soberana das unidades territoriais, e a cooperação não estavam tão presentes no regime brasileiro, que se apresentava como instrumento de poder a fim de garantir os interesses e a dominação das oligarquias regionais mais influentes. Isso é observado na medida em que, ao mesmo tempo que concedeu ampla autonomia aos estados em diversos campos, a Constituição de 1891 ofereceu mecanismos ao Governo Federal para intervir nos entes subnacionais sempre que eles se mostrassem prejudiciais à Federação. Contudo, na prática, esses mecanismos eram usados para justificar punições aos adversários políticos e defender os interesses das forças que dominavam o Poder Central, distorcendo a autonomia inicialmente concedida.

Além disso, dado que o Poder Central era dominado pelas elites e oligarquias mais poderosas do país (São Paulo e Minas Gerais), que se revezavam no comando, controlando todo o cenário político e econômico do país, os estados mais pobres não dispunham de espaços políticos na federação para defenderem seus interesses. (OLIVEIRA, 2007)

No campo tributário, não se contava com mecanismos de transferência de receitas, de forma que as desigualdades entre os estados tendiam a se acentuar, ao passo que a dominação das elites era acentuada. Por essas razões, esse período da federação brasileira ficou conhecido como “federalismo competitivo”, que traduz a situação de um Poder Central fragilizado em suas possibilidades de costurar e soldar as alianças federativas, refém dos interesses dos estados mais ricos” (OLIVEIRA, 2007, p.36)

Esse período, de acordo com (ABRUCIO e FRANZESE, 2007), encerra-se com uma cisão entre São Paulo e Minas Gerais causada, basicamente, pela quebra do acordo entre os dois estados, dado que São Paulo pretendia eleger sequencialmente um segundo presidente paulista, de forma que os demais estados com o apoio de Minas Gerais, promoveram a Revolução de 1930, conduzindo Getúlio Vargas ao poder.

Durante o período em que governou (1930-1945), Vargas rompeu com o comando das elites estatais e fez um governo bastante centralizado no poder da União. Seu primeiro governo (1930-1937) reforçou características democráticas, como a criação da Justiça Eleitoral, responsável por organizar e fiscalizar as eleições; instituição do voto secreto, do voto feminino e redução do direito de voto de 21 para 18 anos, medidas essas que ampliaram a participação da população nas eleições (SOARES, 1997 apud OLIVEIRA, 2007). Além disso, foram incorporados à esfera federal vários órgãos estaduais responsáveis pela regulação de setores estratégicos, como era o caso do café, além da criação de novos órgãos com esse mesmo objetivo de regular outras áreas, fortalecendo assim a capacidade e a eficácia do governo central de implementar políticas econômicas no âmbito do país. (LOPREATO, 2002 apud OLIVEIRA, 2007).

Nos anos do Estado Novo (1937-1945) as liberdades democráticas foram suprimidas e o modelo federalista, apesar de ter sido formalmente mantido, não passava de uma ficção, e a União, com a acentuação da centralização política, tornou-se fonte exclusiva de poder (OLIVEIRA, 2007). Assim, “a Era Vargas deixou como legados para o federalismo brasileiro o fortalecimento do Executivo e da burocracia federais, bem como a estrutura de super-representação dos estados menores no Congresso Nacional” (ABRUCIO e FRANZESE, 2007, pág. 4).

O fim desse regime, marcado pela Constituição de 1946, trouxe a volta do federalismo como fundamento político-territorial do país e, em oposição ao período centralizador pelo qual a nação passou, foi fortalecida a descentralização das atividades públicas. Além disso, a Constituição trouxe novidades como a preocupação com a distribuição horizontal de recursos, pela destinação de receitas federais às regiões menos desenvolvidas, objetivando reduzir as desigualdades inter-regionais de renda, e contribuindo para o equilíbrio federativo. (ABRUCIO e FRANZESE, 2007). Esse, inclusive, é um dos motivos de esse período ser conhecido como federalismo do tipo cooperativo que, segundo Oliveira (2007), busca o bem-estar coletivo, e apoia-se na interação e colaboração entre as distintas esferas de governo. Por fim, segundo Arretche (2005), a Carta Magna de 1946 inaugurou o tipo de arranjo que vigora até hoje: um modelo em que a União opera como arrecadadora substituta dos estados e municípios.

A descentralização ocorrida nos campos político, administrativo, fiscal e financeiro, que caracterizou o período descrito anteriormente, prolongou-se até 1964, ano em que o país sofreu um golpe militar que, à semelhança do “Estado novo”, trouxe medidas de forte centralização, e submeteu a federação ao controle e decisões dos novos donos do poder, transformando-a novamente em uma ficção. (OLIVEIRA, 2007).

Segundo Oliveira (2007), do ponto de vista federativo, o novo governo limitou a autonomia e as liberdades dos entes federativos, bem como as individuais de cada cidadão. Além disso, concentrou as receitas e as decisões de política fiscal na União, aumentando sobremaneira o controle administrativo desse ente sobre os demais. Ainda, retirou a autonomia dos estados e municípios para legislar e estabelecer alíquotas sobre seus próprios impostos, transferindo-a para o Senado Federal e para o presidente da República.

Contudo, a fim de reduzir as tensões com os estados e municípios, criou-se nesse período, com objetivos redistributivos, os Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM). De acordo com Oliveira, “o modelo combinou, assim, a centralização da arrecadação na esfera federal com um esquema de transferências para estados e municípios, cujas aplicações eram decididas e monitoradas pelo Poder Central” (OLIVEIRA, 2007 p.44)

Com o fim do regime militar, a população como um todo ansiava por mais políticas sociais e descentralização de poder, de forma que a Constituição de 1988 refletiu esses desejos. Na esfera política foram reiterados os direitos dos entes subnacionais de elegerem seus próprios governantes, ampliou-se também as competências tributárias dos estados e municípios, atribuindo-lhes mais autonomia para legislar sobre seus tributos – apesar de manterem proibida a criação de novos – além de se ter aumentado as transferências de receitas para entes subnacionais (OLIVEIRA, 2007). Ademais, a CF/88, reconheceu os municípios como membros da federação em condição de igualdade com os estados em relação a direitos e deveres, de forma que esses passaram a assumir papel de maior importância na prestação dos serviços de âmbito local e social (GUEDES e GASPARINI, 2007).

Por fim, o Governo Federal, frente à perda de receitas e ao aumento de suas responsabilidades, passou a instituir diversas “contribuições sociais”,

modificando a equação federativa de receitas contempladas na Constituição vigente. Dessa forma, do ponto de vista da federação, a ênfase dada à descentralização de receitas deixou de lado questões essenciais para o equilíbrio federativo do país. (OLIVEIRA, 2007)

Essas fases do federalismo brasileiro tiveram impactos significativos na dinâmica, na autonomia e na caminhada fiscal e financeira dos estados brasileiros, de forma que essas implicações serão discutidas no próximo tópico.

### **2.3 Histórico do endividamento das Unidades da Federação: foco em Minas Gerais**

O endividamento das Unidades da Federação é histórico, podendo ser dividido em três períodos, que serão tratados a seguir: o primeiro aborda desde a Constituição brasileira de 1934 à Constituição Federal de 1988, o segundo contempla o advento da Carta Magna de 1988, e as mudanças trazidas por ela e, por último, o terceiro trata do período após a instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal até os dias atuais.

#### **2.3.1 O período pré-Constituição Federal de 1988**

De acordo com Horta (1999) é uma tendência do federalismo contemporâneo, especialmente no caso brasileiro, o controle federal da autonomia financeira dos entes subnacionais. Essa situação começou na CF/34 que, em seu artigo 19<sup>1</sup> inciso V, instituiu o controle sobre os empréstimos externos dos Estados, que dependiam de autorização do Senado Federal. Esse controle continuou expresso na CF de 1946, em seu artigo 33. A CF de 1967, no mesmo sentido, ampliou, pelo artigo 45<sup>2</sup>, as modalidades financeiras sujeitas à autorização, incluindo no texto, além das operações de crédito, as “operações, empréstimos e acordos externos de qualquer natureza” (BRASIL, 1967)

Contudo, apesar dessas restrições, de acordo com Almeida (1996) a dívida estadual tem se constituído um sério problema para a evolução da situação financeira

---

<sup>1</sup> Trata de uma série de vedações aos Estados, Distrito Federal e Municípios, entre elas a proibição de contratação de operações de crédito externa sem prévia autorização do Senado Federal.

<sup>2</sup> Estabelece as competências exclusivas do Senado Federal, incluindo na gama de atividades que precisam de autorização, além das operações de crédito, os empréstimos e acordos externos de qualquer natureza

dos estados brasileiros. Segundo Mora (2002) o endividamento estadual começou na década de 70 em reação à centralização tributária provocada pelo governo militar. Nesse período, as medidas tomadas pelo governo central de redução das transferências do FPE, do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes e das alíquotas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (somadas às isenções concedidas na cobrança desse imposto), afetaram a arrecadação potencial dos Estados. Dessa forma, frente à perda de autonomia dos governos subnacionais em matéria de política fiscal e tributária, e a conseqüente redução da capacidade de cada unidade de responder a seus gastos, cresceu entre os estados a procura por outras formas de financiamento, especialmente às apoiadas na contratação de recursos externos e internos – que eram controlados pela esfera federal (LOPREATO, 2002). Nesse sentido, Almeida (1996) afirma que nesse período o endividamento tornou-se não apenas um instrumento de política fiscal e monetária, mas também uma importante forma de financiamento para os governos estaduais.

Contudo, Lopreato (2002) afirma que o fácil acesso ao mercado de crédito foi muito além de um simples mecanismo de escape para os estados se livrarem das amarras do campo tributário, ele funcionava como instrumento do governo federal para intervir nas diretrizes dos gastos estaduais. Isso pode ser observado pelo fato de, a despeito de existirem normas fixando restrições ao endividamento, aprovava-se inúmeros pedidos de suspensão dos limites na contratação de empréstimos internos, além de autorizações para operações externas. À medida que os estados estavam impossibilitados de se manterem com recursos próprios, criou-se uma dependência quase absoluta de transferências do Tesouro e das demais formas de financiamentos para garantirem suas condições operacionais.

Nesse cenário, os estados dependiam de liberações de recursos e de créditos controlados pela União, que determinava o valor e o ritmo dos investimentos, de forma que a legislação, com o pretexto de controlar o endividamento, acabou criando normas para regular o uso dos recursos de operações de crédito, conferindo pouca importância para a garantia de níveis adequados de comprometimento dos estados com os encargos da dívida. Ou seja, “a legislação de controle ao endividamento assegurava um elevado poder discricionário na concessão de crédito, com a alocação desses recursos ao arbítrio da União” (MORA, 2002, p.6)

Esse esquema de financiamento contou com condições externas e internas altamente favoráveis: externamente o mercado financeiro internacional garantiu crédito fácil e barato, e internamente o movimento de expansão da economia assegurou a elevação da carga tributária, além de condições financeiras satisfatórias às empresas públicas. Contudo, de acordo com Almeida (1996), o início dos anos 80 foi marcado pelo cessamento dos afluxos de capital externo para o país, o que, somado à elevação das taxas de juros, contribuiu para acentuar as dificuldades financeiras dos estados, que viviam um contexto de queda das taxas de crescimento e intensificação do processo inflacionário. Nesse sentido, Lopreato (2002) afirma que

A década de 1980 caracterizou-se pela crise dos Estados e pelo conflito com a esfera federal na disputa em torno da definição dos parâmetros de acesso a novos empréstimos, de rolagem das dívidas, de repartição da receita tributária e de liberdade na adoção de uma política tributária própria, cujos avanços e recuos foram dados pelo encaminhamento da crise econômica e pelos passos da agenda política. (LOPREATO, 2002, p. 75)

Diante desse cenário, os anos 80 foram marcados por três movimentos: a internalização da dívida, ou seja, a substituição da dívida externa pela interna; a federalização da dívida, entendida como a assunção e o reescalonamento de dívidas estaduais pelo Tesouro Nacional; e o crescimento acelerado da dívida mobiliária (ALMEIDA, 1996; RIANI; ALBUQUERQUE, 2010).

De acordo com Riani e Albuquerque (2010)

O processo de federalização do estoque da dívida deu-se, num primeiro momento, na forma de empréstimos-ponte e da cobertura forçada de empréstimos da esfera estadual pelo Tesouro Nacional, devido às difíceis condições de rolagem do estoque de dívida externa e da necessidade de substituição do financiamento externo por interno. Na segunda metade dos anos 80, a substituição do financiamento externo por interno avançou sensivelmente e de forma equilibrada, o que levou ao crescimento de dívidas de curto prazo e à excessiva concentração das operações de crédito junto às instituições financeiras estaduais (RIANI; ALBUQUERQUE, 2010. p. 7)

Nesse mesmo sentido, Lopreato (2002) afirma que o esgotamento da fonte de financiamento externo e a obrigação de gerar os recursos a serem transferidos ao exterior mudaram o sentido da política econômica, forçando a redefinição do padrão de crescimento dos anos 70. O *gap* entre os encargos externos de responsabilidade do setor público e sua disponibilidade de recursos obrigaram o governo a se voltar para as fontes de financiamento interno. Para isso, o governo viu-se obrigado a elevar

o passivo externo do Banco Central, expandir a base monetária, captar recursos internos de crédito, aumentar a disponibilidade de títulos da dívida mobiliária e garantir outras formas de crescimento *ad hoc* do passivo não monetário do Banco Central.

O fim do papel estratégico desempenhado pelos créditos externos e o comprometimento da dívida interna com as necessidades de financiamentos geradas pelos encargos externos destacaram a vulnerabilidade das autoridades monetárias, e “colocaram em xeque a base da estrutura de financiamento da política de fomento e do conjunto de gastos fiscais embutido no orçamento monetário” (LOPREATO, 2002, p.79)

Diante da crise geral de financiamento do setor público, e da adoção de uma política macroeconômica influenciada pelas diretrizes do Fundo Monetário Internacional (FMI) (baseada na obtenção de superávits comerciais e no combate ao déficit público), os estados viram-se ainda mais instáveis financeiramente e com dificuldades de equacionar suas contas. Contribuiu ainda para esse cenário o fato de que as dificuldades com a alavancagem dos recursos creditícios (esgotamento do financiamento externo e o controle do crédito interno), e o aumento dos custos da dívida pública não foram compensadas por ganhos com outras fontes de financiamento. (LOPREATO, 2002)

A pouca autonomia estatal de manipulação do sistema tributário limitou os avanços na área fiscal como instrumento de superação da crise. Além disso, os ganhos com o aumento do FPE e das alíquotas do ICM, nesse período, foram gradativamente anulados pelo aumento da inflação, pela queda da taxa de crescimento econômico e pela autonomia da União em manipular a estrutura tributária, o que resultou em perdas reais na receita tributária estadual e na distribuição dos recursos entre as esferas de governo até 1984. (LOPREATO, 2002)

Os anos de 1985 e 1986, de acordo com Lopreato (2002) foram de relativa estabilidade para os estados e de recuperação dos níveis de investimentos, uma vez que i) cessaram os acordos com o FMI; ii) houve uma elevação da taxa de crescimento (que elevou as receitas fiscais), além de uma descentralização tributária; e iii) observou-se uma queda na inflação. Entretanto, a “brusca reversão da trajetória expansionista e a mudança na perspectiva de política econômica nos anos seguintes

provocaram perdas na capacidade de arrecadação estadual e levaram a outra fase de crise financeira aberta” (LOPREATO, 2002, p.86).

Nesse cenário, diante da impossibilidade de encontrar saída para a crise, os Estados encontravam-se obrigados a ampliar a articulação e a dependência em relação a decisões controladas pelas autoridades federais, diminuindo ainda mais sua autonomia nas decisões que diziam respeito ao ritmo e às condições de financiamento e de investimento. A União, pressionada politicamente, viu-se obrigada a intervir e passou a determinar, em última instância, as condições de financiamento dos governos estaduais pela admissão de dívidas da administração direta, das empresas, além do socorro financeiro aos bancos estaduais. (LOPREATO, 2002)

Essa crise, de acordo com Lopreato (2004) refletiu sobre todos os segmentos do setor público estadual: o empresarial e as entidades da administração descentralizada tornaram-se ainda mais dependentes dos recursos do Tesouro, e os bancos estaduais, limitados às operações com o setor público, tiveram que conviver e lidar com a insolvência.

A situação de dependência que permeava a relação dos estados com a União dificultou e desgastou a reprodução das relações intergovernamentais, de forma que os estados, agindo na defensiva usaram as brechas disponíveis para elevar os gastos e preservarem seus espaços de atuação, conservando órgãos e empresas. Contudo, essa prática se mostrou prejudicial na medida em que os governadores não estiveram sempre atentos às condições financeiras do estado e sofreram com a deterioração da situação fiscal, de forma que perderam espaços de manobra para sustentarem a expansão dos gastos. (LOPREATO, 2004). Com o advento da Constituição Federal de 1988, o Brasil adotou um novo desenho federalista e os municípios foram elevados ao status de ente federativo, de forma que essas mudanças serão tratadas na próxima seção.

### **2.3.2 A Constituição Federal de 1988**

A Constituição Federal de 1988 foi além das anteriores, ampliando as condições para contratação de operação de crédito, e definindo, em seu artigo 52, que compete privativamente ao Senado Federal dispor sobre os limites e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados e Municípios

brasileiros; fixar limites globais para os montantes da dívida consolidada dos entes da federação; e estabelecer limites globais e condições para contratação da dívida mobiliária dos três níveis de governo (BRASIL, 1988). Essas ações foram feitas com o intuito de evitar o endividamento descontrolado dos entes federados, contudo elas representam limitações às suas autonomias financeiras (HORTA, 1999).

Além disso, a Carta Magna 1988 trouxe diversas mudanças para o país e, chamada de “Constituição Cidadã”, preocupou-se em devolver os direitos e liberdades subtraídas da população no período anterior. Além disso, destacam-se alguns pontos relevantes abordados pela CF/88, no que diz respeito ao desenho federalista do país e à situação fiscal dos entes, a saber i) descentralização fiscal, e o consequente enfraquecimento da União; ii) fortalecimento e consolidação da autonomia dos entes subnacionais no que diz respeito à tributação própria; iii) tendência à redistribuição dos recursos públicos, com o aumento da participação dos estados e municípios na arrecadação de diversos impostos (IR, IPI), além dos Fundos de Participação; e iv) reduzido grau de coordenação do governo central, somado ao aumento de autonomia dos entes subnacionais para adotarem políticas de fomento ao desenvolvimento econômico de suas jurisdições. (ALMEIDA, 1996; VERGOLINO, 2013; RIANI; ALBUQUERQUE, 2010)

Contudo, apesar de a Constituição ter buscado eliminar a pressão que se tinha sobre as finanças públicas subnacionais, dado o período de centralização fiscal imposto pela ditadura militar e a ruptura das estruturas de financiamento de longo prazo, a descentralização tornou ainda mais evidente a insuficiência dos controles institucionais do endividamento. O fato supracitado pode ser verificado uma vez que a participação das esferas estaduais na Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) cresceu nos anos subsequentes à promulgação da CF/88. (ALMEIDA, 1996)

A partir desse marco, intensificaram-se as medidas voltadas à redução do déficit do setor público e ao controle do endividamento estadual. A própria CF/88 veda, em seu artigo 167, inciso 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 por maioria absoluta.” (BRASIL, 1988). Além disso, em 1988, o Banco Central publicou a Resolução nº1.469, que “restringiu os empréstimos das instituições financeiras ao

setor público não-financeiro ao valor do saldo existente em dezembro de 1987, corrigido monetariamente pelas antigas Obrigações do Tesouro Nacional (OTN)” (RIANI; ALBUQUERQUE, 2010).

No ano seguinte, a Resolução 94/89 do Senado Federal, com o mesmo objetivo, instituiu importante mudança nos critérios de apuração da capacidade de pagamento dos estados, subordinando-as ao conceito de Margem de Poupança Real, ao invés do de Receita Líquida, além de passar a limitar o volume de crédito, e não mais o estoque da dívida. Ademais, ampliaram-se as categorias de operações de crédito sujeitas ao controle do Senado, abrangendo a dívida externa e a de curto prazo, além de ter sido extinta a forma de dívida “extra limite”, apesar de ainda ser facultado aos estados viabilizar operações de crédito que se destinassem a financiar projetos de investimento, ou com vistas à rolagem da dívida. (ALMEIDA, 1996; RIANI; ALBUQUERQUE, 2010; LOPREATO, 2000)

Contudo, de acordo com Riani e Albuquerque (2010), essa redução do déficit dos estados e o controle mais rigoroso de seu endividamento não renunciaram a necessidade de mudanças nas condições de rolagem da dívida. Em 1989, pela Lei nº1.976, o Banco do Brasil foi autorizado a refinanciar as dívidas estaduais junto ao Tesouro Nacional, visando honrar os compromissos com a moeda estrangeira. Em 1990, dada a crescente pressão pelo ajuste fiscal, houve uma nova renegociação da dívida. Essa discussão resultou na Lei nº 8.338/91 que, apesar de não ter entrado em vigor, serviu de base para a aprovação da Lei nº 8.727 de 1993, que estabeleceu as condições de assunção das dívidas estaduais, junto às instituições financeiras federais, pelo Tesouro Nacional. Importante ressaltar que a dívida mobiliária não entrou no rol de dívidas a serem renegociadas. (ALMEIDA, 1996)

Dessa forma, ficou acordado o prazo de 20 anos, em prestações mensais com taxa de juros igual à média ponderada dos contratos originais. Além disso, foi estabelecido, de acordo com a Resolução 11/94 e 69/95 do Senado Federal, um limite de comprometimento de receitas com os encargos da dívida de 9% da Receita Corrente Líquida (RCL) para 1994, e 11% para os períodos subsequentes. Como garantia desse refinanciamento, os estados ofereceram recursos de suas receitas próprias e do FPE. Importante frisar que não foi exigido dos estados o ajuste fiscal de suas contas, fato que, somado à indefinição de critérios sustentáveis para a rolagem

da dívida estadual, contribuiu para a eclosão de uma crise sem precedentes nos anos 90 (RIANI; ALBUQUERQUE, 2010).

De acordo com Almeida (1996) e Riani e Albuquerque (2010), a ausência de um programa que visasse melhorar o perfil e diminuir o risco do endividamento estadual, somado a uma falha nas legislações supracitadas, permitiu que as dívidas estaduais passassem por um período de crescimento acelerado, dada a elevação da taxa de juros real que acompanhou a implementação do Plano Real. Esse cenário dificultou também a rolagem da dívida via colocação de novos títulos no mercado, dado o nível vigente de taxa de juros à época.

Em suma,

O Plano Real, ao estabelecer a paridade cambial entre Real e Dólar causou grandes problemas na balança comercial brasileira e a consequência foi o significativo desequilíbrio provocado no balanço de pagamentos, com o país apresentando sucessivos e crescentes déficits. Nesse quadro, a opção utilizada pelo governo, como alternativa à não mudança no câmbio, foi a elevação das taxas de juros como forma de buscar financiamentos tanto para os déficits externos quanto internos. (...) para as finanças públicas tal política foi também desastrosa, uma vez que elevou brutalmente o estoque da dívida pública brasileira, aumentando o montante de seus encargos, trazendo como resultado um comprometimento cada vez maior das receitas do governo com o pagamento das dívidas. O mais grave é que o volume desses encargos alcançou um montante tão elevado que o governo não consegue pagar nem os juros, incorporando ao seu estoque a parcela não paga, aumentando o estoque final de dívidas. (ANDRADE; RIANI, 2002, p.8)

Assim, com taxas de juros elevadas e, posteriormente, com a elevação cambial, os montantes da dívida pública estadual aumentaram significativamente, o que, conseqüentemente, elevou seus respectivos encargos e mudou a situação financeira dos entes subnacionais brasileiros, em particular o do estado de Minas Gerais. (ANDRADE; RIANI, 2002)

Um estudo feito por Oliveira e Gontijo (2012), com dados do Tribunal de Contas de Minas Gerais do ano de 1996, apontam a fragilidade das finanças mineira. No referido ano, os gastos com pessoal do estado consumiam cerca de 70% de sua receita líquida, valor que representava aproximadamente 110% do ICMS líquido mineiro, indicando um elevado grau de engessamento orçamentário. Além disso, o Grau de Vulnerabilidade Financeira do estado (relação serviço da dívida/receita líquida), atingiu, em 1996, um nível de 24,5%, o que significa que, se estes encargos

fossem efetivamente pagos (juros e amortização da dívida), o estado teria de reservar, de seu orçamento, somente para o pagamento de pessoal e o serviço da dívida, 95% de sua receita (OLIVEIRA e GONTIJO, 2012). Ainda, segundo o mesmo estudo, a dívida do estado, entre 1994 e 1998, em termos nominais, passou de R\$6.824,3 milhões para R\$18.651,1 milhões, o que representa uma expansão de 173,3%, com um crescimento real de 98%. (VICTORINO, 2002 apud OLIVEIRA; GONTIJO, 2012)

Assim, diante da fragilidade financeira dos estados e do crescimento do estoque da dívida, o governo criou, em 1997, um programa de caráter menos tópico do que aqueles do passado e renegociou os diferentes tipos de dívidas. Pela Lei nº 9.496 foi instituído o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal, que abrangeu diferentes tipos de dívidas: as referentes à Antecipação de Receitas Orçamentárias (ARO), às dívidas contratuais e mobiliárias, das administrações direta e indireta, e definiu dois eixos fundamentais de ação sobre as finanças estaduais. O primeiro deles foi o ajuste da relação entre o fluxo e estoque das dívidas e a capacidade de pagamentos dos estados. Esse ajuste se fez necessário uma vez que, como foi visto, a taxa de juros vigentes à época somada ao crescente estoque da dívida criava obrigações incompatíveis com a disponibilidade de recursos líquidos dos estados de rolares a dívida. (LOPREATO, 2000; LOPREATO 2004)

Dessa forma, os estados foram submetidos a um ajuste fiscal, com vistas a conter os desequilíbrios primários e evitar a ampliação da necessidade de financiamento. Mas, para o resultado ser satisfatório, o ajuste fiscal deveria ser acompanhado de “i) alongamento do perfil da dívida estadual; ii) imposição de limites à incidência de juros, para impedir que o custo da simples rolagem da dívida supere a capacidade de pagamento estadual e iii) restrição a novas operações” (LOPREATO, 2000, p.145)

O segundo eixo do programa diz respeito a venda das empresas e dos bancos estaduais, conferindo um caráter de reforma patrimonial e de transformação do papel do estado e das formas de articulação inter e intragovernamentais, além de retirar dos governadores o domínio das fontes de financiamento e de potencial gasto. (LOPREATO, 2000)

As renegociações com os estados foram feitas de maneira individualizada, respeitando as especificidades de cada um, sem alterar, contudo, os objetivos centrais

do programa. No caso de Minas Gerais, o refinanciamento com o Governo Federal se deu através do contrato nº04/98 da STN/COAFI, assinado em 18/08/1998. Por esse contrato, o valor da dívida assumida foi de R\$11.827.540.208,92 sendo

a) R\$11.353.243.881,84 referentes à dívida mobiliária em LFTE, existente em 31/03/96, e não paga;

b) R\$40.596.059,64 referentes a saldos devedores dos contratos firmados junto ao Banco do Brasil S/A, com amparo no voto do Conselho Monetário Nacional (CMN) nº 63/97;

c) R\$281.843.159,03 relacionados a contratos firmados junto à Caixa Econômica Federal, com amparo no voto do CMN nº 162/95;

d) R\$151.857.108,41 referentes a saldos devedores em 21/10/97 das operações de dívida fundada com diversas instituições financeiras privadas

Do montante total negociado, R\$11.827.540.208,92, (onze bilhões oitocentos e vinte e sete milhões quinhentos e quarenta mil duzentos e oito reais e noventa e dois centavos), a União assumiu R\$1.591.788.292,29 (um bilhão quinhentos e noventa e um milhões setecentos e oitenta e oito mil duzentos e noventa e dois reais e vinte e nove centavos), de forma que valor da dívida negociada com a União foi de R\$10.235.751.916,63 (dez bilhões duzentos e trinta e cinco milhões setecentos e cinquenta e um mil novecentos e dezesseis reais e sessenta e três centavos). Esse valor seria corrigido pelo IGP-DI mais juros nominais de 7,5% ao ano. Além disso, do montante renegociado, R\$972.887.035,00 (novecentos e setenta e dois milhões oitocentos e oitenta e sete mil trinta e cinco reais) deveriam ser pagos até novembro de 1998, e o restante com um prazo de 360 parcelas (30 anos).

Ademais, para além dessa renegociação, o Senado Federal, através da Resolução 45, de 29/05/98, autorizou o Estado de Minas Gerais a contratar uma operação de crédito, no âmbito do Programa de Apoio e Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, no valor de R\$4.344.366.000,00 (quatro bilhões trezentos e quarenta e quatro mil trezentos e sessenta e seis reais). Assim,

Com esta renegociação, as dívidas do estado com a União, referentes à dívida mobiliária e por contratos, incluídas no acordo, seriam financiadas por 360 meses, corrigidas pelo IGP-DI, a taxas de juros de 7,5% ao ano. As dívidas referentes ao ajuste do sistema financeiro

seriam também financiadas em 360 meses, corrigidas pelo IGP-DI com taxas de juros de 6% ao ano. O montante mensal de pagamentos dos serviços das dívidas corresponderia a 6,79% (até novembro/98), 12% em dezembro/98, 12,5% em 1999 e 13% a partir de 2000 da receita líquida real. Caso o montante dos serviços a serem pagos ultrapassasse este percentual a diferença seria incorporada ao estoque da dívida. (RIANI; ANDRADE, 2002, p.10)

Diante desse cenário de controle de endividamentos, de obrigação de pagamento dos juros e de parte de amortizações, o espaço de atuação estadual ficou bastante limitado, ainda mais dado o esforço exigido para o cumprimento de suas obrigações financeiras. Uma maior liberdade estava condicionada a uma elevação na receita. Contudo, esse aumento não ocorreu devido i) à política macroeconômica adotada no período, que restringiu as taxas de crescimento do PIB e a arrecadação do ICMS; ii) à vulnerabilidade externa, que demandou cortes nas necessidades de financiamento a fim de conter o risco cambial; e iii) ao desenho da política cambial, monetária e fiscal, que delimitou metas de superávits comerciais e primários, com vistas a atender o compromisso de redução do déficit em transações correntes e de sustentabilidade da dívida. (LOPREATO, 2004)

Apesar do refinanciamento da dívida, o estado de Minas, em 1999, declarou moratória da dívida com a União. Para entender o porquê dessa declaração é preciso contextualizar a real situação das finanças mineira. Dessa forma, de acordo com Oliveira e Gontijo (2012), em 1º de janeiro de 1999, Minas Gerais se deparava com o seguinte quadro:

- i) Existência de uma dívida pública de quase R\$21,9 bilhões, nível extremamente elevado comparado à arrecadação tributária que atingira, em 1998, somente R\$6,1 bilhões;
- ii) Serviço extremamente oneroso da dívida pública, dados os elevados juros e demais encargos sobre ela cobrados, que implicavam pagamentos da ordem de R\$136,2 milhões por mês, correspondentes a 18,7% da receita corrente líquida do Estado;
- iii) Arrecadação tributária prejudicada pela Lei Kandir, cujas perdas não ressarcidas pela União haviam totalizado R\$422 milhões em 1998, e pela decisão do governo anterior, sob o pretexto de pagar o 13º salário do funcionalismo, de ter feito a antecipação da receita do ICMS junto a empresas mineiras da ordem de R\$109 milhões, a qual deixaria de entrar nos cofres do Estado em 1999. Mais grave ainda seria o fato de que, desses recursos, apenas R\$24 milhões haviam sido efetivamente utilizados para essa finalidade;
- iv) Déficit primário (receita líquida menos despesas não financeiras) anual superior a R\$3,7 bilhões no ano anterior, indicando a

necessidade de grandes esforços para o ajustamento dos fluxos orçamentários;

v) Parcela do 13º salário do funcionalismo em atraso, correspondendo a R\$242 milhões;

vi) Disponibilidades de caixa reduzidas a apenas R\$19 milhões para fazer face ao pagamento do salário do funcionalismo referente a dezembro de 1998, da referida parcela não paga do 13º salário, assim como de outros elementos da chamada dívida flutuante, cujo montante andava próximo de R\$2,8 bilhões, incluindo, entre outros, débitos registrados com fornecedores (R\$380 milhões) (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012, p. 53 e 54)

Essa declaração foi feita com a intenção de ganhar tempo para promover os ajustes necessários nas finanças mineira, além de ajustar minimamente suas contas. Contudo, esse objetivo não foi alcançado. A iniciativa gerou muitos conflitos com a União que, além de reduzir as transferências voluntárias feitas ao estado, passou a reter os recursos correspondentes ao serviço da dívida que deveria ser pago ao governo federal, forçando-o a ficar adimplente com a União. (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012)

Dado seu fracasso, no ano seguinte, Minas Gerais declarou o fim da moratória e, de acordo com Oliveira e Gontijo (2012), frente a um contexto macroeconômico hostil, buscou promover um ajuste emergencial de suas contas, que tinha, entre suas medidas a) contingenciamento de 30% das cotas orçamentárias; b) suspensão de gastos não críticos, inclusive de custeio; c) suspensão do preenchimento e extinção de cargos comissionados; d) recadastramento de veículos isentos e imunes do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e; e) concessão de incentivo para que as entidades de administração indireta se autofinanciassem. Contudo, esse ajuste, apesar de importante, foi prejudicado pela desaceleração econômica observada em 1999.

Assim, diante do cenário de crise nas contas públicas, não só mineiro, mas da grande maioria dos estados, que também assinaram os contratos de renegociação de dívidas com a União, Lopreato (2004) afirma que esses acordos determinaram um novo marco regulatório e abriram caminho para outras mudanças na área das finanças públicas. No campo institucional, a adoção da Lei de Responsabilidade Fiscal foi um grande passo, uma vez que definiu regras de controle fiscal mais restritivas do que as colocadas até o momento, assunto que será abordado no próximo tópico.

### 2.3.3 O período pós Lei de Responsabilidade Fiscal

A promulgação da LRF foi um marco para a busca do equilíbrio das contas públicas dos entes federados, visto que tratou de limites e condições para o endividamento, além de ter criado regras visando ao equilíbrio fiscal e financeiro dos entes. Assim, após a promulgação da LRF, estabeleceu-se um prazo de 90 dias para que o Presidente da República submetesse ao Senado Federal uma proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, feita através da Resolução nº40/2001. Essa resolução definiu, em seu art. 3º, inciso I, que a dívida consolidada líquida dos Estados não poderá exceder duas vezes a receita corrente líquida.

Outro ponto abordado pela LRF diz respeito às operações de crédito, definindo, em seu art. 32, que o Ministério da Fazenda deve verificar o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controlada. Limites esses que deveriam ser fixados pelo Senado Federal, que o fez através da Resolução nº43/2001. Além disso, a LRF obriga o ente a cumprir o disposto no artigo 167, inciso III da CF/88, que instituiu a chamada “regra de ouro”. A Resolução nº43/2001, por sua vez, definiu, em seu art. 7º que as operações de crédito interno e externo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios observarão os seguintes limites

I - o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% (dezesesseis por cento) da receita corrente líquida, definida no art. 4º;

II - o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar, não poderá exceder a 11,5% (onze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida;

III - o montante da dívida consolidada não poderá exceder o teto estabelecido pelo Senado Federal, conforme o disposto pela Resolução que fixa o limite global para o montante da dívida consolidada dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (BRASIL, 2001)

Ainda, em seu artigo 23, a Resolução supracitada estabelece as condições para os Estados e Municípios pleitearem operações de crédito que envolvam aval ou garantia da União.

Essas medidas foram pensadas a fim de garantir a sustentabilidade das finanças estaduais, estabelecendo limites de gastos e a redução do endividamento, capazes de manter o equilíbrio fiscal e evitar outra onda de comprometimento financeiro. Contudo, com o cenário econômico desfavorável e com baixas taxas de crescimento, a economia se tornou um dificultador para os estados no cumprimento da legislação, bem como para a sustentação de uma trajetória decrescente de endividamento. Uma economia desacelerada afeta o desempenho da arrecadação dos impostos, impactando a Receita Corrente Líquida como um todo, dificultando o cumprimento da meta fiscal e de superávits primários, além de pressionar para um corte ainda maior nos gastos. Dessa forma, constata-se que, apesar do maior controle fiscal sobre as finanças estaduais, ele não se mostrou suficiente para sanar as dificuldades financeiras dos estados e criar um regime fiscal sólido. (LOPREATO, 2004)

Em Minas Gerais, a situação não foi diferente. Em 2003, quando assumiu o governo do estado, Aécio Neves fez um diagnóstico acerca da situação das finanças mineira e afirmou que o estado estava “desmantelado e mergulhado em ruínas”. De acordo com Oliveira e Gontijo (2012) esse e outros relatos são encontrados no livro “Choque de Gestão” (2006), que mostra que a opinião da Secretaria da Fazenda também ia nesse sentido, afirmando que o “estado de Minas Gerais [...] apresentava, na apuração de seus resultados orçamentários de 2002, uma das piores equações fiscais dentre as unidades federativas” (NORMAN; SEF, 2006 apud OLIVEIRA; GONTIJO, 2012, p.81).

A fim de resolver esse problema, o governo implantou o chamado “Choque de Gestão”, que se apoiou predominantemente no corte de gastos para diminuir o desequilíbrio fiscal do estado. A primeira etapa do programa propunha-se a sanar as contas do estado, a fim de criar condições minimamente necessárias para retomar o investimento público e, posteriormente, garantir um crescimento econômico sustentado. Para isso, foram implantadas uma série de medidas de curto prazo, chamadas medidas emergenciais, e de médio/longo prazo, as medidas estruturantes (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012). O quadro abaixo aponta as principais medidas adotadas no âmbito desse programa.

Quadro 1 – Principais medidas adotadas pelo programa “Choque de Gestão” – Minas Gerais

Receitas	Despesas
<p>* Programa Modernizador da Receita:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Desoneração tributária de 150 produtos da cesta básica</li> <li>- Simplificação dos procedimentos tributários</li> <li>- Intensificação do combate à sonegação</li> </ul> <p>* Revisão e elevação das alíquotas do IPVA, ITCD e das taxas</p> <p>* Incremento das receitas da administração indireta</p> <p>* Melhoria da receita patrimonial (dividendos das estatais estaduais, remuneração dos serviços bancários, administração da rede bancária da folha de pagamento do estado)</p>	<p>* Decreto de contingenciamento, em 2003, de 20% das despesas financiadas com recursos ordinários do Tesouro em relação aos valores executados em 2002: redução real de 5,9% das despesas de custeio e de 29,2% dos investimentos</p> <p>* Congelamento do salário do funcionalismo: queda real de 5% das despesas com salários</p> <p>* Reforma Administrativa do Estado: redução de 30% no número das secretarias, mediante fusão; exclusão de 1858 cargos comissionados</p> <p>* Criação do sistema de compras do estado por meio de leilões eletrônicos</p> <p>* Redução dos salários do governador, do Vice, dos secretários de estados e dos secretários-adjuntos.</p>

Fonte: Adaptado de Oliveira & Riani (2006); Vilhena, Martins, Marini & Guimarães (2006) apud Oliveira e Gontijo (2012) p.84.

Essas medidas, somadas a um quadro macroeconômico favorável em 2003, e a uma ajuda das receitas extra orçamentárias dadas ao governo, geraram ganhos significativos de receita a partir de 2004. Esse resultado positivo permitiu ao governo, além de melhorar seus indicadores fiscais, enquadrar-se mais rapidamente aos parâmetros da LRF. Ademais, dado esse quadro favorável, o governo começou a contar com mais recursos para a realização de investimentos públicos, intensificados em 2005, ano em que se abriam de novo as portas para Minas Gerais reingressar no mercado de crédito.

Entretanto, essa situação favorável foi interrompida em 2009. Os efeitos da crise mundial de 2007/2008 atingiram o Brasil nesse ano e afetaram especialmente as economias baseadas em *commodities*, como era o caso da de Minas Gerais, prejudicando a situação fiscal do estado. Contudo, já em 2010 o PIB mineiro voltou a crescer mais que o nacional, impactando de forma positiva as receitas do estado. Entretanto, a despeito da melhoria dos indicadores, a dívida mineira continuou em expansão: entre dez/2002 e dez/2011, a dívida contratual do estado, em valores

nominais, passou de R\$34.650,5 milhões para R\$69.230 milhões, o que representou uma variação de 99,8%. (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012)

Em 2012, de acordo com Real (2016), um relato publicado em 24 de abril de 2012 no site Valor Econômico, o então governador Antônio Anastasia afirmou que a dívida mineira com a União tinha se tornado impagável, sendo necessário rediscutir o pacto federativo e os critérios para pagamento da dívida, visto que foram negociados na década 1990, de forma que no cenário atual deveriam ser repensados.

Além disso, ainda de acordo com Real (2016), uma notícia publica em 31/07/2013, no site G1-Globo de Minas Gerais, o governador do estado à época, Antônio Anastasia, anunciou uma série de mudanças na estrutura da administração estadual, a fim de reduzir os gastos do setor público. Dentre elas, destacavam-se: a extinção de cargos comissionados, a proibição de viagens nacionais e internacionais e a exclusão e fusão de secretarias e órgãos da administração pública estadual.

No mesmo sentido, em 2014, foi publicada a Lei Complementar nº 148 que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, dispondo sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios. Assim, passaram a incidir sobre a dívida renegociada a taxa de juros de 4% a.a (ao ano) somada ao Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA) anual, limitadas à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (SELIC). A aprovação dessa lei se deu pela pressão dos estados pela percepção de que a correção da dívida com juros variando entre 6,0% e 7,5% mais a correção pelo IGP-DI estaria impondo um ônus pesado às finanças dos entes estaduais. (BENTO, 2015)

Em 2016, a situação das finanças mineiras continuava crítica, de modo que em 5 de dezembro do referido ano, o então Governador Fernando Pimentel sancionou o decreto 47101/2016 decretando a situação de calamidade financeira do estado. De acordo com o decreto essa situação se dava

em razão do crescente déficit financeiro decorrente do histórico crescimento de despesas para as quais as receitas ordinárias, derivadas e transferidas têm sido insuficientes dado o severo momento econômico mundial e nacional que compromete a capacidade de investimento e custeio para a manutenção dos serviços públicos. (MINAS GERAIS, 2016)

Diante dessa situação que não era exclusiva de Minas, nesse mesmo ano houve um novo acordo celebrado por alguns estados com a União a fim de alongar as dívidas das unidades da Federação com a União referentes às negociações tratadas pelas leis 9.496/97 e 8.727/93, renegociar as linhas de crédito com recursos do BNDES e promover a adesão ao Novo Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste fiscal dos Estados (PAF). Esse conjunto de medidas ficou conhecido como “Plano de auxílio aos Estados e ao Distrito Federal”, regulamentado pela Lei Complementar 156/2016.

No que diz respeito à Lei 9.496/97, ficou condicionado ao alongamento da dívida em 240 meses adicionais, e à redução extraordinária das parcelas devidas entre julho de 2016 e junho de 2018, que os Estados instituíssem um teto para as despesas primárias correntes por dois anos. No âmbito da Lei 8.727/93, a LC 156 previu a ampliação nos prazos de dívidas vencidas e vincendas, com consequente alívio no fluxo de pagamento anual por parte dos entes. Por fim, em relação à renegociação de linhas de crédito com o BNDES, a lei supracitada dispensou os requisitos legais para contratação de operação de crédito e para concessão de garantia “nas renegociações dos contratos de empréstimos e financiamentos celebrados até 31 de dezembro de 2015 entre as instituições públicas federais e os Estados e o Distrito Federal, com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.” (BRASIL, 2016a)

De acordo com uma matéria publicada pela Secretaria do Tesouro Nacional, em 2017, dezoito estados brasileiros, solicitaram a renegociação da dívida que se refere a Lei 9.496/97, e todos eles publicaram a lei instaurando o teto dos gastos. Em relação à Lei 8.727/93, apenas Goiás solicitou o alongamento. E outros 18 Estados apresentaram a documentação legalmente exigida e tiveram suas renegociações com o BNDES autorizadas pelo Tesouro. Minas Gerais foi um dos estados que aderiu tanto ao alongamento dos prazos das dívidas da Lei 9.496/93, quanto às renegociações com o BNDES, pela publicação, respectivamente, das Leis 22742 e 22741, ambas de 12/12/2017. (BRASIL, [2017?]a)

Também em 2017 foi promulgada a Lei Complementar 159 que instituiu o Regime de Recuperação Fiscal (RRF) para os Estados e o Distrito Federal. De acordo

com o artigo 3º dessa lei, considera-se habilitado para aderir ao RRF o estado que atender as seguintes condições

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

II - despesas liquidadas com pessoal, apuradas na forma do art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, com juros e amortizações, que somados representem, no mínimo, 70% (setenta por cento) da receita corrente líquida aferida no exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal; e

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

O Regime consiste, basicamente, em um conjunto de leis que devem ser aprovadas pelos estados, que formarão o Plano de Recuperação. De acordo com a LC supracitada, as ações devem passar desde privatizações de empresas estatais para quitação de passivos, até a proibição da realização de saques em contas de depósitos judiciais. Ademais, aqueles que aderirem ao RRF devem se submeter a uma série de privações pelo período de vigência do regime. Essas vedações estão previstas no art. 8º da LC 159, e algumas das proibições estão destacadas a seguir

I - a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros dos Poderes ou de órgãos, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto aqueles provenientes de sentença judicial transitada em julgado, ressalvado o disposto no inciso X do caput do art. 37 da Constituição Federal; (...)

IV - a admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacância de cargo efetivo ou vitalício;

V - a realização de concurso público, ressalvadas as hipóteses de reposição de vacância; (...)

XII - a contratação de operações de crédito e o recebimento ou a concessão de garantia, ressalvadas aquelas autorizadas no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal, na forma estabelecida pelo art. 11. (BRASIL, 2017a)

Em contrapartida, a União concederá aos estados redução extraordinária integral das prestações relativas aos contratos de dívidas administrados pela STN, por prazo igual ou inferior ao estabelecido para a vigência do Regime de Recuperação Fiscal, de acordo com o art. 9º da referida Lei.

O primeiro (e único) estado, até o momento de publicação desse trabalho, a aderir ao Regime é o Rio de Janeiro, que o fez logo em 2017. Contudo, Mansueto Almeida, secretário do Tesouro Nacional, em notícia publicada no site da revista “Istoé” em 28 de janeiro de 2019, afirmou que outros dois estados estão tentando entrar no RRF, são eles: Rio Grande do Sul e Minas Gerais. Ainda de acordo com o secretário, dessa vez em matéria publicada pela revista “Gauchazh”, dia 01 de maio de 2019, entre os dois estados, Minas Gerais é o que está mais próximo de aderir ao programa, já tendo apresentado o plano básico, que aponta o que pode acontecer nas contas públicas, caso o ajuste não seja feito.

No seminário “Os Desafios Fiscais do Estado”, promovido por Minas Gerais em 30 de abril de 2019, citado por matéria do jornal “O Tempo” na mesma data, o então governador do estado, Romeu Zema, afirmou que após estudos, a conclusão do Executivo é que a única solução para o estado seria aderir ao RRF, mas destacou que, para o plano ser aprovado, é necessária a aprovação dos deputados estaduais.

Por fim, constata-se que, apesar de todas essas renegociações e programas visando melhorar a situação fiscal dos estados, a situação das finanças públicas mineira continua crítica, situação evidenciada pela baixa classificação do estado no cálculo da CAPAG. Esse cálculo, realizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), verifica a situação financeira e a capacidade de pagamento dos entes que pleiteiam a contratação de operações de crédito interno e externo, a fim de garantir que os estados só contratem operações de crédito em volumes e formas sustentáveis.

Assim, a seguir serão apresentados os marcos legais que regem os objetos de estudo desse trabalho, a saber: as definições, limites e condições das operações de crédito e das garantias da União, bem como as normas que trataram do cálculo da capacidade de pagamento dos entes federados ao longo do tempo.

## **2.4 Marco Legal**

Essa seção, a fim de apontar as leis e normas que regem os objetos de estudo desse trabalho, será dividida em três partes. A primeira tratará do conceito, limites e condições para a celebração de operações de crédito, uma vez que a metodologia adotada nesse trabalho para atestar a saúde financeira dos entes

perpassa esse conceito; a segunda abordará os limites e condições para concessão da garantia pela União aos estados e, por fim, a terceira trará uma evolução das normas que trataram da forma de cálculo da capacidade de pagamento ao longo do tempo.

#### **2.4.1** Operação de crédito

De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, entende-se por operação de crédito o compromisso financeiro assumido, dentro ou fora do país, 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.

Ainda, há operações que, apesar de não se constituírem operações de crédito em sentido estrito, foram equiparadas a elas por força da legislação, visto que representam compromissos financeiros e têm sido considerados relevantes pelo legislador. O § 1º do art. 29 da LRF dispõe que “equipara-se a operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação” (BRASIL, 2000). O § 1º do art. 3º da Resolução do Senado Federal (RSF) nº 43/2001, no mesmo sentido, estabelece que

§ 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)

As operações de crédito dos Entes públicos dividem-se, com base nas legislações supracitadas, em operações que compõem a dívida flutuante, como por exemplo as operações por ARO, e operações que compõem a dívida fundada ou consolidada. A operação de crédito por ARO destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro, e deverá ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano. Ao passo que as operações que constituem a dívida consolidada são aquelas assumidas em virtude de

leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses, a fim de cobrir desequilíbrio orçamentário ou a financiar obras, mediante contratos ou emissão de títulos da dívida pública.

A Lei estabelece, ainda, os limites e condições para os entes federados contratarem operações de crédito. A regra de ouro, definida pelo inciso III do art. 167 da CF/88, estabelece que é vedada “a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta” (BRASIL, 1988). Seu cumprimento deverá ser comprovado mediante apuração das operações de crédito e das despesas de capital conforme os critérios definidos no § 3º do art. 32 da LRF e art. 6º da RSF nº 43/2001, a saber

§3º (...) considerar-se-á, em cada exercício financeiro, o total dos recursos de operações de crédito nele ingressados e o das despesas de capital executadas, observado o seguinte:

I - não serão computadas nas despesas de capital as realizadas sob a forma de 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;

II - se o empréstimo ou financiamento a que se refere o inciso I for concedido por instituição financeira controlada pelo ente da Federação, o valor da operação será deduzido das despesas de capital; (BRASIL, 2000)

No mesmo sentido, a RSF nº43/2001 estabelece em seu artigo 6 que, para verificar o cumprimento da Regra de Ouro, serão verificados separadamente o exercício anterior, e o exercício atual. No exercício anterior, tomar-se-á como base as receitas de operações de crédito nele realizadas e as despesas de capital nele executadas; e, no exercício corrente, as receitas de operação de crédito e as despesas de capital constantes da lei orçamentária. Nos demais parágrafos do artigo são definidas outras normas para a apuração do cumprimento da Regra, como por exemplo, a definição de quais despesas não serão consideradas como despesas de capital e o estabelecimento de que as AROs não serão consideradas para o cálculo, desde que liquidadas no mesmo exercício em que foram contratadas.

Para além do cumprimento da Regra de Ouro, a Resolução nº43 define em seu artigo 7 que i) o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% da receita corrente líquida, definida na própria lei; ii) o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar, não poderá exceder a 11,5% da receita corrente líquida; e iii) o montante da dívida consolidada líquida não poderá exceder o teto estabelecido pelo Senado Federal, definido pela Resolução nº40/2001, a saber: no caso dos Estados e do Distrito Federal: 2 vezes a receita corrente líquida, e no caso dos Municípios: 1,2 vezes a receita corrente líquida.

Por fim, a LRF também define alguns limites que podem afetar a contratação de operações de crédito. O artigo 19 prevê que a despesa total com pessoal não poderá exceder 60% da RCL, no caso dos estados. Esse percentual é dividido entre os Poderes, de forma que o Executivo não pode ultrapassar 49% da RCL. A não observância desse limite por dois quadrimestres seguidos, de acordo com o artigo 23, impede o ente de contratar operações de crédito (ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem a redução das despesas com pessoal). (BRASIL, 2000)

No tópico a seguir serão tratadas as formas, limites e condições para que os entes consigam a garantia da União, necessária para a contratação de determinadas operações de crédito.

#### **2.4.2** Garantias

Determinadas operações de crédito exigem uma garantia por parte do credor, de forma que, além de cumprir os limites e condições gerais para a contratação das operações, o ente deverá atender as condições para a concessão de garantias. De acordo com a LRF, em seu artigo 40, os entes poderão conceder garantia em operações de crédito internas ou externas, observados o disposto no artigo, as normas do art. 32 e, no caso da União, também os limites e as condições estabelecidos pelo Senado Federal. Define, ainda, que a garantia estará condicionada ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, e à adimplência da entidade que a pleitear, relativamente a suas obrigações junto ao garantidor e às entidades por este controladas.

A Resolução 43/2001 do Senado Federal também dispõe sobre esse assunto, e em seu artigo 23 define que os pedidos de autorização para a realização de operações de crédito interno ou externo de interesse dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que envolvam aval ou garantia da União deverão conter:

I - exposição de motivos do Ministro da Fazenda, da qual conste a classificação da situação financeira do pleiteante, em conformidade com a norma do Ministério da Fazenda que dispõe sobre a capacidade de pagamento dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - pareceres da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e da Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda, em conformidade com os procedimentos estabelecidos pela legislação que regula a matéria;

III - documentação de que trata o art. 21; e

IV - No caso de operações de crédito destinadas ao financiamento de etapas complementares ou subseqüentes dos respectivos projetos, o pleiteante deverá apresentar ao Senado Federal o demonstrativo físico-financeiro dos desembolsos ocorridos, comparando-o com o cumprimento das metas apresentadas ao Senado Federal por ocasião da solicitação do financiamento do projeto. (BRASIL, 2001)

No caso da União, que é a responsável pela concessão de garantia aos estados, aplica-se o estabelecido pela Resolução do Senado Federal nº48 de 2007, que define garantia concedida como as fianças e avais concedidos direta ou indiretamente pela União, em operações de crédito, a assunção de risco creditício em linhas de crédito, o seguro de crédito à exportação, e outras garantias de natureza semelhante que representem compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual.

Essa mesma resolução estabelece, em seu artigo 9 que o limite de concessão de garantia pela União não poderá exceder 60% de sua receita corrente líquida, e exige, entre outras coisas, o oferecimento de contragarantia, por parte do contratante da operação, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida.

Além disso, de acordo com a resolução supracitada, é necessária comprovação a) do adimplemento quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos à União, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dela recebidos; b) do cumprimento dos limites constitucionais mínimos relativos aos gastos em educação e saúde; c) da observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de

receita, de inscrição em restos a pagar e de despesa total com pessoal; d) do cumprimento dos compromissos decorrentes de contratos de refinanciamento de dívidas ou programas de ajuste firmados com a União; e e) do cumprimento dos demais dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 2000. Outro ponto a ser observado antes de a União conceder a garantia é a capacidade de pagamento dos pleiteantes, que deverá estar elegível nos termos da Portaria do Ministério da Fazenda nº 501/2017.

Assim, de acordo com o site do Tesouro Nacional, o Sistema de Garantias da União foi concebido para assegurar o equilíbrio das contas públicas, a responsabilidade dos agentes na condução da política fiscal e a natureza dos processos de endividamento dos entes federados. E, para isso, conta com um complexo arcabouço legal que regulamenta essa questão. (BRASIL, [2017?]b)

Dessa forma, a seguir será apresentada a evolução da fórmula de cálculo de um dos critérios a ser observado antes de a União conceder a garantia para a contratação de operações de crédito: a capacidade de pagamento dos entes subnacionais.

### **2.4.3 Capacidade de Pagamento dos entes federativos**

Como citado anteriormente, um dos aspectos a serem observados antes de a União conceder a garantia aos estados é a capacidade de pagamento (CAPAG). Esse cálculo é feito a fim de avaliar a situação fiscal do ente e, além de sintetizar esse panorama em uma simples nota, permite a comparação entre um ente e outro, baseado em informações conhecidas e padronizadas (PELLEGRINI, 2017). Atualmente a norma que rege esse cálculo para os estados e municípios é a Portaria do Ministério da Fazenda nº 501/2017, mas nem sempre foram adotadas as formas segundo essa portaria. Em 1997, antes mesmo do advento da LRF e das resoluções que regem o assunto, o Ministério da Fazenda instaurou a portaria nº89, a fim de regulamentar o inciso VII do artigo 52 da CF/88 que afirma que compete privativamente ao Senado Federal dispor sobre os limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno para os Estados e Municípios brasileiros (BRASIL. 1988).

Nesse sentido, esse foi o primeiro instrumento que trouxe direções e orientações acerca dos parâmetros a serem considerados para apurar a situação financeira dos Estados e Distrito Federal. Em seu artigo 3º a portaria define que o resultado primário médio ponderado será o parâmetro básico utilizado para classificar a situação financeira dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que poderiam ser classificados em quatro categorias, a saber:

- a) categoria “A”, quando o resultado primário for positivo e suficiente para saldar todos os serviços das dívidas mobiliária, contratual e flutuante, de origem interna e externa, que competem ao período, dado o limite de comprometimento contratualmente assumido;
- b) categoria “B”, quando o resultado primário for positivo e suficiente para saldar todos os encargos das dívidas mobiliária, contratual e flutuante, de origem interna e externa, porém insuficiente para cumprir com o total da amortização programada, dado o limite de comprometimento contratualmente assumido;
- c) categoria “C”, quando o resultado primário for positivo, porém insuficiente para saldar todos os encargos devidos das dívidas mobiliária, contratual e flutuante, de origem interna e externa, dado o limite de comprometimento contratualmente assumido; ou
- d) categoria “D”, quando o resultado primário for negativo. (BRASIL, 1997)

O artigo 6, por sua vez, determina que o estado será considerado como tendo capacidade de pagamento apenas se, considerados todos os impactos do pleito específico sobre a situação financeira referida no art. 3º, enquadrar-se, pelo menos, na categoria “C” definida pelo artigo 3. Ainda, o artigo 7 afirma que são elegíveis para a concessão de garantias da União as operações de crédito pleiteadas pelas Unidades da Federação que demonstrarem capacidade de pagamento, conforme o disposto no artigo 6; ou aquelas que, apesar de estarem na categoria “C”, pleitearem operações a fim de substituir, formal e comprovadamente, operações já garantidas pela União e atender aos seguintes critérios: i) a relação entre o montante garantido anteriormente e o novo montante garantido seja no mínimo de 1,25; ii) a classificação financeira projetada da Unidade da Federação, depois da operação de substituição de garantia, seja igual ou superior à classificação antes dessa substituição. (BRASIL, 1997)

Essa portaria ficou vigente até 2012, ano em que foi instaurada, pela Portaria do Ministério da Fazenda nº 306, uma metodologia mais estruturada de cálculo da CAPAG para Estados e Municípios. De acordo com essa metodologia, a

análise seria realizada em duas etapas pela STN e indicaria a classificação da situação fiscal do pleiteante a fim de subsidiar a concessão de aval ou garantia da União, para a contratação de operação de crédito. A primeira etapa classificaria a situação fiscal do ente associada ao risco de crédito, e tem como parâmetros indicadores econômico-financeiros<sup>3</sup>, a segunda etapa, por sua vez, diz respeito ao enquadramento da operação pleiteada em sua correspondente situação fiscal, tendo como parâmetros o indicador de endividamento e o indicador de serviço da dívida. (BRASIL, 2012)

Os indicadores econômico-financeiros – parâmetros da primeira etapa levados em consideração na análise – buscam auferir a situação fiscal do ente solicitante da garantia, de forma que a classificação final será o resultado da média ponderada dos oito indicadores, considerando os três últimos exercícios financeiros com seus respectivos pesos, além do peso próprio de cada indicador. Nessa etapa, as notas variavam entre A+ e D-, no qual A+ representava uma situação fiscal excelente e D-, um desequilíbrio fiscal. (BRASIL, 2012)

Encerrada a primeira etapa, a segunda se aplicará aos entes que obtiverem resultados “As” ou “Bs”, de forma que os entes com os demais resultados serão considerados não elegíveis para contrair operações de crédito, dado que, de acordo com a metodologia, não atestaram sua saúde financeira, e não se mostraram aptos a contraírem essa dívida. De acordo com a portaria, na segunda etapa, o enquadramento da nova operação de crédito terá como parâmetros o indicador de endividamento e o de serviço da dívida. Assim, para que o ente seja considerado elegível para conseguir a garantia da União na contratação de operações de crédito, na segunda etapa, é necessário que satisfaça aos dois parâmetros supracitados. Caso ele satisfaça apenas um, será classificado como C\*, e terá a manifestação

---

<sup>3</sup> Os indicadores considerados na análise, e suas respectivas formas de cálculo são os seguintes: i) Endividamento (dívida pública consolidada/RCL); ii) Serviço da Dívida na Receita Corrente Líquida ( $[\text{serviço da dívida/RCL}] * 100$ ); iii) Resultado Primário Servindo a Dívida (resultado primário/serviço da dívida); iv) Despesa com Pessoal e Encargos Sociais na Receita Corrente Líquida ( $[\text{despesa com pessoal+encargos sociais/RCL}] * 100$ ); v) Capacidade de Geração de Poupança Própria ( $[\text{receitas correntes - despesas correntes/receitas correntes}] * 100$ ); vi) Participação dos Investimentos na Despesa Total ( $[\text{investimentos/despesa total}] * 100$ ); vii) Participação das Contribuições e Remunerações do RPPS nas Despesas Previdenciárias ( $[\text{contribuições+remunerações do RPPS/despesas previdenciárias}] * 100$ ); e viii) Receitas Tributárias nas Despesas de Custeio ( $[\text{receitas tributárias/despesas de custeio}] * 100$ ). (BRASIL, 2012)

acerca de sua capacidade de pagamento condicionada ao pronunciamento favorável do Secretário do Tesouro Nacional. (BRASIL, 2012)

Quando o resultado da análise na primeira etapa for C+, C, C-, D+, D, D-, além de não se aplicar a segunda etapa, a operação pleiteada é considerada não elegível para a concessão de garantia da União. Entretanto, de acordo com o artigo 11 da portaria 306 de 2012,

Art. 11. A exclusivo critério do Ministro da Fazenda, e em caráter excepcional, poderão ser consideradas elegíveis para a concessão de garantia da União, operações de crédito que observem, cumulativamente, as seguintes condições:

- a) contem com contragarantias do tomador, consideradas suficientes e idôneas pela União;
- b) os recursos correspondentes sejam destinados a projeto considerado relevante para o Governo Federal; e
- c) contem com recursos suficientes do tomador, devidamente demonstrados, compatíveis com sua situação fiscal, para o atendimento das contrapartidas a seu cargo. (BRASIL, 2012)

Essa metodologia ficou vigente até o ano de 2017, no qual aprovou-se uma nova metodologia de cálculo para auferir a capacidade de pagamento dos estados e municípios. Essa alteração faz parte de um amplo processo de modernização do sistema de garantias, visando a simplificação e automatização dos cálculos, a eficiência, e buscando deixá-lo mais seguro e transparente, de forma que os entes apenas celebrem contratos de operação de crédito em volumes sustentáveis.

Nesse sentido, reduziu-se o número de indicadores de oito para três, extinguiu-se as excepcionalidades para entes com situação fiscal fraca, e a metodologia passou a ser integrada com os programas de reestruturação e ajuste fiscal. De acordo com uma matéria no site do Tesouro Nacional, que trata da Modernização do Sistema de Garantias da União, o objetivo dessa integração é garantir um endividamento sustentável aos entes subnacionais, na medida em que Programa de Ajuste Fiscal irá definir metas e acompanhar as finanças dos Entes de forma a permitir que todos possuam uma boa situação fiscal; e a CAPAG, por sua vez, irá garantir que eles apenas celebrem contratos de operação de crédito com garantia em volumes sustentáveis. (BRASIL, [2017?]c)

Dessa forma, a seguir será apresentada a metodologia trazida pela portaria 501/2017, que será utilizada como metodologia de trabalho para esse estudo, de forma que os cálculos e análises que serão realizadas posteriormente tomarão como base os métodos e fórmulas trazidos por essa norma.

### 3 METODOLOGIA

A fim de analisar a saúde financeira do estado de Minas Gerais e sua capacidade de pagamento como pleiteante de garantia da União para contratação de operação de crédito, será feita uma comparação das duas metodologias adotadas ao longo do período de 2012 a 2017. Primeiramente, será apresentada a nota obtida por Minas Gerais para os anos de 2012 a 2017, calculadas de acordo com a metodologia vigente à época de sua publicação. Para 2012 a 2015, será utilizada a nota apresentada pelo Boletim de Finanças Públicas dos Entes Subnacionais - 1ª edição de 2016, que utilizou como memória de cálculo a metodologia descrita pela Portaria nº306/12 do Tesouro Nacional. A nota de 2016 e 2017, por sua vez, está publicada no Boletim de Finanças Públicas dos Entes Subnacionais – 2018, que considera a nota metodologia instaurada pela portaria 501/2017.

Posteriormente, far-se-á um cálculo retroativo para a classificação mineira, caso a nova metodologia estivesse vigente desde 2013<sup>4</sup>, a fim de comparar a nota final obtida pelo estado, em ambas as metodologias, para os anos de 2012 a 2016. Por fim, a metodologia trazida pela portaria 501/2017 será aplicada ao ano de 2017, a fim de traçar um panorama quantitativo, com base no referido ano, das possíveis medidas a serem tomadas, com vistas a melhorar tanto a situação fiscal mineira, medida com base em sua classificação na metodologia de cálculo da capacidade de pagamento dos estados, necessária para conseguir o aval da União para a contratação de operações de crédito.

A metodologia instaurada em 2012 previa uma análise realizada em duas etapas pela STN, e indicaria a classificação da situação fiscal do pleiteante a fim de subsidiar a concessão de aval ou garantia da União para a contratação de operação de crédito para estados e municípios. A primeira etapa classificava a situação fiscal do ente associada ao risco de crédito, e tinha como parâmetros oito indicadores econômico-financeiros. A segunda etapa, por sua vez, dizia respeito ao enquadramento da operação pleiteada em sua correspondente situação fiscal, tendo como parâmetros o indicador de endividamento e o indicador de serviço da dívida. (BRASIL, 2012)

---

<sup>4</sup> Uma vez que o cálculo da CAPAG considera os dados do ano imediatamente anterior, de forma que o ano de 2013 apresenta dados de 2012, o de 2014 traz dados de 2013 e assim sucessivamente.

Essa metodologia ficou vigente até o ano de 2017, quando a nova metodologia de cálculo para auferir a capacidade de pagamento dos estados e municípios foi definida. Essa alteração faz parte de um amplo processo de modernização do sistema de garantias, visando a simplificação e automatização dos cálculos, a eficiência, e buscando deixá-lo mais seguro e transparente, de forma que os entes apenas celebrem contratos de operação de crédito em volumes sustentáveis.

Nesse sentido, reduziu-se o número de indicadores de oito para três, extinguiu-se as excepcionalidades para entes com situação fiscal fraca, e a metodologia passou a ser integrada com os programas de reestruturação e ajuste fiscal. De acordo com o Tesouro Nacional, o objetivo dessa integração é garantir um endividamento sustentável aos entes subnacionais, na medida em que Programa de Ajuste Fiscal irá definir metas e acompanhar as finanças dos Entes de forma a permitir que todos possuam uma boa situação fiscal; e o cálculo da CAPAG, por sua vez, irá garantir que eles apenas celebrem contratos de operação de crédito com garantia em volumes sustentáveis. (BRASIL, [2017?]c)

A nova metodologia, instituída pela Portaria nº501 de 23 de novembro de 2017, determina que a classificação dos entes será definida a partir de indicadores de endividamento, poupança corrente e liquidez. Contudo, antes de explicar o método de cálculo que será usado, é importante definir o conceito de algumas variáveis usadas na metodologia, definidos no anexo I da portaria nº1049/17 da Secretaria do Tesouro Nacional, que seguem abaixo.

1. Dívida Pública Consolidada - montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, e das operações de crédito, que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento.
2. Receita Corrente Líquida - somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes (inclusive os recursos recebidos do FUNDEB) e outras receitas também correntes, deduzidas as transferências Constitucionais a Municípios, a Contribuição para Plano de Previdência do Servidor, a Contribuição para Custeio das Pensões dos Militares, a Compensação Financeira entre Regimes Previdenciários e os pagamentos para formação do FUNDEB.

3. Despesas Correntes - gastos orçamentários de manutenção das atividades dos órgãos da administração pública, como por exemplo: despesas com pessoal, juros da dívida, aquisição de bens de consumo, serviços de terceiros, manutenção de equipamentos, despesas com água, energia, telefone etc. Estão nesta categoria as despesas que não concorrem para ampliação dos serviços prestados pelo órgão, nem para a expansão das suas atividades. Abrange as transferências a Municípios e desconsidera os lançamentos das perdas líquidas com o FUNDEB.

4. Receita Corrente Ajustada - somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes (inclusive os recursos recebidos do FUNDEB) e outras receitas também correntes, consideradas as receitas intraorçamentárias e os recursos repassados aos Municípios e desconsideradas as restituições de receitas, os pagamentos para formação do FUNDEB e outras deduções de receitas correntes.

5. Obrigações Financeiras - obrigações presentes que, por força de lei ou de outro instrumento, devem ser extintas até o final do exercício financeiro de referência do demonstrativo. Incluem os restos a pagar liquidados e não pagos do exercício e todos os restos a pagar de exercícios anteriores. Serão considerados apenas os valores sem vinculação específica, ou seja, com alocação livre entre a origem e a aplicação de recursos, para atender a quaisquer finalidades.

6. Disponibilidade de Caixa Bruta - ativos de alta liquidez como Caixa, Bancos, Aplicações Financeiras e Outras Disponibilidades Financeiras. Serão considerados apenas os valores sem vinculação específica, ou seja, com alocação livre entre a origem e a aplicação de recursos, para atender a quaisquer finalidades. (BRASIL, 2017c)

Assim, definidos os conceitos, apresenta-se a metodologia a ser aplicada para auferir a nota final de Minas Gerais, de acordo com a Capacidade de Pagamento dos Estados. O indicador de endividamento (IE) tem por objetivo avaliar o grau de solvência do ente (capacidade de honrar seus compromissos) por meio da comparação entre seu estoque de passivos e sua receita, e será calculado pela relação entre a Dívida Pública Consolidada (DPC) e a Receita Corrente Líquida (RCL), conforme a fórmula abaixo. Os valores podem ser obtidos no Anexo II do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) no demonstrativo da dívida consolidada líquida do 3º quadrimestre do último exercício, disponível no site SICONFI do Tesouro Nacional. (BRASIL, 2016c)

$$IE = \frac{\text{Dívida Pública Consolidada}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$$

Esse é um indicador de dívida bem similar ao divulgado periodicamente pela STN, que calcula os limites de endividamento dos entes subnacionais de acordo

com a Lei de Responsabilidade Fiscal e com a Resolução do Senado nº 40, de 2001, que determinam que a Dívida Consolidada Líquida (DCL) não deve exceder 2 vezes a Receita Corrente Líquida. Percebe-se que a diferença é que o IE considera como denominador a DPC (dívida bruta), enquanto o indicador da STN leva em conta a Dívida Consolidada Líquida. Isso pode ser explicado pelo fato de que o conceito de dívida bruta desconsidera do cálculo as disponibilidades de caixa e outros haveres prontamente disponíveis para utilização, variável que está incluída no Indicador de Liquidez. (PELLEGRINI, 2017)

O segundo indicador considerado na metodologia é a poupança corrente (PC), que busca aferir se o ente possui poupança suficiente para absorver um possível aumento de despesas sem o correspondente da receita, e será medido pela razão entre Despesas Correntes (DC) e Receitas Correntes Ajustadas (RCA). O indicador final será definido pela média ponderada dos indicadores dos três exercícios anteriores, sendo peso de 50% para o exercício imediatamente anterior e 30% e 20% para os outros dois exercícios, respectivamente. (BRASIL, 2017b). Os valores dessas variáveis estão disponíveis na Declaração de Contas Anuais, respectivamente nos anexos I-D e I-C, que pode ser encontrado no site SICONFI do Tesouro Nacional, e sua fórmula de cálculo é a demonstrada a seguir:

$$PC = \left( \frac{\text{Despesas Correntes}_t}{\text{Receitas Correntes Ajustadas}_t} \right) \times 0,5 + \left( \frac{\text{Despesas Correntes}_{t-1}}{\text{Receitas Correntes Ajustadas}_{t-1}} \right) \times 0,3 + \left( \frac{\text{Despesas Correntes}_{t-2}}{\text{Receitas Correntes Ajustadas}_{t-2}} \right) \times 0,2$$

Por fim, o indicador de liquidez – que não estava presente da metodologia anterior – verifica se o ente possui um volume de recursos em caixa suficiente para honrar as obrigações financeiras já contraídas por ele, considerando os recursos prontamente utilizáveis e não vinculados a determinados destinos para fazer frente às obrigações financeiras de curto prazo. Na metodologia instaurada pela portaria nº501 esse indicador é calculado considerando os valores não vinculados das Obrigações Financeiras (OB) sobre a Disponibilidade Bruta de Caixa (DBC) – ambos encontrados no Anexo V do RGF: demonstrativo da disponibilidade de caixa do 3º quadrimestre do último exercício (BRASIL, 2016c). Contudo, Minas Gerais apenas discriminou os valores, para os anos de 2012, 2013 e 2014. Em 2015 e 2016 o estado não disponibilizou os valores das obrigações financeiras e da disponibilidade de caixa,

nem em termos totais. Em 2017, por sua vez, os dados dessas variáveis voltaram a ser publicados, porém não foram discriminados entre recursos vinculados e não vinculados e, por isso, para fins desse estudo, eles serão considerados em sua totalidade para o referido ano. A fórmula de cálculo é a demonstrada abaixo:

$$IL = \frac{\text{Obrigações Financeiras}}{\text{Disponibilidade de Caixa Bruta}}$$

Importante ressaltar que, de acordo com a metodologia, no caso de o Ente não atender os conceitos e procedimentos adotados no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), são realizados ajustes necessários visando a adequação dos valores. Dessa forma, os dados publicados para Minas no RGF apresentam distorções quando comparados aos dados publicados, que sofreram ajustes (BRASIL, 2017e). Assim, para adequar o estudo à realidade, as notas apresentadas nesse trabalho, foram obtidas baseadas nos dados enviados pelo Tesouro Nacional, via “Fale Conosco”.

Calculados os três indicadores, a cada um será atribuído um conceito A, B ou C, em função do valor assumido em cada situação, como demonstrado nas tabelas abaixo:

Tabela 1 – Classificação do Indicador de Endividamento

<b>Faixa</b>	<b>Sinalização</b>
IE < 60%	A
60% < IE < 150%	B
IE > 150%	C

Fonte: Ministério da Fazenda: portaria nº 501.

Elaboração própria.

Da tabela, auferese que quando o Indicador de Endividamento apresentar resultado menor que 60%, será atribuída classificação parcial “A” para esse indicador. Quando seu resultado ficar entre 60 e 150%, o ente receberá classificação “B” e, quando o indicador for maior que 150%, a classificação parcial será “C”. A seguir apresenta-se a classificação do Indicador de Poupança.

Tabela 2 – Classificação do Indicador de Poupança

Faixa	Sinalização
PC < 90%	A
90% < PC < 95%	B
PC > 95%	C

Fonte: Ministério da Fazenda: portaria nº 501.

Elaboração própria.

Pela análise da tabela, percebe-se que quando o cálculo do Indicador de Poupança for menor que 90%, será atribuída ao estado classificação “A”, quando o resultado estiver entre 90 e 95%, o ente receberá classificação “B” e, por fim, quando o indicador apresentar resultado maior que 95%, a classificação será “C”. Por fim, a tabela 3 contém a classificação do Indicador de Liquidez.

Tabela 3 – Classificação do Indicador de Liquidez

Faixa	Sinalização
IL < 1	A
IL > 1	C

Fonte: Ministério da Fazenda: portaria nº 501.

Elaboração própria.

A tabela acima demonstra que quando o Indicador de Liquidez for menor que 1, a classificação do estado será “A” e, do contrário, receberá nota “C”.

Após cada indicador ter recebido um conceito, será atribuída uma nota final ao estado pela combinação dos três, conforme o quadro abaixo:

Quadro 2 – Nota Final da CAPAG

		Indicador de Poupança					
		A		B		C	
Indicador de liquidez		A	C	A	C	A	C
Indicador de endividamento	A	A	C	B	C	C	C
	B	B	C	B	C	C	C
	C	B	C	B	C	C	D

Fonte: Ministério da Fazenda: portaria nº 501.

Elaboração própria.

Pela análise o quadro, percebe-se que, o ente receberá classificação “D” apenas se tiver obtido classificação “C” em todos os indicadores e, da mesma forma, terá como nota final “A” se todos os indicadores também tiverem desempenho “A”. Os

demais resultados finais – “B” e “C” – são intermediários e dependem da combinação dos três indicadores. Além disso, observa-se que, a despeito de não se ter atribuído peso aos indicadores, o de endividamento é secundário, uma vez que é possível receber nota final “B” mesmo que o ente tenha obtido a menor nota nesse indicador. Observa-se, também, a maior importância dada ao indicador de liquidez, dado que o ente precisa necessariamente receber conceito “A” nesse indicador se pretende ter, pelo menos, “B” como nota final. Essa distinção é válida na medida que o indicador de liquidez considera o curto prazo, enquanto o de endividamento leva em conta o longo prazo, de forma que, para que se altere o longo prazo, é preciso primeiro ter o curto prazo ajustado.

Dessa forma, de acordo com o Tesouro Nacional, os entes que receberem conceito final “A” ou “B” são considerados elegíveis para pleitearem operações de crédito que requerem aval ou garantia da União, uma vez que atestaram sua saúde fiscal e financeira. Os demais conceitos (“C” e “D”) são um sinal de que a situação fiscal e financeira do ente não o permite realizar operações de crédito, dado que, pela metodologia, ela não seria considerada sustentável. (BRASIL, 2017b)

Por fim, depois de calcular a nota de Minas para os anos de 2012 a 2017, far-se-á uma simulação quantitativa do que pode ser melhorado, como base no ano de 2017, para que Minas Gerais receba, pelo menos, conceito “B” de acordo com a metodologia de cálculo da capacidade de pagamento apresentada acima, a fim de melhorar sua situação fiscal e, por consequência, tornar-se elegível para contratação de operações de crédito. Para isso, serão feitos os cálculos considerando a nota mínima que cada indicador deve apresentar para que o conceito final seja “B”, a saber: IE: classificação “C”; PC: classificação “B”; e IL: classificação “A”. Ou seja, será calculado o montante que cada variável considerada no cálculo dos três indicadores deve aumentar ou diminuir, *ceteris paribus*, para que ele atinja a nota mínima necessária.

## **4 ANÁLISE DA CAPACIDADE DE PAGAMENTO DE MINAS GERAIS**

A fim de analisar a situação fiscal e financeira de Minas Gerais com base na metodologia da capacidade de pagamento, essa seção será dividida em quatro partes. A primeira delas apresentará as notas obtidas pelo estado. Inicialmente, será mostrada a nota de Minas, entre 2012 e 2017, de acordo com as metodologias vigentes em cada ano. Posteriormente, far-se-á uma análise retroativa, entre 2012 e 2016, de forma a comparar as notas obtidas por Minas Gerais considerando as duas metodologias vigentes, a fim de ver qual seria a situação mineira caso a atual metodologia estivesse vigente desde 2013.

A segunda parte apresentará a evolução da situação mineira, para os anos de 2012 a 2016 considerando a metodologia instaurada em 2017, uma vez que, de acordo com o Tesouro Nacional, ela foi pensada a fim de ser o principal indicador da saúde fiscal dos entes federados para definir suas trajetórias de endividamento (BRASIL, 2017e). Essa evolução será feita considerando os três indicadores analisados na metodologia, a fim de observar a evolução de cada um deles, bem como o que provocou esse comportamento, pela observância de suas variáveis.

A terceira parte apresentará o resultado mineiro no ano de 2017, no qual foi implementada a nova metodologia, aplicando as fórmulas de cálculo a esse ano. Mais uma vez, a análise será feita com base nos indicadores de endividamento, poupança e liquidez, demonstrando os valores de todas as variáveis envolvidas. Essa análise servirá de base para a quarta parte, que demonstrará o quanto cada variável deve mudar, *ceteris paribus*, para que o estado consiga a nota mínima para atestar sua saúde financeira, além de indicar ações concretas que podem ser tomadas para que isso aconteça.

### **4.1 Capacidade de pagamento de Minas Gerais entre 2012 e 2017**

A fim de dar início à análise dos dados, será apresentada a seguir a nota obtida por Minas Gerais para os anos de 2012 a 2017, levando em consideração a metodologia vigente em cada ano. Ou seja, entre 2012 e 2015 a nota foi obtida pela portaria 306/2012, já nos anos de 2016 e 2017 a nota foi calculada baseada na portaria 501/2017 (uma vez que os dados referentes ao ano de 2016 foram publicados em 2017, ou seja, após a publicação da portaria 501).

Tabela 4 - Nota da CAPAG – Minas Gerais – 2012-2017

Ano	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nota	C	C	D+	D	n.d	n.d

Fonte: Boletim de Finanças Públicas dos Entes Subnacionais (2016b; 2017d; 2018).

Elaboração própria.

Pela análise da tabela percebe-se que a nota se manteve constante de 2012 para 2013, e a partir desse ano traçou uma trajetória decrescente, passando de “C” para “D+” em 2014, e “D” em 2015. Considerando que a nota de cada ano leva em conta dados do ano imediatamente anterior, para os dados dos anos de 2016 e 2017 – que já estava vigente a nova metodologia – Minas não teve sua nota calculada devido à falta de dados para um dos indicadores considerados, o de liquidez. O estado não divulgou a disponibilidade de caixa bruta, nem as obrigações financeiras, ambos dos recursos não vinculados, de forma que impossibilitou o cálculo da nota para esses anos.

A seguir será feita uma comparação entre as notas obtidas por Minas para os anos de 2012 a 2016 considerando as duas metodologias vigentes, a fim de ver qual seria a situação mineira caso a atual metodologia estivesse vigente desde 2013. Para isso, utilizou-se as notas publicadas pelo Boletim de Finanças Públicas dos Entes subnacionais (1ª versão de 2016, e 1ª versão de 2017), baseadas na portaria 306/2012.

A nota do estado baseada na portaria 501/2017, por sua vez, foi calculada a partir dos dados disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), via Fale Conosco do Tesouro, uma vez que alguns dados disponibilizados pelo Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) precisam ser ajustados para corresponderem à realidade publicada e contabilizada pela STN. Esse ajuste se faz necessário na medida que a nova metodologia promove um alinhamento entre os conceitos utilizados com os adotados pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e Manual dos Demonstrativos Fiscais (MDF), de forma que no caso do ente não atender os conceitos e procedimentos adotados nesses manuais, são realizados ajustes visando à adequação dos valores. (BRASIL, 2017e)

Tabela 5 – Comparação da nota da CAPAG – Minas Gerais – 2012-2016

Ano	2012	2013	2014	2015	2016
Portaria 306	C	C	D+	D	D+
Portaria 501	C	C	C	D*	D*

Fonte: Dados básicos do Tesouro Nacional; Boletim de Finanças Públicas dos Entes Subnacionais (2016b; 2017d; 2018).

Elaboração própria.

\* Oficialmente Minas não obteve nota nesses anos por não disponibilizar os dados do indicador de liquidez, mas considerando a pior nota que o indicador poderia ter (C), a nota de Minas é a indicada no quadro.

Pela análise da tabela percebe-se que se metodologia de 2017 estivesse vigente desde 2013, a nota de Minas não sofreria muitas alterações, com exceção dos anos de 2014 e 2016 que, de acordo com a portaria 306/2012, a nota foi “D+” para ambos os anos, e se a portaria vigente fosse a atual, a nota seria “C” para 2014 e “D” para 2016. Essa situação mostra que apesar de ter sofrido alterações e simplificações, a metodologia continua representando praticamente a mesma realidade. Contudo, é importante destacar que, de acordo com a metodologia de 2012, Minas Gerais não obteve a pior nota em nenhum dos anos, ao passo que, baseado na portaria 501, o estado atingiu a pior classificação tanto em 2015 como em 2016.

A despeito dessa pouca diferença em termos de nota, há um fator relevante que difere as duas metodologias: na metodologia 2012, ainda que o estado possuísse situação fiscal fraca (notas “Cs” ou “Ds”), era possível conseguir garantia da União dependendo dos critérios definidos pelo artigo 11 da portaria 306/2012. Com a metodologia de 2017, não existem mais exceções: se o ente não apresentar uma situação fiscal satisfatória (“A” ou “B”), não será possível contratar operações de crédito que dependam da garantia da União.

Dessa forma, a fim de ver se Minas Gerais contratou alguma operação de crédito mesmo com a situação fiscal fraca – o que não poderia se a metodologia de 2017 estivesse vigente desde 2012 - buscou-se nos dados do portal da transparência do estado quais contratos foram celebrados a partir do referido ano. Essa informação está consolidada no quadro abaixo, que apresenta todos os contratos celebrados por MG a partir de 2012. Importante ressaltar que todos os contratos firmados tiveram garantia da União.

Quadro 3 - Operações de crédito contratadas por Minas Gerais a partir de 2012

(Continua)

Data da assinatura	Credor	Finalidade	Valor em moeda de contratação	Valor em reais	Tempo de amortização
26/11/2012	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento	Fortalecer o setor público e a gestão orçamentária, promover a inclusão social, aumentar a sustentabilidade ambiental e desenvolver uma estrutura de governança metropolitana. Reestruturação CRC/CEMIG, contempla também os contratos com os Bancos Credit Suisse e AFD.	USD450.000.000,00	916.965.000,00	30 anos
28/11/2012	Crédit Suisse	Reestruturação da dívida de responsabilidade do Estado oriunda do Termo de Contrato de Cessão de Crédito do Saldo Remanescente da Conta de Resultados a Compensar – CRC/Cemig assinado em 1995.	USD1.270.000.000,00	2.578.862.000,00	16 anos
03/12/2012	Agência Francesa de Desenvolvimento	Reestruturação de dívidas com a CEMIG com aumento de sua capacidade orçamentária alocando fundos para a implementação de seu Plano Plurianual de Investimentos e as ações prioritárias de redução das desigualdades sociais e regionais	€300.000.000,00	795.480.000,00	20 anos
11/12/2012	Bando Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	Execução do Programa de Desenvolvimento Integrado II (PDI-II) do Estado de Minas Gerais, composto por programas que objetivam o desenvolvimento integrado do Estado, constantes do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) e respectivas leis orçamentárias.	R\$469.773.000,00	469.773.000,00	10 anos

Quadro 3 - Operações de crédito contratadas por Minas Gerais a partir de 2012

(Conclusão)

Data da assinatura	Credor	Finalidade	Valor em moeda de contratação	Valor em reais	Tempo de amortização
11/12/2012	Bando Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	Infraestrutura de transportes e logística, mobilidade urbana, saneamento básico, ciência e tecnologia, gestão fazendária, segurança pública e habitação.	R\$1.326.389.531,69	1.326.389.531,69	30 anos
26/12/2012	Banco do Brasil (Ag. Fin.)	Custear despesas de capital (investimentos) constantes da Lei Orçamentária Anual (LOA) 2012 e dos exercícios subsequentes do Governo do Estado de Minas Gerais	R\$3.653.733.000	3.653.733.000	20 anos
24/07/2013	Banco do Brasil (Ag. Fin.)	Execução do Programa de Infraestrutura Rodoviária	R\$1.500.000.000	1.500.000.000	20 anos
28/11/2013	Caixa Econômica Federal (Agente Financeiro)	Execução de obra de reconstrução e ampliação da calha do Rio Betim.	R\$94.254.505,82	94.254.505,82	20 anos e 7 meses
28/11/2013	Caixa Econômica Federal (Agente Financeiro)	Execução de obra de contenção de cheias e adequação da calha do Rio Muriaé.	R\$237.500.000,00	237.500.000,00	24 anos
28/11/2013	Caixa Econômica Federal (Agente Financeiro)	Execução de obra de contenção de cheias no córrego Riacho das Pedras, em Contagem.	R\$120.887.500,00	120.887.500,00	23 anos e 4 meses

Fonte: Dados do Portal da Transparência de Minas Gerais.

Elaboração própria.

Pela análise do quadro acima, percebe-se que Minas Gerais, apesar de apresentar uma situação fiscal fraca, assinou dez contratos de operações de crédito desde a instauração da portaria 306/2012 do Ministério da Fazenda, sendo três deles com credores internacionais e sete com credores nacionais. O contrato de maior impacto financeiro foi o celebrado com a Crédit Suisse, no valor de R\$2.578.862.000,00 (dois bilhões quinhentos e setenta e oito milhões e oitocentos e sessenta e dois mil reais), em 28/11/2012, visando a reestruturação da dívida de responsabilidade do Estado oriunda do Termo de Contrato de Cessão de Crédito do Saldo Remanescente da Conta de Resultados a Compensar – CRC/Cemig assinado em 1995.

Dos contratos nacionais, o de maior valor foi um com o Bando Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) em 11/12/2012, no valor de R\$1.326.389.531,69 (um bilhão trezentos e oitenta e nove mil quinhentos e trinta e um reais e sessenta e nove centavos), destinado à infraestrutura de transportes e logística, mobilidade urbana, saneamento básico, ciência e tecnologia, gestão fazendária, segurança pública e habitação do estado.

A celebração desses contratos só foi possível devido às excepcionalidades aos entes com situação fiscal fraca trazidas pelo artigo 11 da portaria vigente à época, de forma que é possível afirmar que todos esses contratos observaram cumulativamente a) existência de contragarantias ao tomador, consideradas suficientes e idôneas pela União; b) projetos considerados relevantes para o Governo Federal; e c) recursos suficientes do tomador, devidamente demonstrados, compatíveis com sua situação fiscal, para o atendimento das contrapartidas a seu cargo. (BRASIL, 2012)

A seguir, considerando que a metodologia de cálculo da capacidade de pagamento instaurada pela portaria 501/2017 foi pensada, de acordo com o Tesouro Nacional, a fim de ser o principal indicador da saúde fiscal dos entes federados para definir a trajetória de endividamento dos entes, será feita uma análise da evolução da classificação de Minas Gerais entre 2012 e 2016, com base nessa metodologia. Para isso, usar-se-ão os dados disponibilizados pelo Tesouro Nacional via “Fale Conosco”, referentes aos anos de 2012 a 2016, e a análise será feita com base nos três

indicadores considerados no cálculo da CAPAG, a saber: o de endividamento, o de poupança e o de liquidez.

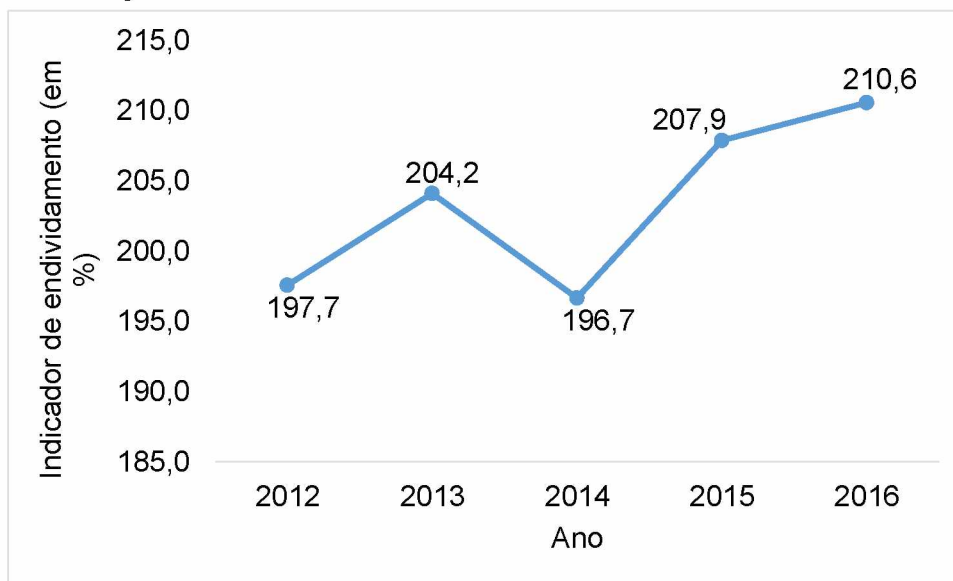
## **4.2 Evolução da classificação de Minas Gerais entre 2012 e 2016, de acordo com os indicadores da capacidade de pagamento**

Essa seção apresentará a evolução da situação mineira, para os anos de 2012 a 2016, a partir da metodologia da CAPAG instaurada em 2017, com base nos três indicadores considerados na portaria 501. Observar-se-ão as variações de cada um desses indicadores, bem como as causas de suas alterações pela análise da evolução das variáveis de cada um. Dessa forma, o primeiro indicador a ser estudado será o de endividamento, seguido pelo de poupança e, por fim, o de liquidez. Os valores das variáveis foram corrigidos de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) acumulado, a fim de que a análise seja feita considerando os valores reais, tomando como base o ano de 2017.

### **4.2.1 Indicador de Endividamento**

O indicador de endividamento, ao ser medido pela razão entre Dívida Pública Consolidada (DPC) e RCL, apura o grau de solvência do ente e, quanto menor seu valor, melhor, uma vez que indica que a DPC representa uma menor porcentagem da RCL. Dessa forma, antes de detalhar as variáveis analisadas nesse indicador, sua evolução como um todo ao longo dos anos de 2012 a 2016 será apresentada no gráfico 1.

Gráfico 1 – Evolução do Indicador de Endividamento – Minas Gerais – 2012-2016



Fonte: Dados básicos do Tesouro Nacional.

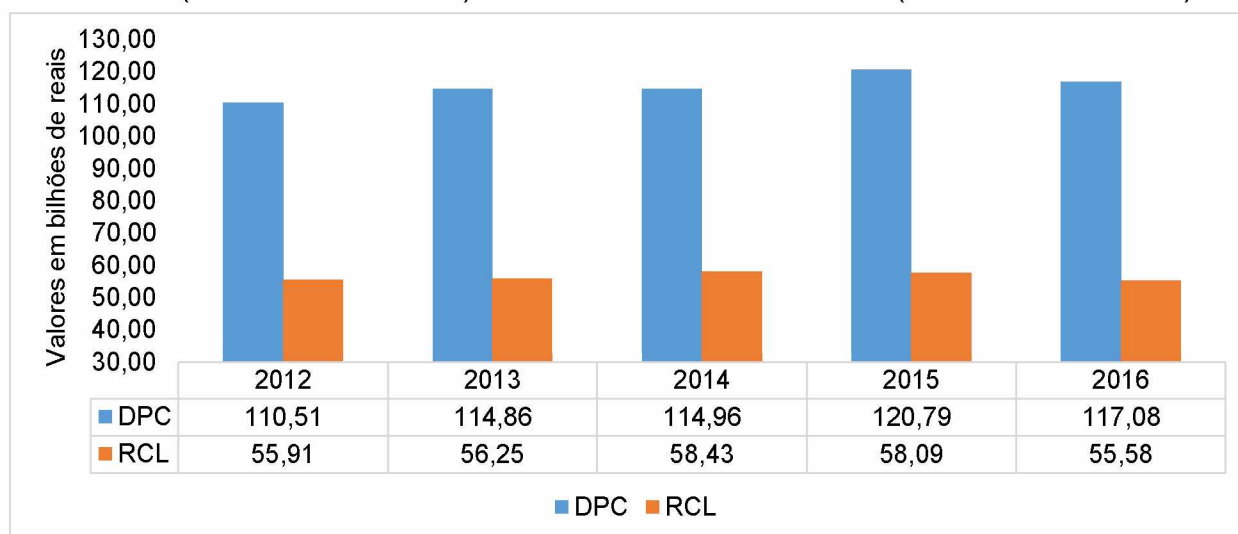
Elaboração própria.

De acordo com o gráfico 1, o indicador de endividamento apresentou o melhor índice no ano de 2014 (196,7%), depois de ter sofrido um aumento considerável de 6,5 pontos percentuais de 2012 para 2013. Contudo, apesar dessa melhora em 2014, ele logrou uma trajetória ascendente nos anos seguintes.

O ano de 2015 foi o período de maior crescimento, representando um aumento de mais de 11 pontos percentuais em relação a 2014. Em 2016 também se registrou um aumento no indicador, ainda que menor comparado ao do ano anterior, passando de 207,9% para 210,6%. Apesar dessas oscilações, constata-se que em todos os anos o indicador de endividamento recebeu nota “C”, dado que ficou acima do limite desejado que, de acordo com a metodologia, é de até 150%.

Dessa forma, a fim de investigar o que causou o comportamento do indicador de endividamento, analisou-se a dívida pública consolidada e a receita corrente líquida, por serem as variáveis consideradas nesse indicador, e seus valores reais, em bilhões, estão demonstrados no gráfico 2.

Gráfico 2 – Dívida Pública Consolidada e Receita Corrente Líquida em valores reais (com base em 2017) – Minas Gerais – 2012-2016 (em bilhões de reais)



Fonte: Dados básicos do Tesouro Nacional.

Elaboração própria.

As variáveis não apresentaram um padrão ao longo do período. A Dívida Pública Consolidada cresceu de 2012 a 2015, diminuindo em 2016, enquanto a Receita Corrente Líquida cresceu de 2012 a 2014, caindo em 2015 e mais ainda em 2016. Contudo, o ritmo de crescimento dessas variáveis foi diferente, refletindo a nota final do indicador. Em 2014, por exemplo, ano em que o IE obteve melhor nota, percebe-se que, a despeito da DPC ter aumentado, o crescimento foi irrisório, de apenas 0,08%, enquanto a RCL apresentou o maior crescimento do período, de 4%, comportamento esse que refletiu na nota do indicador, como visto no gráfico 1.

Dessa forma, a fim de verificar o que possibilitou o crescimento da RCL em 2014, a tabela 6, a seguir, apresentará os valores reais e a variação dos componentes da RCL para os anos de 2013 e 2014.

Tabela 6 – Componentes da Receita Corrente Líquida em valores reais (com base em 2017) – Minas Gerais – 2013-2014 (em milhões de reais)

Composição	2013	2014	Variação
(=) Receita corrente líquida	56.253,37	58.432,59	2.179,22
(+) Receita corrente	81.043,39	83.591,03	2.547,63
Receita tributária	56.281,70	57.594,15	1.312,45
Receitas de contribuições	2.990,90	3.215,57	224,67
Receita patrimonial	2.870,61	2.641,46	-229,15
Receita agropecuária	6,69	7,25	0,56
Receita industrial	336,85	502,47	165,62
Receita de serviços	716,22	651,86	-64,37
Transferências correntes	15.631,08	16.177,94	546,86
Outras Receitas correntes	2.209,35	2.800,33	590,98
(-) Contrib. para o plano de previdência do Servidor	2.075,06	2.233,34	158,28
(-) Compensação financ. entre regimes previdenciários (RGPS → RPPS)	87,11	53,81	-33,31
(-) Dedução de receita para formação do FUNDEB	8.536,24	8.631,72	95,48

Fonte<sup>5</sup>: Dados básicos do Tesouro Nacional; Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro.

Elaboração própria.

Pela análise da tabela 6, percebe-se que o principal componente e responsável pelo aumento da RCL é a Receita Corrente (RC), que aumentou R\$2.547 milhões de reais no ano supracitado – valor maior que o próprio aumento da RCL. Dentre os componentes da RC, também discriminados na tabela 6, observa-se que o que mais aumentou, em valores reais, foi a receita tributária, que cresceu R\$1.312,45 milhões em 2014.

Esse aumento de arrecadação de tributos, somado ao aumento de outras receitas correntes, como a de contribuições, agropecuária, industrial, de transferências correntes e de outras despesas correntes, superou o montante de das receitas patronais e de serviços que caíram em 2014, permitindo o crescimento das

<sup>5</sup> A base de dados fornecida pela STN, que contém os ajustes necessários para os valores corresponderem à realidade publicada no Boletim de Finanças Públicas dos Entes Subnacionais, não discrimina os valores dos componentes da Receita Corrente, de forma que não é possível saber em qual conta foi contabilizado o ajuste sofrido pela Receita Corrente Líquida, apenas que foi na conta de RC. Dessa forma, considerou-se os valores de suas componentes, publicados no SICONFI, e mante-se a proporção de cada conta no valor final ajustado, a fim de que o valor do ajuste fosse replicado em cada variável.

RC, o que contribuiu significativamente para uma melhora no indicador de poupança no referido ano.

De volta à análise ao gráfico 2, é possível observar que, em 2015, o salto apresentado pelo indicador de endividamento (apresentado no gráfico 1) pode ser explicado pelo aumento de R\$5,84 bilhões da DPC. De acordo com dados do Tesouro Nacional, esse aumento se deu pelo crescimento das obrigações exigíveis a longo prazo no período. Essas obrigações compreendem a dívida contratual interna e externa e, conforme mostrado na tabela 7 abaixo – que apresenta os valores reais da variação dos componentes da DCP em 2014 e 2015 – percebe-se que em 2015 houve um aumento significativo desses valores, principalmente das dívidas contratuais externas, que aumentaram R\$3,92 bilhões.

Tabela 7 – Componentes da Dívida Consolidada Pública em valores reais (com base em 2017) – Minas Gerais – 2012-2016 (em bilhões de reais)

Composição	2014	2015	Varição
(=) Dívida pública consolidada	114,96	120,79	5,83
(+) Obrigações exigíveis a longo prazo	110,67	117,28	6,61
Dívida contratual interna	97,94	100,62	2,68
Dívida contratual externa	12,74	16,66	3,92
(+) Precatórios a partir de 05/05/2000	4,28	3,51	-0,77
(+) Demais dívidas	-	-	-
(+) Dívida mobiliária	-	-	-

Fonte: Dados básicos do Tesouro Nacional.

Elaboração própria.

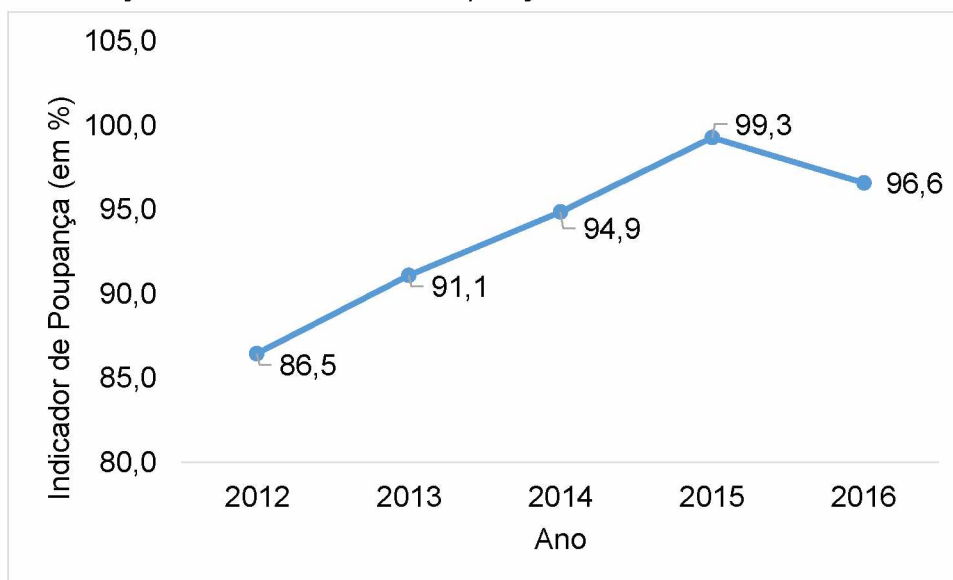
Por fim, ainda de acordo com o gráfico 2, percebe-se que o crescimento apresentado pelo IE em 2015 foi o maior do período analisado, enquanto no mesmo ano a RCL começou sua trajetória de decréscimo, diminuindo aproximadamente R\$34 milhões. Por último, em 2016, observa-se que, apesar de a DPC ter diminuído em 3% seu valor (o que contribuiria para uma melhora na nota final do indicador), a RCL diminuiu mais ainda (4%), de forma que o IE, conforme mostrado pelo gráfico 1, cresceu no ano de 2016.

#### 4.2.2 Indicador de Poupança

O próximo indicador a ser analisado é o de poupança, dado pela razão entre Despesas Correntes e Receitas Correntes Ajustadas, de forma que, quanto

menor o indicador, melhor, pois maior a capacidade da receita corrente de financiar a despesa corrente e os investimentos, além de amortizar a dívida e seus juros. Sua evolução durante os anos de 2012 a 2016 está indicada no gráfico abaixo.

Gráfico 3 – Evolução do Indicador de Poupança – Minas Gerais – 2012-2016



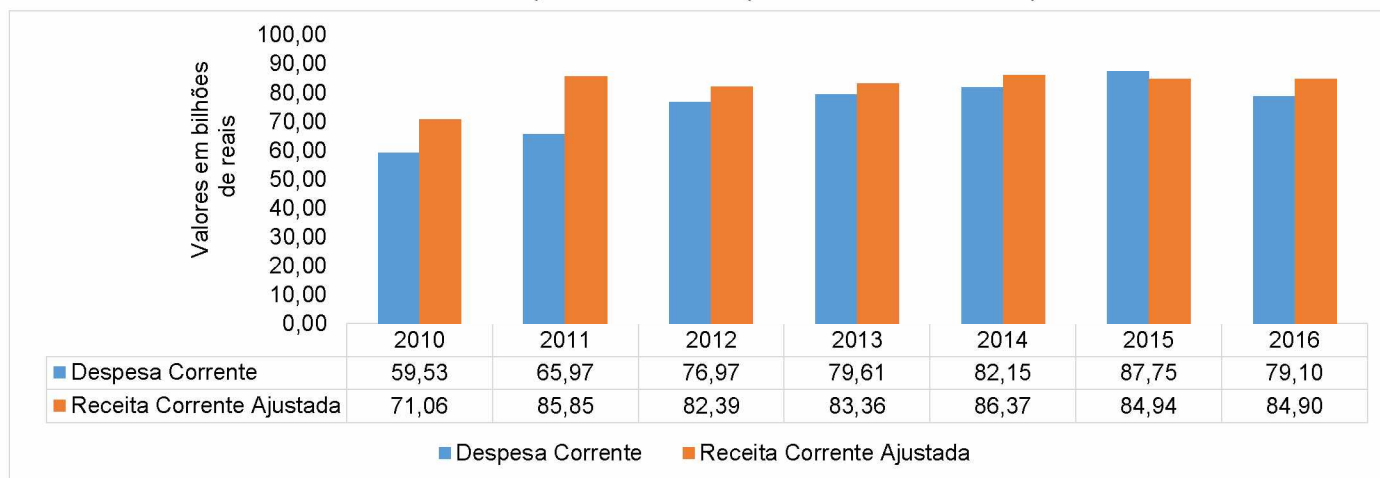
Fonte: Dados básicos do Tesouro Nacional.

Elaboração própria.

Pela análise do gráfico, percebe-se que o indicador de poupança apresentou um comportamento crescente até o ano de 2015, sofrendo uma queda em 2016, ou seja, entre 2012 e 2015, o indicador piorou, e em 2016 apresentou uma melhora de 3,3 pontos percentuais. Considerando os parâmetros adotados para esse indicador na metodologia, percebe-se que no ano de 2012 Minas Gerais receberia a melhor nota possível (“A”), dado que obteve um valor menor que 90%. Em 2013 e 2014, a nota recebida seria pior, “B”, mas ainda assim atestaria a saúde financeira do estado, no que diz respeito à poupança. Em 2015 e 2016, porém, o estado receberia a pior nota (“C”).

Dessa forma, a seguir serão apresentados os valores reais das variáveis consideradas na análise do indicador de poupança a fim de verificar os motivos de seu comportamento. Como esse indicador é a média ponderada dos três últimos exercícios, serão apresentados os dados referentes aos anos de 2010 a 2016, trazidos pelo gráfico abaixo.

Gráfico 4 – Despesa Corrente e Receitas Correntes Ajustadas em valores reais (com base em 2017) – 2010-2016 (em bilhões de reais)



Fonte: Dados básicos do Tesouro Nacional<sup>6</sup>.

Elaboração própria.

Analisando o gráfico 4, percebe-se que a Despesa Corrente (DC) aumentou em quase todos os períodos, sofrendo uma queda apenas em 2016, enquanto a Receita Corrente Ajustada (RCA) apresentou uma trajetória inconstante: cresceu em 2011, caiu em 2012, cresceu até 2014, e caiu em 2015 e 2016. Contudo, apesar dessas variações, considerando o período como um todo, tanto a DC quanto a RCA aumentaram entre 2010 e 2016.

Do lado oposto, o ano de 2015 apresentou a pior nota do indicador de acordo com o gráfico 3. Isso se deve ao fato de que, excluído o ano de 2012, 2015 foi o ano em que a RCA sofreu a maior queda, de R\$1,42 bilhões, ao passo que a DC teve seu maior aumento, de R\$5,59 bilhões, contribuindo para o aumento de 4,4 pontos percentuais do indicador em questão.

A fim de entender o que provocou essa queda nas RCA, e também o aumento das DC, as tabelas 8 e 9 apresentarão os valores reais e a variação dos componentes das variáveis supracitadas, para os anos de 2014 e 2015.

<sup>6</sup> O valor da despesa corrente apresentado para o ano de 2016 foi ajustado de acordo com a base do ano de 2017 (que também contém informações sobre o ano de 2016), uma vez que, na base de 2016, o valor dessa variável era incompatível com a realidade das despesas correntes mineira.

Tabela 8 – Componentes da Receita Corrente Ajustada em valores reais (com base em 2017) – Minas Gerais – 2014-2015 (em milhões de reais)

Composição	2014	2015	Varição
Receitas correntes ajustadas (I+II-III-IV)	86.367,42	84.943,06	-1.424,35
Receitas correntes (I)	83.794,91	81.852,55	-1.942,36
Receita tributária	57.734,62	54.001,82	-3.732,80
Receitas de contribuições	3.223,42	3.226,93	3,51
Receita patrimonial	2.646,90	1.256,28	-1.390,62
Receita agropecuária	7,27	4,66	-2,62
Receita industrial	503,70	376,60	-127,10
Receita de serviços	653,45	522,48	-130,97
Transferências correntes	16.217,39	14.749,72	-1.467,67
Outras receitas correntes	2.807,16	7.714,06	4.906,90
Receitas correntes intraorçamentárias (II)	11.437,74	11.216,19	-221,56
Deduções do FUNDEB (III)	8.598,83	7.937,75	-661,09
Outras deduções da receita (IV)	233,44	187,92	-45,51

Fonte: Dados básicos do Tesouro Nacional; Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro.

Elaboração própria.

Pela análise da tabela, auferiu-se que quase todos os componentes da RC diminuíram seus valores em 2015, com destaque para as receitas tributárias e as transferências correntes, que decresceram, respectivamente, R\$3.732,80 e R\$1.467,67 milhões. O grupo de outras despesas correntes foi o único que aumentou seu valor, em R\$4.906,90 milhões. Além disso, percebe-se que as deduções da receita diminuíram seu valor, o que contribuiu para aumentar o valor final das RCA, mas, como pôde ser visto, a melhora de algumas variáveis não foi suficiente para evitar o decréscimo das Receitas Correntes Ajustadas em 2015 que, juntamente com o aumento das DC, contribuiu para uma piora no Indicador de Poupança no referido ano.

Assim, a tabela 9, a seguir, discriminará as variáveis da Despesa Corrente, em valores reais, a fim de identificar o que provocou seu aumento em 2015.

Tabela 9 – Componentes da Despesa Corrente em valores reais (com base em 2017)  
– Minas Gerais – 2014-2015 (valores em reais)

Composição	2014	2015	Variação
Despesas correntes	82.154.129.463,09	87.746.112.055,74	5.591.982.592,65
Pessoal e encargos sociais	44.858.644.230,75	48.888.160.211,94	4.029.515.981,19
Juros e encargos da dívida	3.486.452.175,46	3.723.272.047,73	236.819.872,27
Outras despesas correntes	33.809.033.056,88	35.134.679.796,07	1.325.646.739,19

Fonte: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro.  
Elaboração própria.

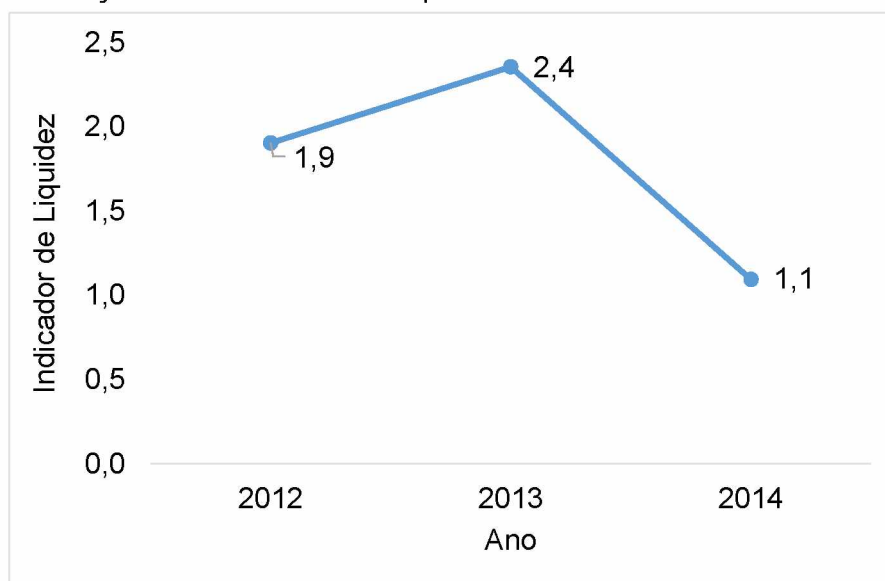
Observa-se pela tabela que todas variáveis que compõem a Despesa Corrente aumentaram seu valor em 2015, e a principal responsável pelo aumento geral foi a de pessoal e encargos sociais, que aumentou R\$4.029.515.981,19 (quatro bilhões vinte e nove milhões quinhentos e quinze mil novecentos e oitenta e um reais e dezenove centavos), correspondendo a aproximadamente 72% do crescimento total.

Por fim, voltando à análise do gráfico 3, percebe-se que a queda que sofreu o indicador em 2016 pode ser explicada pelo fato de que, a despeito de a RCA ter diminuído seu montante, o que contribuiria para um aumento do indicador, a DC apresentou a única queda no período analisado, diminuindo seu valor em R\$8,64 bilhões.

#### 4.2.3 Indicador de Liquidez

O próximo gráfico apresentará a evolução do indicador de liquidez para os anos de 2012 a 2014. Esse indicador verifica se o ente possui um volume de recursos em caixa suficiente para honrar as obrigações financeiras já contraídas por ele. Importante ressaltar que, apesar de não haver peso para os indicadores analisados, o de liquidez tem uma grande importância, dado que, de acordo com a metodologia, para o ente obter como nota final, pelo menos “B” – mínimo para atestar sua saúde financeira – o indicador de liquidez deve necessariamente ter nota “A”. A despeito desse fato, o estado de Minas Gerais não apresentou os dados dos recursos não vinculados das variáveis analisadas, de forma que não obteve nota para os dois últimos anos da análise.

Gráfico 5 – Evolução do Indicador de Liquidez – Minas Gerais – 2012-2014



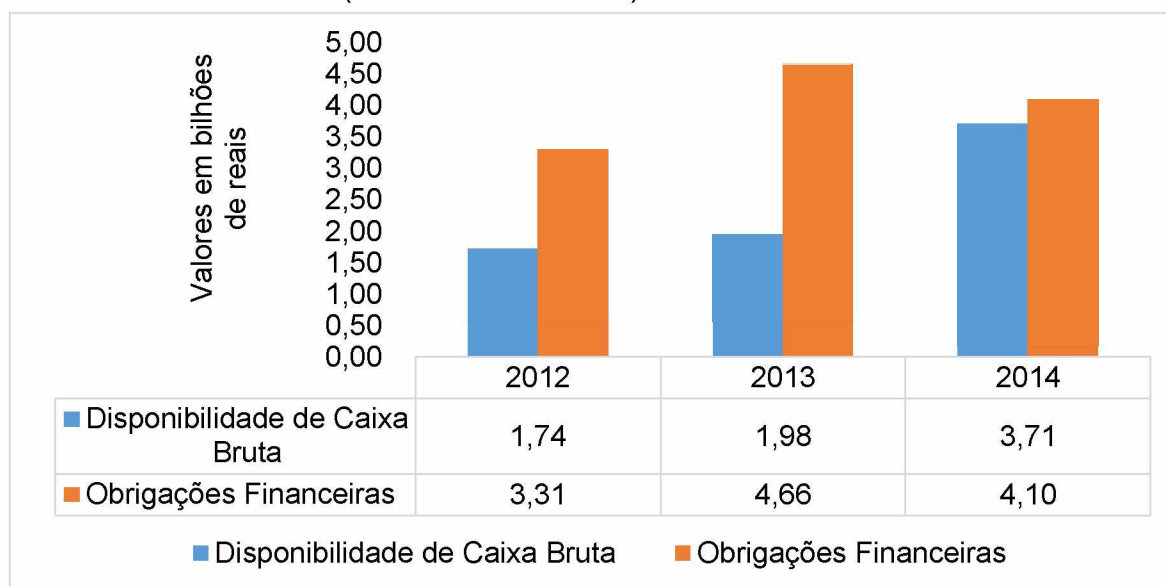
Fonte: Dados básicos do Tesouro Nacional.

Elaboração própria.

Pela análise do gráfico percebe-se que em nenhum dos anos analisados Minas Gerais obteve uma nota satisfatória nesse indicador. Em 2013 houve um aumento na nota, atingindo um valor mais de duas vezes maior (2,36) que o valor desejável, que é de 1. Mesmo no ano de 2014, em que apresentou a melhor nota, o estado obteria nota “C”, uma vez que o resultado obtido foi maior que 1.

Dessa forma, a fim de entender o que está por trás desse comportamento, o gráfico a seguir apresentará os valores das variáveis consideradas nessa análise, a saber: a Disponibilidade de Caixa Bruta (DCB) e as Obrigações Financeiras (OF), ambos os valores dos recursos não vinculados.

Gráfico 6 – Disponibilidade de Caixa Bruta e Obrigações Financeiras, dos recursos não vinculados em valores reais (com base em 2017) – Minas Gerais – 2012-2014 (em bilhões de reais)



Fonte: Dados básicos do Tesouro Nacional.

Elaboração própria.

Analisando o gráfico, percebe-se que a DCB aumentou durante todos os anos, enquanto as OF aumentaram em 2013, mas diminuíram em 2014, apesar disso, em todos os anos a disponibilidade de caixa foi inferior às obrigações financeiras de Minas Gerais. Esse fato mostra que em nenhum dos anos analisados o estado apresentou um volume de recursos em caixa suficiente para honrar as obrigações financeiras já contraídas por ele.

O ano de 2013 chama atenção pelo volume numérico de OF contraídas por Minas Gerais, de R\$4,66 bilhões – o maior de todos os anos analisados – o que levou à nota do Indicador de Liquidez também ser a maior do período analisado (vide gráfico 4). Em 2014 o estado aumentou consideravelmente a DCB, praticamente dobrando seu valor (aumento de R\$1,74 bilhões), fato que refletiu na nota final do indicador que, de acordo com o gráfico 4, foi de 1,1, ou seja, as Obrigações Financeiras ultrapassaram a DCB apenas em R\$0,39 bilhões.

Finalizada a análise por indicador dos anos de 2012 a 2016, pode-se concluir que, no caso de Minas Gerais, o indicador que apresentou melhor desempenho foi o de poupança, que obteria a pior nota possível (“C”) apenas nos anos de 2015 e 2016, nos demais anos, variaria entre notas Bs (em 2013, 2014 e 2016), e atingiria nota A em 2012. Em contrapartida, tanto os indicadores de

endividamento quanto o de liquidez, apesar das variações numéricas entre os anos, em todo período analisado, obteriam a pior classificação possível, “C”.

A seguir, a metodologia instaurada pela portaria 501/2017 será aplicada aos dados de 2017 a fim traçar um panorama quantitativo das possíveis medidas a serem tomadas, com vistas a melhorar tanto a situação fiscal mineira, como sua classificação na metodologia de cálculo da capacidade de pagamento dos estados. Para isso, serão utilizados os dados fornecidos pela STN, via “Fale Conosco”, uma vez que os dados disponibilizados no SICONFI precisam de ajustes para corresponderem à realidade publicada e contabilizada pela STN.

### **4.3 Aplicação da metodologia de cálculo da capacidade de pagamento ao ano de 2017**

Nessa seção serão aplicadas as fórmulas de cálculo instauradas pela portaria 501/2017 ao ano de 2017. A análise será feita com base nos indicadores de endividamento, poupança e liquidez, demonstrando os valores de todas as variáveis envolvidas, a fim de analisar como ficou a classificação mineira considerando os dados e o resultado do último ano publicado pela STN. Posteriormente, os resultados obtidos nessa seção servirão como base para a próxima, dado que, com base no ano de 2017, serão sugeridas propostas de melhorias quantitativas que podem ser tomadas pelo estado, a fim de melhorar sua situação fiscal.

#### **4.3.1 Indicador de endividamento**

A fim de calcular o indicador de endividamento, que visa avaliar o grau de solvência do ente, por meio da comparação entre seu estoque de passivos e sua receita, serão usados os dados da Dívida Consolidada Bruta e da Receita Corrente Líquida do ano de 2017. Esses dados foram obtidos via “Fale Conosco” do Tesouro Nacional, e estão demonstrados na tabela 10 abaixo.

Tabela 10 – Indicador de Endividamento – Minas Gerais - 2017

Conta	Valor em reais
<b>Dívida pública consolidada - DPC (I)</b>	<b>109.923.322.274,32</b>
Dívida mobiliária	-
Dívida contratual	106.626.621.296,21
Internos	94.582.823.148,71
Externos	12.043.798.147,50
Precatórios posteriores a 05/05/2000 vencidos e não pagos	3.291.876.694,94
<b>Receita corrente líquida - RCL</b>	<b>55.171.639.117,82</b>

Fonte: Dados básicos do Tesouro Nacional.

Elaboração própria.

De acordo com a metodologia, a nota desse indicador é calculada pela razão entre a Dívida Pública Consolidada e a Receita Corrente Líquida, conforme a fórmula abaixo:

$$IE = \frac{109.923.322.274,32}{55.171.639.117,82} = 199,24\% (1)$$

Pela análise da fórmula, percebe-se que, como a razão entre as variáveis é 199,24%, ou seja, maior que 150%, a nota de Minas nesse indicador, para 2017, é “C”. Em comparação com o ano de 2016, percebe-se que o Indicador de Endividamento mineiro melhorou, visto que passou de 210,6% (conforme apresentado no gráfico 2) para 199,24%. Contudo, esse valor ainda não foi suficiente para que o estado atingisse uma nota melhor.

#### 4.3.2 Indicador de Poupança

O indicador de poupança é dado pela média ponderada da razão entre Despesas Correntes e Receitas Correntes Ajustadas dos três últimos exercícios, sendo peso de 50% para o ano base, 30% para o ano imediatamente anterior e 20% para o outro. Esse indicador busca auferir se o ente possui poupança suficiente para absorver um possível aumento de despesas sem o correspondente da receita. Os valores referentes aos anos de 2015, 2016 e 2017 estão apresentados na tabela 11 abaixo.

Tabela 11 – Indicador de Poupança – Minas Gerais – 2015-2017 (em milhões de reais)

Conta	Valor 2015	Valor 2016	Valor 2017
Receita corrente (I)	72.766,42	76.620,78	80.211,52
Receita corrente intraorçamentária (II)	5.127,08	6.053,50	6.218,27
Deduções – FUNDEB (III)	7.055,51	7.739,48	8.463,85
Outras deduções da receita (IV)	168,16	119,11	112,07
<b>Receita corrente ajustada (I+II-III-IV)</b>	<b>70.669,83</b>	<b>74.815,68</b>	<b>77.853,87</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>72.875,73</b>	<b>76.468,39</b>	<b>82.718,46</b>

Fonte: Dados básicos do Tesouro Nacional.

Elaboração própria.

A fórmula de cálculo desse indicador considera a razão entre Despesas Correntes e Receitas Correntes Ajustadas (soma das receitas correntes com as correntes intraorçamentárias, subtraídos os valores das deduções do FUNDEB e outras deduções da receita). A fórmula do cálculo é a indicada abaixo:

$$PC = \left( \frac{82.718.458.505,86_{2017}}{77.853.873.981,63_{2017}} \right) \times 0,5 + \left( \frac{76.468.387.827,78_{2016}}{74.815.684.975,19_{2016}} \right) \times 0,3 + \left( \frac{72.875.735.333,51_{2015}}{70.669.834.916,47_{2015}} \right) \times 0,2 = 104,41\% \quad (2)$$

Pelo resultado do cálculo do indicador, 104,41%, auferiu-se que a nota de Minas Gerais no quesito poupança, assim como no endividamento, é “C”, uma vez que apresentou um resultado maior que 95%. Comparativamente ao ano anterior, percebe-se que o indicador em questão aumentou consideravelmente, passando de 96,6% para 104,41%.

#### 4.3.3 Indicador de Liquidez

O cálculo desse indicador é feito tomando como base a razão entre a Disponibilidade de Caixa Bruta e as Obrigações Financeiras dos entes e, para ambas as variáveis, devem ser considerados os recursos não vinculados. Contudo, Minas Gerais não publicou esses valores discriminados entre recursos vinculados e não vinculados, de forma que, para fins desse trabalho, eles serão considerados em sua totalidade. A tabela 12, a seguir, apresenta os dados referentes às variáveis consideradas para o cálculo do Indicador de Liquidez.

Tabela 12 – Indicador de Liquidez – Minas Gerais - 2017

Conta	Valor em reais
<b>Disponibilidade de caixa bruta (I)</b>	4.575.159.872,72
<b>Obrigações financeiras (II) = (III) + (IV) + (V)</b>	15.158.069.764,93
Restos a pagar liquidados e não pagos (III)	8.823.849.862,41
De exercícios anteriores	2.648.016.705,40
Do exercício	6.175.833.157,01
Restos a pagar empenhados e não liquidados de exercícios anteriores (IV)	1.848.324.874,39
Demais obrigações financeiras (v)	4.485.895.028,13

Fonte: Dados básicos do Tesouro Nacional.

Elaboração própria.

A metodologia de cálculo desse indicador considera a razão entre as obrigações financeiras e a disponibilidade de caixa bruta do ente, a fim de verificar se o ente possui um volume de recursos em caixa suficiente para honrar as obrigações financeiras já contraídas por ele, como está demonstrado abaixo.

$$IL = \frac{15.158.069.764,93}{4.575.159.872,72} = 3,31 \quad (3)$$

O resultado de cálculo do indicador (3,31) aponta que a nota de Minas Gerais no indicador de liquidez também é “C” para o ano de 2017, dado que a razão entre as variáveis apresentou resultado maior que 1.

Considerando a nota obtida por Minas nos três indicadores, aufere-se, pelo quadro apresentado na metodologia, que a nota final do estado é a menor possível, “D”, dado que todos os indicadores também apresentaram a menor nota, “C”. Essa situação, além de impedir que o estado contrate operações de crédito que dependam da garantia da União, revela uma situação fiscal crítica, que precisa de medidas urgentes para que seja revertida.

A seguir serão apresentadas possíveis alterações quantitativas que podem ser tomadas por cada indicador a fim de que o estado atinja a nota mínima necessária para atestar sua saúde fiscal e financeira e, conseqüentemente, possa estar apto a contratar operações de crédito que dependam da garantia da União. Dessa forma, para que o estado atinja classificação final B na CAPAG, os indicadores devem apresentar, no mínimo, as seguintes notas: IE: classificação “C”; PC: classificação “B”; e IL: classificação A.

#### **4.4 Propostas de melhoria da situação fiscal e financeira de Minas Gerais considerando os indicadores da capacidade de pagamento**

Nessa seção, tomando como base o cálculo dos indicadores feitos para o ano de 2017 no item 4.3, serão propostas ações de melhoras quantitativas objetivando melhorar a saúde fiscal e financeira de Minas Gerais, com base na metodologia estudada. Para isso, essa seção será dividida por indicadores, começando pelo de endividamento, depois o de poupança e, por fim, o de liquidez. Para cada um será apontado o quanto as variáveis que o compõem devem ser alteradas para que, ceteris paribus, o estado atinja a nota final mínima necessária para atestar sua boa situação fiscal, a saber: “B”. Além disso, serão apontadas medidas genéricas que podem ser adotadas a fim de aumentar/reduzir as variáveis, com vistas ao objetivo final.

##### **4.4.1 Indicador de Endividamento**

A fim de melhorar a situação fiscal e financeira do estado de Minas Gerais e, conseqüentemente, conseguir a nota mínima necessária para pleitear operações de crédito com garantia da União, é necessário que o valor das variáveis dos indicadores sofra alterações positivas, no sentido de atestar a saúde fiscal e financeira. Na medida que o indicador de endividamento busca verificar o grau de solvência do ente, e analisa a relação entre a Dívida Pública Consolidada e a Receita Corrente Líquida, há duas alternativas para melhorá-lo: diminuir o montante da DPC e/ou aumentar os valores da RCL.

No caso de Minas Gerais, o montante das variáveis desse indicador, para o ano de 2017, está indicado na equação (1) da seção 4.3.1. Considerando que, de acordo com a metodologia da portaria 501/2017, mesmo os entes que recebem nota “C” no indicador de endividamento, conseguem obter a nota mínima necessária para atestar a saúde de suas contas (a depender dos outros indicadores), não é necessário que Minas altere os valores das variáveis desse indicador, para fins de atingir a nota final “B”.

Entretanto, na medida que a nota de Minas é a pior possível nesse indicador, é interessante pensar formas de melhorá-lo, mesmo porque esse é um indicador de dívida bem similar ao divulgado regularmente pela STN, empregado para calcular os limites de endividamento dos entes subnacionais na Lei de

Responsabilidade Fiscal e na Resolução do Senado nº40, de 2001. Eles diferem-se apenas no numerador utilizado: o indicador da STN considera a dívida líquida, enquanto o da a portaria 501/2017, a dívida bruta, que desconsidera as disponibilidades de caixa no cálculo, dado que essa variável é medida no indicador de liquidez.

Dessa forma, o Tesouro Nacional, na edição do Boletim de Finanças Públicas dos Entes Subnacionais de 2018, aponta diversas medidas a serem tomadas a fim de melhorar a classificação desse indicador e, conseqüentemente, a situação fiscal do estado. Entre elas, do lado de possíveis medidas para redução da dívida consolidada, tem-se como sugestão i) suspensão de novas contratações, que acarretaria em queda dos níveis de endividamento; ii) pagamento de precatórios, componentes da Dívida Consolidada; e iii) privatizações, dado que a receita gerada pode ser utilizada para amortizar uma parcela da dívida. (BRASIL, 2018)

Essa última ação é abarcada pelo Regime de Recuperação Fiscal do governo Federal, ao qual Minas Gerais pretende aderir, conforme foi explicado no item 2.3.3 desse trabalho. Em matéria publicada no dia 30 de abril de 2019 pelo portal G1 da Globo, que tratou do seminário “Os desafios fiscais do estado” organizado pelo governo mineiro na mesma data, o então Secretário de Estado da Fazenda de MG, Gustavo Barbosa, afirmou que privatizações de estatais fazem parte do projeto de recuperação do estado que deve ser enviado à Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) no mês de maio de 2019.

Minas Gerais possui atualmente 16 empresas estatais, entre as quais é possível citar o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), a Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA) e a Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG). Contudo, o plano de recuperação do estado, o qual consta as medidas a serem adotadas por Minas Gerais, inclusive como se darão as privatizações, não foi divulgado até a data de apresentação desse trabalho.

Em relação ao aumento da Receita Corrente Líquida, tem-se as seguintes possíveis medidas i) aumento das alíquotas de impostos, a fim de aumentar a receita tributária; ii) modernização da máquina arrecadatória, visando o combate à sonegação fiscal; iii) redução dos incentivos fiscais, a fim de ter-se receitas extras para cobrir os gastos; e iv) utilizar receitas oriundas de concessões. (BRASIL, 2018)

Para além dessas ações, com o intuito de aumentar a arrecadação mineira, o atual governador do estado, Romeu Zema, afirmou durante o “Encontro de Presidentes de Associações Comerciais, Empresários e Executivos”, em Contagem, na região metropolitana de Belo Horizonte – conforme notícia do jornal “O Tempo” – que pretende simplificar a tributação do estado, dado que considera esse um passo fundamental para a atração de novas empresas, gerando emprego e impulsionando a economia mineira. Afirmou também que somente o corte de gastos não será suficiente para solucionar a situação financeira de Minas Gerais, fazendo-se necessário o aumento da receita que, segundo ele, não virá do aumento da cobrança de impostos, e sim da ampliação da produção do estado e de sua base de arrecadação. Contudo, até o momento da publicação desse trabalho nenhuma medida concreta foi realizada nesse sentido.

#### **4.4.2** Indicador de Poupança Corrente

O indicador de poupança corrente, é medido pela razão entre Despesas Correntes e as Receitas Correntes Ajustadas e, quanto menor o indicador, melhor, pois demonstra uma maior capacidade da receita corrente de financiar a despesa corrente e possíveis investimentos, além de conseguir amortizar a dívida e seus juros.

O resultado mineiro para o ano de 2017 no que diz respeito ao indicador de poupança corrente está indicado na equação (2) do item 4.3.2 e demonstra um descompasso entre as receitas e despesas correntes. Isso porque, em 2017, Minas Gerais recebeu nota “C” nesse indicador: o valor encontrado foi de 104,41%, ou seja, maior que 95%, que é a condição para essa classificação. Tendo em vista que, para atestar sua saúde financeira o ente precisa obter, pelo menos, nota “B” nesse indicador, é imprescindível que Minas ajuste as variáveis analisadas para atingir o objetivo de adequar suas contas.

Dessa forma, a seguir será demonstrado o valor numérico que cada variável desse indicador, considerando o ano de 2017, deve mudar, *ceteris paribus*, para que o valor do indicador seja imediatamente menor que 95% (94,9%) e se encaixe na nota “B”. A primeira variável a ser calculada é a de Receitas Correntes Ajustadas (RCA), e seu valor será calculado pela fórmula abaixo.

$$PC = \left( \frac{82.718.458.505,86_{2017}}{RCA_{2017}} \right) x 0,5 + \left( \frac{76.468.387.827,78_{2016}}{74.815.684.975,19_{2016}} \right) x 0,3$$

$$+ \left( \frac{72.875.735.333,51_{2015}}{70.669.834.916,47_{2015}} \right) x 0,2 = 94,9\%$$

$$RCA = 94.832.327.117,18$$

De acordo com a equação acima, percebe-se que, para o indicador de poupança adequar-se à classificação “B”, as receitas correntes ajustadas, ceteris paribus, deverá ser de R\$94.832.327.117,18 (noventa e quatro bilhões oitocentos e trinta e dois milhões trezentos e vinte e sete mil cento e dezessete reais e dezoito centavos). Em 2017, de acordo com a tabela 8, o valor dessa variável foi de R\$77.853.873.981,63 (setenta e sete bilhões oitocentos e cinquenta e três milhões oitocentos e setenta e três mil novecentos e oita e um reais e sessenta e três centavos), ou seja, o valor das RCA deve aumentar em R\$16.978.453.135,55 (dezesesseis bilhões novecentos e setenta e oito milhões quatrocentos e cinquenta e três mil cento e trinta e cinco reais e cinquenta e cinco centavos), o que representa um aumento de aproximadamente 22% do valor atual.

Para isso, tem-se inúmeras ações que podem ser adotadas pelo estado a fim de aumentar o valor dessa variável, e o próprio Tesouro Nacional elencou algumas delas. Além daquelas apresentadas no item 4.4.1 como formas de aumento da RCL – que também se aplicam às RCA – há a possibilidade de se fazer concessões ao setor privado, a fim de se utilizar as receitas oriundas dessas concessões como alternativa para melhorar o indicador de poupança, pelo aumento das receitas. (BRASIL, 2018)

Nesse sentido, o governo de Minas Gerais lançou, em abril de 2019, o “Programa de Concessão de Parques Estaduais 2019-2022”. Inicialmente, 20 unidades de conservação participarão do projeto, que tem como objetivo promover, em parceria com o setor privado, uma melhor qualidade na gestão dos serviços prestados aos visitantes dos parques. De acordo com o vice-governador do estado, Paulo Brant, em matéria publicada no site governamental “Agência de Minas” em 11 de abril de 2019, essa é uma forma alternativa criada pelo governo para retomar os investimentos e o crescimento da economia mineira, sem utilizar recursos financeiro do estado.

Outra possibilidade para a melhoria do indicador de poupança é a redução das despesas correntes. Assim, a fórmula a seguir demonstrará o valor numérico que a despesa corrente deve apresentar, *ceteris paribus*, considerando o ano de 2017, para que o valor do indicador seja imediatamente menor que 95% (94,9%) e se encaixe na nota “B”.

$$PC = \left( \frac{DC_{2017}}{77.853.873.981,63_{2017}} \right) x 0,5 + \left( \frac{76.468.387.827,78_{2016}}{74.815.684.975,19_{2016}} \right) x 0,3 \\ + \left( \frac{72.875.735.333,51_{2015}}{70.669.834.916,47_{2015}} \right) x 0,2 = 94,9\%$$

$$DC = 67.908.830.672,39$$

Analisando a equação acima, percebe-se que, para o indicador de poupança adequar-se à classificação “B”, o valor das despesas correntes, *ceteris paribus*, deverá ser de R\$67.908.830.672,39 (sessenta e sete bilhões novecentos e oito milhões oitocentos e trinta mil seiscentos e setenta e dois reais e trinta e nova centavos). Em 2017, esse valor, de acordo com a tabela 8, foi de R\$82.718.458.505,86 (oitenta e dois bilhões setecentos e dezoito milhões quatrocentos e cinquenta e oito mil quinhentos e cinco reais e oitenta e seis centavos) ou seja, é necessário que ele reduza seu montante em R\$14.809.627.833,47 (quatorze bilhões oitocentos e nove milhões seiscentos e vinte e sete mil oitocentos e trinta e três reais e quarenta e sete centavos), ou seja, em 18% de seu valor.

Dessa forma, assim como para as RCA, o Tesouro Nacional elenca possíveis ações a serem adotadas a fim de reduzir as DC. Entre elas está i) redução das despesas com pessoal: dado que esse é um dos principais componentes das despesas correntes, recomenda-se evitar novas contratações e aumentos salariais, além de rever o número de funcionários terceirizados; ii) enxugamento da máquina pública, possível por meio de privatizações de empresas estatais, bem como realizar concessões de rodovias. (BRASIL, 2018)

O Espírito Santo (ES), único estado a receber nota “A” de acordo com a metodologia da CAPAG (BRASIL, 2018), adotou uma série de medidas fiscais que possibilitaram esse bom resultado, e que, mantidas as devidas considerações e especificidades de cada unidade de federação brasileira, merecem ser analisadas e

tomadas como exemplo. De acordo com matéria publicada no site da revista “Exame” em 15 de novembro de 2018, a primeira ação do ex governador de ES, Paulo Hartung, foi revisar para baixo o orçamento do estado para aquele ano, uma vez que as receitas estava superestimadas, provocando uma autorização para o estado gastar além do montante que ele arrecada.

Outra medida foi a redução dos cargos de designação, cortando, já em seu primeiro ano de mandato, 4 mil servidores, além de ter suspenso os concursos públicos. De acordo com o secretário de Planejamento e Economia, Régis Mattos, citado pela reportagem, o ES conseguiu uma economia de 1,1 bilhão de reais com a folha de pagamento e a redução de despesas administrativas, além de ter revisado todos os contratos com fornecedores.

Em palestra concedida no seminário “Os desafios fiscais dos estados”, promovido pelo governo mineiro, em 30 de abril de 2019, Paulo Hartung voltou a frisar as medidas supracitadas, e acrescentou, de acordo com notícia publicada no site governamental “Agência de Minas”, que o ES também efetuou cortes nos gastos de custeio do estado, como combustível, energia, água e diárias.

No caso de Minas Gerais, a fim de identificar a expressividade dos gastos que integram o grupo das despesas correntes consideradas nessa metodologia, a tabela 13 mostrará a seguir o seu total e como se deu, em 2017, a composição dessa categoria econômica de despesa, considerando, assim como no tópico 4.3.2, as despesas empenhadas.

Tabela 13 – Composição das Despesas Correntes – Minas Gerais – 2017

Conta	Valor em reais	Porcentagem (%)
Despesa corrente	82.718.458.505,86	100
Pessoal e encargos	50.223.606.582,05	60,72
Juros e encargos da dívida	2.815.773.105,36	3,40
Outras despesas correntes	29.679.078.818,45	35,88

Fonte: Dados básicos do Tesouro Nacional.

Elaboração própria.

Pela análise da tabela, percebe-se que assim como previu o Tesouro Nacional, as despesas com pessoal e encargos sociais são os componentes que mais impactam as despesas correntes, correspondendo a 60,72% de seu total. Nesse sentido, foi sancionado, em 30 de maio de 2019, pelo governador mineiro, Romeu Zema, o Projeto de Lei 367/2019, que trata da reforma administrativa do estado. De

acordo com o portal G1 da Globo, o projeto reduziu de 21 para 12 o número de secretarias de governo e diminuiu-se o número de cargos comissionados, dentre outras medidas que, segundo o executivo, devem gerar uma economia de cerca de 900 milhões de reais em quatro anos.

Em relação às concessões de rodovias como forma de reduzir o montante das DC, segundo notícia publicada em 31 de maio de 2019 no site governamental “Agência de Minas”, o então governador do estado Romeu Zema, juntamente com o secretário de Transporte e Obras Públicas de MG, Marco Aurélio Barcelos, lançaram, na data de publicação da notícia, o “Programa de Concessões Rodoviárias”. O pacote envolve concessões que vão durar de 25 a 30 anos. Segundo o governador, um estado com a situação financeira como o de Minas Gerais não tem condições mínimas de fazer novos investimentos nas rodovias, de forma que o objetivo do programa é retomar o desenvolvimento econômico no estado, com expectativa de atração de novos investimentos na ordem de 7 bilhões de reais.

Ainda de acordo com a notícia, o programa pressupõe constante manutenção e restauração dos trechos (cerca de 2,5 mil quilômetros); pavimentação e implantação de acostamentos em aproximadamente 75% das rodovias consideradas; recolhimento de animais; sistema de pesagem; duplicações; e a expansão da plataforma das estradas. Essa medida, além de gerar empregos, tanto diretos quanto indiretos, tem grande potencial para alavancar o desenvolvimento econômico do estado, pela melhoria da infraestrutura rodoviária mineira.

Outra medida que está sendo adotada pelo governo de Minas Gerais, com pretensão de ser implementada para o orçamento de 2020, é a metodologia do Orçamento Base Zero (OBZ). De acordo com Hodlofski (1992 apud FARIA *et al*, 2010) O OBZ rejeita a visão tradicional do orçamento, principalmente a ideia do orçamento incremental (geralmente adotado pelos governos), que leva em consideração os dados do exercício anterior somados a um adicional, e projeta todas as peças como se estivessem sendo compiladas pela primeira vez, concentrando-se no que é essencial.

Essa medida permite que todos os órgãos do estado pensem suas despesas baseadas em suas entregas, ou seja, nos produtos e serviços oferecidos por cada um, e nos gastos e insumos que realmente são necessários para sua

realização. Em Minas Gerais, o governo está incentivando todas as secretarias e órgãos a revisarem seus contratos, e dividir o orçamento entre aquilo que é limiar, ou seja, imprescindível para o funcionamento de cada unidade, e o que é incremental – que não é essencial mas melhora a qualidade e eficiência do serviço. Tudo isso para que os gastos sejam repensados, e que os eventuais cortes que serão necessários para ajustar as contas públicas sejam feitos de maneira consciente e acertada.

#### 4.4.3 Indicador de Liquidez

O último indicador considerado na análise é o de liquidez, medido pela razão entre as Obrigações Financeiras e a Disponibilidade Bruta de Caixa, ambos os valores para os recursos não vinculados. Assim, ele apura a existência de recursos prontamente utilizáveis e não vinculados a determinados destinos para fazer frente às obrigações financeiras de curto prazo. Conforme visto no capítulo 3, esse é o principal indicador considerado na análise da capacidade de pagamento, visto que é necessário que o ente obtenha nota máxima (“A”) nesse indicador, a fim de obter ao menos nota final “B” e, conseqüentemente, atestar sua saúde fiscal e financeira e estar apto a contratar operações de créditos.

A despeito disso, desde 2015 Minas Gerais não divulga os valores não vinculados dessas variáveis e, por isso, independentemente do resultado dos outros indicadores, estaria impossibilitado de atestar sua saúde fiscal financeira de acordo com essa metodologia e, conseqüentemente, de contratar operações de crédito com garantia da União. Assim, para fins desse estudo da análise da situação fiscal e financeira do estado, os valores dessas variáveis estão sendo considerados em sua totalidade.

O resultado mineiro para o ano de 2017 no que diz respeito ao indicador de liquidez está indicado na equação (3) do item 4.3.3 e foi de 3,31. Esse resultado, por ser maior que 1, indica que Minas receberia nota “C” nesse indicador. E, tendo em vista que, para atestar sua saúde financeira o ente precisa obter nota “A”, é imprescindível que Minas ajuste as variáveis analisadas para atingir o objetivo de adequar suas contas, e atestar que consegue honrar suas obrigações financeiras.

Dessa forma, a seguir será demonstrado o valor número que cada variável desse indicador, considerando o ano de 2017, deve mudar, *ceteris paribus*, para que

o valor seja imediatamente menor que 1 e se encaixe na nota “A”. Para isso, a primeira variável a ser calculada será a das Obrigações Financeiras, e seu valor é calculado pela fórmula abaixo.

$$IL = \frac{\text{Obrigações Financeiras}}{4.575.159.872,72} = 0,99$$

$$\text{Obrigações Financeiras} = 4.529.408.273,99$$

De acordo com a equação acima, percebe-se que, para o indicador de liquidez adequar-se à classificação “A”, o valor das Obrigações Financeiras, ceteris paribus, deverá ser de R\$4.529.408.273,99 (quatro bilhões quinhentos e vinte e nove milhões quatrocentos e oito mil, duzentos e setenta e três reais e oitenta e nove centavos). Em 2017, de acordo com a tabela 9, o valor dessa variável foi de R\$15.158.069.764,93 (quinze bilhões centos e cinquenta e oito milhões sessenta e nove mil setecentos e sessenta e quatro reais e noventa e três centavos), ou seja, o valor das OB deve diminuir mais da metade, a saber: R\$10.628.661.490,94 (dez bilhões seiscentos e vinte e oito milhões seiscentos e sessenta e um mil quatrocentos e noventa reais e noventa e quatro centavos). Para isso, de acordo com o Tesouro Nacional, é recomendável que se evite o acúmulo de restos a pagar, pela observância de seu estoque sempre que se contrair novas despesas. (BRASIL, 2018)

Além da diminuição das obrigações financeiras, há a possibilidade de se aumentar a Disponibilidade de Caixa Bruta como forma de melhorar o indicador de liquidez. Assim, a fórmula a seguir demonstrará o valor numérico que a DCB deve apresentar, ceteris paribus, considerando o ano de 2017, para que o valor do indicador seja imediatamente menor que 1 (0,99) e se encaixe na nota “A”.

$$IL = \frac{15.158.069.764,93}{DCB} = 0,99$$

$$DCB = 15.311.181.580,74$$

Analisando a fórmula acima, aufere-se que, para o indicador de liquidez ser menor que 1 e obter nota “A”, ceteris paribus, o valor da disponibilidade de caixa bruta deve ser de R\$15.311.181.580,74 (quinze bilhões trezentos e onze milhões cento e oitenta e um mil quinhentos e oitenta reais e setenta e quatro centavos), ou seja, ele

deve mais que dobrar seu valor original, que é de R\$4.575.159.872,72 (quatro bilhões quinhentos e setenta e cinco milhões cento e cinquenta e nova mil oitocentos e setenta e dois reais e setenta e dois centavos), e aumentar R\$10.736.021.708,02 (dez bilhões setecentos e trinta e seis milhões vinte e um mil setecentos e oito reais e dois centavos).

Para isso, o Tesouro Nacional recomenda que i) desvincule-se receitas, a fim de aumentar o montante dos recursos não vinculados, e ii) melhore-se a gestão de caixa, verificando se há recursos em caixa suficiente para fazer frente a possíveis gastos, além de identificar quais realmente são os recursos livres de vinculação, dado que não adianta, para fins de aumento do indicador, que recursos vinculados financiem obrigações financeiras não vinculadas (BRASIL, 2018).

Feita essa análise quantitativa do quanto cada variável dos indicadores considerados no cálculo da capacidade de pagamento deve mudar, *ceteris paribus*, para alcançar a nota mínima necessária (“B”) que ateste a saúde fiscal de suas contas, é importante ressaltar que o ideal é que se promova ações conjuntas para a alteração da nota final do indicador. Ou seja, para fins de análise, considerou-se o quanto cada variável precisa mudar considerando que as demais variáveis envolvidas não sofreriam alterações, mas é importante que se produza esforços conjuntos para melhorar todas as variáveis de cada indicador simultaneamente.

No caso do indicador de poupança, por exemplo, para além de apenas aumentar as receitas correntes ajustadas, é preciso que se diminua o montante das despesas correntes para que, assim, não seja necessário que apenas uma das variáveis arque com o ônus de mudar de valor drasticamente. Até porque, é sabido que esses ajustes não são simples de serem implementados e demandam muito esforço e tempo, de forma que, na medida que se atua melhorando as duas variáveis, o indicador final alcançará mais rápido o patamar que é esperado para ele.

## 5 CONCLUSÃO

O endividamento estadual, que vem se intensificando desde a década de 70 em reação à centralização tributária provocada pelo governo militar, tem se constituído um sério problema para a evolução da situação financeira dos estados brasileiros. Nesse época, com a afetação da arrecadação potencial dos estados, a perda de autonomia dos governos subnacionais em matéria de política fiscal e tributária, e a conseqüente redução da capacidade de cada unidade de responder a seus gastos, cresceu entre os estados a procura por outras formas de financiamento, especialmente as apoiadas na contratação de recursos externos e internos.

Desde então a situação fiscal e financeira dos estados passou por altos e baixos, e diversas medidas foram tomadas com vistas a frear e/ou diminuir o endividamento e os déficits dos entes subnacionais. Entre elas destacam-se a Regra de Ouro, trazida pela CF/88, que proíbe a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, a LRF que traz uma série de limites e condições para a contratação da dívida e para o montante de gastos com pessoal, além de diversas resoluções e portarias que tratam do assunto. Além disso, em 2017, a metodologia utilizada pelo Tesouro Nacional para calcular a Capacidade de Pagamento dos entes subnacionais foi alterada para passar ser o principal indicador da situação fiscal e financeira do ente, com vistas a traçar sua trajetória de endividamento, garantindo que a dívida apenas seja contratada se for em condições sustentáveis.

Para além de medidas normativas, que diversas vezes não se mostraram suficientes para manter uma boa situação fiscal e financeira dos diversos estados brasileiros, ao longo dos anos foi necessária a renegociação das dívidas estaduais. A primeira delas ocorreu em 1989, instituída pela Lei nº1.976, pela qual o Banco do Brasil foi autorizado a refinaranciar as dívidas estaduais junto ao Tesouro Nacional, visando honrar os compromissos com a moeda estrangeira.

Posteriormente, em 1993, houve uma nova renegociação, instaurada pela Lei nº 8.727, que estabeleceu as condições de assunção das dívidas estaduais, junto às instituições financeiras federais, pelo Tesouro Nacional. Não suficiente, em 1997, um programa de caráter menos tópico do que os do passado, renegociou os diferentes tipos de dívidas. Pela Lei nº 9.496 foi instituído o Programa de Reestruturação e Ajuste

Fiscal, que abrangeu diferentes tipos de dívidas: as referentes à Antecipação de Receitas Orçamentárias, às dívidas contratuais e mobiliárias, das administrações direta e indireta, além de ter definidor dois eixos fundamentais de ação sobre as finanças estaduais: o ajuste da relação entre o fluxo e estoque das dívidas e a capacidade de pagamentos dos estados, e a venda das empresas e dos bancos estaduais.

Mais tarde, em 2014, foi publicada a Lei Complementar nº 148 que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, dispondo sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios. Em 2016, houve um novo acordo celebrado por alguns estados a fim de alongar as dívidas das unidades da Federação com a União referentes às negociações tratadas pelas leis 9.496/97 e 8.727/93, renegociar as linhas de crédito com recursos do BNDES e promover a adesão ao Novo Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste fiscal dos Estados (PAF). Esse conjunto de medidas ficou conhecido como “Plano de auxílio aos Estados e ao Distrito Federal”, regulamentado pela Lei Complementar 156/2016.

A última ação nesse sentido ocorreu em 2017, ano que foi promulgada a Lei Complementar 159 que instituiu o Regime de Recuperação Fiscal (RRF) para os Estados e o Distrito Federal. Esse regime é, basicamente, um conjunto de leis que devem ser aprovadas pelos estados, que formarão o Plano de Recuperação. De acordo com a LC supracitada, as ações devem perpassar desde privatizações de empresas estatais para quitação de passivos, até a proibição da realização de saques em contas de depósitos judiciais. Ademais, aqueles que aderirem ao RRF devem se submeter a uma série de privações pelo período de vigência do regime, previstas no art. 8º da LC 159, em contrapartida à renegociação da dívida com a União.

A situação de Minas Gerais mais especificamente foi demonstrada e analisada no item 4, e conclui-se que a situação do estado – que desde 2012 já não era satisfatória – piorou consideravelmente até 2017. No primeiro ano analisado (2012), MG obteve nota “C”, numa escala de “A-” a “D-” (usada pela metodologia vigente no ano), ao passo que em 2017 o estado obteve a pior nota possível, “D”, de acordo com a metodologia da portaria 501. Essa nota só é aplicada aos entes que

apresentam o pior desempenho em todos os indicadores, como foi o caso de Minas Gerais.

Isso significa que, de acordo com a metodologia, em 2017, Minas Gerais demonstrou que i) não tem capacidade para honrar seus compromissos, uma vez que o indicador de endividamento, medido pela razão entre Dívida Consolidada Pública e Receita Corrente Líquida, apresentou resultado de 199,24%, mostrando que o estoque de passivos do estado representa quase o dobro de suas receitas; ii) não possui poupança suficiente para absorver um possível aumento de despesas sem o correspondente da receita, dado que o indicador de poupança, obtido pela média ponderada da razão entre Despesas Correntes e Receitas Correntes Ajustadas dos três últimos exercícios, apresentou resultado de 104,41%, maior do que o valor considerado satisfatório pela portaria, que é de 95% e; iii) não possui um volume de recursos em caixa suficiente para honrar as obrigações financeiras já contraídas por ele, posto que de acordo com o indicador de liquidez, medido pela razão entre as Obrigações Financeiras e a Disponibilidade Bruta de Caixa, teve como resultado 3,31, mostrando que as OF contraídas pelo estado possuem um valor mais que três vezes superior ao da sua DCB.

Essa situação é preocupante e exige medidas urgentes para que esse quadro seja revertido. Considerando o montante que cada variável analisada no cálculo dos indicadores deve alterar, demonstrado no item 4.4, diversas ações podem ser tomadas a fim de melhorar a situação fiscal e financeira do estado de Minas Gerais. O próprio Tesouro Nacional, na edição de 2018 do Boletim de Finanças Públicas dos Entes Subnacionais, elencou possíveis medidas a serem adotadas pelos estados a fim de ajuda-los melhorar as notas obtidas na CAPAG e atestar sua saúde financeira. Entre as sugestões destacam-se a suspensão de novas contratações, as privatizações de empresas estatais, a modernização da máquina arrecadatória, realização de concessões ao setor privado, redução das despesas com pessoal, enxugamento da máquina pública, evitar o acúmulo de restos a pagar, além da desvinculação de receitas, e o aprimoramento da gestão do caixa.

Contudo, para além das ações propostas pelo Tesouro Nacional, é imprescindível que Minas Gerais se espelhe – consideradas as especificidades de cada ente – em atitudes concretas realizadas por outros estados que se mostraram

eficientes. O Espírito Santo, por exemplo, único ente nacional a conquistar a maior nota na CAPAG, realizou uma série de mudanças que o ajudaram a alcançar esse feito. Entre elas, destacam-se a redução dos cargos de designação (medida já adotada por MG, conforme apontado pela reforma administrativa aprovada em maio de 2019), a suspensão dos concursos públicos, a redução de despesas administrativas, a revisão de todos os contratos com fornecedores, e os cortes nos gastos de custeio do estado, como combustível, energia, água e diárias.

Conclui-se, também, que o governo de Minas Gerais está sinalizando que adotará medidas visando uma melhoria de sua situação fiscal e financeira. Contudo, até o momento da publicação desse trabalho, apenas duas ações concretas foram realizadas. A primeira delas foi a criação do “Programa de Concessões de Parques Estaduais 2019-2022” que, inicialmente, será aplicada a 20 unidades de conservação do estado, visando melhorar a gestão dos parques e permitir que os recursos, antes investidos nesses parques, possam custear outras atividades do estado.

A segunda foi o lançamento do “Programa de Concessões de Rodovias”, que pretende atrair investimentos da ordem de 7 bilhões de reais, e gerar aproximadamente 9,5 mil empregos, impulsionando o desenvolvimento do estado. Além disso, Minas Gerais está tentando aderir ao Regime de Recuperação Fiscal proposto pela União, e o governo afirmou que as privatizações de estatais fazem parte do projeto de recuperação do estado que deve ser enviado à Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) no mês de maio.

Ademais, sinalizou-se a pretensão de simplificar a tributação do estado, a fim de atrair novas empresas, gerando emprego e impulsionando a economia mineira. Também deve ser adotado pelo estado o Orçamento Base Zero (OBZ), que preconiza que cada secretaria do estado pense suas despesas baseadas em entregas e nos gastos e insumos que realmente são necessários para sua realização. Dessa forma, os contratos vigentes devem ser revisados e o orçamento dividido entre aquilo que é limiar e o que é incremental, a fim de estabelecer as prioridades do governo e também para que eventuais cortes que se fizerem necessários sejam feitos de forma mais eficiente e acertada.

Por fim, percebe-se diante do estudo que a situação financeira e fiscal de Minas Gerais atualmente é crítica, mas há um leque de possibilidades e ações que

podem ser tomadas a fim de melhorar esse cenário. Contudo, é sabido que nenhuma das ações propostas são de fácil adoção, exigindo um planejamento e uma estratégia muito bem pensada e alinhada entre os poderes do estado. Isso porque diversas medidas dependem da ação do Poder Legislativo para aprovar/alterar leis e normas, e outras implicam ações administrativas, à cargo do poder Executivo.

## 6 REFERÊNCIAS

ABRUCIO. F. L.; FRANZESE. C. **Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil.** [S.]. 2007. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/242213262\\_Federalismo\\_e\\_politicas\\_publicas\\_o\\_impacto\\_das\\_relacoes\\_intergovernamentais\\_no\\_Brasil](https://www.researchgate.net/publication/242213262_Federalismo_e_politicas_publicas_o_impacto_das_relacoes_intergovernamentais_no_Brasil). Acesso em 15 ago. 2018

ALMEIDA. A. O. **Evolução e crise da dívida pública estadual.** (IPEA. Texto para discussão, 48). Brasília, DF. Nov. 1996. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=364](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=364). Acesso em 17 nov. 2018

BENTO. C. D. L. T. **Sustentabilidade fiscal do estado de Minas Gerais: uma análise dos principais indicadores fiscais e da dinâmica da dívida pública.** 2015. f. 105. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte. 2015

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 1967.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 1988.

BRASIL. **Lei complementar nº101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. 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 02 out. 2018

BRASIL. **Lei complementar nº156**, de 28 de dezembro de 2016. Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; e altera a Lei Complementar no 148, de 25 de novembro de 2014, a Lei no 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Medida Provisória no 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, a Lei no 8.727, de 5 de novembro de 1993, e a Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000. Brasília, DF, 2016a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp156.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp156.htm). Acesso em 27 nov. 2018

BRASIL. **Lei complementar nº159**, de 19 de maio de 2017. Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares no 101, de 4 de maio de 2000, e no 156, de 28 de dezembro de 2016. Brasília, DF, 2017a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp159.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp159.htm). Acesso em 03 maio. 2019

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Portaria nº89**, de 25 de abril de 1997. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 de abril de 1997. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/tesouro/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3A1740010>. Acesso em 15 mar. 2019.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Portaria nº306**, de 10 de setembro de 2012. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 set. 2012. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/portarias-ministeriais/2012/portaria-no.-306-de-10-de-setembro-de-2012/>. Acesso em 03 out. 2018.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Portaria nº501**, de 24 de novembro de 2017. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 nov. 2017b. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/portarias-ministeriais/2017/portaria-ndeg-501-de-24-de-novembro-de-2017/>. Acesso em 03 out. 2018.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Portaria nº1049**, de 13 de dezembro de 2017. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 nov. 2017c. Disponível em: [http://www.lex.com.br/legis\\_27585159\\_PORTARIA\\_N\\_1049\\_DE\\_13\\_DE\\_DEZEMBRO\\_DE\\_2017.aspx/](http://www.lex.com.br/legis_27585159_PORTARIA_N_1049_DE_13_DE_DEZEMBRO_DE_2017.aspx/). Acesso em 05 nov. 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 43**. 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. Brasília, DF, 2001. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/582604/publicacao/16433616>. Acesso em: 02 out. 2018.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de Finanças Públicas dos Entes Subnacionais**. Brasília, DF, 2016b. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Boletim+de+Finan%C3%A7as+dos+entes+subnacionais+-+Novembro+2016/3f5b1d3a-a0bd-40f8-a218-1cf44131daa8>. Acesso em: 02 out. 2018.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de Finanças Públicas dos Entes Subnacionais**. Brasília, DF, ago. 2017d. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Boletim+de+Finan%C3%A7as+dos+Entes\\_8set17/6ad83181-517a-4e31-bbe7-2305fff4949a](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Boletim+de+Finan%C3%A7as+dos+Entes_8set17/6ad83181-517a-4e31-bbe7-2305fff4949a). Acesso em: 05 mar. 2019.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de Finanças Públicas dos Entes Subnacionais**. Brasília, DF, dez. 2017e. Disponível em: <http://tesouro.gov.br/documents/10180/617267/Boletim+entes+6dez17/cffd7d36-5497-42e7-ab45-9ca0d4762d19>. Acesso em: 05 mar. 2019.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Veja o balanço dos Estados que aderiram à renegociação de dívida com União**. Brasília, DF, [2017?]a. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/veja-o-balanco-dos-estados-que-aderiram-a-renegociacao-de-divida-com-uniao-e-bndes>. Acesso em: 05 out. 2018.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim das Finanças Públicas dos Entes Subnacionais**. Brasília, DF, nov. 2018. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Boletim+de+Finan%C3%A7as+dos+Entes\\_8set17/6ad83181-517a-4e31-bbe7-2305fff4949a](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Boletim+de+Finan%C3%A7as+dos+Entes_8set17/6ad83181-517a-4e31-bbe7-2305fff4949a). Acesso em: 05 mar. 2019.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Nova metodologia da CAPAG: Principais alterações pós-Consulta Pública**. Brasília, DF, 2016c. Disponível em: <http://tesouro.gov.br/documents/10180/0/Apresenta%C3%A7%C3%A3o+da+Metodologia+Capag+P%C3%B3s+Consulta/60e53a6a-8f8e-4d13-ab8c-b52448ad1975> /. Acesso em 28 set. 2018.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Concessão de Garantia pela União**. Brasília, DF. [2017?]b. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/concessao-de-garantia-pela-uniao>. Acesso em 08 fev. 2019.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Modernização do Sistema de Garantias da União**. Brasília, DF. [2017?]c. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/sistemagarantiauniao>. Acesso em 08 fev. 2019.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro**. Relatório de Contas Anuais. Disponível em: [https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta\\_finbra/finbra\\_list.jsf](https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf). Acesso em: 10 mar. 2019.

CAPACIDADE de pagamento. [S. l.], 2012-2016. Base de dados para o cálculo da Capacidade de Pagamento (CAPAG) dos Entes Subnacionais. Documento solicitado através do Fale Conosco do Tesouro Nacional. Disponível em: [naoresponda@tesouro.gov.br](mailto:naoresponda@tesouro.gov.br). Acesso em: 17 dez. 2018.

CASTRO. H. A. **Uma investigação sobre as variáveis dos contratos de operação de crédito dos governos subnacionais**. 2016. f. 88. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte. 2016.

EM seminário sobre desafios fiscais dos Estados, Romeu Zema ressalta importância da adesão ao Plano de Recuperação Fiscal. **Agência de Minas**, Belo Horizonte, 30 abril. 2019. Disponível em: <http://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/em-seminario-sobre-desafios-fiscais-dos-estados-romeu-zema-ressalta-importancia-da-adesao-ao-plano-de-recuperacao-fiscal>. Acesso em 04 maio. 2019

FARIA. A. C. et al. Orçamento Base Zero (OBZ): um instrumento ainda utilizado. In: **XVII Congresso Brasileiro de Custos**. Belo Horizonte, MG. 03 a 05 nov. 2010. Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/818>. Acesso em 04 maio. 2019

FARIA. A. L. Recuperação fiscal de MG exige fim de aumento para servidor e privatizações. **Jornal O Tempo**, [S. l.], 30 abril. 2019. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/pol%C3%ADtica/recupera%C3%A7%C3%A3o-fiscal-de->

mg-exige-fim-de-aumento-para-servidor-e-privatiza%C3%A7%C3%B5es-1.2175392.  
Acesso em 03 maio. 2019

G1 MINAS. Romeu Zema sanciona reforma administrativa com veto à proibição de 'jetons'. **Portal G1**, Belo Horizonte. 30 maio. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/05/30/governador-sanciona-reforma-administrativa-com-veto-a-proibicao-de-jetons.ghtml>. Acesso em 01 jun. 2019.

GIACOMONI. J. **Orçamento Público**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010

GOVERNO de Minas Gerais lança novo programa de concessões de rodovias. **Agência de Minas**. Belo Horizonte. 31 maio. 2019. Disponível em: <http://agenciaminas.mg.gov.br/noticia/governo-de-minas-gerais-lanca-novo-programa-de-concessoes-de-rodovias>. Acesso em 01 jun. 2019.

GOVERNO lança Programa de Concessão de Parques Estaduais 2019-2022. **Agência de Minas**. Belo Horizonte. 11 abril. 2019. Disponível em: <http://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/governo-lanca-programa-de-concessao-de-parques-estaduais-2019-2022>. Acesso em 27 maio. 2019

HORTA. R. M. As novas tendências do federalismo e seus reflexos na Constituição brasileira de 1988. **Revista do Legislativo**. Minas Gerais, jan-mar, 1999. Disponível em: [https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes\\_assembleia/periodicas/revistas/arquivos/pdfs/25/raul25.pdf](https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/periodicas/revistas/arquivos/pdfs/25/raul25.pdf). Acesso em 30 out. 2018.

LOPREATO. F. L. C. O Endividamento dos Governos Estaduais nos anos 90. **Revista Economia e Sociedade**, v.9, n. 2. Campinas, SP, dez/2000. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643114>. Acesso em 07 nov. 2018

LOPREATO. F. L. C. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: Editora UNESP. IE - Unicamp, 2002.

LOPREATO. F. L. C. **A situação financeira dos Estados e a reforma tributária**. (IE/UNICAMP. Texto para discussão, 15), mar. 2004.

MACHADO, A. P. A receita do Espírito Santo para ser o único estado com nota A nas contas. **Revista Exame**, São Paulo, 15 nov. 2018. Ed. Abril. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/economia/a-receita-do-espírito-santo-para-ser-o-unico-estado-com-nota-a-nas-contas/>. Acesso em 04 maio. 2019.

MANSUETO diz que MG deve trazer proposta para aderir ao RRF em fevereiro. **Revista ISTOÉ**. [S. l.], 28 jan. 2019. Disponível em: <https://istoe.com.br/mansueto-diz-que-mg-deve-trazer-proposta-para-aderir-ao-rrf-em-fevereiro/>. Acesso em 03 maio. 2019.

MG está mais avançado que o RS para aderir ao regime de recuperação fiscal, diz secretário do Tesouro. **Revista GAUCHAZH**, Belo Horizonte. 01 maio. 2019. Economia. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/economia/noticia/2019/05/mg-esta-mais-avancado-que-o-rs-para-aderir-ao-regime-de-recuperacao-fiscal-diz-secretario-do-tesouro-cjv5i0xar006z01o58u9m2ayv.html>. Acesso em 03 maio. 2019

MG2. Zema deverá enviar em maio proposta de privatização de estatais à ALMG. **Portal G1**, Belo Horizonte. 30 abril. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/04/30/zema-devera-enviar-em-maio-proposta-de-privatizacao-de-estatais-a-almg.ghtml>. Acesso em 03 maio. 2019

MIGRA\_boletim. [S. l.], 2015-2017. Tabela para o cálculo da Capacidade de Pagamento (CAPAG) dos Entes Subnacionais. Documento solicitado através do Fale Conosco do Tesouro Nacional. Disponível em: [naoresponda@tesouro.gov.br](mailto:naoresponda@tesouro.gov.br). Acesso em: 17 dez. 2018.

MINAS GERAIS. Portal da Transparência. **Contratos Vigentes - Dívida Pública Fundada Estadual**. Disponível em: <http://transparencia.mg.gov.br/divida-publica/gestao-da-divida>. Acesso em 01 mar. 2019

MORA, M. **Federalismo e dívida estadual no Brasil**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (IPEA. Texto para discussão, 866). Rio de Janeiro, março, 2002.

OLIVEIRA, F. A. **Teorias da Federação e do Federalismo Fiscal: o caso brasileiro**. (FJP. Texto para discussão, 43). Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, dez, 2007.

OLIVEIRA, F. A. **Economia e política das Finanças Públicas no Brasil: um guia de leitura**. Editora Hucitec. São Paulo, 2009

OLIVEIRA, F. A.; GONTIJO, C. **A dívida pública do estado de Minas Gerais (1994-2011): a renegociação necessária**. Edição: Fabrício Augusto de Oliveira. Belo Horizonte, 2012. Disponível em: [https://plataformapoliticasocial2.files.wordpress.com/2014/10/livro\\_divida\\_publica\\_mg\\_final\\_mod21.pdf](https://plataformapoliticasocial2.files.wordpress.com/2014/10/livro_divida_publica_mg_final_mod21.pdf). Acesso em 19 nov. 2018

PELLEGRINI, J. A. **A nova metodologia de cálculo da capacidade de pagamento dos estados e municípios**. Instituição Fiscal Independente. Nota técnica 13. Brasília: Senado Federal. 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/nota-tecnica-no-13-a-nova-metodologia-de-calculo-da-capacidade-de-pagamento-dos-estados-e-municipios-dez-2017>. Acesso em 06 maio. 2019.

REAL, M. C. F. **A renegociação da dívida de minas gerais com a união: uma análise por meio da projeção de cenários**. 2016. f. 89. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2016.

REDAÇÃO. Romeu Zema promete que vai simplificar tributação do Estado. **Jornal O Tempo**, [S. l.], 30 mar. 2019. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/pol%C3%ADtica/romeu-zema-promete-que-vai-simplificar-tributa%C3%A7%C3%A3o-do-estado-1.2156860>. Acesso em 16 mai. 2019.

REZENDE, F. **Finanças Públicas**. 2. ed. 8. reimpr. São Paulo: Atlas, 2012.

RIANI, F.; ANDRADE, S. M. M. Evolução recente e a renegociação da dívida pública do estado de Minas Gerais. In: **X SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA**. Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG. 2002. Disponível em: <https://econpapers.repec.org/bookchap/cdpdiam02/200226.htm>. Acesso em 18 nov. 2018

RIANI, F.; ALBUQUERQUE, C. M. P. **Dívida pública do Estado de Minas Gerais: renegociação não resolveu o problema**. Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG. 2010. Disponível em:

[http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario\\_diamantina/2010/D10A017.pdf](http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2010/D10A017.pdf).

Acesso em 18 nov. 2018

VARGAS, N. C. **Estados no Brasil e o controle fiscal e financeiro pela União no pós-real**. Campinas: Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, 2006.

VERGOLINO, J. R. O. Federalismo e autonomia fiscal dos governos estaduais no Brasil: Notas sobre o período recente (1990-2010). (IPEA. Texto para Discussão, 1908). Brasília, DF. 2013. Disponível em <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/121568/1/778724794.pdf>. Acesso em 06 set. 2018