

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Matheus Eduardo Braga Lopes Bragança Silva

REGRAS FISCAIS PARA ENTES SUBNACIONAIS:
ANÁLISE DOS RESULTADOS DE MINAS GERAIS DE 2001 A 2021

Belo Horizonte

2022

Matheus Eduardo Braga Lopes Bragança Silva

REGRAS FISCAIS PARA ENTES SUBNACIONAIS:
ANÁLISE DOS RESULTADOS DE MINAS GERAIS DE 2001 A 2021

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

Orientador: Lúcio Otávio Seixas Barbosa

Belo Horizonte
2022

S586r Silva, Matheus Eduardo Braga Lopes Bragança.
Regras fiscais para entes subnacionais [manuscrito] : análise dos resultados de Minas Gerais de 2001 a 2021 / Matheus Eduardo Braga Lopes Bragança Silva. – 2022.
[8], 75 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Especialização em em Gestão Financeira e Orçamentária no Setor Público) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2022.

Orientador: Lúcio Otávio Seixas Barbosa

Bibliografia: f. 73-75

1. Orçamento Público – Minas Gerais. 2. Despesa Pública – Minas Gerais. 3. Responsabilidade Fiscal – Minas Gerais. I. Barbosa, Lúcio Otávio Seixas Barbosa. II. Título.

CDU 336.12

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao professor Lúcio, meu orientador, pela paciência e por acreditar no sucesso deste trabalho.

Ao Wesley pelo apoio e motivação que fizeram com que o processo fosse mais leve e possível.

A minha mãe, Laura, por sempre estar com as mãos estendidas para me ajudar.

À Fundação João Pinheiro, aos meus professores e aos meus colegas, pela oportunidade de aprendizado e pelo compartilhamento das angústias e surpresas que se tornaram comuns durante esses quase três anos de curso.

RESUMO

O presente trabalho propôs realizar um estudo referente às regras fiscais aplicadas aos governos, com foco nos entes subnacionais. Para isso, foi feito levantamento dos conceitos mais consolidados, bem como de experiências já observadas em outros países. As regras fiscais podem ter aplicação tanto do lado das despesas e dívidas quanto das receitas, e são importantes instrumentos que limitam a atuação de governos e proporcionam maior estabilidade fiscal em certa localidade. No caso brasileiro, as regras fiscais previstas para entes subnacionais estão, em sua maioria, compiladas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRF) e na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), motivo pelo qual se adotou como período analisado do trabalho os anos compreendidos entre 2001, ano em que a referida lei teve sua aplicação iniciada, e 2021. As análises feitas pelo trabalho se referem aos dados coletados do estado de Minas Gerais, no período citado, e tem o intuito de verificar a aplicação das principais regras. Dentre os resultados encontrados, destacam-se anos em que houve descumprimento para as regras de limite de despesas com pessoal e encargos, e de meta para resultado primário. Por outro lado, a regra de ouro e o limite para realizar operações de crédito foram cumpridas durante todo o período.

ABSTRACT

The main objective of this essay was to present and review the most applicable government fiscal rules, with focus on subnational entities. To achieve that, a study of the most solid concepts in the field was made, as well as an observation on how the described rules are applied in other countries. Fiscal rules may apply to debts as well as incomes and are important instruments to limit government acting and to promote greater fiscal stability in a certain location. In Brazil specifically, fiscal rules applied to subnational entities are, at their most, described in Constitution of 1988 and in the Brazilian Fiscal Responsibility Law (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) the latter first applied in 2001. For this reason, the analysis encompasses the period from 2001 to 2021. The chosen location of study was the state of Minas Gerais, with the purpose of verifying how these rules are being applied in this specific area and, in other words, whether they are being followed or not.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Variação anual do PIB, Brasil e Minas Gerais, de 2001 a 2021	46
Gráfico 2 - Operações de Crédito contratadas e Despesas de Capital empenhada, Minas Gerais, 2002 a 2021, R\$ bilhões correntes	48
Gráfico 3 - Relação dos valores de Operações de Crédito pela RLC (LOC/RCL) e Limite previsto em legislação, Minas Gerais, 3º quad. 2002 a 2º quad. 2021, %.....	49
Gráfico 4 - Relação da Dívida Consolidada Líquida pela RLC e Limite previsto em legislação, Minas Gerais, 2001 a 2021	51
Gráfico 5 - DCL e RLC, Minas Gerais, 3º quad. 2000 a 2º quad. 2021, R\$ bilhões .	52
Gráfico 6 - Meta de superávit primário prevista na LDO e valores apurados, Minas Gerais, por ano, 2004 a 2021, R\$ bilhões correntes.....	53
Gráfico 7 - Relação da Despesa Líquida de Pessoal pela RCL (DLP/RCL), Limite Prudencial (LP) e Limite Final (LF), Minas Gerais, 3º quad. 2000 a 2. quad. 2021, %	60
Gráfico 8 - Despesa Líquida de Pessoal e RCL, Minas Gerais, 3º quad. 2000 a 2º quad. 2021, R\$ bilhões correntes	61
Gráfico 9 - Relação da Despesa Líquida de Pessoal pela RCL (DLP/RCL), Limite de Alerta (LA), Limite Prudencial (LP) e Limite Final (LF) previstos na LDO, Minas Gerais, 3º quad. 2001 a 2º quad. 2021	64

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Saldo anual da Regra de Ouro, Minas Gerais, 2002 a 2021, R\$ correntes	47
Tabela 2 - Receita prevista e realizada, e meta prevista e realizada, Minas Gerais, 2004 e 2021, R\$ correntes.....	55
Tabela 3 - Relação Receita e Despesa realizada/ prevista da LDO, Minas Gerais, por ano de descumprimento da meta, %.....	56

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	REGRAS FISCAIS PARA ENTES SUBNACIONAIS NO MUNDO	14
	2.1 O que são regras fiscais?	15
	2.2 Principais regras fiscais para entes subnacionais	17
	2.3 Aspectos relevantes para implementação de regras fiscais em entes subnacionais	19
	2.4 Como as regras fiscais são aplicadas em outros países	25
3	REGRAS FISCAIS PARA ESTADOS E MUNICÍPIOS BRASILEIROS	29
	3.1 Regras Fiscais para entes subnacionais brasileiros	33
	3.1.1 Limite de despesas com pessoal	33
	3.1.2 Limite da dívida consolidada líquida	35
	3.1.3 Limite para operações de crédito	36
	3.1.4 Limites para concessão de garantia em operações de crédito	37
	3.1.5 Regra de ouro	37
	3.1.6 Geração de despesas da Seguridade Social	37
	3.1.7 Meta de resultado primário	38
	3.1.8 Geração de despesa obrigatória	38
	3.1.9 Renúncia de receitas	38
4	METODOLOGIA	39
5	ANÁLISE DE DADOS	42
	5.1 Análise das regras fiscais	42
	5.2 Análise dos dados de Minas Gerais	45
	5.2.1 Regra de Ouro	47
	5.2.2 Limite para operações de crédito	49
	5.2.3 Limite da Dívida Consolidada Líquida	50
	5.2.4 Meta de resultado primário	53
	5.2.5 Limite de despesas com pessoal	59
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	67

1 INTRODUÇÃO

Para realizar políticas públicas e prestar serviços à população, os governos dependem da arrecadação de receitas para financiar suas despesas. A maior parte dessas receitas é proveniente de tributos, incidentes no processo produtivo, no fluxo de rendas e no estoque de riqueza da sociedade. A contrapartida à renda auferida pelo setor público é a provisão de serviços públicos, destacando-se os serviços de educação, saúde e segurança. Adicionalmente, fazem parte também das receitas aquelas provenientes de empréstimos; e das despesas, aquelas para pagamento dos serviços e amortização das dívidas.

A gestão fiscal dos governos engloba tanto o lado da receita quanto da despesa. O equilíbrio fiscal intertemporal é tido como uma condição necessária para a estabilidade do regime macroeconômico. Nesse contexto, de modo a restringir condutas oportunistas dos governantes, é comum criar-se arcabouços legais que limitem a atuação dos governos, instituindo obrigações e sanções em casos de descumprimentos.

As regras fiscais são formas de delimitar a atuação dos governos no que se refere principalmente aos gastos públicos e estão disseminadas por boa parte dos países. Além disso, apesar de serem mais conhecidas quando aplicadas aos entes nacionais, as regras fiscais também são amplamente utilizadas para os entes subnacionais, sejam eles em níveis locais ou regionais.

O presente trabalho tem por objetivo avaliar o cumprimento das regras fiscais pelos governos estaduais. Para tanto, foi levantada a legislação aplicável a essa esfera de governo. A fim de restringir o escopo do estudo, selecionou-se o estado de Minas Gerais, compreendendo os resultados fiscais entre 2001 e 2021.

O período escolhido tem relação direta com a publicação da Lei Complementar nº 101, de 04 maio de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A lei é atualmente a principal legislação no âmbito da criação de regras de responsabilidade fiscal dos governos, e a sua publicação veio consolidar um movimento iniciado com a Constituição da República Federativa de 1998 (CRF) que intensificou as discussões sobre gestão fiscal na Administração Pública.

Para construir o trabalho foram utilizadas referências teóricas brasileiras e internacionais, em sua maioria de estudos publicados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento

Econômico (OCDE). Além disso, para buscar os dados e informações necessárias sobre o estado de Minas Gerais, foram utilizados os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF), os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) e os relatórios anexos das Leis de Diretrizes Orçamentárias.

O trabalho está organizado em seis capítulos, sendo o primeiro esta introdução. O segundo apresenta as regras fiscais para entes subnacionais, seus conceitos, categorizações e a aplicação de regras fiscais em entes subnacionais de outros governos. O terceiro capítulo contextualiza a realidade brasileira e apresenta as regras fiscais para entes subnacionais no âmbito nacional. O quarto expõe a metodologia utilizada para levantar os dados do estado de Minas Gerais no período analisado. Já o quinto capítulo analisa os dados, apresentando os resultados encontrados, principalmente, nos casos em que ocorreu descumprimento de alguma regra fiscal. O sexto tece as considerações finais.

2 REGRAS FISCAIS PARA ENTES SUBNACIONAIS NO MUNDO

Este capítulo tem o intuito de introduzir os conceitos sobre controles do orçamento público nos entes subnacionais, descrever e discutir as regras fiscais (RF) mais comuns encontradas ao redor do mundo. Para isso, também se faz necessário entender qual o lugar das RF dentro do espectro de controle dos gastos públicos. Esses controles se tornaram mais comuns no século passado e são consequência da consolidação das práticas orçamentárias como instrumento para gestão da arrecadação e gastos públicos, tendo o objetivo de evitar resultados fiscais negativos ou insustentáveis.

Conforme descrito por Eyraud *et al.* (2020), no caso dos entes subnacionais, as formas de controles surgem de arranjos institucionais e estão estritamente ligadas ao grau de autonomia dos entes. Dentro do espectro apresentado pelo autor, são descritas quatro formas de controle: controle direto do governo central, regras fiscais, arranjos cooperativos e disciplina de mercado puro.

Os controles diretos exercidos pelo governo central ou controles administrativos são os que proporcionam menor autonomia e podem ser exemplificados por meio da definição e da revisão dos tetos anuais da dívida subnacional, bem como a regulamentação do tipo de empréstimo permitido. As regras fiscais e arranjos cooperativos se encontram nas formas intermediárias, e a forma com maior autonomia é a disciplina de mercado. Neste caso, a confiança do mercado rege as restrições impostas, ou seja, os governos são autônomos para realizar suas políticas fiscais.

As regras fiscais, conforme citado, são menos restritivas do que o controle direto dos governos nacionais. Segundo Lledó *et al.* (2017), elas impõem restrições duradouras à política fiscal e podem ser definidas como limites numéricos fixos sobre variáveis fiscais fixadas na legislação e vinculativas por, pelo menos, três anos. As RF podem ser autoimpostas pelos governos locais, determinadas pelo governo central ou negociadas entre os diferentes níveis de governo. Nos Estados Unidos, por exemplo, os estados possuem total autonomia para impor suas regras. Já no Brasil, por outro lado, a LRF determinou um arcabouço de regras para orientar e promover disciplina fiscal em todos os níveis de governo, estabelecendo limites numéricos para gastos com pessoal e dívida, dentre outras normas.

Na próxima seção, apresenta-se uma revisão teórica sobre as regras fiscais, com foco nos entes subnacionais.

2.1 O que são regras fiscais?

Segundo Vammalle e Bambalaite (2021), as regras fiscais são normativas constitucionais, legislativas, regulatórias ou outras regras administrativas que limitam, direta ou indiretamente, a autonomia financeira dos governos. As RF são comumente consideradas meios para garantir a disciplina fiscal. Tais regras e controles são adotados em vários países e usualmente se balizam na recomendação da literatura econômica convencional. As indicações e orientações de organizações internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), por exemplo, também são normalmente utilizadas, pois se configuram como contrapartida às linhas de crédito oferecidas.

Importante ressaltar que as regras fiscais não se limitam aos entes centrais, contemplando também os entes subnacionais (estados e municípios, no caso brasileiro). Para as autoras, no caso específico dos entes subnacionais, as RF também são utilizadas como instrumento para garantir a coordenação dos níveis de déficit e dívida entre os níveis de governo. Isso se torna importante considerando que as tomadas de decisões dos governos subnacionais podem afetar a estabilidade econômica geral. Nesses casos, as regras fiscais têm sua origem e derivação em legislações prévias, responsáveis pela definição e controle de programas de auxílio centrais, cujo objetivo principal é fornecer assistência aos entes da federação que se encontram em situação de graves desequilíbrios fiscais. Os auxílios necessários do governo central se devem à possível má gestão das finanças subnacionais, o que pode acarretar custos econômicos e sociais não apenas para o ente local, mas também para o país como um todo, afetando outras regiões em que a crise não era presente.

O trabalho de Eyraud *et al.* (2020) destaca o desafio de se controlar as finanças de governos subnacionais, principalmente em países onde existem descentralizações associadas tanto às receitas quanto às despesas. Se, por um lado, existem aspectos positivos na descentralização da competência pela arrecadação e prestação de serviços, por outro, o clientelismo e as falhas de governança também costumam prevalecer no nível local. Além disso, geralmente as atribuições das despesas não são claras, o que atrelado aos sistemas de gestão fiscal mais frágeis,

tornam o controle mais difícil.

Para mitigar o risco fiscal, muitos países recorrem a uma extensa legislação e arranjos institucionais para restringir a discricionariedade dos governos regionais. Essas regras são mais encontradas em países desenvolvidos ou em desenvolvimento, visando garantir a consistência das políticas fiscais em diferentes níveis de governo e impor a disciplina fiscal.

Apesar desse arcabouço legal, bem como arranjo institucional estarem presentes em muitos países, não existe uma estrutura padronizada que deve ser seguida e, quando há, elas não consideram as especificidades do pacto federativo de cada local. Dessa forma, mesmo existindo vasta literatura descritiva sobre o assunto, não há consensos acerca dos arranjos e regras a serem adotados pelos governos subnacionais.

As regras fiscais têm por objetivo principal garantir a disciplina fiscal. No entanto, essa disciplina pode ser mais específica, isto é, as RF para os entes subnacionais possuem por objetivo evitar que o “viés do déficit” ocorra de forma excessiva. O viés seria uma tendência dos governos incorrerem em déficits excessivos. Apesar da possibilidade dele estar presente em qualquer nível de governo, o risco é considerado maior nas esferas locais, dado que, nesses cenários, a possível influência por fatores políticos se destaca em uma ampla gama de situações. (EYRAUD *et al.*, 2020).

Os riscos da descentralização podem ser observados a partir de dois pontos, a saber: a restrição orçamentária não-rígida e o problema comum de rateio. O primeiro é derivado do excesso de autonomia e flexibilidade para aplicação dos recursos, como o controle do sistema financeiro local para realização de transações com preços abaixo do mercado, a utilização de transferências para compensar insuficiência de recursos, ou o atraso de pagamentos. Já o segundo ponto aborda a questão da base tributária local ser pequena e, por isso, depender das transferências de entes de níveis mais elevados. Este fato pode fazer com o que os governantes locais não internalizem os custos totais, já que as receitas são compartilhadas com outras regiões, passando a gastar excessivamente.

Dessa forma, um dos objetivos das regras fiscais está centrado em mitigar a grande discricionariedade dos governos locais, evitando o viés do déficit. Outro ponto seria melhorar a coordenação entre os níveis de governo, facilitando o alcance de metas e objetivos fiscais supranacionais e distribuindo os esforços.

2.2 Principais regras fiscais para entes subnacionais

O principal foco das regras fiscais, para além de seus objetivos secundários, está em promover a sustentabilidade fiscal, o que recai, em sua maioria, sob a responsabilidade dos governos nacionais. Por outro lado, caso não receba auxílio do ente central, os governos subnacionais, quando estão com dificuldades financeiras, podem sofrer grandes impactos, já que não emitem moeda. Nesses casos, as consequências também são relevantes para os governos seguintes. Nesse arranjo, a regra fiscal pode evitar que governos regionais tomem ações “irresponsáveis” - ação preventiva -, bem como possibilitar a correção de desequilíbrios insustentáveis em longo prazo - ação corretiva. Nesta seção, serão descritas regras fiscais mais frequentemente utilizadas para entes subnacionais e os seus conceitos definidores. Para um adequado entendimento, se faz importante introdução breve de alguns conceitos básicos acerca do orçamento público.

1. Receita Pública¹: é o recurso que o governo dispõe para manter sua estrutura e oferecer políticas públicas - bens e serviços à sociedade. Para isso, arrecada-se dinheiro por meio de impostos, aluguéis e venda de bens, prestação de alguns serviços, venda títulos do tesouro, entre outros.

2. Despesa Pública²: já a despesa pública é a aplicação, por meio de serviços prestados à sociedade ou para a realização de investimentos, do recurso que foi arrecadado.

3. Receita Corrente³: são os recursos oriundos da competência de tributar e que ingressam nos cofres para financiar, a princípio, as despesas correntes. É a receita que se esgota dentro do período anual.

¹ Receita Pública. *In*: PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2022. Disponível em: <<https://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/execucao-receita-publica>>. Acesso em: 15/04/2022.

² Despesa Pública. *In*: PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2022. Disponível em: <<https://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/execucao-despesa-publica>>. Acesso em: 15/04/2022.

³ Receita Corrente. *In*: PORTAL DA TRANSPARÊNCIA GRACILIANO RAMOS. Maceió: Controladoria Geral do Estado de Alagoas, 2022. Disponível em: <<http://transparencia.al.gov.br/portal/glossario/r>>. Acesso em: 15/04/2022.

4. Despesa Corrente⁴: gastos realizados pela Administração Pública destinados a promover a execução e a manutenção das ações governamentais.

5. Orçamento Corrente: é a composição entre a receita e a despesa corrente.

6. Orçamento Plurianual⁵: por meio de um instrumento de gestão governamental, é o planejamento de médio prazo. No Brasil, o orçamento plurianual é previsto na Constituição e tem duração de quatro anos. Nele constam os atributos das políticas públicas, como metas físicas e financeiras, públicos-alvo, dentre outros.

Segundo Vammalle e Bambalaite (2021), são quatro os tipos normalmente empregados de regras: objetivos de saldo ou de equilíbrio orçamentário; limites de despesas; empréstimos e regras de dívida; e limitação tributária. As regras de objetivos de equilíbrio orçamentário ou saldo orçamentário - também conhecidas como regras do déficit -, são normativas constitucionais, legislativos e/ou regulatórios que impelem, direta ou indiretamente, um ente a atingir ou tentar alcançar um orçamento corrente equilibrado (operacional), auxiliando no estabelecimento de metas de déficit que se aproximem de zero, bem como de metas de despesa agregada que estejam, de alguma forma, relacionadas às receitas. Ou seja, a implementação da regra tem por objetivo final o equilíbrio do orçamento, de forma que as despesas sejam, ou estejam em progressiva tendência a se tornar, menores ou com valor equivalente às receitas.

Os objetivos do saldo orçamentário podem ser aplicados a um ente individualmente ou ao saldo agregado de todos os entes. Neste último caso, é necessário um mecanismo para autorizar o déficit e gerenciar os saldos entre os entes.

As regras de limites de despesa são normativas constitucionais, legislativos, regulatórios ou outras regras administrativas que, direta ou indiretamente, restringem o nível das despesas de um ente. Dentre outros aspectos, essas regras podem levar em consideração indicadores demográficos e econômicos (população e inflação, por

⁴ Despesa Corrente. *In*: PORTAL DA TRANSPARÊNCIA GRACILIANO RAMOS. Maceió: Controladoria Geral do Estado de Alagoas, 2022. Disponível em: <<http://transparencia.al.gov.br/portal/glossario/d>>. Acesso em: 15/04/2022.

⁵ Orçamento Plurianual. *In*: SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DE GOIÁS. Goiânia, 2022. Disponível em: <<https://www.economia.go.gov.br/planejamento/plano-plurianual.html>>. Acesso em: 15/04/2022.

exemplo), incluir limite para crescimento da despesa, ou até mesmo criar mecanismos para vincular o nível da despesa (por exemplo, a necessidade de um referendo para aprovar o crescimento de uma despesa).

As autoras ressaltam que, apesar do orçamento anual ou plurianual ser aprovado limitando as despesas, não se pode considerá-lo como uma regra fiscal de limite, já que não necessariamente o nível da despesa é definido por uma restrição legal (como um teto de crescimento em comparação ao ano anterior, por exemplo).

As regras de empréstimos e dívidas são normativas constitucionais, legislativos, regulatórios ou outras regras administrativas que, direta ou indiretamente, limitam o quantitativo de recurso que pode ser emprestado a um ente e sua finalidade. Essas regras podem proibir a tomada de empréstimos, requerer autorização do governo central para obtê-los, ou obrigar que os governos subnacionais só demandem empréstimos da instância central. Existem também outras regras aos entes subnacionais, como a vedação a empréstimos em moeda estrangeira. As regras de empréstimos podem ser aplicadas aos entes individualmente ou em conjunto.

As limitações tributárias têm objetivos distintos das demais regras já abordadas, já que elas não visam diretamente garantir a sustentabilidade fiscal dos governos subnacionais. De forma particular, elas são definições de alíquotas mínimas para evitar a competição tributária entre os entes subnacionais ou alíquotas máximas para evitar competir nas bases tributárias com o governo central e onerar os contribuintes.

Em muitos países as regulamentações nacionais proíbem os governos subnacionais de cobrar impostos específicos. Destacam-se, inclusive, situações nas quais as definições das taxas e bases são competências do governo central ou definidas em legislação supralocal, por incapacidade dos entes locais.

Além dos tipos de regras fiscais, é importante conhecer os aspectos relevantes para que uma regra seja implantada em determinado ente subnacional, assunto a ser abordado na seção seguinte.

2.3 Aspectos relevantes para implementação de regras fiscais em entes subnacionais

Na introdução deste capítulo foi apresentado como as restrições às finanças

regionais podem ser classificadas conforme o grau de autonomia. Agora, levando em consideração as regras fiscais, serão tratados outros pontos importantes para sua implantação.

O trabalho de Eyraud *et al.* (2020), baseado em experiências internacionais e em estudos fornecidos pelo FMI, resume alguns aspectos que podem delimitar o desenho das regras: alcance da regra, dificuldade em desenhar regras subnacionais, escolha da regra, flexibilidade de resposta ao ciclo e a calibração das regras.

O alcance da regra às finanças dos governos locais é restringido por diversos arranjos institucionais, que focam em limitações numéricas, duradouras e se aplicam amplamente no orçamento, como objetivos de equilíbrio e limitação para despesas. As regras fiscais são mais flexíveis do que os controles diretos de impostos do governo central, mas são mais rígidas do que os mecanismos do mercado.

Existe também uma dificuldade em desenhar regras subnacionais, já que os padrões apresentados para os governos nacionais usualmente podem não ser transpostos diretamente aos governos regionais. Outro desafio também apresentado está na tentativa de focar em dois objetivos que podem ser conflitantes, quais sejam, serem regras mais rígidas e vinculativas do que as regras nacionais, e, por outro lado, serem flexíveis para que os governos consigam ter mais autonomia para aplicação dos recursos de acordo com a necessidade da população, já que este é um benefício da descentralização.

Outro aspecto importante é a escolha da regra, já que as regras locais devem observar as necessidades e contextos da região para serem aplicadas, não sendo possível propor uma norma perfeita. Uma que proíbe déficit, por exemplo, pode não proibir empréstimos para investimento e assim deixar de garantir a sua efetividade. Não obstante, uma solução seria impor uma combinação de regras, como a de equilíbrio orçamentário com um teto de despesas correntes, de modo a coibir o endividamento, mas possibilitar investimentos.

Também é relevante observar qual é a flexibilidade da regra em dar resposta aos ciclos. Muitos são os momentos em que ocorrem crises econômicas e que de alguma forma os governos necessitam dar respostas. Para os governos subnacionais, principalmente pela complexidade e rigidez da sua composição fiscal, existe grande dificuldade em dar resposta aos ciclos. Por exemplo, regras de equilíbrio podem não ser alcançadas ou limites de despesas podem ser inviáveis, não só pela rigidez citada, mas também por não imporem requisitos sobre a arrecadação das receitas. Uma

possibilidade que deixaria os governos locais resguardados a esses momentos de mudanças nos rumos econômicos poderia ser a combinação de regras de saldo orçamentário com um fundo para momentos de crise.

A calibração de regras subnacionais também é uma estratégia que deve ser utilizada, considerando sua necessidade de ser adaptada ao contexto regional, começando, por exemplo, pelas restrições ao empréstimo e pagamento do serviço da dívida. Os limites ao pagamento são mais comuns e levam, por consequência, à restrição do valor máximo da dívida que pode ser contraída, já que o serviço da dívida é proporcional ao valor da dívida pendente.

Além dos aspectos apresentados, outro fator importante a observar é a complexidade que a atuação do Estado pode ter, já que as políticas públicas, em muitos casos, asseguram direitos para a população atual, possibilitam melhores condições para as populações futuras, ou até mesmo corrigem falhas apresentadas no passado. Ter esse olhar é relevante para entender quais regras devem ser mais rígidas e quais podem até nem fazer sentido em certo local.

Um bom exemplo para isso é o endividamento. No geral, o endividamento é visto como algo ruim, mas nem sempre o será. Se de um lado pode parecer mais claro que, na maioria das vezes, é desvantagem contrair empréstimos para cobrir despesas correntes, por outro, caso seja para despesas com investimentos, não necessariamente o empréstimo será prejudicial. Para realizar essa análise, é necessário observar alguns aspectos.

O princípio da tributação de benefícios, em que os cidadãos que se beneficiam pelos serviços do governo devem pagar por eles, deixa mais claro que as despesas correntes devem ser financiadas pelas receitas correntes. Neste caso, recorrer a empréstimos implicaria um compromisso para as gerações futuras em pagar impostos pelos serviços da dívida gerada pela geração atual.

Já no caso das despesas de capital, a análise não é tão simples. Os investimentos pelos entes subnacionais são muito grandes. Dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (OCDE, 2016a) mostram que para os países membros dois terços do investimento é realizado pelos governos subnacionais. A utilização dos próprios impostos para financiamento de investimentos seria inexecutável, considerando a grande probabilidade de cortes e ajustes nas despesas correntes para viabilizar o financiamento. Além disso, há o conflito de

gerações, considerando que a população atual arcaria com todos os custos de serviços que também seriam desfrutados pelas gerações futuras.

Outra alternativa para o financiamento dos investimentos seria a utilização de transferências do governo nacional. No entanto, tendo como premissa que os projetos locais não levariam benefícios a outras regiões, um dos problemas de se utilizar das transferências está no simples fato de os governos locais entenderem melhor suas necessidades e os benefícios localizados terem seus custos compartilhados com outras regiões. Ressalta-se também que, em regra, essas transferências seriam voluntárias ou discricionárias e, neste caso, suscetíveis a interferências políticas. Outro problema que pode ser apresentado é a probabilidade de os governantes locais aumentarem suas necessidades para conseguir mais financiamentos, considerando que outras localidades também estão competindo pelo mesmo recurso. (BOADWAY e EYRAUD, 2018).

Já uma última opção seria contrair empréstimos pelos governos locais. Neste caso, os custos seriam compartilhados entre gerações e garantiriam que apenas a população daquela região arcaria com serviços, dois problemas apresentados nas outras alternativas.

Outra opção de empréstimos seria para a estabilização econômica, em momentos em que as receitas diminuem. Nesses casos, tanto para choques simétricos quanto assimétricos (afetam os entes subnacionais de forma igual ou desigual, respectivamente), a alternativa de se deixar a estabilização para o nível nacional apresenta mais benefícios, já que a tendência é de que se consigam empréstimos mais eficientes e baratos, além de possuírem uma base tributária maior.

Por último, outra categoria de empréstimo subnacional que pode não gerar o benefício esperado é aquele tomado para apoiar a competição entre as regiões. Isto acontece quando são concedidos incentivos para atrair empresas ou residentes ricos. Esses incentivos podem ser tão grandes que geram uma redução de receitas para o ente. No Brasil, é muito comum observar essa competição entre estados e municípios no momento de implantação de uma grande empresa, com investimentos vultosos e potencial geração de empregos. Geralmente são concedidos benefícios sem um estudo aprofundado dos seus impactos.

Como observado, as regras devem considerar a atuação do Estado para serem implantadas. Além disso, muitas das vezes uma regra individualmente pode não trazer o efeito esperado. Assim, outro ponto a ser observado é qual a estrutura

das regras fiscais de uma localidade. Nesse caso, já está mais consolidado o consenso de que seria ideal a combinação da regra de âncora fiscal com regras operacionais. A regra de âncora fiscal mais comum é o limite para a relação dívida/PIB e remete à sustentabilidade das finanças públicas em longo prazo. Já a regra operacional busca uma ligação mais próxima do controle direto do governo no curto prazo, por exemplo, um limite às despesas totais. No entanto, essa combinação pode não ser facilmente transposta para os governos subnacionais (exceção de países federais altamente descentralizados, por exemplo, os Estados Unidos), já que a dívida não consegue desempenhar um papel de âncora, pelo fato de terem dificuldades em tomar empréstimos, bem como pela possibilidade de receberem apoio de governos superiores. (EYRAUD *et al.*, 2018)

A seleção de regras fiscais também deve observar algumas características do ambiente. A primeira é a probabilidade maior dos entes subnacionais incorrerem em déficits, conforme já exposto. Dessa forma, as regras costumam ser mais rígidas quanto aos resultados orçamentários. Outra questão é a composição de orçamento mais engessado, com grande presença de rigidez de despesas (por exemplo, mínimos para gastos com educação, saúde e proteção social), ao mesmo tempo em que possuem bases de receitas pequenas e pouca autonomia para alterar a tributação (OCDE, 2016a). Com isso, existe uma dificuldade maior no cumprimento das regras. Um terceiro aspecto a ser observado é a restrição maior na temporalidade da divulgação de dados, fazendo com que o atraso ou menor frequência para se obter informações fiscais inviabilizem a aplicação de alguma regra. Outra consideração importante é deixar que as regras a serem impostas não retirem parte da flexibilidade na aplicação dos recursos pelos entes subnacionais, tendo como consideração de que existe ganho de eficiência na descentralização das políticas públicas. Por último, deve-se também levar em consideração as estruturas constitucionais na relação entre os diferentes níveis de governo que regem o país, tanto para criação e imposição das regras quanto para verificar quais seriam as regras aplicáveis.

Essas características do ambiente são importantes para avaliar de que forma as regras fiscais podem ao mesmo tempo ser mais vinculativas, já que existe uma tendência maior dos entes subnacionais serem deficitários, mas permitindo certa flexibilidade, já que os orçamentos se apresentam mais rígidos. Esse dilema não é simples de ser superado, mas existem saídas para combinação de regras que garantam o equilíbrio. Por exemplo, muitos estados dos Estados Unidos possuem

fundos para momentos de crise, que acumulam recursos em períodos de maior receita e ajudam a suavizar o impacto quando a receita for menor, sem necessidade de corte de gastos.

Além de observar a característica da regra fiscal, outra discussão relevante é se as regras deveriam ser semelhantes ou não para entes subnacionais distintos. Para se apresentar argumentos a favor da uniformização, é necessário um sistema de transferências para equalizar as distorções. Segundo Boadway e Shah (2007), as transferências de equalização que fornecem recursos de compensação para governos subnacionais com capacidade de receita abaixo da média e necessidades de despesas acima da média podem corrigir parcialmente essas disparidades. Um exemplo seria o ente central que realiza transferências proporcionalmente maiores para entes regionais que possuem arrecadação menor per capita. Dessa forma, existiria uma disponibilidade de recursos mais justa entre os diferentes entes.

Além do argumento da justiça, a uniformidade da regra também possui benefícios relacionados aos custos. Uma dessas vantagens é eliminar os custos econômicos que surgem da diferenciação muito grande entre as metas fiscais. Por exemplo, limita a competição fiscal prejudicial, que pode ocorrer quando os entes realizam uma corrida nociva estabelecendo tetos fiscais insustentáveis. Outra vantagem seria a diminuição de custos para coordenar e monitorar o cumprimento das regras pelo governo nacional, por exemplo. Quando as regras são diferentes entre os entes subnacionais, os governos se reúnem regularmente com o governo central para coordenar políticas e discutir as responsabilidades compartilhadas.

Por outro lado, são três os argumentos a favor da diferenciação de regras para entes subnacionais. O primeiro deles é a maior aderência às características diferentes dos entes, já que nem sempre o modelo uniforme atrelado à compensação vai conseguir diminuir as disparidades. Dessa forma, considerar regras diferentes para municípios que possuem tamanhos muito distintos ou regiões que possuem grande receita proveniente a uma atividade específica (royalties de petróleo, por exemplo) pode ser mais justo, já que a capacidade de cada ente em cumprir determinada regra também é muito diferente. Por exemplo, no Vietnã, as cidades de Ho Chi Minh e Hanói têm limites de empréstimos diferenciados de 150% e 100% de seus orçamentos de capital, respectivamente, enquanto o limite é mais restrito para todos os outros municípios (30%), já que o potencial de arrecadação de receitas naquelas cidades é muito maior e há maior capacidade de se alcançar o equilíbrio fiscal. Outra vantagem

da diferenciação está ligada nas preferências também muito heterogêneas entre as regiões. Com isso, a adaptação de políticas públicas e fiscais às preferências locais podem ter ganhos de “eficiência alocativa”. O terceiro benefício é que a diferenciação promove a apropriação, com os governos subnacionais sendo responsáveis por seus próprios alvos de políticas. Isso pode tornar as regras mais confiáveis e aumentar a probabilidade de que os governos subnacionais cumpram uma regra uma vez que ela seja estabelecida. No entanto, permitir que os governos subnacionais imponham suas próprias regras requer instituições fortes e uma cultura de disciplina fiscal.

Outro ponto relevante sobre as regras fiscais está na permissão de flexibilizá-las em situações específicas, sejam elas para estabilização da economia ou para favorecer situações inesperadas. No primeiro caso, a flexibilização da regra pode ser usada seguindo a dinâmica da economia, ou seja, quando existe um momento de maior crescimento, com receitas maiores, uma regra mais restritiva pode fazer com que não haja um descontrole nos gastos. Por outro lado, em períodos de menor dinamicidade da economia, deixar a regra menos restritiva pode fazer com que o desempenho econômico não seja comprometido. Já a flexibilização no segundo caso seria para momentos em que ocorrerem choques muito inesperados, seja de desastre, conflitos, entre outros, que impactem significativamente as receitas e demandem gastos não previstos, deixando os limites impostos inexecutáveis. Nesses casos, a flexibilização da regra temporariamente faz com que não exista o abandono da mesma.

2.4 Como as regras fiscais são aplicadas em outros países

Ao longo deste capítulo, foram apresentados conceitos e características das regras fiscais para os entes subnacionais. Apesar da ausência de um modelo ideal, em todo o mundo são conhecidas regras para entes subnacionais que de alguma maneira podem se enquadrar em um padrão. Nesta seção, serão descritos resultados de pesquisas realizadas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, com objetivo de reconhecer padrões similares de regras fiscais em diversos países.

Uma pesquisa, realizada em 2013, com abrangência em 101 países (OCDE, 2016b), levantou que 90 desses possuíam alguma regra fiscal para entes subnacionais. Na grande maioria dos países, as regras eram impostas pelos governos

centrais e se caracterizavam pela homogeneidade entre os entes, podendo diferenciar entre níveis locais e regionais (geralmente o nível local se trata de um município ou distrito e o nível regional, de estados ou províncias).

Em números, a pesquisa mostra que:

- as regras mais comuns são as regras de equilíbrio fiscal;
- uma regra de ouro, que permite empréstimos para investimento, mas não para financiar despesas correntes, foi aplicada em mais de 40% dos países com regras fiscais (37 países relatados);
- outras regras populares incluem as regras da dívida (31 países) e as regras do serviço da dívida (19 países);
- as regras sobre o equilíbrio orçamentário, a dívida e o serviço da dívida são frequentemente acompanhadas de limites anuais para empréstimos. Cerca de 30 países, principalmente mercados emergentes e economias de baixa renda, relatam ter limites quantitativos para empréstimos. Em mais da metade dos casos (16 países), esses limites quantitativos também são apoiados por medidas administrativas (regras procedimentais), como a obrigação de obter a aprovação do governo central para contrair empréstimos;
- a maioria dos governos subnacionais aplica uma combinação de regras fiscais. As combinações mais comuns são uma regra de ouro combinada com uma regra de dívida ou um limite de empréstimo quantitativo.

Já outra pesquisa da OCDE, de 2019, com abrangência em 29 países, sendo 26 membros e três não membros da Organização (VAMMALLE e BAMBALAITÉ, 2021), destacou os seguintes resultados:

- a maioria dos países tem pelo menos duas regras fiscais para os governos subnacionais, e dois terços possuem três tipos de regras em vigor (equilíbrio orçamentário, limite de despesas, e regras para empréstimos e dívidas). No entanto, o rigor de cada uma dessas regras ou de sua combinação depende da formulação exata da regra e de como seu cálculo é feito. Dois países podem, portanto, ter o mesmo número ou categorias de regras, mas com restrições consideravelmente diferentes sobre o comportamento fiscal e as escolhas de seus governos subnacionais;
- as restrições de empréstimos são as regras mais comuns para os governos estaduais, seguidas por objetivos de equilíbrio orçamentário. Os limites de despesas são menos aplicados;

- para governos regionais, as regras costumam ser autoimpostas e monitoradas, tendo, governo central, pouca capacidade para impô-las. Por isso, podem variar entre os governos subnacionais de um mesmo país. Frequentemente (em particular nos países da União Europeia), as regras resultam de negociações e “pactos” intergovernamentais;
- em países com três níveis de governo, as regras para os governos locais são constantemente impostas pelos governos regionais e, portanto, podem variar entre regiões;
- os princípios das regras são, com frequência, definidos na constituição, nas leis constitucionais ou no nível do governo geral. Os detalhes sobre as metas e a alocação de tetos entre os níveis de governo costumam ser deixados para as legislações ordinárias;
- os objetivos de equilíbrio orçamentário geralmente visam apenas os saldos atuais;
- os limites de despesas não são amplamente utilizados e geralmente restringem apenas certos tipos de gastos (em particular, despesas com pessoal);
- as restrições a empréstimos consistem principalmente em solicitar aprovação do governo central, em determinar que só podem ser tomados para fins de investimento, bem como limitá-los sua realização no exterior ou em moeda estrangeira. Vários países também definiram um valor máximo para o estoque da dívida e seu serviço (em geral expresso como uma parcela das receitas);
- poucos países oferecem garantias do governo central a empréstimos realizados pelos entes subnacionais individualmente. No entanto, quando a aprovação pelo governo central ocorre, tal evento pode ser interpretado pelos mercados como garantia implícita;
- embora, em muitos países, os governos subnacionais cobrem certos tipos de impostos (como Imposto sobre o Valor Agregado - IVA - ou impostos gerais sobre vendas), poucos têm regras com intuito de limitar as alíquotas ou receitas fiscais;
- Ministérios da Fazenda, Ministérios do Interior e Instituições Fiscais Independentes são as principais instituições responsáveis por monitorar a conformidade dos governos com suas regras fiscais, identificando aqueles que estão em risco de enfrentar dificuldades e impondo medidas corretivas;
- os mecanismos de fiscalização abrangem a redução do acesso a tipos

específicos de concessões, imposição de sanções, medidas corretivas, substituição de funcionários dos governos e até mesmo compelir fusões municipais. Em certas localidades, os salários e recompensas dos ministros também estão vinculados ao cumprimento das metas orçamentárias;

- alguns países possuem mecanismos formais de ajuda do governo central, com imposição de custos aos entes subnacionais que forem ajudados, a fim de garantir sua sustentabilidade fiscal;

- existem ainda aqueles que enfrentam dificuldades financeiras estruturais dos entes subnacionais, tendo alterado a alocação de receita e responsabilidades de despesas com objetivo de garantir financiamento suficiente para suas atribuições e, desta forma, evitar o aumento de dívidas dos governos subnacionais, e

- diferentes mecanismos são utilizados para lidar com choques inesperados e flutuações cíclicas, como cláusulas de escape, fundos para momentos de crise, linhas orçamentárias não alocadas para emergências, e apoio do governo central.

Neste capítulo, foram discutidos os conceitos e classificações das regras fiscais, com foco nos entes subnacionais. Também foi apresentado como elas são, bem como suas de implementação em diversos países.

3 REGRAS FISCAIS PARA ESTADOS E MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Neste capítulo, serão tratadas as RF adotadas no âmbito dos governos subnacionais brasileiros. Para isso, é necessário fazer um pequeno resgate histórico das legislações e normativas, bem como contextualizar o federalismo no país.

Menezes e Júnior (2006) relatam que foi observado um maior movimento em diversos países no início da década de 1990, quando passaram a adotar mecanismos de restrição fiscal para evitar a utilização oportunista de recursos públicos visando à permanência no poder. No Brasil, também foram nesses anos que as negociações para mudanças das instituições orçamentárias ocorreram. No entanto, ainda anterior a esse movimento, houve a promulgação da Constituição da República Federativa de 1967, que buscou legalizar e institucionalizar a ditadura militar. Ela inspirou as principais regras que estão em vigor e que ao longo dos anos foram sendo adaptadas à realidade econômica e social do país. A carta teve intuito de restringir as despesas e dívidas e estabeleceu, em seu parágrafo 4º, do artigo nº 66, que as despesas com pessoal em todos os entes não poderiam exceder cinquenta por cento das suas respectivas receitas correntes. Também no parágrafo 2º do artigo nº 69 dispôs que o Presidente da República, por meio de Resolução do Senado Federal, poderia fixar limites globais para o montante da dívida consolidada dos Estados e Municípios (BRASIL, 1967).

Atualmente, grande parte das regras fiscais brasileiras está centralizada na Constituição da República Federativa de 1988 (CRF) e na Lei Complementar 101, do ano de 2000, mais conhecida como LFR. A primeira é a base legal das regras, e a segunda é a norma que as detalham e delimitam. Para resumir como as RF estão ancoradas no Brasil, o Relatório de Acompanhamento Fiscal, publicado mensalmente pelo Senado Federal, em janeiro de 2018, retratou:

No caso brasileiro, o conjunto de regras, sempre crescente nas últimas décadas, compreende comandos com diferentes características. Alguns deles têm força constitucional, como a regra de ouro e, mais recentemente, o teto de gastos primários. Uma regra pouco lembrada, mas que também tem respaldo na Constituição, é a que impede a criação, majoração ou extensão de qualquer benefício ou serviço da seguridade social sem a correspondente fonte de custeio total. A seguridade social, destaca-se, é composta pela saúde, assistência social e previdência. As demais regras são estabelecidas por meio de lei, como é o caso das metas de resultado primário (lei ordinária) e dos limites de despesas com pessoal (lei complementar), ou por meio de Resolução do Senado Federal, como os limites para dívida e contratação de operações de crédito. (IFI, 2018, p.27)

Até chegar ao momento atual, muitas negociações ocorreram no Brasil que culminaram na edição e publicação de diversos normativos que serão apresentados a seguir, com foco principal no período compreendido entre a publicação da CRF e da RFLRF.

A Constituição (BRASIL, 1988), dentre outras questões, aborda algumas regras fiscais que são válidas para os entes da federação. No caso de governos subnacionais, ela é a norma definidora da imposição da regra de ouro e criação de requisitos para geração de despesas da Seguridade Social. No entanto, a CRF também é base legal para regras como limites à geração de despesas obrigatórias, renúncia de receitas, limite de dívidas e operação de crédito. Além disso, também é base para uma das principais regras aos estados e municípios brasileiros que limita as despesas com pessoal e encargos. O seu artigo nº 169 dispõe que “a despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.”

Entretanto, até que os limites fossem estabelecidos, foram publicados alguns normativos com o intuito de não deixar a temática sem regulamentação. O primeiro, que pode ser citado, é o artigo nº 38 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias que limitou as despesas de pessoal da União, Estados, Distrito Federal (DF) e Municípios em sessenta e cinco por cento das respectivas receitas correntes. Já em 1995, foi publicada a Lei Complementar nº 82, conhecida como Lei Camata I, que alterou o limite para os entes citados em sessenta por cento das suas respectivas receitas correntes líquidas. Além disso, para os casos em que o limite fosse descumprido, foi estabelecido o prazo de três exercícios financeiros para que o valor percentual excedente no ano em que a lei entrou em vigor fosse ajustado ao limite imposto, na razão de no mínimo um terço por exercício. (BRASIL, 1995)

Outra ação complementar no sentido de regulamentar as finanças públicas foi à edição da Medida Provisória nº 1.514, em 1996, que criou o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes). O programa incentivava a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária e a privatização das instituições financeiras públicas estaduais. (BRASIL, 1996)

Oliveira (2007) apresenta o momento vivenciado no Brasil a partir de 1994 como de enfraquecimento da federação, com fragilização das finanças dos governos subnacionais, principalmente as estaduais. Esse resultado decorreu da necessidade

do governo federal sustentar o programa de estabilização econômica, dos ajustes fiscais iniciados no final da década de 1980, dentre outros, bem como da nova concepção de se criar regras rígidas para controlar as finanças públicas, papel que caberia a princípio ao governo federal. O autor também relata que os bons resultados fiscais e econômicos obtidos nos dois primeiros anos de Plano Real foram frutos de uma diminuição das receitas para os entes subnacionais (queda nos Fundos de Participação dos Estados e Municípios, devido à perda relativa da arrecadação dos Impostos de Renda e sobre Produtos Industrializados, por exemplo). Acrescenta-se ao contexto, segundo Leite (2011), o fato de que um dos pilares para a estabilização econômica e sucesso para a nova moeda seria uma taxa de juros básica da economia muito elevada, o que deteriorou as finanças estaduais, com necessidade de aporte maior de recursos para pagamentos dos serviços da dívida. Outro fator relevante que reforçou a situação vivida pelos estados foi a crise dos bancos estaduais. Diante disso, vendo a situação insustentável na qual se encontrava as finanças dos entes subnacionais, o governo federal elaborou proposta para renegociação das dívidas estaduais e municipais, quando fosse o caso.

Segundo a autora, por meio da Lei Ordinária no 9.496/1997, que regulamentou o Programa de Apoio à Reestruturação Fiscal e Financeira, o governo federal pode concretizar a federalização e refinanciamento das dívidas, em condições extremamente duras. Grande parte dos contratos previam que os estados tinham o compromisso de privatizar suas empresas de energia elétrica, por exemplo. O acordo foi assinado com vinte e cinco estados, sendo os quatro mais beneficiados aqueles que obtinham as maiores dívidas, a saber, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, que absorveram conjuntamente mais de 100 bilhões de reais, aproximadamente 90% dos recursos totais. A maior parte desses contratos foram assinados em 1998, ano em que houve a promulgação da Emenda Constitucional nº 19 que dispunha sobre a reforma administrativa. Dentre as questões abordadas na emenda foi possível verificar que também coadunavam com a agenda de reforma fiscal e gastos públicos, dentre outros, estabilidade e o teto de remuneração para o funcionalismo público. (BRASIL, 1998)

Em julho do mesmo ano, foi editada a Resolução do Senado Federal nº 78 que teve como objetivo aumentar o controle da administração financeira dos estados, reforçando o gerenciamento do endividamento e proibindo as operações por antecipação de receita orçamentária no último ano de mandato e a emissão de novos

títulos públicos por parte dos governos subnacionais que tivessem sua dívida mobiliária refinanciada pela União. (SENADO FEDERAL, 1998). Ainda em 1998, foi criado o Programa de Estabilização Fiscal que tinha como principal mecanismo a fixação de superávit primário mínimo em relação ao PIB.

No ano de 1999, foi publicada nova lei complementar, em substituição a que estava em vigor (LC nº82/1995). A Lei Complementar nº 96 (BRASIL, 1999), também conhecida como Lei Camata II, alterou os percentuais permitidos para despesas com pessoal em cinquenta por cento para União e sessenta por cento para Estados, Distrito Federal e Municípios. Ademais, a lei também trouxe com mais detalhes as vedações que deveriam ser aplicadas em caso de descumprimento dos limites, como a proibição de conceder vantagens ou aumento de remuneração a servidores. A Lei Camata II esteve em vigor até a edição de nova lei complementar, a conhecida LRF, Lei Complementar nº 101, de 05 de maio de 2000. Mais ampla, trata não apenas de gastos com pessoal, mas estabelece algumas normas gerais de finanças públicas voltadas à responsabilidade fiscal.

Leite (2011) faz importante relação de todas as medidas adotadas na década que resultaram para o sucesso da aprovação da LRF. Segundo a autora, o caminho para aprovação da lei foi aberto em cada ação tomada pelo governo federal para controlar gastos e endividamentos dos estados e municípios. Ainda, de alguma forma influenciou a trajetória observada a posteriori, como demonstram a CPI dos Precatórios e a consequente Resolução do Senado Federal nº 78/1998⁶. Ela conclui também que no decorrer da edição dessas ações é possível observar que tiveram um crescente endurecimento em suas regras, e que a LRF incorporou muitas delas e deu nova organicidade ao arcabouço legal das finanças federativas.

A LRF, assim como o próprio nome sugere, traz normas de finanças públicas com o intuito de demonstrar que existe um compromisso, mediante legislação robusta, com o controle dos gastos públicos, e que ações irresponsáveis devem ser evitadas e, os governos, punidos. No caput do primeiro artigo, bem como em seu parágrafo 1º, a finalidade da lei está explicitada de forma clara:

⁶ A CPI que investigou em 1996 e 1997 a emissão irregular de títulos públicos. A partir das conclusões dela, o senado elaborou a Resolução nº 78, que impôs limites para o endividamento de estados e municípios. Brasília: Agência Senado, 2022. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/1998/10/23/cpi-dos-precatorios-foi-ponto-alto-do-mandato>>.

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

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

Outro ponto importante da LRF é o fomento à transparência e acompanhamento dos resultados por meio da obrigação de publicar relatórios bimestrais e quadrimestrais, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, respectivamente. Dada essa contextualização, serão apresentadas na próxima seção as regras fiscais hoje vigentes para os entes subnacionais brasileiros.

3.1 Regras Fiscais para entes subnacionais brasileiros

Conforme relatado, o movimento observado em grande parte dos países no final do século passado e início deste século também foi vivenciado no Brasil. Esse foi um momento de institucionalização das regras que tinham a finalidade de limitar a utilização de recursos públicos e levar mais responsabilidade fiscal aos governos.

Nesta seção o objetivo é levantar as regras fiscais brasileiras. Para delimitar o universo de regras, serão tratadas as que são gerais, nacionais, e válidas para todos os estados e municípios brasileiros.

Cabe ressaltar que, para facilitar a análise das normativas e a discussão sobre os temas, o parâmetro utilizado será o texto atualizado das legislações. Assim, o foco passa a ser o retrato observado hoje, e não mais o contexto histórico pelo qual a regra foi criada e suas alterações.

3.1.1 Limite de despesas com pessoal

O limite para as despesas com pessoal, conforme já mostrado, foi uma regra discutida ao longo dos anos por várias legislações. Atualmente, possui base no artigo nº 169 da Constituição, e nos artigos nº 18 ao nº 23 da LRF.

Em resumo, as despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista não podem exceder 50% da Receita Corrente Líquida (RCL) da União, e 60% dos Estados, DF e Municípios.

A RCL⁷ é o somatório das receitas correntes, deduzidos alguns itens explicitados pela própria LRF. As deduções mais relevantes são as repartições de receitas tributárias previstas na constituição e as contribuições dos servidores aos regimes de previdência.

A lei define como despesas de pessoal:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho.

§ 3º Para a apuração da despesa total com pessoal, será observada a remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou retenção, ressalvada a redução para atendimento ao disposto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal.

O texto ainda dispõe que qualquer vantagem ou aumento deve acontecer com a disponibilidade e indicação de recursos no orçamento. Em caso de descumprimento, o ente deixa de receber os repasses da união ou estados. Além disso, para que as regras sejam cumpridas, são indicadas providências, como a redução de cargos comissionados, exoneração de servidores não estáveis, e até exoneração de servidores estáveis.

Outros pontos são relevantes nos artigos da lei, dentre eles, o que tenta esgotar quais seriam as despesas que podem ser incluídas para verificar o limite e quais não devem ser computadas, por exemplo, as despesas com incentivo à demissão voluntária. Também é importante o detalhamento sobre como os limites

⁷ Receita Corrente Líquida. *In*: TESOIRO TRANSPARENTE. Brasília: Tesouro Nacional, 2022. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/historias/visao-integrada-das-dividas-da-uniao-dos-estados-do-distrito-federal-e-dos-municipios#:~:text=A%20D%C3%ADvida%20Consolidada%20do%20Ente,pela%20respectiva%20esfera%20de%20governo>>. Acesso em: 16/04/2022.

globais devem ser distribuídos pelos poderes. Nos estados, por exemplo, três por cento é para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado; seis por cento para o Judiciário; 49% para o Executivo, e dois por cento para o Ministério Público dos Estados.

Já os artigos nº 22 e nº 23 definem quais devem ser as medidas necessárias para adequação aos limites impostos e quais podem ser as sanções em caso de descumprimento. Nesse ponto, verifica-se a preocupação que a legislação traz para que a regra não seja descumprida, colocando um limite prudencial de 95%. Dessa forma, são listadas medidas que devem ser adotadas, no momento em que algum ente atinge o percentual prudencial, para retomar o percentual permitido e evitar que o limite final seja atingido. Caso o limite definido para despesas com pessoal seja ultrapassado, o percentual excedente deve ser eliminado, com prazo previsto de dois quadrimestres, conforme artigo nº 23. O artigo também dispõe sobre as sanções que o ente pode sofrer se o excesso perdurar por período superior ao prazo estabelecido: suspensão do recebimento de transferências voluntárias; obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao pagamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

3.1.2 Limite da dívida consolidada líquida

A outra regra fiscal importante, a qual os estados e municípios brasileiros estão submetidos, é o limite para a dívida consolidada líquida (DCL), estabelecida por meio de Resolução do Senado Federal, com base em previsões da LRF (artigo nº 30) e Constituição Federal (artigo nº 52, inciso VI).

A Resolução do Senado Federal nº 40, de 2001, dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Conforme a norma, o conceito da dívida consolidada líquida é definido como a dívida pública consolidada, deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros. (SENADO FEDERAL, 2001a)

No artigo terceiro da resolução é estabelecido diretamente qual será o limite para a dívida consolidada líquida, sendo 200% da RCL para estados, e 120% para municípios. O artigo também estabeleceu um prazo para que o limite entrasse em vigor: quinze exercícios, a partir de 2001. Ou seja, no décimo quinto exercício

financeiro, os estados e municípios deveriam ter suas dívidas consolidadas líquidas dentro do limite imposto. Esses quinze anos foram tratados como período de ajuste, e seria válido para aqueles entes que possuísem, no ano da publicação da resolução, uma relação entre DCL e RCL maior que limite proposto. Para eles, o percentual excedente verificado no primeiro exercício deveria ser diminuído a cada ano seguinte em pelo menos 1/15. Caso o governo conseguisse atingir o limite antes do término do período de ajuste, ele não poderia ser excedido mais. Para os governos que possuíam a relação dívida/receita dentro do limite no ano em que a resolução foi publicada, não haveria período de ajuste e os percentuais impostos já estariam vigentes.

Em casos de descumprimento da regra, são previstas penalidades dispostas no artigo nº 31 da LRF, como impedimento para realizar operações de crédito, bem como receber transferências voluntárias da União ou do Estado (no caso de municípios).

3.1.3 Limite para operações de crédito

Assim como o próprio título explicita, essa regra fixa limites globais para as operações de crédito externo e interno aos estados e municípios. A regra também possui previsão na CRF (inciso VI do artigo nº 52) e na LRF (inciso I do artigo nº 30) e é estabelecida pela Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001, que 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. (SENADO FEDERAL, 2001b)

O caput do artigo terceiro da resolução define o conceito da operação de crédito como sendo

os compromissos assumidos com credores situados no País ou no exterior, 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.

Já o artigo sétimo fixa limite para montante de operações de crédito, sendo de 16% da RCL o montante de operações realizadas em um exercício financeiro, e 11,5% da RCL para o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada.

O mesmo artigo ainda detalha alguns métodos de cálculo para operações de crédito que possuem liberação prevista para mais de um exercício financeiro, bem

como relaciona quais as operações que serão consideradas como exceção e conseqüentemente não serão computadas (por exemplo, contratos destinados aos investimentos da Copa do Mundo FIFA de 2014 e Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, ambos realizados no Brasil).

Os outros artigos da resolução estabelecem alguns percentuais, prazos e condições para antecipação de crédito, refinanciamentos, regras para novos pleitos, dentre outros, que também serão base para a regra fiscal apresentada a seguir.

3.1.4 Limites para concessão de garantia em operações de crédito

Essa regra fiscal vigente também se relaciona às operações de crédito e possui como base legal as mesmas legislações e normativos da regra anterior, com os limites sendo definidos pelo Senado Federal, mediante proposta do Presidente da República. Ela fixa limites para concessão de garantia em operações de crédito externo e interno.

Os artigos nono e décimo fixam que os Estados, DF e Municípios devem conceder garantias até 22% da receita corrente líquida. Esse limite pode ser elevado a 32%, caso o ente preencha alguns requisitos, por exemplo, esteja cumprindo os limites da DCL e de despesas com pessoal.

3.1.5 Regra de ouro

Com base na Constituição Federal e na RFLRF, a regra proíbe que um ente realize operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital. Essa regra é importante para evitar que os governos realizem operações de crédito para financiar suas despesas correntes e, conseqüentemente, tomem empréstimos para cobrir apenas suas despesas de capital, principalmente os investimentos, que no geral geram retorno econômico e social ao longo do tempo. (IFI, 2018)

3.1.6 Geração de despesas da Seguridade Social

Outra regra que encontra sua base legal na Constituição é a que veda a criação ou aumento de despesas com a Seguridade Social sem que haja uma respectiva indicação e cobertura de fonte de custeio, conforme transcrição do

parágrafo quinto do artigo 195, a saber, “§ 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.” (BRASIL, 1998)

3.1.7 Meta de resultado primário

A meta de resultado primário é regra para todos os entes da federação brasileira e tem sua base legal na LRF. Os entes são obrigados a inserir nas suas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO)⁸ o Anexo de Metas fiscais, em que será fixada a meta de resultado primário a ser perseguida para o exercício ao qual a lei se refere.

3.1.8 Geração de despesa obrigatória

Essa regra está disposta em uma subseção específica da LRF referente às despesas obrigatórias de caráter continuado. Como regra aos entes da federação, é vedada a criação ou aumento dessas despesas sem que haja a indicação da origem dos recursos para seu custeio. Por ser um aumento de despesas que possuem caráter permanente, a compensação do custeio também deve ser permanente, ou pelo aumento da receita (elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição, por exemplo) ou pela redução permanente de outras despesas.

3.1.9 Renúncia de receitas

Já a regra de renúncia das receitas tem uma seção específica na LRF e possui lógica parecida à regra da geração da despesa. Isso porque ela dispõe que uma renúncia de receita só poderá ocorrer caso seja garantida que o ato não afetará as metas fiscais ou que seja demonstrada compensação com aumento de outras receitas.

⁸ Lei de Diretrizes Orçamentárias: estabelece quais serão as metas e prioridades para o ano seguinte. In: ORÇAMENTO DA UNIÃO. Brasília: Câmaras dos Deputados, 2022. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ldo>>. Acesso em: 16/04/2022.

4 METODOLOGIA

Neste capítulo será apresentada a metodologia utilizada para levantar os dados e informações pertinentes ao trabalho.

A primeira análise buscou elencar as nove regras fiscais para entes subnacionais brasileiros de acordo com as categorias mostradas no segundo capítulo, tanto no que se refere ao conceito da própria regra quanto à sua aplicação prática no Brasil.

Já a segunda seção de análise teve objetivo de apresentar os resultados do estado de Minas Gerais, de acordo com os dados fiscais mais relevantes. Conforme já mencionado, referente ao período histórico analisado, buscou-se destaque para os resultados posteriores à vigência da LRF, por ser o marco que compilou a maior parte das regras vigentes, bem como por ser uma base relevante, com duas décadas de informações.

Ressalta-se que não foram analisados os resultados de todas as regras mencionadas no capítulo anterior. Das nove regras apresentadas, serão analisadas cinco, a saber: Regra de Ouro, Limite para Operações de Crédito, Limite da Dívida Corrente Líquida, Meta de Resultado Primário e Limite para Despesas com Pessoal. As regras de despesas da Seguridade Social, Geração de despesa obrigatória, Limites para concessão de garantia em operações de crédito, Renúncia de receitas não foram analisadas pelo fato de não serem significantes os episódios de descumprimentos (por exemplo, limite para concessão de garantia) ou por ser uma regra em que não cabe a análise de descumprimento, pelo fato dela apenas ser proibitiva (por exemplo, despesas da Seguridade Social ou renúncia de receitas).

Duas das cinco regras analisadas mereceram maior destaque e tiveram análise aprofundada: meta de resultado primário e limite para despesas com pessoal. As principais fontes pesquisadas foram os Relatórios de Gestão Fiscal, emitidos quadrimestralmente, e os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, emitidos bimestralmente, ambos pelo Poder Executivo estadual. Cabe ressaltar que essa publicação dos relatórios também é obrigação imposta pela LRF, com objetivo de controlar, monitorar e publicitar o cumprimento dos limites estabelecidos pela lei, o que torna os relatórios instrumentos também de transparência.

Para análise dos resultados trazidos pelo RGF, foram necessárias consultas a todos os relatórios quadrimestrais. Os anos anteriores ao exercício de 2003 e o relatório específico do segundo quadrimestre de 2004, por não estarem disponíveis, foram solicitados diretamente à Secretaria de Estado da Fazenda, por meio da Superintendência Central de Contadoria-Geral que disponibilizou os relatórios do terceiro quadrimestre dos anos de 2000, 2001 e 2002, além do segundo quadrimestre de 2004. Dessa forma, os dados quadrimestrais se iniciam apenas a partir de 2003. Já para a análise das regras que utilizam o RREO como fonte, foram necessárias consultas apenas ao último bimestre de cada ano e, nesses casos, a série histórica se inicia em 2003.

Os dados das regras de operações de crédito, da dívida consolidada e dos gastos com pessoal foram apresentados quadrimestralmente para que fosse possível observar com mais detalhes as tendências de ascensão ou queda de algum percentual, bem como para identificar e quantificar os descumprimentos às regras. Já os dados da meta de resultado primário e da regra de ouro foram apresentados no consolidado do ano, já que as apurações desses resultados são anuais.

Outras fontes relevantes de informações foram os relatórios construídos pelo governo e que compõem os anexos das leis de diretrizes orçamentárias anuais. Tanto os relatórios analíticos quanto os balanços trazem uma contextualização e panoramas importantes. Os dados que mais subsidiaram o estudo foram aqueles presentes na seção de avaliação do cumprimento das metas fiscais do exercício anterior, presente no anexo de metas fiscais.

Importante também destacar que foram apresentados resultados e limites impostos apenas ao Poder Executivo, por serem os dados mais relevantes e para evitar adicionar outras variáveis às análises. Dessa forma, por exemplo, para a regra fiscal de gastos com pessoal, o limite a ser observado foi de 49%, imposto para o poder executivo, e não os 60% para todos os poderes.

No caso da regra de despesas com pessoal, foram feitas duas análises distintas, considerando interpretações do Tribunal de Contas estadual e da Secretaria do Tesouro Nacional. Para a regra da dívida consolidada líquida, também foi apresentado o resultado do período de ajuste de quinze exercícios financeiros para início da vigência do limite.

Quanto às distintas interpretações do TCE-MG e da STN, sabe-se que a divergência ocorre pelo fato da LRF ter imposto um limite, mas sem padrão único e

claro de contabilização para todos os entes. Dessa forma, tribunais de contas estaduais emitiram normativas com suas interpretações quanto à contabilização dos limites. No caso mineiro, por exemplo, até 2017, de acordo com a Instrução Normativa TCE MG nº 05/2001 (TCEMG, 2001), a metodologia do cálculo da despesa com pessoal não considerava os valores gastos com inativos. Logo, o aporte do Tesouro Estadual para cobertura do déficit previdenciário também era deduzido no cálculo. Conforme Diagnóstico da Situação Fiscal de Minas Gerais (STN, 2019), somente em 2017, de acordo com o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF), o valor do aporte do Tesouro Estadual para cobrir o déficit foi de R\$ 15,3 bilhões. No entanto, em 2018, o TCE-MG emitiu IN 01/2018 (TCEMG, 2018) tornando a instrução de 2001 sem eficácia e considerando as despesas com inativos no cálculo.

5 ANÁLISE DE DADOS

Neste capítulo serão realizadas análises e discussões a partir dos levantamentos apresentados, conforme descrito na metodologia. Ele está dividido em duas seções, sendo a primeira uma análise das regras fiscais brasileiras para entes subnacionais, de acordo com a categorização apresentada no segundo capítulo. Já a segunda seção fará análise dos dados fiscais relevantes do estado de Minas Gerais, tendo como parâmetro as regras fiscais para entes subnacionais apresentadas.

5.1 Análise das regras fiscais

Ao tomar como referência os conceitos tratados no segundo capítulo, pode-se elencar as nove regras brasileiras apresentadas no terceiro capítulo da seguinte forma:

- objetivos de saldo ou equilíbrio orçamentário: Regra de ouro e Meta de resultado primário
- limites de despesas: Limite de despesas com pessoal, Geração de despesas da Seguridade Social e Geração de despesa obrigatória
- empréstimos e regras de dívida: Limite da dívida consolidada líquida, Limite para operações de crédito e Limites para concessão de garantia em operações de crédito
- limitação tributária: Renúncia de receitas

A regra de ouro, apesar de se confundir com a regra da dívida, é considerada regra de equilíbrio orçamentário. Para facilitar o entendimento, basta imaginar o descumprimento da regra: quando ocorre um elevado crescimento da despesa, sem que esteja relacionado ao aumento de investimento e ao crescimento proporcional da receita, incorre-se em déficit. Já a meta de resultado primário é a meta de equilíbrio mais representativa, que tem o objetivo de perseguir um percentual em que as receitas são maiores que as despesas; ou mesmo que não sejam, estejam limitadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A regra para despesas com pessoal é uma regra de limite de despesas, já que restringe os gastos classificados como despesas de pessoal e encargos. Conforme observado, o limite é proporcional à receita corrente líquida. Dessa forma, os gastos

podem crescer de um exercício fiscal para outro, desde que no limite do crescimento da receita. Já para as regras de seguridade e despesas obrigatórias, não existe um limite percentual, mas é determinado que qualquer geração de despesa esteja atrelada a uma nova receita ou, mesmo que não seja nova, a uma disponibilidade orçamentária.

As três regras da dívida se assemelham por terem como limite um percentual da receita corrente líquida, e, apesar de cada uma ter um foco específico, são complementares. O limite à DCL impõe um teto percentual total à dívida, ou seja, limita indiretamente novas contratações de empréstimos considerando todo o estoque. Já os limites de operações restringem, por um lado, diretamente as novas dívidas com o percentual às operações de crédito, e, por outro, os gastos com o serviço de toda a dívida já contratada historicamente. O limite das garantias também limita indiretamente as novas contratações.

Por último, o limite à renúncia de receitas, apesar de ter foco distinto das outras regras, também está indiretamente ligado a elas, pelo fato da grande maioria ser calculada em proporção à receita corrente líquida, e uma renúncia de receita impactar a composição da RCL.

Quanto à análise feita considerando o alcance, pode-se concluir que a aplicação de todas tem garantia institucional alta, por terem como base legal a Constituição e/ ou uma lei complementar, o que necessita de aprovação de mais de 66,67% do Congresso Nacional para qualquer alteração.

Já considerando o desenho, uniformização e escolha das regras, percebe-se que houve certo cuidado em diferenciar alguns percentuais entre a união, e os estados e municípios. Por exemplo, o do limite DCL é diferente entre estados e municípios, e a regra de pessoal também é distinta para as três esferas (apesar de ser 60% para estados e municípios, existem diferenças na distribuição entre os poderes). No entanto, por o Brasil ser um país muito grande (26 estados e DF, mais 5.568 municípios) e com realidades muito díspares, os limites ainda são muito gerais, sem levar em consideração as especificidades de cada localidade. Ou seja, a regra é a mesma para um município muito pequeno do interior do Nordeste quanto para uma metrópole como São Paulo. Por outro lado, observam-se algumas tentativas para corrigir essa disfunção, como a inclusão na lei de dispositivos que diferenciam aplicação da regra a depender do porte do município. No caso de despesas com pessoal, por exemplo, a Lei Complementar nº 164, de 2018 (BRASIL, 2018),

acrescentou parágrafo à LRF que exclui da aplicação da sanção em caso de descumprimento aos municípios que tiveram queda de receita superior a 10% devido à diminuição das transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)⁹ decorrente de isenções tributárias pela União, e diminuição das receitas de royalties¹⁰ e participações especiais. Também referente à uniformização, a literatura aponta que ela é benéfica desde que haja mecanismos de compensação, ou seja, uma forma de equalizar as receitas dos entes. Apesar de não ser o foco deste trabalho, sabe-se que no Brasil a estrutura de tributação é muito concentrada na União e que existem os repasses constitucionais a serem feitos aos estados e municípios. Dessa forma, mesmo que indiretamente, existe certa forma de equalizar as receitas dos entes subnacionais.

Quanto à flexibilidade de resposta ao ciclo, especificamente, elas não possuem algum tipo de exceção, a não ser casos como o exemplo dado de diminuição de receitas. Por outro lado, muitas das regras têm sua avaliação de cumprimento feita quadrimestralmente, por meio de Relatório de Gestão Fiscal, o que proporciona um acompanhamento mais contínuo, possibilitando a mudança de rota de forma mais tempestiva. Além disso, existem alguns dispositivos que facilitam o ajuste e reforçam a possibilidade de mudança de rota. Um exemplo de dispositivo é a imposição de ações obrigatórias a serem tomadas quando o limite prudencial para as despesas com pessoal é ultrapassado.

Analisando o aspecto de calibração, o arcabouço de regras brasileiro é bem completo, onde uma se vincula a outra, e, por isso, possui tanto calibrações diretas quanto indiretas. Como são impostas metas de resultados primários e regra de ouro, ocorre uma preocupação com o equilíbrio e tomada de empréstimos, mesmo que indiretamente. Por outro lado, existe um limite claro à quantidade de estoque total da

⁹ Fundo de Participação dos Municípios: transferência constitucional (CF, Art. 159, I, b), da União para os Estados e o Distrito Federal, composto de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). *In* GOVERNO. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/assuntos_municipais/repasse_receita/informacoes/fpm.html>. Acesso em 16/04/2022.

¹⁰ Royalty: No caso do petróleo, os royalties são cobrados das concessionárias que exploram a matéria-prima, de acordo com sua quantidade. O valor arrecadado fica com o poder público. *In* AGÊNCIA INFO. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <https://www.senado.gov.br/noticias/agencia/infos/inforoyalties_.htm#:~:text=Royalties%20%2D%20Royalty%20%C3%A9%20uma%20palavra,permitir%20seu%20uso%20ou%20comercializa%C3%A7%C3%A3o.>>. Acesso em 16/04/2022.

dívida e, mesmo que o ente tenha condições fiscais favoráveis, também se impõem restrições a novas realizações de empréstimos.

Considerando o ambiente de implementação, observa-se no Brasil que os orçamentos dos estados e municípios são mais engessados, tendo como referência gastos mínimos para educação e saúde, por exemplo. No caso dos estados, a aplicação mínima de educação e saúde é de 25% e 12% das receitas. Já para os municípios, esses percentuais são de 25% e 15%, conforme disposto na Constituição Federal¹¹. Dessa forma, apesar das regras fiscais não serem inviabilizadas, em algum momento essas imposições podem ser conflitantes. Por exemplo, o aumento do salário dos professores pode fazer com que o ente cumpra o mínimo de investimento em educação, mas pode ser conflitante à regra do limite de gastos com pessoal, no caso de o governo estar com percentual próximo ao teto.

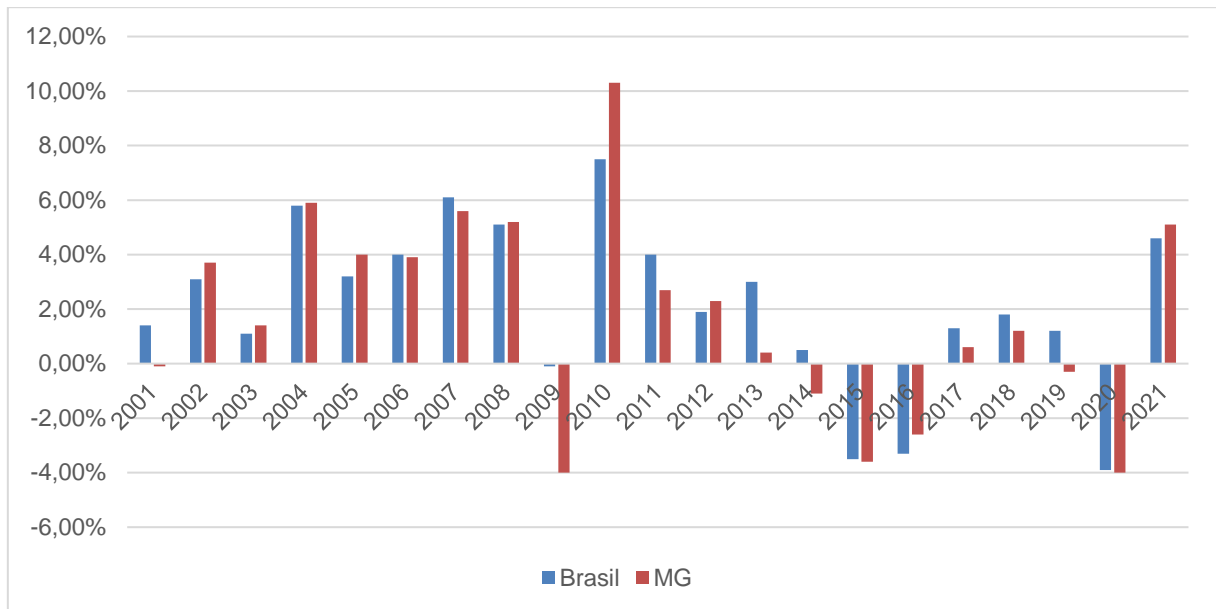
5.2 Análise dos dados de Minas Gerais

Conforme descrito na metodologia serão abordadas nesta seção as regras de Ouro, Limite para Operações de Crédito, Limite da Dívida Corrente Líquida, Meta de Resultado Primário e Limite para Despesas com Pessoal.

Antes de iniciar a análise das regras fiscais, é importante apresentar dados referentes à economia brasileira e de Minas Gerais do período de 2001 a 2021, conforme Gráfico 1. O objetivo é usar essas informações para subsidiar as análises que contemplem o quadro fiscal do estado. Em períodos de crescimento econômico, a arrecadação tende a aumentar mais, facilitando o equilíbrio fiscal.

¹¹ Um destaque é a regra para aplicação de recursos da União, que foi alterada em 2016, com a aprovação do “Teto de Gastos” que fixa limites individualizados para as despesas primárias dos órgãos da União. Tais limites são anualmente corrigidos pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo/12-teto-de-gastos.html#:~:text=Assim%2C%20o%20total%20da%20despesa,autorizados%20pela%20Lei%2014.050%2F2020>. Acesso em: 03/07/2022.

Gráfico 1 - Variação anual do PIB, Brasil e Minas Gerais, de 2001 a 2021



Fonte: IBGE e FJP. Elaborado pelo autor (2022).

De acordo com a tendência do gráfico, observa-se que a dinâmica entre as economias brasileira e mineira são naturalmente bastante correlacionados, em que são percebidos cinco períodos distintos. O primeiro foi entre 2001 e 2003, período em que a economia apresentou crescimento, mas com resultados pouco significativos, sendo baixo em 2001, melhor no ano seguinte, mas voltando ao patamar pouco expressivo em 2003. O segundo período é o delimitado pelos anos entre 2004 e 2011. Neste momento, a economia apresentou crescimento mais robusto, entre três e sete por cento ao ano. A exceção no período foram os anos de 2009 e 2010, quando houve primeiramente forte queda no crescimento, com resultado negativo no caso mineiro e, praticamente, nulo no caso brasileiro, e no ano seguinte expressivo crescimento. Esses resultados foram consequência da crise global que se iniciou nos Estados Unidos e gerou impacto nas principais economias do mundo. Dessa forma, o Brasil também foi afetado em 2009, mas conseguiu recuperação no ano de 2010. Já o terceiro período ocorre entre 2012 e 2014, quando o crescimento volta a ser menor que três por cento ao ano, chegando a ser negativo no caso mineiro no último ano. O quarto período engloba os anos de 2015 e 2016, momento de grande crise interna que teve como resultado dois exercícios com variações negativas, próximos a três por cento. O último período começa em 2017 e vai até 2021, quando pode ser observado mais uma vez crescimento pouco significativo, não atingindo dois por cento ao ano. Ressaltam-se também neste período os efeitos econômicos provenientes da

pandemia do vírus da Covid-19, que teve como estratégia de contenção da propagação o distanciamento social e *lockdown*, com fechamento e suspensão das principais atividades econômicas. Os impactos podem ser percebidos nos resultados de 2020 e 2021, quando houve grande queda da economia e posterior forte aumento, contudo, o somatório dos dois anos é de um crescimento próximo a um por cento.

Como forma de aglutinar os dados em poucos grupos, pode-se concluir que dos 20 anos observados, houve um período em que as economias brasileira e de Minas Gerais apresentaram um crescimento mais contínuo e significativo, entre 2004 e 2011, e outro período de crescimento pequeno ou nulo, ou crescimento negativo, sendo ele de 2012 a 2021.

5.2.1 Regra de Ouro

A Regra de Ouro é aquela regra de resultado em que as contratações de novas dívidas não podem ser maiores que as despesas de capital. Na tabela a seguir, observam-se quais foram os resultados do cálculo da subtração entre despesas de capital e operações de crédito.

Tabela 1 - Saldo anual da Regra de Ouro, Minas Gerais, 2002 a 2021, R\$ correntes

Ano	Valor Saldo Regra de Ouro	Ano	Valor Saldo Regra de Ouro
2002	R\$ 1.783.863.826,13	2012	R\$ 3.765.865.553,75
2003	R\$ 1.442.027.000,00	2013	R\$ 4.980.736.117,15
2004	R\$ 1.949.092.000,00	2014	R\$ 8.191.622.860,79
2005	R\$ 3.082.205.000,00	2015	R\$ 7.085.862.591,37
2006	R\$ 3.670.519.358,48	2016	R\$ 3.426.677.077,75
2007	R\$ 3.919.598.469,77	2017	R\$ 5.299.425.041,22
2008	R\$ 5.141.518.752,09	2018	R\$ 4.874.826.509,25
2009	R\$ 4.628.483.170,32	2019	R\$ 6.478.054.907,91
2010	R\$ 4.478.143.448,37	2020	R\$ 6.489.993.293,63
2011	R\$ 5.320.362.988,94	2021	R\$ 12.403.805.722,06

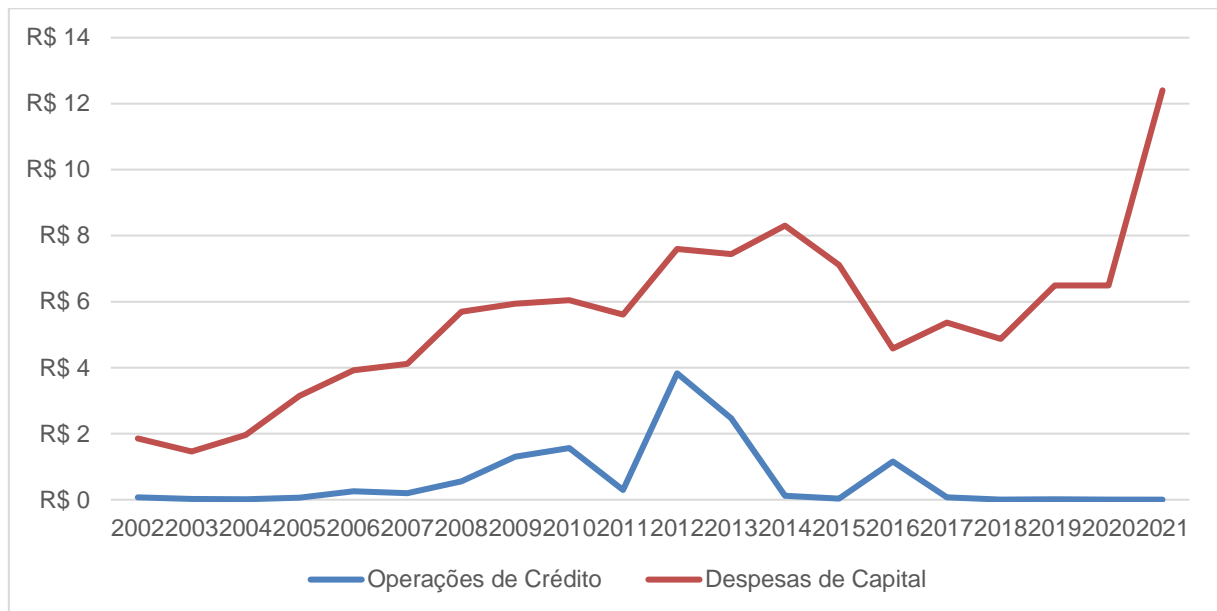
Fonte: RREO. Elaborado pelo autor (2022).

Ao analisar os resultados, percebe-se que a regra não foi descumprida em nenhum dos anos, sendo que em 2021, por exemplo, ela foi positiva em R\$ 12,4

bilhões, ou seja, existiria esse saldo para que o estado contraísse novas dívidas. No entanto, ressalta-se que o nível de endividamento já é bastante elevado.

Considerando que o resultado possui duas variáveis, é importante observar tanto as operações de crédito internas e externas quanto os gastos com a categoria de capital. Dessa forma, apresenta-se o gráfico a seguir com esses valores de novas operações de crédito e de despesas de capital.

Gráfico 2 - Operações de Crédito contratadas e Despesas de Capital empenhada, Minas Gerais, 2002 a 2021, R\$ bilhões correntes



Fonte: RREO. Elaborado pelo autor (2022).

Um ponto importante a ser observado é a pouca significância das despesas de capital em comparação ao montante total empenhado (por exemplo, em 2002, esse percentual era de 10,00%; já em 2021, o valor foi de 12,35%, conforme dados presentes no sexto bimestre dos RREO de cada ano). O que pode explicar essa situação, de acordo com relatórios anexos da LDO, é a pouca margem de autonomia que os governos possuem para despesas discricionárias, já que as despesas obrigatórias consomem quase a totalidade do orçamento. Isso é resultado de um histórico de crises fiscais, em que naturalmente as despesas discricionárias foram ficando menores ao longo do tempo. Sabe-se que as da categoria de capital estão divididas em investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida, sendo que a primeira é a mais relevante e ocupa quase metade do montante. Os investimentos seriam essas despesas discricionárias e estão atreladas a construções de

equipamentos públicos e a aquisições de bens, como veículos. No entanto, são as primeiras a serem contingenciadas em momentos de crise fiscal e frustração de receitas. Observa-se que, muitas vezes, uma despesa com investimento gera como consequência maiores despesas com custeio e manutenção. Dessa forma, uma alternativa para aumentar as despesas com investimento seria exatamente a contratação de novos empréstimos. No entanto, percebe-se que as operações de crédito foram pouco expressivas.

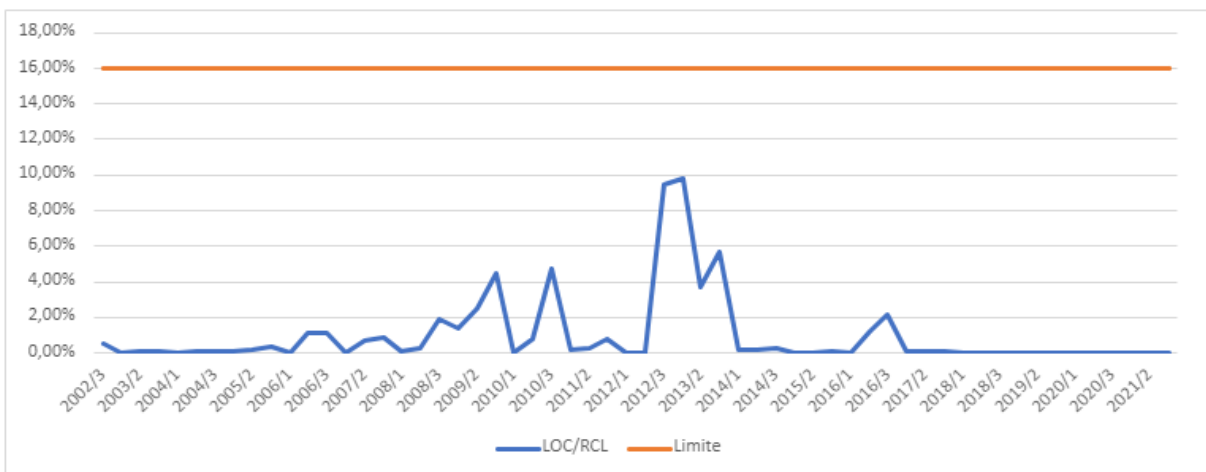
Os dados mostram três momentos em que as operações de crédito aumentaram no estado, o primeiro em 2009 e 2010, o segundo em 2012 e 2013, e o terceiro em 2016. Ainda assim, esses aumentos são pouco relevantes a ponto de estarem próximos a um descumprimento da regra.

Assim, o que explicaria o fato de os governos não utilizarem da margem que possuem para realizar operações de crédito pode ser a existência de outra regra fiscal, aquela que impõem limite total para a dívida consolidada líquida do estado, que será analisada ainda neste capítulo.

5.2.2 Limite para operações de crédito

O limite para operações de crédito é uma regra fiscal de dívida com intuito de restringir a quantidade de novas contratações de crédito pelo governo. O gráfico a seguir traz esses resultados.

Gráfico 3 - Relação dos valores de Operações de Crédito pela RLC (LOC/RCL) e Limite previsto em legislação, Minas Gerais, 3º quad. 2002 a 2º quad. 2021, %



Fonte: RGF. Elaborado pelo autor (2022).

Conforme observado, não ocorreu descumprimento da regra em nenhum quadrimestre, resultado que está estritamente ligado ao percentual baixo de operações de crédito em todo período, o que coaduna com a análise feita na regra de ouro, já que a tomada de novos empréstimos vem se tornando cada vez menos relevante.

Os anos que apresentaram maior percentual são aqueles que se iniciam em 2006, tornam-se mais significativos em 2009, e vão até 2014, com picos em 2009, 2010, 2012 e 2013. Um dos motivos que podem justificar é a presença de maior dinamicidade econômica do período, com abertura de crédito para mais investimentos. Outro ponto importante que pode explicar esses dados foi o movimento ocorrido entre os anos 2012 e 2014, no qual o Governo Federal realizou algumas ações para facilitar a tomada de empréstimos pelos estados. Dentre elas, estava a abertura de linha de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) específica para obras de infraestrutura nos estados, e o aumento substancial das garantias do Governo Federal para empréstimos externos pelos estados.

Conforme citado na seção dos dados da regra de ouro, o limite para operação de crédito também está atrelado a outras regras fiscais. Ela tem o intuito de deixar sustentável o serviço da dívida, atuando em conjunto com a regra de limite máximo da DCL, por exemplo. Ou seja, se por um lado é restringido o montante total do estoque da dívida, por outro, é colocado limite para que novas dívidas sejam contratadas sem descontrole.

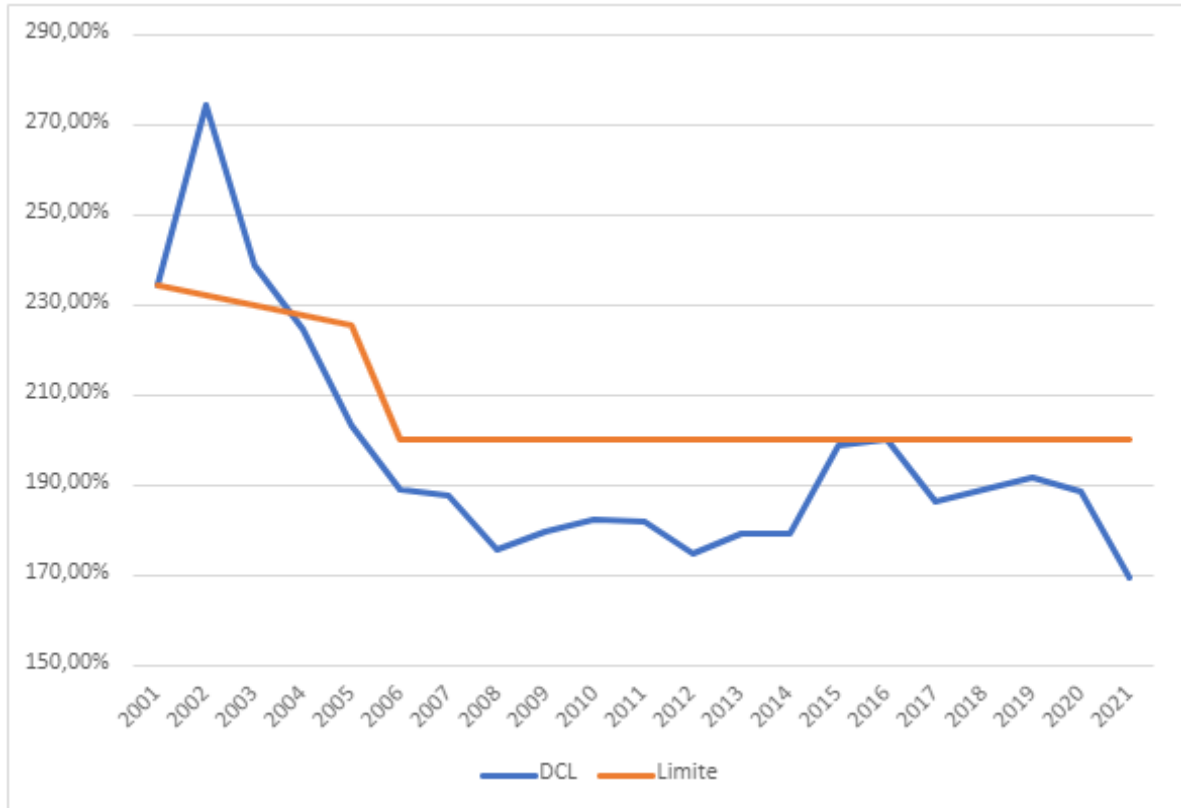
5.2.3 Limite da Dívida Consolidada Líquida

O limite da dívida consolidada líquida também é uma regra de dívida e tem como finalidade restringir o estoque total do ente e não torná-la insustentável. O Gráfico 4 apresenta quais foram os resultados do terceiro quadrimestre de cada ano, para facilitar a visualização.

Importante resgatar que o limite para esta regra fiscal é de 200% da Receita Corrente Líquida, e que conforme a Resolução do Senado Federal dispõe existiria um prazo de quinze exercícios financeiros para que os entes pudessem se adequar ao limite final. No entanto, a partir do momento em que o estado atingisse o patamar de 200% seria aplicado este valor para o limite, mesmo que ainda estivesse no período

dos quinze anos de adequação. Com isso, passou a ser considerado esse limite para Minas Gerais, a partir de 2006, conforme resultados apresentados.

Gráfico 4 - Relação da Dívida Consolidada Líquida pela RLC e Limite previsto em legislação, Minas Gerais, 2001 a 2021



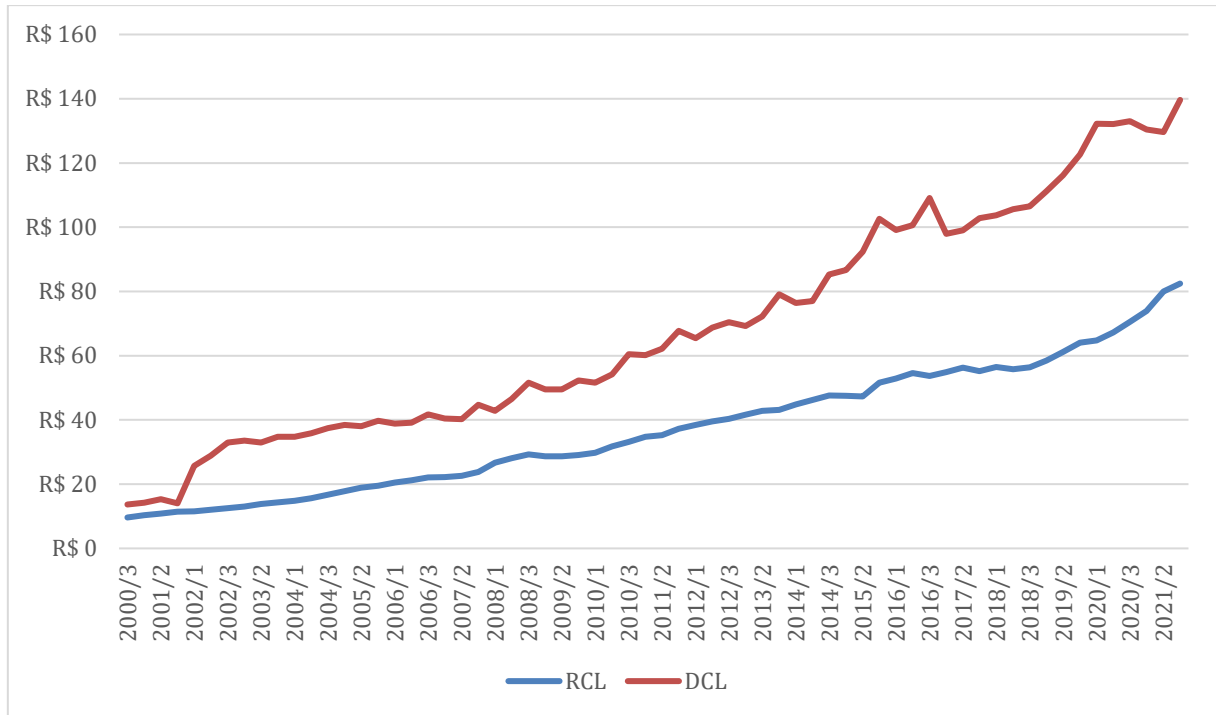
Fonte: RGF. Elaborado pelo autor (2022).

Ao analisar o gráfico, percebe-se que a meta foi descumprida em apenas dois anos, a saber, 2002 e 2003. Se os dados fossem destrinchados por quadrimestre, o descumprimento ocorreria no período entre o segundo quadrimestre de 2002 e segundo quadrimestre de 2004.

Outro ponto de destaque foi a tendência de queda do percentual entre os anos de 2002 e 2008. Após esse período aconteceu elevação dos valores até atingir o pico nos anos de 2015 e 2016 quando estavam muito próximos de ultrapassar o limite. Já em 2021 ocorreu uma queda muito significativa do percentual, chegando a 169,38%, o menor valor da série histórica. Relevante ressaltar que, independentemente do resultado, o nível de endividamento se encontra em patamar elevado.

Para que seja possível melhor análise dos dados, é importante entender como se comportaram as dinâmicas da dívida e da receita corrente líquida, apresentados no Gráfico 5, em valores nominais.

Gráfico 5 - DCL e RLC, Minas Gerais, 3º quad. 2000 a 2º quad. 2021, R\$ bilhões



Fonte: RGF. Elaborado pelo autor (2022).

A dívida estadual se manteve em uma tendência de crescimento durante todo o período (é relevante apontar que os dados utilizados são de valores nominais). Apesar de não ser o foco da análise, é importante observar que esse crescimento acontece, mesmo com quase nenhuma operação de crédito sendo contraída, conforme relatado na análise das seções anteriores. Existem dois pontos relevantes que podem explicar esse fato. O primeiro seria o limite para pagamento com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada de 11,5% da RCL, disposto na Resolução do Senado nº 43 de 2001. Conforme artigo de Riani e Albuquerque (2010), por um longo período o estado não conseguia amortizar e nem mesmo pagar todo o montante necessário com juros dos contratos de dívida com a União, considerando o limite imposto pela Resolução. Dessa forma, o valor não pago passava a ser incorporado ao estoque total da dívida. O segundo ponto seria a suspensão do pagamento dos juros da dívida que o estado de Minas Gerais possui com a União, o que fez com que os valores não pagos também fossem incorporados

ao estoque. Essa interrupção ocorreu, desde 2018, por meio de oito liminares junto ao Supremo Tribunal Federal (STF).

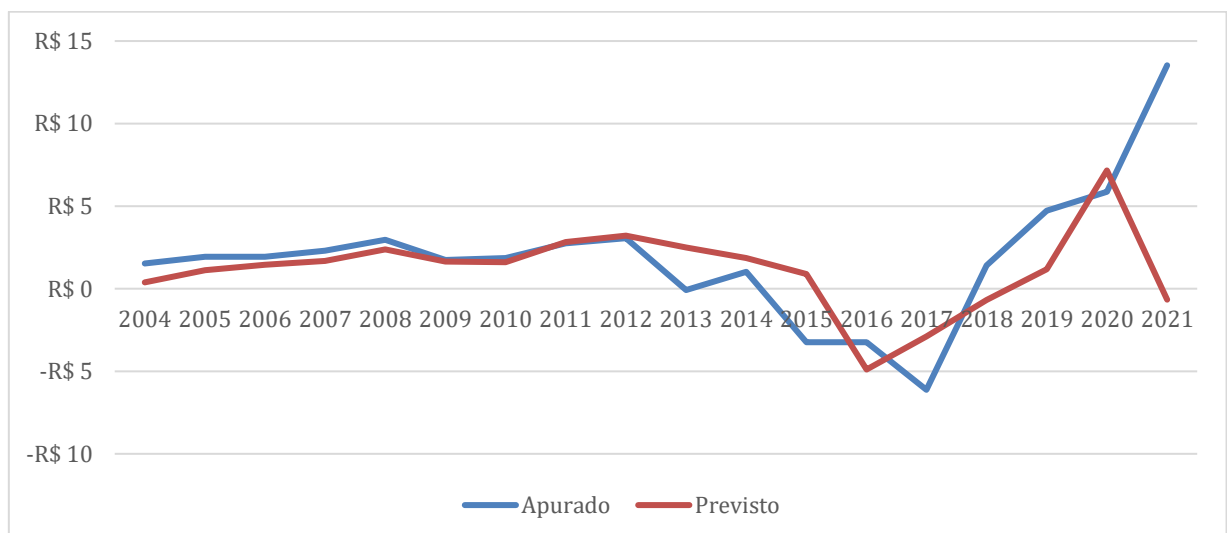
No terceiro quadrimestre de 2001, a receita corrente líquida era de R\$ 11,4 bilhões, e a dívida consolidada líquida era de quase R\$ 14 bilhões. Já no terceiro quadrimestre de 2021, ambos os valores foram de quase R\$ 82,5 bilhões e R\$ 139,6 bilhões, ou seja, um crescimento nominal de 622,46% e 897,60%, respectivamente (o IPCA registrado no período foi de 239,46%).

É importante observar pelos dados mostrados que, mesmo não estando em descontrole, a relação DCL/ RCL em níveis altos pode diminuir a margem que o estado possui para contrair novos empréstimos. Outro ponto relevante é que, apesar de tratar sobre o estoque, essa regra pode limitar também a realização de novas operações de crédito mesmo que exista margem no limite de 16% da RCL, já que contrair novas dívidas impacta no resultado final do estoque.

5.2.4 Meta de resultado primário

A meta de resultado primário é uma regra de saldo que tem o intuito de garantir o equilíbrio das contas públicas, seja impondo que as despesas devem ser inferiores às receitas, seja prevendo um valor de superávit ou déficit a ser alcançado. A seguir serão apresentados os dados referentes à meta de resultado primário prevista na LDO e os valores apurados nos balanços anuais do RREO.

Gráfico 6 - Meta de superávit primário prevista na LDO e valores apurados, Minas Gerais, por ano, 2004 a 2021, R\$ bilhões correntes



Fonte: RREO. Elaborado pelo autor (2022).

Conforme pode ser observado, dos dezoito anos analisados, a meta foi descumprida em sete exercícios (39%). Ao segmentar por períodos, percebe-se que entre os anos de 2004 e 2010 a meta foi atingida em todo o período. Já entre 2011 e 2021, o resultado apurado cumpriu o previsto em apenas quatro dos onze anos. Importante destacar que o resultado primário previsto até o exercício de 2015 foi sempre superavitário. Já a partir de 2016, foram previstos três anos de déficit e dois de superávit. Vale esclarecer que, como se trata de resultado primário, não se considera as despesas com juros e encargos da dívida, por isso, os números fiscais se mostram aparentemente melhores do que os resultados nominais. A ocorrência de déficits nominais é mais comum.

Ao analisar especificamente o descumprimento da meta, pode-se levantar a hipótese de que existe uma relação direta entre o seu resultado e a dinâmica da receita. Muitas das despesas do estado são obrigatórias, como o pagamento de gastos com pessoal e encargos e os mínimos constitucionais. Assim, com menor margem para diminuir as despesas, a meta de resultado primário se torna mais dependente das receitas. No entanto, o desempenho das receitas não é uma variável de controle do estado, dependendo principalmente da atividade econômica e dos preços. Por outro lado, mesmo com as receitas aumentando significativamente, as despesas são alteradas, já que pela CRF os mínimos constitucionais são uma fração da são percentuais da RCL. Os resultados do ano de 2021 exemplificam a prevalência da dinâmica das receitas sobre o resultado primário. A Lei Estadual nº 23.685, de 07 de agosto de 2020, a LDO para o exercício de 2021, previu uma receita pouco maior do que 82 bilhões de reais, no entanto, a receita realizada para o ano foi de quase 110 bilhões de reais. Ou seja, a receita foi 27 bilhões maior do que a prevista na lei do ano anterior, e mesmo considerando os aumentos automáticos da despesa, o resultado primário foi 14 bilhões maior do que o esperado.

Por outro lado, a Tabela 2 apresenta os valores das receitas e metas, previstas e realizadas. Considerando apenas os resultados obtidos nos anos de descumprimento da meta, a receita realizada só foi menor do que a prevista nos exercícios de 2013 e 2015, sinalizando que mesmo com receitas superiores ao previsto não está garantido o cumprimento da meta.

Tabela 2 - Receita prevista e realizada, e meta prevista e realizada, Minas Gerais, 2004 e 2021, R\$ correntes

Ano	Receita Prevista	Receita Realizada	Meta Prevista	Meta Realizada
2004	19.609.542.238,00	21.196.410.000,00	379.215.000,00	1.523.275.000,00
2005	21.419.000.000,00	24.559.383.000,00	1.127.000.000,00	1.928.250.000,00
2006	25.209.802.000,00	27.928.339.275,99	1.440.971.570,00	1.937.081.552,27
2007	28.668.000.000,00	31.542.786.084,46	1.687.000.000,00	2.308.780.268,48
2008	30.834.518.000,00	38.135.970.418,86	2.373.780.000,00	2.971.304.919,37
2009	37.445.024.000,00	38.246.783.834,00	1.644.478.000,00	1.732.670.988,08
2010	39.076.574.000,00	43.977.853.004,26	1.608.348.000,00	1.851.098.933,58
2011	44.773.044.000,00	52.952.973.088,05	2.821.685.000,00	2.756.656.223,90
2012	55.658.804.000,00	59.705.662.121,81	3.208.594.000,00	3.068.529.846,03
2013	64.439.118.000,00	63.847.355.833,34	2.498.289.000,00	- 86.159.755,68
2014	70.582.465.000,00	70.666.861.579,20	1.859.533.000,00	1.030.992.187,40
2015	76.251.944.000,00	75.027.001.241,11	883.465.000,00	- 3.243.577.459,30
2016	80.182.160.000,00	81.955.159.117,91	- 4.893.684.000,00	- 3.249.134.549,81
2017	86.429.772.000,00	87.926.994.654,86	- 2.888.338.000,00	- 6.123.570.985,69
2018	96.130.564.000,00	73.967.540.278,80	- 676.045.251,20	1.419.898.494,84
2019	82.058.681.000,00	82.131.809.370,73	1.179.545.828,74	4.725.916.797,59
2020	82.911.190.000,00	89.922.307.598,75	7.162.303.023,58	5.864.950.184,59
2021	82.346.780.000,00	109.732.867.210,00	- 663.621.220,00	13.530.145.863,91

Fonte: RREO e LDO. Elaborado pelo autor (2022).

Dessa forma, analisar as despesas pode trazer mais elementos para compreender os motivos que levaram ao descumprimento da meta. A tabela 3 mostra os percentuais das receitas e das despesas realizadas, em relação às previstas. Cumpre esclarecer que o cálculo para aferição da despesa foi alterado a partir de 2018, de acordo com o regime de caixa. Até esse ano, eram consideradas as despesas empenhadas no exercício financeiro vigente. Depois, passou a ser considerado o somatório dos valores pagos no exercício, tanto do orçamento corrente quanto de restos a pagar.

No entanto, antes de analisar os dados, é importante esclarecer que foram consideradas para essa análise apenas as despesas com pessoal e encargos, e

outras despesas correntes, já que respondem por mais de 90% das despesas totais em todo o período.

Na tabela a seguir são apresentados os percentuais das receitas e despesas realizadas em comparação às previstas na LDO publicada no ano anterior nos anos de descumprimento da meta.

Tabela 3 - Relação Receita e Despesa realizada/ prevista da LDO, Minas Gerais, por ano de descumprimento da meta, %

Ano	Receita	Despesa Total	Pessoal e Encargos	Outras Despesas Correntes
2011	118,27%	119,65%	114,82%	136,10%
2012	107,27%	107,98%	111,20%	111,22%
2013	99,08%	103,22%	108,12%	100,81%
2014	100,12%	101,33%	119,30%	89,03%
2015	98,39%	103,85%	111,75%	103,40%
2017	101,73%	105,30%	102,57%	111,73%
2020	108,46%	112,74%	114,68%	106,20%

Fonte: RREO. Elaborado pelo autor (2022).

Conforme observado, em todos os anos em que houve o descumprimento da meta, os percentuais dos valores realizados em comparação aos previstos são maiores nas despesas totais do que nas receitas. Esse padrão também é seguido pelas despesas com pessoal e corrente, sendo que na primeira o percentual só não foi maior que na receita no ano de 2011 e, a segunda, só nos anos de 2014 e 2020.

Outro ponto importante a se observar é o quão significativo foi o descumprimento da meta. Por exemplo, no exercício de 2011, a meta não foi atingida por R\$ 65 milhões, o que é pouco relevante em comparação ao orçamento total ou ao superávit previsto na LDO. Por outro lado, no ano de 2015, o resultado foi R\$ 4,126 bilhões pior do que o previsto. Esse padrão de descumprimento em montante significativo da meta foi observado a partir do ano de 2013.

Alguns motivos podem ser levantados para justificar esse descompasso maior da despesa do que da receita, quando comparamos o valor previsto ao valor realizado. No caso das despesas com pessoal, pelo fato de existir uma meta fiscal específica

para o gasto, optou-se por fazer a discussão na seção que trata do tema. Já para as outras despesas correntes, a justificativa principal pode ser a diferença da inflação apurada em comparação àquela prevista. A previsão na LDO para inflação é estimada em abril do ano anterior para uma inflação que será aferida entre janeiro e dezembro do ano seguinte, tempo suficiente para que ocorram mudanças na economia e consequentemente na dinâmica da inflação.

Conforme dados levantados, durante todo o período de descumprimento, à exceção do ano de 2017, a inflação apurada foi superior que a prevista na LDO, chegando a ser de mais de cinco pontos percentuais em 2015 (inflação prevista de 5,00% e apurada de 10,67%). Em parte, esse fato pode explicar o motivo de algumas despesas de custeio terem aumentado mais do que o previsto, considerando que principalmente contratos e aquisições no geral são impactados diretamente pela variação dos preços.

Adicionalmente aos dados trazidos, levantaram-se as informações presentes no anexo da LDO, que relatam algumas justificativas para o descumprimento das metas. Assim, conforme relatório:

- para o ano de 2011, os resultados não foram alcançados conforme o esperado, pelo fato de o país ter tido uma desaceleração no crescimento inesperada. No ano de 2010, quando as metas foram propostas, o estado de Minas Gerais teve um crescimento do PIB de 10,3%. Dessa forma, previu-se para 2011 um aumento de 5,5%, no entanto, os valores apurados foram de 2,7%. Apesar disso, o descumprimento da meta de superávit foi pequeno, devido ao esforço de equilíbrio das contas públicas. O estado conseguiu ter uma boa elevação da receita e aprimorou o gerenciamento dos gastos, contudo, também teve grande aumento das despesas, principalmente com gastos de pessoal;

- também para o exercício de 2012, o descumprimento da meta está associado à frustração do crescimento da economia brasileira. Enquanto o parâmetro utilizado foi de aumento de 5,0%, o resultado observado foi de 0,9%. Segundo o relatório apresentado, apesar do descumprimento da meta, este não foi tão relevante, em apenas 4,4% e que em comparação ao PIB o superávit ficou em 0,07% do PIB, conforme previsto. São citados os esforços para manutenção das contas públicas equilibradas, como também uma arrecadação de ICMS recorde (em comparação a 2011, crescimento nominal de 9,6%). Por outro lado, as despesas tiveram aumento maior do que planejado, principalmente com gastos de pessoal (aumento de 11,5%);

- quando analisados os dados do ano de 2013, observou-se também crescimento da economia brasileira inferior ao previsto na elaboração da LDO, de 2,3% e 3,5% respectivamente. Já o PIB do estado de Minas Gerais cresceu em patamar ainda inferior, de 0,9%. Esses números impactaram significativamente o resultado primário do estado, que foi negativo depois de uma sequência grande de superávits. O principal fator apontado está na realização das receitas menor do que prevista, consequência das renúncias fiscais dadas pela União, o que impacta nas transferências obrigatórias, bem como congelamento de preços das tarifas administradas de energia elétrica e combustíveis, que impactam diretamente na arrecadação do ICMS pelo estado. O relatório, novamente, cita o esforço de equilíbrio das contas por meio de redução das despesas com custeio da máquina pública, no entanto, apresenta crescimento dos gastos de pessoal acima do previsto;

- para o ano de 2014, novamente houve crescimento da economia brasileira muito abaixo do previsto (0,1% e 2,5%, respectivamente), impactando diretamente na dinâmica das receitas, principalmente pela manutenção da política federal de renúncias fiscais. Por outro lado, o estado trabalhou para aumentar a arrecadação de impostos, como do ICMS;

- referente ao exercício de 2015, é importante citar que as metas foram propostas no primeiro semestre de 2014, quando ainda se acreditava em uma recuperação econômica. No entanto, o cenário macroeconômico seguiu pelo caminho inverso com grande frustração das receitas, principalmente das tributárias que estão diretamente ligadas à queda da atividade econômica. Dessa forma, houve uma tentativa de redução das despesas, o que também não foi satisfatório, considerando as despesas obrigatórias e a inflação observada (10,67%) muito maior do que a prevista (5,00%). Os dados de crescimento do PIB exemplificam o que foi apresentado no relatório. Para a LDO, havia sido previsto um crescimento de 3% da economia mineira, seguindo as estimativas da União, entretanto, foi observado um crescimento negativo de 4,9% (a União teve crescimento negativo de 3,8%).

Somado ao que foi apresentado, o relatório também relata algumas ações, como a implantação do novo sistema de cobrança do IPVA e a recomposição de receitas da União, como a CIDE e IPI, que impactam nas transferências obrigatórias, como forma subsidiária de aumento das receitas. Por outro lado, naquele ano, foram realizadas mais de um bilhão de despesas por meio de Despesas de Exercícios

Anteriores (DEA) que não haviam sido empenhadas (ou que tiveram seus empenhos cancelados) no ano de 2014 pelo governo anterior;

- para o exercício de 2017 o relatório traz de maneira genérica apenas a dificuldade que o estado teve em aumentar sua arrecadação mediante um cenário econômico desfavorável, bem como controlar as despesas que, por serem obrigatórias, possuem um perfil muito engessado;

- Quanto ao ano de 2020, a informação mais relevante está centralizada na epidemia da Covid-19 que teve grande impacto nas economias globais e do Brasil. No ano, o PIB nacional teve crescimento negativo de 4,1% e, o estadual, de 3,9%. Importante destacar que a crise de saúde pública também foi significativamente social, o que demandou grande aporte de recursos para as políticas do sistema de saúde, mas também para assistência social e segurança alimentar. Dessa forma, ocorreu frustração das receitas, mas sem diminuição das despesas. Ainda assim, o estado conseguiu um resultado primário positivo, no entanto, abaixo da meta estipulada.

Conforme observado pelos relatórios, apesar dos esforços de gestão, grande parte das justificativas para o descumprimento está associada à dinâmica econômica.

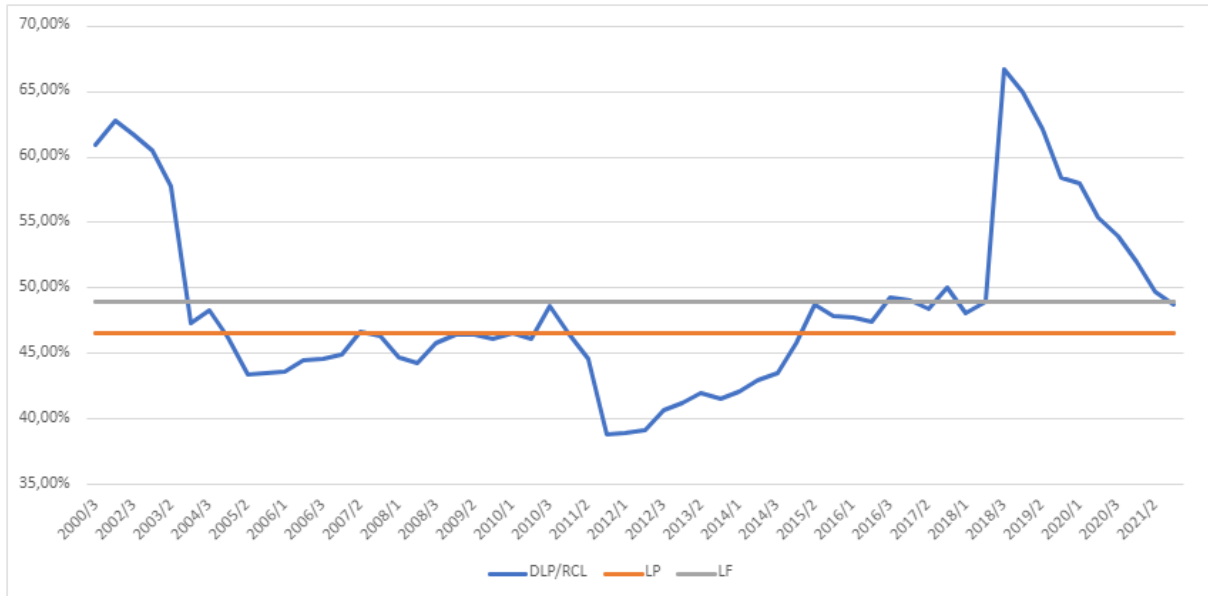
5.2.5 Limite de despesas com pessoal

O limite de despesas com pessoal é uma das principais regras fiscais, tanto pela relevância da participação desse grupo de despesas quanto pelo fato de impactar diretamente a vida de muitas pessoas, dentre outros motivos, seja pela impossibilidade de aumento salariais dos servidores públicos, seja pela expectativa de abertura ou não de novas vagas por meio de concursos públicos.

Considerando a metodologia de cálculo de apuração da Secretaria do Tesouro Nacional, o gráfico a seguir apresenta dados do percentual da Despesa Líquida de Pessoal¹² em relação à Receita Corrente Líquida, bem como a linha do limite de 49% (LF) e de 46,55% do limite prudencial (LP) para os gastos do Poder Executivo.

¹² A Despesa Líquida de Pessoal corresponde ao total da despesa com pessoal, conforme artigo 18 da LRF (ativos, inativos e pensionistas, dentre outros), excluindo-se as despesas mencionadas no parágrafo primeiro, do artigo 19 (despesas com indenização por demissão, programas de demissão voluntária, etc).

Gráfico 7 - Relação da Despesa Líquida de Pessoal pela RCL (DLP/RCL), Limite Prudencial (LP) e Limite Final (LF), Minas Gerais, 3º quad. 2000 a 2. quad. 2021, %



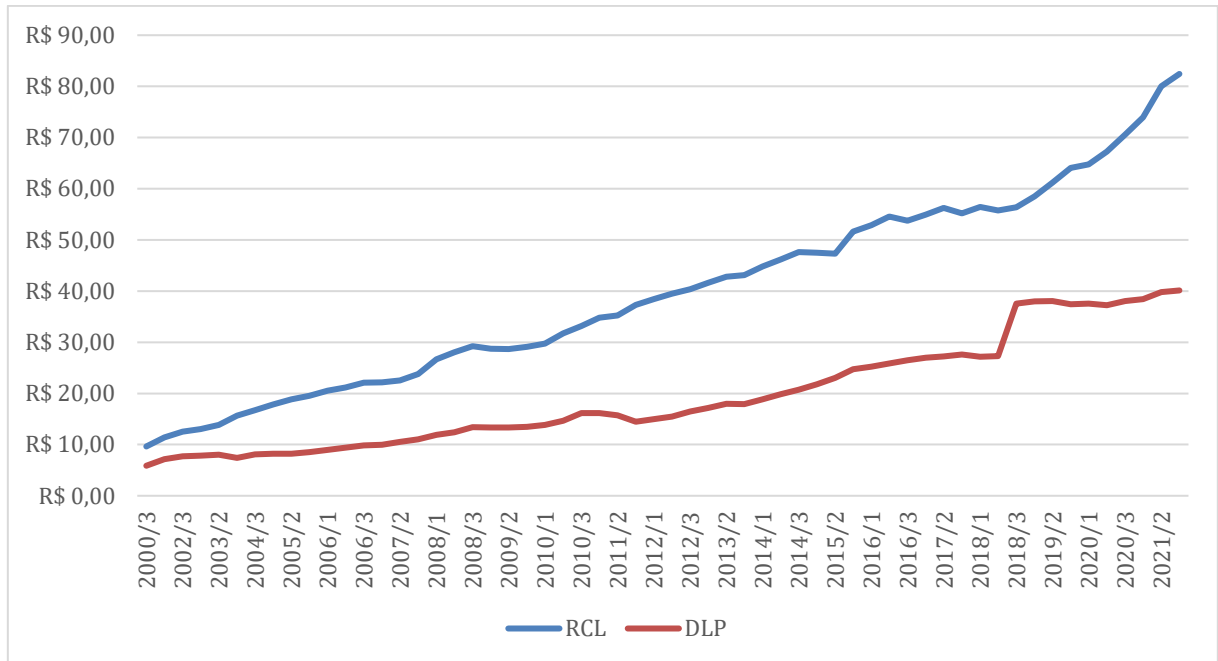
Fonte: RGF. Elaborado pelo autor (2022).

Considerando todos os relatórios analisados¹³, a despesa com pessoal ficou acima do limite prudencial em 50% das vezes (29 dos 58 relatórios apresentados). Esse dado é relevante para mostrar que em metade do período o estado teve sua autonomia restringida pela legislação, já que a LRF impõe sanções específicas, e ainda tendo que tomar medidas para retomar o percentual ao patamar abaixo do prudencial. Já o limite de 49% da RCL foi descumprido em 17 quadrimestres, o que representa 29,31% do período analisado.

Para verificar os motivos do descumprimento, se faz necessário observar a dinâmica de crescimento das despesas de pessoal e da receita corrente líquida, conforme gráfico a seguir.

¹³ Vale ressaltar que dois relatórios (2003/3 e 2004/1) utilizaram apenas a metodologia de cálculo do TCE-MG, e, portanto, não foram considerados nessa apresentação.

Gráfico 8 - Despesa Líquida de Pessoal e RCL, Minas Gerais, 3º quad. 2000 a 2º quad. 2021, R\$ bilhões correntes



Fonte: RGF. Elaborado pelo autor (2022).

Como pode ser observada nos gráficos 7 e 8, a série da relação da despesa pela receita se inicia com um padrão de queda até o segundo quadrimestre de 2003. O segundo quadrimestre de 2004 tem uma redução significativa na despesa de pessoal e conseqüentemente no percentual, principalmente, se for considerar o período de oito meses sem dados, já que o aumento nominal dos gastos com pessoal é inevitável em situações comuns, considerando o crescimento vegetativo da folha. Essa queda incomum nos gastos possivelmente ocorreu em razão de mudanças de metodologia de apuração da STN.

Do segundo para o terceiro quadrimestre de 2011 percebemos a mesma queda na despesa e no percentual. Novamente, isso se deveu à mudança de metodologia. A partir daquele momento, a despesa com aportes para cobertura do déficit atuarial do regime próprio de previdência dos servidores públicos não foi considerada no cálculo. No caso do estado de Minas Gerais, foi deduzido todo o valor que o Tesouro Estadual aportava para cobertura do déficit previdenciário. Levando em consideração que existe um recorrente déficit do regime próprio, a adoção dessa metodologia tende a mascarar a real despesa com pessoal.

Já no terceiro quadrimestre de 2018, a situação se inverteu, quando houve aumento de 37,58% nas despesas de pessoal, o que fez com que a relação entre DPL

e RCL saltasse de 48,95% para 66,65%. Neste caso, as despesas com inativos e pensionistas voltaram a fazer parte da conta, e os aportes deixaram de ser deduzidos.

Destaca-se que no período entre o terceiro quadrimestre de 2017 e o de 2019 não ocorreu a apresentação de duas metodologias nos Relatórios de Gestão Fiscal. Uma justificativa para essa decisão está no fato do Tribunal de Contas ter emitido a IN nº 01/2018, na qual voltava a considerar as despesas de inativos e pensionistas no cálculo. No entanto, como existe margem para os governos adotarem contabilidade criativa, pode ter sido intencional combinar os entendimentos tanto da STN quanto do TCE-MG.

O governo eleito para o período 2015 a 2018 talvez tivesse intenção de demonstrar números fiscais melhores, até mesmo para poder conceder aumentos para os servidores. Dessa forma, os relatórios apresentavam valores calculados com dedução do déficit previdenciário. Já a partir de 2019, com intenção oposta, o novo governo acrescentou o aporte do Tesouro Estadual para evidenciar uma situação fiscal mais grave. Dessa forma, o estado de Minas Gerais também poderia aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, já que para adesão é necessário o descumprimento do limite com despesas de pessoal.

Voltando para a análise dos dados, é importante também considerar que o percentual, por ser diretamente influenciado pelos valores da receita ou da despesa, é impactado pela dinâmica econômica, bem como por decisões governamentais, como aumento salarial aos servidores.

Conforme dados coletados nos RGF, o crescimento nominal médio observado entre 2000 e 2010 da Receita Corrente Líquida foi de 11,74%. Por outro lado, não foi presenciado na década seguinte o mesmo padrão de crescimento, ocorrendo a partir de 2015 quedas e estagnações na receita.

Do lado da despesa, de acordo com informações levantadas pelos relatórios anexos às leis de diretrizes orçamentárias, ao longo de todo o período o estado passou por reestruturações em carreiras, algumas que tinham um foco mais de ajuste e padronização, mas outras com intuito maior de aumentos salariais, dentro da Política Remuneratória do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. Dentre os aumentos que tiveram maior impacto na folha de pagamento estão os grandes acordos negociados com servidores das pastas relacionadas à Segurança Pública, Saúde e Educação, exatamente aquelas que possuem uma maior quantidade de servidores.

Segundo informações extraídas do Portal da Transparência de Minas Gerais¹⁴, em 2020, as funções Segurança Pública, Educação e Saúde, juntas, representaram 92,76% (54,74%, 31,52% e 6,5%, respectivamente) das despesas de pessoal e encargos do Poder Executivo, excluindo-se do cálculo as funções de previdência social e encargos especiais. Ou seja, quaisquer aumentos para servidores dessas pautas geram impacto muito significativo nas despesas com pessoal.

Levando em consideração o diagnóstico realizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2019), alguns desses aumentos podem ser citados, como:

1. a Lei nº 19.576/2011, que reajustou em 100% os salários para policiais civis e militares, bombeiros militares, agentes penitenciários e agentes socioeducativos, escalonado entre 2011 e 2015.

2. a Lei nº 21.167/2014, que promoveu reajuste das tabelas salariais de diversas carreiras do Sistema Estadual de Saúde por meio da incorporação da Gratificação Complementar em duas etapas.

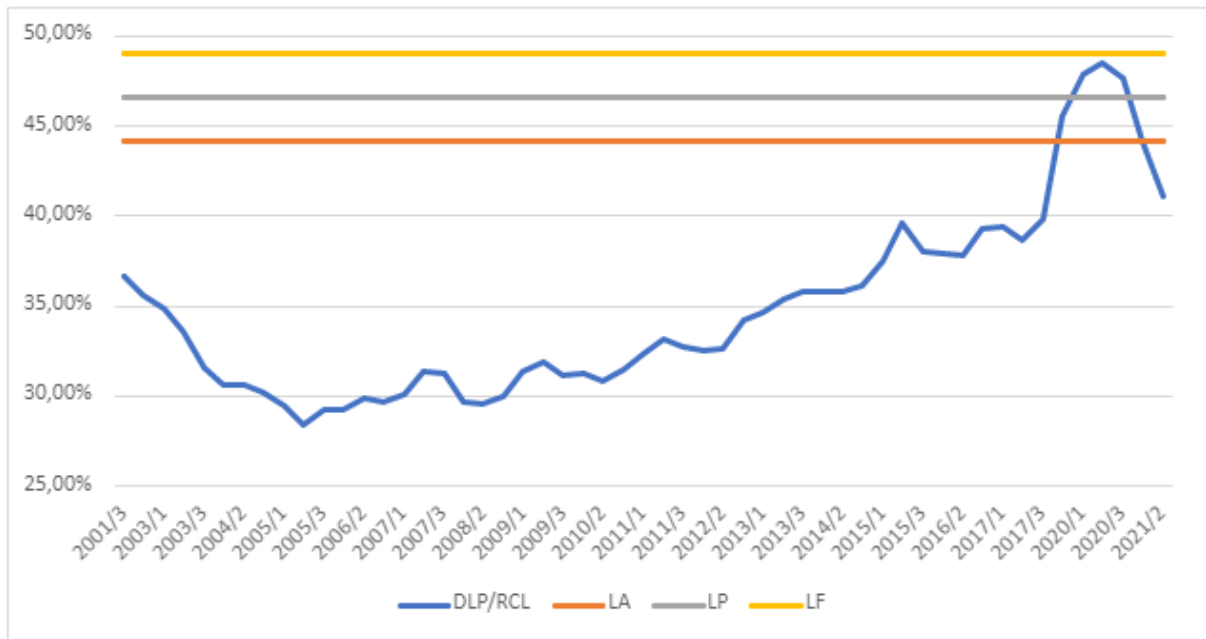
3. a Lei nº 21.710/2015, que extinguiu a remuneração por subsídio, fixada em parcela única para os servidores da educação e incorporação de várias vantagens pecuniárias. A lei também acabou com a aplicação da proporcionalidade do valor do piso salarial nacional dos professores. Assim, profissionais que trabalhavam 24 horas passaram a receber o valor do piso referente à carga horária de até 40 horas.

Em pesquisa realizada no Portal da Transparência de Minas Gerais, observa-se que as despesas de “Pessoal e Encargos Sociais” apenas na função “Segurança Pública” saiu de R\$ 5,7 bilhões empenhados em 2010, para R\$ 13,5 em 2015, um aumento de 137%.

Quanto à metodologia do Tribunal de Contas do Estado, o gráfico a seguir apresenta os dados introduzindo também a linha do Limite de Alerta (LA). Importante destacar que os dados se iniciam no terceiro quadrimestre de 2001 e que os seguintes relatórios não fazem parte do período analisado: primeiro e segundo quadrimestres de 2002, os três relatórios de 2018, o primeiro e o segundo quadrimestres de 2019, e o terceiro quadrimestre de 2021.

¹⁴ <https://www.transparencia.mg.gov.br/despesa-estado/despesa/despesa-resultado-pesquisa-avancada/2020/01-01-2020/31-12-2020/0/0/0/0/0/39/0/0/0/0/0/1/0/0/0/0/0/0/0/0/0>

Gráfico 9 - Relação da Despesa Líquida de Pessoal pela RCL (DLP/RCL), Limite de Alerta (LA), Limite Prudencial (LP) e Limite Final (LF) previstos na LDO, Minas Gerais, 3º quad. 2001 a 2º quad. 2021



Fonte: RGF. Elaborado pelo autor (2022).

Conforme já tratado, os dados se mostram muito distintos dos apresentados pela metodologia do STN, e no caso favorecem o cumprimento da regra fiscal. Considerando todos os relatórios analisados, a despesa com pessoal ficou abaixo do LA em 49 (92,45%) quadrimestres, abaixo do LP em 50 (94,34%) quadrimestres e abaixo do LF em todos os 53 relatórios apresentados.

Complementarmente à análise, os relatórios que compõem os anexos das leis de diretrizes orçamentárias ressaltam algumas informações e justificativas apresentadas a seguir. Em alguns anos não foram mencionados dados e ações.

- 2005: é verificado que as despesas com pessoal e encargos se expandiram, nominalmente, em 8,6% no ano, acima da inflação de 5,7%.

- 2006: a despesa com pessoal cresceu nominalmente 12,74% em 2006, portanto acima da inflação do período medida pelo IPCA de 3,14%. As maiores contribuições para o crescimento situam-se nas recomposições e reajustes das carreiras das funções segurança pública, educação, essencial à justiça e judiciário;

- 2007: por meio de recomposição salarial, em relação a 2006, as despesas com pessoal aumentaram 11,6%, percentual maior do que observado pela inflação de 4,46%;

- 2008: as despesas com pessoal apresentaram elevação de 17,8% em relação ao ano anterior, acima da inflação do período medida pelo IPCA de 5,91%. O motivo para o aumento está atrelado à recomposição salarial;
- 2009: por meio de recomposição salarial, em relação a 2008, as despesas com pessoal aumentaram 5,41%, percentual maior do que observado pela inflação de 4,27%;
- 2010: no exercício de 2010, as despesas com pessoal apresentaram elevação de 17,8% em relação ao ano anterior, acima da inflação medida de 5,91%. Dentro do crescimento, estão tanto os aumentos vegetativo, de salários, entre outros, quanto o aumento de quadro de pessoal específico para as carreiras da Educação, Polícia Militar e Defesa Civil;
- 2011: no ano também ocorreu o crescimento da folha em percentual acima da inflação (15,6% e 6,5%, respectivamente). Contribuíram para esse aumento o crescimento vegetativo da folha, os reajustes salariais, dentre outros, a regulamentação do subsídio para as carreiras da Educação Básica;
- 2012: o aumento das despesas de pessoal é justificado no documento pelo também crescimento de receitas, o que possibilitou a expansão das despesas primárias. Os gastos com pessoal tiveram elevação de 11,5% em relação ao ano anterior, acima da inflação do período medida pelo IPCA, de 5,8%. Contribuíram para esse aumento: o crescimento vegetativo da folha, o ingresso de novos servidores, as nomeações em cargos comissionados e funções gratificadas, a concessão de vantagens e de reajustes salariais para categorias do funcionalismo;
- 2013: foi ressaltado no relatório o aumento de 11,5% das despesas de pessoal em relação a 2012, valor acima da inflação apurada de 5,91%. Dentro desse aumento estão o crescimento vegetativo da folha (1,88% para ativos e 0,68% para inativos), o ingresso de novos servidores e reajustes salariais. É mencionado que os aumentos ocorridos também estão relacionados a determinações do Governo Federal, como os reajustes concedidos às carreiras das áreas de educação básica e segurança pública em cumprimento ao piso remuneratório nacional estabelecido para os profissionais dessas áreas;
- 2014: o destaque foi a análise de como os aumentos escalonados dados na gestão anterior impactaram significativamente os anos subsequentes. Dessa forma, relata-se a tentativa de alteração de rota para evitar a deterioração das contas públicas;

- 2016: o relatório cita a suspensão de concursos e de aumentos para as carreiras (à exceção do aumento aos professores) como ação para contenção do crescimento dos gastos com pessoal. Cita também a reforma administrativa como ação adicional ao contingenciamento da despesa;

- 2019: o documento ressalta a Reforma Administrativa do início do governo como ação relevante para a diminuição dos cargos comissionados e conseqüentemente dos valores pagos a eles. A redução nos gastos com pessoal no ano foi de 129 milhões de reais, o que levou a uma diminuição de 66,45% em 2018 para 58,42% em 2019 da RCL;

- 2020: é destacada a dificuldade que existe para a redução das despesas com pessoal, que possuem inclusive crescimento vegetativo. No entanto, relata-se o grande esforço do poder executivo em reduzir suas despesas, o que pode ser demonstrado pelos resultados de 58,42% em 2019 para 53,93% da RCL em 2020. Dentre uma das principais ações está a Reforma de Previdência dos servidores do estado sancionada em 2020;

Considerando as informações, dados e relatos apresentados no relatório, é possível observar que existiram dois momentos distintos ao longo do período analisado. O primeiro foi vivenciado até o ano de 2014, quando se tinha sucessivo crescimento nas despesas de pessoal acima dos valores medidos pela inflação e que em quase sua totalidade tinham, atrelados ao crescimento vegetativo da folha, aumentos e recomposição às carreiras, bem como entrada de novas vagas por meio de concurso. Inclusive, nos relatórios é possível perceber que não existe uma tentativa de justificar algum erro de trajetória, mas sim de utilizar os dados do aumento como uma política pública de valorização dos servidores e conseqüentemente da prestação de serviços do estado.

Por outro lado, a partir de 2014, com a necessidade de contenção das despesas, o que se observa são citações aos aumentos escalonados que continuaram impactando anos subsequentes, às ações de gestão para otimização dos gastos e à grande dificuldade encontrada, sem margem para economias, quando se trata de diminuição das despesas obrigatórias do estado, mais especificamente de pessoal.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como intuito elucidar a discussão sobre gestão fiscal nos governos. Apesar de existir uma ideia mais consolidada de que os governos necessitam trabalhar com responsabilidade fiscal, o desafio ainda é grande, considerando que boa parte da população (com destaque aos países não desenvolvidos) carece de serviços públicos para terem acesso às condições básicas de vida, o que só é possível por meio de financiamento e gastos públicos.

A inovação deste estudo está no foco que é dado aos entes subnacionais. As discussões em geral são relacionadas à gestão e regras fiscais dos entes nacionais, que são os principais responsáveis pelas políticas econômicas e rumos dados em certo país. No entanto, os entes subnacionais, principalmente no caso brasileiro, possuem papel muito importante no que diz respeito às arrecadações de receitas e obrigações na prestação de serviço público.

As regras fiscais, necessárias para delimitar a atuação dos governantes, têm focos diferentes, mas que se complementam com o objetivo comum de criar amarras para os gastos públicos, priorizando equilíbrio nas contas e compromissos assumidos pelo Estado com a população (gastos mínimos constitucionais).

No caso brasileiro, os entes subnacionais possuem nove principais regras fiscais que são divididas entre objetivos de saldo ou equilíbrio orçamentário (Regra de ouro e Meta de resultado primário), limites de despesas (Limite de despesas com pessoal, Geração de despesas da Seguridade Social e Geração de despesa obrigatória), empréstimos e regras de dívida (Limite da dívida consolidada líquida, Limite para operações de crédito e Limites para concessão de garantia em operações de crédito), e limitação tributária (Renúncia de receitas).

A análise de dados não considerou todas as regras para o estado de Minas Gerais, mas dentre aquelas escolhidas percebeu-se duas em que existe certa margem para cumprimento das regras em todo o período observado, uma regra em que houve cumprimento no período, mas que os resultados merecem um alerta por estarem próximos ao limite. Outras duas regras analisadas tiveram descumprimento do limite imposto em alguns momentos do período analisado.

As duas primeiras citadas são a regra de ouro e o limite para realizar operações de crédito. Quando é mencionado que existe margem para cumprimento

da regra, o motivo é que as operações de crédito em todo o período analisado foram muito menores do que as despesas de capital e que o limite de 16% da receita corrente líquida.

Já o limite de 200% sobre a RCL para a dívida consolidada líquida é a regra em que houve descumprimento por parte do governo só nos primeiros seis quadrimestres da série e depois seguiu o padrão de cumprimento. No entanto, é uma regra em que o resultado em alguns momentos foi próximo ao limite.

As regras de resultado primário e despesas com pessoal e encargos são as que tiveram descumprimento mais comum, principalmente a partir da década passada.

Dentre as considerações levantadas ressalta-se o fato de que três regras têm relação direta com as receitas do estado. São elas a regra da dívida consolidada líquida e das despesas com pessoal, que possuem limite em percentuais da receita corrente líquida, de 200% e 49%¹⁵, respectivamente, além da regra de resultado primário que considera a receita primária para aferição do resultado. Já as receitas estão relacionadas ao crescimento e dinamicidade da economia, considerando que as principais são aquelas atreladas às receitas tributárias como impostos sobre serviço, consumo, produtos, renda, etc. Dessa forma, quanto maior for o crescimento da economia maior tendem a ser as receitas arrecadadas.

Quando se observa os valores do PIB no período de vinte anos analisados, percebe-se que entre os anos de 2004 e 2011 a economia brasileira e conseqüentemente a mineira tiveram um crescimento mais sustentado. A partir desse momento, a economia apresentou crescimento muito baixo ou quase nulo, ainda com dois períodos de significativo crescimento negativo.

Com isso, os resultados encontrados nas três regras acima citadas se deterioraram, principalmente considerando um grande dificultador que é a pouca autonomia que existe para diminuir as despesas ou até mesmo controlar o seu aumento.

No caso da dívida consolidada líquida, o que poderia aumentá-la seria a contratação de operações de crédito, no entanto, conforme observado, isso ocorreu de forma residual e em poucos momentos. Por outro lado, o que faria com que diminuísse seria a amortização maior do saldo devedor. De acordo com o que foi

¹⁵ Valor para o Poder Executivo estadual

levantado, existe uma disfunção nesse caso que é o limite de 11,5% da RCL que o estado tem para pagar juros e amortizações da dívida ser menor do que os juros que correm da própria dívida, que em quase sua totalidade são provenientes dos contratos de renegociação feito com a União, aumentando dessa forma o valor de estoque. Ou seja, mantendo-se todas as regras dos contratos como estão, caso a receita corrente líquida do estado não tenha um crescimento significativo, a curva da relação pode se tornar insustentável. Agrava o fato que esses contratos possuem duração de 30 anos e, caso a dívida não seja toda quitada, o estoque remanescente deve ser pago em 10 anos. Considerando que os contratos foram firmados em 1998, o prazo para a quitação está cada vez mais próximo. Dessa forma, será necessária outra renegociação para que a dívida continue sendo rolada pelo estado.

Destaca-se que está em discussão neste momento alguma forma do estado renegociar sua dívida com a União para tornar o pagamento mais sustentável, sendo a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal proposto pelo Governo Federal a que está mais avançada, com metas e contrapartidas já propostas. Além disso, desde o ano de 2018 está suspenso ao estado de Minas Gerais o pagamento dos juros da dívida que possui com a União, por meio de oito liminares junto ao STF. Contudo, esse valor apesar de não ser pago vem sendo computado nos balanços fiscais, considerando que as liminares não retiram Minas Gerais da condição de inadimplente, com obrigação de pagar retroativamente os juros acumulados no período.

Já para a regra que limita as despesas com pessoal, cabe mencionar que existe um crescimento vegetativo da folha que ocorre mesmo sem aumentos de salários ou nomeações de novos servidores. Esse crescimento vem do cálculo que considera as promoções e progressões nas carreiras, também já descontadas a diminuição da folha, como exonerações e mortes sem pensão, por exemplo. Ou seja, sem qualquer atuação do governo, já existe um crescimento do gasto. Dentre as ações possíveis para diminuição estão aquelas que geram impactos pouco significativos, como reformas administrativas com diminuição de cargos comissionados, ou outras com maior impacto como a reforma da previdência. No entanto, a reforma da previdência não é uma ação contínua, ela ocorre pontualmente, na teoria, para sanear disfunções possíveis existentes. Além disso, são impopulares por afetarem diretamente a vida de muitos servidores e, por isso, mais difíceis de acontecer. Do lado do crescimento de gastos, estão os aumentos e recomposições salariais, novos concursos e nomeações, entre outros, muitos demandados pelos servidores.

Conforme observado, as despesas com pessoal tiveram uma trajetória de crescimento maior que a inflação apurada no período, e muitas vezes maior que o crescimento da receita. Muito desse crescimento é justificado pelos aumentos dados às carreiras, que inclusive demoraram a ser suspensos. Os reajustes foram muito presentes na primeira década analisada e alguns significativos ainda ocorreram entre os anos de 2011 e 2015, com repercussões nos anos seguintes por serem escalonados, quando as receitas já não apresentavam crescimento observado anteriormente.

No caso das despesas com pessoal ainda existe outro aspecto importante que é a divergência na forma de apuração do cálculo, sendo que o Tribunal de Contas do estado tem metodologia distinta da Secretaria do Tesouro Nacional, por isso, o valor muitas vezes pode estar descolado da realidade. Essa disfunção é prejudicial às contas públicas, caso governos utilizem uma metodologia de cálculo que beneficie os resultados e, com isso, realizem aumento de gastos que não são sustentáveis.

Quanto à regra de resultado primário, do lado da despesa, existe grande dificuldade de contingenciamento ou até mesmo controlar seu crescimento. Considerando que as despesas com pessoal são as mais relevantes dentro do orçamento, o crescimento observado lá impacta no resultado total. Por outro lado, caso as receitas aumentem, algumas despesas também são necessariamente aumentadas, como é o caso dos gastos com educação e saúde.

Por fim, ao analisar a regra de ouro e o limite para operações de crédito, percebe-se que elas vêm sendo impactadas pelos resultados das outras regras. Considerando as condições financeiras vivenciadas no estado, tomar novas dívidas pressupõe aumento de despesas, o que atualmente não é um caminho possível para que as contas públicas fiquem mais equilibradas.

O estado vivenciou um período de maior expansão da economia e fiscal, mas que já não é observado há uma década. Os valores apresentados no trabalho alertam para uma necessidade ainda grande dos governos em se comprometerem com a gestão fiscal. De forma complementar, é necessário que se aprofunde a discussão sobre a qualidade dos gastos públicos no âmbito do estado, já que o tipo de gasto pode impactar positivamente a economia e conseqüentemente as receitas, como é o caso dos investimentos. Com os limites impostos pelas regras, acredita-se que apenas com um novo período sólido de expansão das receitas, que pode ser resultado inclusive de um período inflacionário maior, é que haverá possibilidade do estado de Minas Gerais retomar o aumento de alguns gastos.

REFERÊNCIAS

BOADWAY, Robin; EYRAUD, Luc. **Designing Sound Fiscal Relations Across Government Levels in Decentralized Countries**. Washington: International Monetary Fund, 2018.

BOADWAY, Robin; SHAY, Anwar. **Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice**. Washington: The World Bank, 2007.

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

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

BRASIL, **Lei Complementar nº 82**, de 27 de abril de 1995. Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Revogada pela LCP nº 96, de 31.5.99, 1995.

BRASIL, **Medida Provisória nº 1514**, de 07 de agosto de 1996. Estabelece mecanismos objetivando incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária, dispõe sobre a privatização de instituições financeiras, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Reeditada pela MPv nº 1.514-1, de 1996, 1996.

BRASIL, **Emenda Constitucional nº 19**, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, v.1, 1998.

BRASIL, **Lei Complementar nº 96**, de 31 de maio de 1999. Disciplina os limites das despesas com pessoal, na forma do art. 169 da Constituição. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Revogada pela Lcp nº 101, de 4.5.2000, 1999.

BRASIL, **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, v,1, 2000.

BRASIL, **Lei Complementar nº 164**, de 18 de dezembro de 2018. Acrescenta §§ 5º e 6º ao art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), para vedar a aplicação de sanções a Município que

ultrapasse o limite para a despesa total com pessoal nos casos de queda de receita que especifica. Diário Oficial da União, Brasília, DF, v.1, 2018.

EYRAUD, Luc *et al.* **How to design subnational fiscal rules: a primer.** Washington: International Monetary Fund, 2020.

EYRAUD, Luc *et al.* **Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforce-ability.** Washington: International Monetary Fund, 2018.

IFI. Senado Federal. **Relatório de Acompanhamento Fiscal n. 12.** Brasília, 2018.

LEITE, C. K. S. **Federalismo, processo decisório e ordenamento fiscal: a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Texto para Discussão nº 1593, Brasília, 2011.

LLEDÓ, Victor *et al.* **Fiscal Rules at a Glance.** Washington: International Monetary Fund, 2017.

MENEZES, R. T.; JÚNIOR, R.T. Regras fiscais no Brasil: A influência da LRF sobre as categorias de despesas dos municípios. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, n. 29, p. 7-37, jun./dez. 2006.

OCDE. **A Bird's Eye View of Fiscal Decentralization.** In Fiscal Federalism 2016: Making Decentralisation Work. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2016a.

OCDE. **Subnational Governments around the world: Structure and finance.** Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2016b.

OLIVEIRA, F. A. **Teorias da federação e do federalismo fiscal: o caso brasileiro.** Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, Texto para Discussão nº 43, Belo Horizonte, 2007.

RIANI, Flávio. ALBUQUERQUE, C. M. P. **Dívida Pública do Estado de Minas Gerais: Renegociação Não Resolveu o Problema**, Anais do XIV Seminário sobre a Economia Mineira, Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais, 2010.

SENADO FEDERAL. **Resolução nº 78**, de 01 de julho de 1998. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas respectivas autarquias e fundações, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. Brasília, 1998.

SENADO FEDERAL. **Resolução nº 40**, de 20 de dezembro de 2001. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos estados, do distrito federal e dos municípios, em atendimento ao disposto no artigo 52, VI e IX, da Constituição Federal. Brasília, 2001a.

SENADO FEDERAL. **Resolução nº 43**, de 21 de dezembro de 2001. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. Brasília, 2001b.

STN. Ministério da Economia. **Diagnóstico da Situação Fiscal de Minas Gerais**. Brasília, 2019.

TCEMG. **Instrução Normativa nº 05**, de 19 de dezembro de 2001. Altera e revoga dispositivos da Instrução n. 1/2001 e dá outras providências. Belo Horizonte, 2001.

TCEMG. **Instrução Normativa nº 01**, de 28 de fevereiro de 2018. Estabelece procedimentos para o cálculo da despesa com pessoal conforme disposto na Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal. Belo Horizonte, 2018.

VAMMALLE, Camila; BAMBALAITÉ, Indre. **Fiscal rules for subnational governments: The devil's in the details**. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2021.