



Nicollas de Sousa Amaral

A crise fiscal dos estados e o governo Bolsonaro

Monografia de Final de Curso

Orientador: Rogério Werneck

Rio de Janeiro

Novembro de 2021

Agradecimentos

Gostaria de prestar um agradecimento especial à minha família. Ao meu irmão, Lucas, muito obrigado pelos aprendizados diários e por partilhar tantos momentos comigo, sobretudo os mais difíceis. À minha mãe, Marta, muito obrigado por todo o sacrifício que fez por mim e pelo Lucas desde os nossos primeiros dias. Ao meu saudoso pai, Luiz, obrigado pelos ensinamentos e por todos os momentos que tivemos.

Por fim, agradeço também à minha namorada, Paula, e aos meus amigos de colégio e de universidade, que ajudaram a tornar cada dia dessa trajetória mais leve e divertido.

Sumário

- I. Introdução
- II. Breve histórico da situação fiscal dos estados
- III. Capacidade de pagamento dos estados
- IV. O desafio das despesas de pessoal
 - a. A rigidez nas despesas previdenciárias
 - b. A escassez de investimentos
- V. As dívidas estaduais
- VI. A política inicial do governo Bolsonaro
- VII. O impacto da pandemia nas contas públicas estaduais
- VIII. Comentários finais
- IX. Referências bibliográficas

1. Introdução

Desde a década de 80, os estados brasileiros enfrentam enormes entraves fiscais, que podem ser resumidos por um alto endividamento e alta relação de despesas. Em 1982, iniciou-se o processo de redemocratização, com eleição direta para governadores. No mesmo ano, houve a declaração da moratória mexicana, restringindo a chegada de recursos internacionais aos países emergentes. Os estados brasileiros contavam com altas dívidas externas acumuladas na década anterior e, em 1983, já necessitaram de um refinanciamento das dívidas acumuladas por seus bancos estaduais.

Os anos seguintes foram marcados por uma dura recessão, com queda na atividade econômica, empresas com dificuldades de pagarem suas dívidas, altas taxas de juros e pouquíssimo acesso ao crédito externo. A prática do início da década se tornou comum e foram necessários sucessivos socorros financeiros aos estados. Os estados e municípios saíram de uma participação de 12.6% da dívida líquida do setor público, em 1983, para 34.9%, em 1995.

A virada do século foi marcada por uma (rara) tentativa de ajuste fiscal dos estados. O marco mais relevante foi a Lei de Responsabilidade Fiscal, ao limitar as dívidas e despesas de pessoal dos estados, além de proibir o socorro financeiro entre federações. O impacto, contudo, não durou muitos anos. A crise dos “*subprimes*” trouxe impactos econômicos globais, o que na realidade dos entes subnacionais, se traduziu em um afrouxamento dos limites de endividamentos e um início de abandono da agenda de ajustes fiscais. Em 2014, aprovou-se um novo plano de resgate aos estados, permitindo o refinanciamento de suas dívidas. Desde então, novos planos de socorro financeiro têm se sucedido, mas disfarçados por aparentes tentativas de recuperação da saúde fiscal dos estados.

A situação financeira era caótica ao final de 2019, sobretudo para três estados: Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais. Eram os únicos com nota D segundo a metodologia de capacidade de pagamento (CAPAG) do Tesouro Nacional – referente aos estados que recebem as piores avaliações possíveis em todos os indicadores. Os três somavam dívidas superiores ao dobro de suas respectivas receitas correntes líquidas, além de trabalharem com despesas iguais ou superiores às receitas e obrigações financeiras muito superiores às disponibilidades de caixa.

Dentre as despesas, aquelas associadas aos gastos com pessoal, incluindo ativos e inativos, merecem maior atenção. Em média, os estados tiveram um crescimento real de 2.2% ao ano na última década. Ao final de 2019, dez estados trabalhavam com despesas de pessoal superiores a 60% da receita corrente líquida, descumprindo o limite estabelecido pela LRF. Os três estados já mencionados aparecem entre as cinco piores relações, acompanhados de Tocantins e Rio Grande do Norte.

O ano de 2019 é um ótimo ponto de referência por representar dois marcos relevantes para a discussão desse trabalho. Tratou-se do início do mandato de Jair Bolsonaro como Presidente da República e do último ano do chamado “período pré-pandemia”.

O novo governo chegou ao planalto com um forte discurso de maior aperto fiscal, comandado pelo ministro da economia Paulo Guedes. O lema “mais Brasil, menos Brasília” foi repetido inúmeras vezes, sinalizando o objetivo de reduzir a dependência financeira da União. O discurso, marcado por inúmeras contradições, tentou se materializar através do Projeto de Lei Complementar nº 149/2019. O chamado “Plano Mansueto”, em alusão ao então secretário do Tesouro Nacional, Mansueto de Almeida.

Tratava-se de um novo plano de socorro financeiro aos estados, mas atrelado a exigências de ajuste fiscal. Dentre oito opções, aqueles que desejassem participar voluntariamente, deveriam cumprir, ao menos, três. As medidas passavam por privatizações, redução de benefícios fiscais, limitação do crescimento das despesas correntes, dentre outras. Contudo, o projeto ficou estagnado na Câmara e fora abandonado com a chegada da pandemia de Covid-19.

A crise sanitária trouxe uma imediata redução da atividade econômica e urgência por um reforço do sistema público de saúde. Em outras palavras, os estados assistiram a uma brusca redução da arrecadação tributária, acompanhada de um aumento em suas despesas, sobretudo no setor de saúde. Dadas as péssimas condições fiscais que os entes subnacionais apresentavam à época, houve a necessidade de um novo e urgente apoio financeiro da União. Ao todo, no ano de 2020, foram transferidos pouco mais de cinquenta e quatro bilhões de reais.

As medidas aprovadas, contudo, não projetaram a recuperação da economia já em meados do segundo semestre de tal ano. As receitas tributárias chegaram a apresentar crescimento de 2.1%, quando comparadas às do ano anterior. Apesar de a atitude do governo federal parecer extremamente generosa, há de se considerar o cenário de completa incerteza (social, sanitária e econômica) que pairava quando as decisões foram tomadas.

Em síntese, esse trabalho pretende lembrar as sucessivas tentativas de socorros financeiros dos estados nas últimas décadas, interrompidos por raras e limitadas tentativas de ajustes fiscais. Ademais, deve-se contemplar a delicada situação financeira, sobretudo no que tange ao endividamento e às despesas, que apresentavam em 2019. O passo final se dará com a análise dos primeiros anos do governo Bolsonaro, marcado por uma falha tentativa de plano de ajuste, seguida por um imediato e exagerado socorro financeiro, condizente com a história recente da situação fiscal dos estados.

2. Breve histórico da situação fiscal dos estados

Neste capítulo, buscaremos traçar um curto histórico da situação fiscal dos estados, necessário para avaliarmos corretamente o presente momento. A priori, é essencial ressaltarmos os excelentes estudos “Crise fiscal dos estados: 40 anos de socorros financeiros e suas causas”, realizado pelo economista Marcos Mendes¹, e “*State-Government Bailouts in Brazil*”, de Afonso Bevilaqua², que serviram de norte para a realização dessa parte de nosso estudo.

De fato, é notório como os principais elementos que, hoje, nos preocupam estão enraizados na economia dos estados e municípios, com origens anteriores mesmo ao século XXI. Nesse caso, me refiro especialmente a tópicos como as elevadas despesas de pessoal, com alto crescimento real e elevada participação nas receitas líquidas correntes (ocasionando volumosos déficits), capazes de sufocarem os investimentos e difícil de serem reajustadas, dada a rigidez de sua estrutura, com destaque para as despesas previdenciárias. Outro ponto essencial dessa crise fiscal tem sido o endividamento dos estados perante à União.

Por fim, há de se notar um histórico afrouxamento por parte do governo federal que, apesar de ter tido seu período de reformas e reajustes, voltou a permitir o desajuste fiscal dos estados, com diversos elementos por trás, como as elevadas transferências, a judicialização de suas dívidas, as decisões do STF favoráveis aos estados e as repetidas flexibilizações da Lei de Responsabilidade Fiscal.

¹ MENDES, Marcos. Crise fiscal dos estados: 40 anos de socorros financeiros e suas causas. In: *Publicações do Insper*, 2020. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2020/08/Crise-fiscal-dos-estados_40-anos-de-socorros-financeiros-e-suas-causas.pdf>. Acesso em: 29.11.2021.

² BEVILAQUA, Afonso. *State-Government Bailouts in Brazil*. In: *Publicações do Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica*. 2000. Disponível em: <<http://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/td421.pdf>>. Acesso em: 29.11.2021.

O primeiro período que estudaremos compreende a década de 1980 e a primeira metade da década de 1990 – marcado por inúmeras medidas de socorros financeiros aos estados. É necessário contextualizarmos bem o atípico cenário da época, que contava com um Brasil em processo de redemocratização, com as primeiras eleições diretas em 1982 para governadores e, somente em 1985, para Presidente da República, com a posse de José Sarney (sem grandes suportes políticos), após o falecimento do eleito Tancredo Neves. Na época, era comum os estados terem pelo menos um banco estadual, o que fora essencial para lidar com a recessão da década de 80 e com a crise inflacionária instaurada, mas resultara em um colossal endividamento dos estados.

Os bancos estaduais, a despeito de qualquer julgamento de caráter ético, realizavam sucessivos empréstimos aos estados e suas estatais, independentemente da situação fiscal e financeira de tais tomadores. Além disso, também garantiam a liquidez ao mercado de títulos estaduais, capturaram os ganhos inflacionários do *overnight* e, enquanto puderam, intermediaram empréstimos externos. Esse perigoso instrumento estava nas mãos dos governadores eleitos em 1982, quando o Brasil ainda não contava com um presidente civil e, vale a recordação, sem ainda uma nova constituição, que só chegou seis anos mais tarde.

Marcos Mendes³ sintetiza bem tal entrave em sua obra: *“Um banco, com poder de criar moeda e distribuir crédito, é uma ferramenta poderosa e perigosa para ser colocada em mãos de agentes políticos sem que haja constrangimento legal ou de mercado ao seu mau uso.”*

O cenário era de enorme frouxidão fiscal, ou ainda, de pouquíssimas restrições para as manobras econômicas que foram adotadas, e fora agravado pela grave crise macroeconômica que se instaurou. Dando um passo atrás, vale lembrarmos que, desde meados da década de 70, mercados internacionais se interessaram em financiarem países em desenvolvimento, realizando empréstimos inclusive para os estados brasileiros – movimento que fora incentivado pelo governo federal. Assim, as dívidas externas estaduais dispararam até se chocarem com a moratória mexicana, em 1982, que assustou o mundo e fechou as portas da poupança externa para países em desenvolvimento e, claro, seus respectivos estados.

³ MENDES, Marcos. Crise fiscal dos estados: 40 anos de socorros financeiros e suas causas. In: *Publicações do Insper*, Página 35. 2020. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2020/08/Crise-fiscal-dos-estados_40-anos-de-socorros-financeiros-e-suas-causas.pdf>. Acesso em: 29.11.2021.

De maneira resumida, a recessão brasileira na década de 80 trouxe juros altos e o fechamento do acesso ao crédito externo, que aumentaram o custo de rolagem da dívida interna e bloquearam a da dívida externa. Em paralelo, as empresas não conseguiam mais pagar suas dívidas junto aos bancos estaduais e, com a redução da atividade econômica, as receitas dos estados foram fortemente abaladas. O destino óbvio foram as sucessivas tomadas de crédito dos estados junto aos bancos estaduais e, esses, salvos pelas inúmeras medidas de socorros. O gráfico abaixo ilustra como a dívida de estados e municípios ganhou enorme relevância a partir de 1983, sobretudo nos primeiros anos da década de 90, quando a crise inflacionária atingiu patamares assustadores.



(Imagem 1)

A priori, não descreverei aqui detalhadamente todas as medidas de socorro que foram tomadas para o resgate dos bancos estaduais – marca registrada desse período de claro afrouxamento fiscal –, mas iremos mencionar algumas. Já em 1983, o Conselho Monetário Nacional (CMN) atuou fortemente, incentivando os bancos privados a renovarem e cumprirem seus compromissos com os bancos estaduais e com a criação do Programa de Apoio Creditício (PAC), refinanciando as dívidas dos bancos estaduais junto ao Banco do Brasil. Um fato curioso que vale mencionarmos antes de apontarmos outras medidas se refere ao poder político dos governadores, apoiados em um congresso com viés altamente localista, com políticos visando as próximas eleições locais em meio à redemocratização. Foi assim que, ao longo de toda década, os programas de ajustes fiscais foram ignorados, com os estados tomando sucessivos empréstimos com seus bancos, a

despeito da situação financeira desses e o CMN e o Banco Central acomodando a situação, perdendo dívidas e reduzindo penalidades.

Um importante marco foi a Constituição da República de 1988. O texto acentuou o caráter federalista do país, descentralizando as receitas e reforçando o afrouxamento fiscal com estados e municípios, permitindo o parcelamento de dívidas judiciais.

Em dezembro de 1989, a criação da Lei nº 7.976 marcou uma nova tentativa de socorro do governo federal às contas estaduais, tendo em vista as dívidas externas criadas especialmente entre a década de 70 e o começo dos anos 80. O governo federal assumiu as dívidas externas, refinanciando aos estados, em moeda local, com um prazo de 20 anos, a partir de uma carência de 5 anos. Afonso Bevilaqua⁴ também chama atenção para um ponto extremamente interessante de tal movimento de *Bailout*, dada a característica desigualdade regional brasileira – pouco menos da metade do saldo refinanciado fora destinado aos estados do Sudeste, apesar de ter sido bem mais relevante para os estados do Nordeste. “*In the case of Ceará, for example, the bailout was equivalent to more than 6 percent of local GDP.*”

No começo da década de 90, seguem-se os planos de socorros estaduais, porém, agora, com a participação mais incisiva do Banco Central (BC). Em 1991, os mirabolantes planos macroeconômicos de Fernando Collor se mostravam incapazes de conter a crescente inflação, que tornava a renegociação cada vez menos atrativa para os estados. Contudo, duas medidas adotadas pelo BC ganharam enorme relevância nas contas subnacionais. Em fevereiro de 1991, a Resolução nº 1.789 foi a primeira resolução (de várias que a sucederam) a permitir a troca de títulos estaduais por federais, com o BC assumindo os ônus e facilitando a rolagem das dívidas estaduais. Oito meses mais tarde, por meio da circular nº 2.062, o BC autorizou a criação de fundos mútuos, lastreados por títulos municipais e estaduais. Esses títulos tornaram-se a principal forma de financiamento dos governos subnacionais a partir de então, aumentando rapidamente a participação de suas dívidas no PIB e resultando em um novo *Bailout* já em 1993.

A situação começa a se reverter em 1995, com o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, estimulado pelo socorro fiscal do estado de São Paulo, o mais relevante economicamente para o país e que detinha a maior dívida estadual. O

⁴ BEVILAQUA, Afonso. State-Government Bailouts in Brazil. In: *Publicações do Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica*. Página 7. 2000. Disponível em: <<http://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/td421.pdf>>. Acesso em: 29.11.2021.

programa foi o ponto de partida de um extensivo processo de renegociação das dívidas, acompanhado de ajustes.

O marco mais relevante desse novo período de ajustes fiscais se deu em 4 de maio de 2000, com a sanção da Lei Complementar nº 101, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (“LRF”). Em suma, a LRF trouxe padrões de gestão a serem seguidos e as respectivas punições e medidas que seriam tomadas em caso contrário. Há de se destacar a proibição de socorro financeiro entre federações, estabelecendo um ponto final naquilo que havia virado rotina nas últimas duas décadas.

Outro destaque consiste nos limites para as despesas de pessoal e para o endividamento dos estados. Entretanto, ambos se verificaram em relação às respectivas receitas líquidas. Com efeito, essa foi uma das “brechas” que se abriu nos anos seguintes, ao passo que despesas e dívidas cresceram em períodos de crescimento econômico e deixaram rígidos desafios para serem lidados nos períodos de crise econômica.

Em seguida, rapidamente se abandonou a agenda de ajustes fiscais em prol de ajustes fiscais. De fato, o governo PT, iniciado com a eleição de Lula em 2002, reduziu o controle sobre as despesas e dívidas estaduais. De 2008-2010, foram aprovadas cinco resoluções no Senado que afrouxaram os limites do endividamento de estados e municípios, fosse para empréstimos com o Banco Nacional de Desenvolvimento (“BNDES”) ou, ainda, para obras relacionadas à Copa do Mundo de 2014, que fora realizada no país.

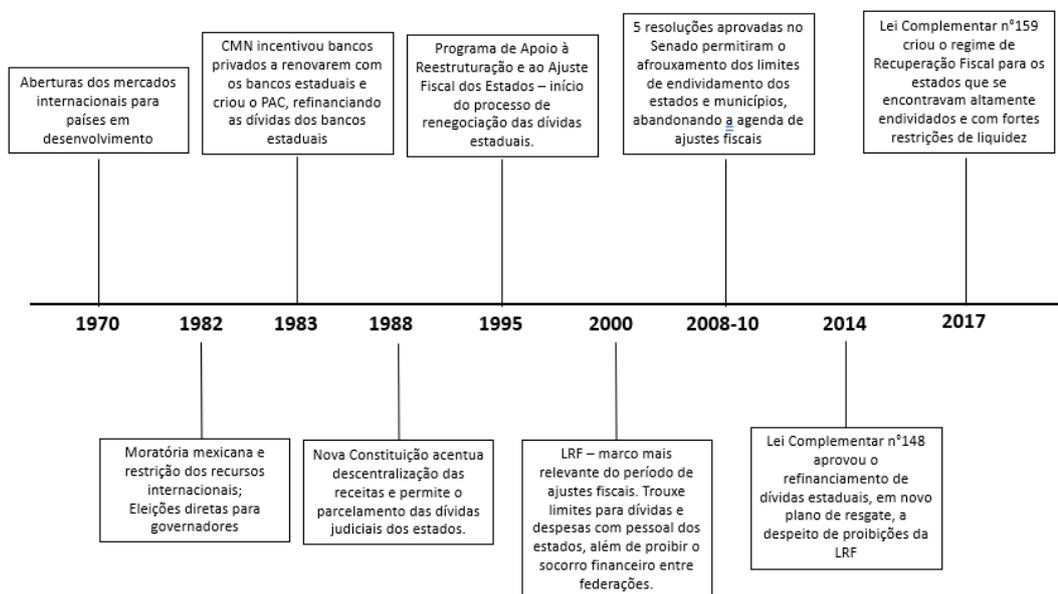
Em 2012, a Portaria MF nº 306 chegou a permitir garantias da União em operações de crédito para estados e municípios com classificações de crédito C e D – as piores avaliações – “em caráter excepcional”. As “excepcionalidades” foram inúmeras. De 2013-2016, autorizaram-se operações de crédito para estados com avaliações C e D no montante de R\$ 49,1 bilhões, ao passo que as operações envolvendo estados com melhor avaliação – A ou B – totalizaram apenas R\$ 36,6 bilhões.

Como antecipado, a LRF estabelecia limites para despesas e endividamentos de estados e municípios. Esses limites eram estipulados com base em suas receitas, determinadas, em boa parte, pelo nível de atividade econômica.

Em meados de 2014, acentuava-se um cenário macroeconômico mais negativo e, então, voltamos à rotina do final do século anterior. Em inobservância às proibições da LRF, o Governo Federal tratou de estabelecer novo plano de resgate aos estados e municípios. A Lei Complementar nº 148/2014 acarretou na perda de credibilidade da LRF (praticamente intocável, até então), aprovando refinanciamentos e reduzindo as taxas de juro cobradas, concedendo até mesmo novos empréstimos em alguns casos.

Além de tais renegociações, pouco tempo mais tarde, alguns estados chegaram a judicializar a questão e seus pleitos foram acolhidos por sucessivas decisões favoráveis do STF. Os resgates e o afrouxamento fiscal estavam oficialmente reinstituídos em nossa sociedade, culminando com a aprovação da Lei Complementar nº159/2017, que instituiu um plano de recuperação fiscal e suspendeu dívidas com a União por até 6 anos (trataremos melhor o assunto no tópico acerca do endividamento dos estados).

A linha do tempo abaixo busca resumir os mais diversos acontecimentos narrados nesse capítulo. Passamos pelo endividamento estadual às custas da poupança externa, incentivado pelo governo federal, até a chegada da moratória mexicana e da recessão brasileira na década de 80. A consequência natural, dada a atuação dos bancos estaduais como “instrumento central de financiamento” (precisa definição de Marcos Mendes), fora a escalada das dívidas estaduais, sucedida pelos mais diversos planos de socorro financeiro até meados da década de 90. Em 1995, se iniciou uma curta tentativa de ajustes fiscais, marcada pela criação da LRF na virada do século. Porém, não tardou para retornarmos a um período de forte endividamento estadual, novamente apoiado pelo afrouxamento fiscal do governo federal, que teve que retomar os socorros financeiros.



Fonte: Elaboração própria.

Em síntese, essa rápida pincelada nos ajuda a compreender um pouco melhor a verdadeira montanha-russa que foi a situação fiscal dos estados nas últimas décadas, com

um enorme afrouxamento logo após a redemocratização brasileira, seguido por um período de reformas e ajustes, com claro destaque para a LRF, em 2000, interrompendo os sucessivos resgates financeiros da União.

Contudo, os limites estabelecidos não foram capazes de garantir o controle sustentável das contas públicas, que após anos de crescimento, com novas dívidas estimuladas, inclusive, pelo governo federal, se deparou com um caótico cenário causado pela recessão de 2014, quando o ciclo econômico mais uma vez foi brutal, derrubando receitas de estados e municípios, que conviviam com rígidas e altas despesas e dívidas.

A solução foi a retomada do afrouxamento fiscal e os planos de socorro da União, infringindo o artigo 35 da LRF em sucessivas Leis Complementares, que já não pareciam mais se importar com qualquer caráter de credibilidade deste que havia se tornado o pilar para a estabilidade fiscal de estados e municípios. Muitas de nossas discussões ao longo desse trabalho passarão pelo (des)respeito a tal Lei, com despesas de pessoal e dívidas estaduais recebendo atenção especial, junto à gravidade da situação de alguns estados específicos, notória em todos os indicadores financeiros que representam a capacidade de pagamento (CAPAG).

3. Capacidade de pagamento dos estados

Uma vez exposto o complexo histórico financeiro dos estados e municípios, torna-se necessário tangibilizarmos a presente situação de tais contas públicas. O Tesouro Nacional apresenta um método de avaliação da “saúde fiscal dos Entes Subnacionais”, como está descrito na Portaria nº 501/2017, conhecido por CAPAG (Capacidade de Pagamento).⁵

Em linhas gerais, atribui-se uma nota a cada estado que deseja contrair uma nova dívida, buscando entender se, dadas as circunstâncias financeiras atuais, tal empréstimo irá “representar risco de crédito para o Tesouro Nacional”. A nota mencionada, seguindo a nova metodologia adotada pelo Ministério da Fazenda e publicada na Portaria nº 501, em novembro de 2017, resulta de três indicadores financeiros: (i) o indicador de endividamento observa a dívida pública consolidada sobre a receita corrente líquida; (ii) o indicador de poupança corrente trabalha com a despesa corrente sobre a receita corrente

⁵ MINISTÉRIO DA FAZENDA. Portaria nº 501/2017.

ajustada; (iii) o indicador de liquidez se refere às obrigações financeiras divididas pela disponibilidade de caixa bruta.

Essa metodologia substituiu a adotada pela Portaria n° 306, em 2012, com algumas interessantes mudanças. Anteriormente, eram oito indicadores utilizados e o indicador de endividamento apresentava o maior peso entre os três. Desde a alteração, o indicador se manteve, mas não mais como o mais relevante para a nota final do estado.

Josué Pellegrini⁶, em sua Nota Técnica n° 13 do Instituto Fiscal Independente (“IFI”), apresenta uma possível e coerente explicação para tal alteração, apontando que “*o estoque da dívida retrata mais a gestão fiscal passada do que a presente*”. Um dos principais objetivos de tal avaliação está em medir o esforço da atual gestão em controlar gastos e dívidas públicas, buscando uma saúde financeiro para o ente subnacional.

Em face disso, torna-se de extrema razoabilidade não considerar o estoque de dívida como o indicador mais relevante, apesar de sua imprescindibilidade no cálculo de qualquer indicador de saúde financeira. Ainda, um último adendo sobre o dado de endividamento se refere ao fato de que, ao contrário do método utilizado pela LRF, o CAPAG utiliza apenas a dívida bruta, não a dívida líquida (que equivale à dívida bruta descontada das disponibilidades de caixa), uma vez que o caixa já é considerado no indicador de liquidez.

O indicador de poupança corrente, como mencionado, se refere às despesas correntes divididas pelas receitas correntes ajustadas. Algumas observações são necessárias no esclarecimento de tal cálculo: (i) o “ajustadas” corresponde à exclusão da receita destinada ao Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação); (ii) a conta considera a média ponderada entre os três últimos exercícios fiscais, com peso de 50% para o imediatamente anterior e de 30% e 20% para os demais.

A poupança corrente apresenta o quanto das receitas correntes ajustadas é utilizado para pagar as despesas correntes ou, em outras palavras, nos permite visualizar os recursos que sobram disponíveis para serem utilizados na amortização da dívida ou alocados em investimentos (conta que costuma trazer grandes melhorias para a população local, destinada à pesquisa e desenvolvimento, saúde, educação e demais áreas). Por fim, vale

⁶ PELLEGRINI, Josué. Nota técnica n° 13: A nova metodologia de cálculo da capacidade de pagamento dos estados e municípios. In: *Publicações do Instituto Fiscal Independente (IFI)*. 2017. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/nota-tecnica-no-13-a-nova-metodologia-de-calculo-da-capacidade-de-pagamento-dos-estados-e-municipios-dez-2017>>. Acesso em: 29.11.2021.

pontuar que a nova metodologia utiliza apenas a poupança corrente, deixando de lado o resultado primário, também considerado pela última Portaria, de modo a já incluir nos cálculos o resultado financeiro, como o pagamento de juros.

O indicador de liquidez é o terceiro e último indicador utilizado pela nova metodologia. Trata-se da relação entre as obrigações financeiras de curto prazo e as disponibilidades de caixa bruta ajustadas. O “ajustadas”, nesse caso, é essencial e se justifica pelo fato de observar apenas as disponibilidades de caixa verdadeiramente disponíveis, ou seja, não vinculadas a algum uso específico e, portanto, que podem ser utilizadas em qualquer momento desejável. Vale reiterar o fato de levarmos em conta apenas as obrigações financeiras de curto prazo, com o intuito de medirmos quanto da dívida que está prestes a vencer pode ser paga com recursos prontamente disponíveis. O índice de liquidez não estava presente na metodologia anterior, representando uma importante inclusão da Portaria n° 501.

Uma vez aprofundados os cálculos de cada indicador específico, é interessante demonstrarmos o critério utilizado para a atribuição de cada nota e para o cálculo final do CAPAG. Cada estado pode receber uma nota simplificada “A”, “B” ou “C” para cada indicador, de modo que “A” representa a melhor nota e “C” a pior.

A tabela abaixo, de autoria da Instituição Fiscal Independente (IFI)⁷, resume os critérios utilizados na avaliação de cada critério. Qualquer resultado abaixo de 60% para o indicador de endividamento garante ao estado nota “A” nesse quesito, demonstrando plena capacidade de quitar sua dívida apenas com base em sua receita corrente líquida, a despeito do montante disponível em caixa.

Por outro lado, o estado que apresente resultado a partir de 150%, já recebe nota “C”, denotando uma situação preocupante, na qual seria necessário um valor superior às receitas de um ano e meio para quitar sua dívida. Aqui, vale lembrar que as receitas também são utilizadas para despesas correntes e investimentos, de modo que seria necessário um período ainda maior.

O indicador de poupança corrente responde por tal relação entre quanto das receitas correntes são utilizadas pelas despesas correntes e apresenta um critério com um curto intervalo entre sua maior e sua pior nota. Os estados que gastam em despesas uma porção

⁷ PELLEGRINI, Josué. Nota técnica n° 13: A nova metodologia de cálculo da capacidade de pagamento dos estados e municípios. In: *Publicações do Instituto Fiscal Independente (IFI)*. Página 2. 2017. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/nota-tecnica-no-13-a-nova-metodologia-de-calculo-da-capacidade-de-pagamento-dos-estados-e-municipios-dez-2017>>. Acesso em: 29.11.2021.

inferior a 90% de suas receitas recebem nota “A”, apresentando um montante considerável para ser destinada à amortização ou aos investimentos. Por sua vez, os estados que consomem apenas 5% a mais, já recebem a nota “C”.

Por fim, o indicador de liquidez é binário e avalia apenas se o estado tem um caixa superior às suas obrigações de curto prazo ou inferior, recebendo, respectivamente, nota “A” ou nota “C”. Confira-se a tabela:

Tabela 1 – Nova Metodologia da STN: indicadores, faixas e notas parciais

| Indicadores | faixas | notas |
|--|----------------------------|-------|
| Endividamento (DC) | DC < 60 % | A |
| Dívida consolidada bruta / receita corrente líquida | DC = ou > que 60% e < 150% | B |
| | DC = ou > 150% | C |
| Poupança corrente (PC) | PC < 90% | A |
| Despesas correntes / receitas correntes ajustadas | DC = ou > 90% e < 95% | B |
| | DC = ou > 95% | C |
| Índice de liquidez (IL) | IL < 1 | A |
| Obrigações financeiras / disponibilidades de caixa bruta | IL = ou > 1 | C |

Fonte: STN. Elaboração: IFI.

(Imagem 2)

Uma vez estabelecida a pontuação em cada aspecto, a metodologia determina um cálculo para a nota final de capacidade de pagamento (CAPG) do estado, apresentado na tabela abaixo, também de autoria do IFI⁸. Nesse aspecto, é curioso notar que não há pesos numéricos específicos para cada indicador, mas a nota final é obtida a partir da combinação das outras três. Varia de “A” a “D”, com uma única combinação específica de notas dos indicadores resultando em “A” ou “C”, enquanto todas as demais indicam uma nota “B” ou “C”.

Uma boa maneira de entendermos é partindo do indicador de liquidez (binário) – o estado que recebe “A” aqui, poderá ter três destinos possíveis: (i) caso receba “A” em

⁸ PELLEGRINI, Josué. Nota técnica nº 13: A nova metodologia de cálculo da capacidade de pagamento dos estados e municípios. In: *Publicações do Instituto Fiscal Independente (IFI)*. Página 3. 2017. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/nota-tecnica-no-13-a-nova-metodologia-de-calculo-da-capacidade-de-pagamento-dos-estados-e-municipios-dez-2017>>. Acesso em: 29.11.2021.

todos os indicadores, ficará com nota final “A”; (ii) caso receba “C” nos outros dois indicadores, ficará com nota final “C”; (iii) demais combinações resultam em “B”. Porém, o estado que receber “C” no indicador de liquidez, obrigatoriamente concluirá com “C” ou “D”. Somente quem tira “A” em todos os indicadores, recebe nota final “A” e somente quem tira “C” em todos, recebe nota final “D”. Veja-se:

Tabela 2 - Nova metodologia da STN: cálculo da nota final

| Endividamento (DC) | Poupança Corrente (PC) | Índice de Liquidez (IL) | Nota final |
|--------------------|------------------------|-------------------------|------------|
| A | A | A | A |
| B | A | A | B |
| C | A | A | B |
| A | B | A | B |
| B | B | A | B |
| C | B | A | B |
| C | C | C | D |
| demais | combinações | | C |

Fonte: STN. Elaboração: IFI.

(Imagem 3)

O quadro abaixo apresenta a avaliação dos estados feita em 2019, ainda no período pré-pandemia:

TABELA 6 - CAPACIDADE DE PAGAMENTO DOS ESTADOS - 2019

| UF | NOTA FINAL | DÍVIDA | | POUPANÇA | | LIQUIDEZ | |
|----|------------|--------|---|----------|---|----------|---|
| ES | A | 44,5% | A | 84,0% | A | 6,3% | A |
| RO | A | 57,6% | A | 87,8% | A | 19,1% | A |
| PA | B | 20,0% | A | 91,1% | B | 26,1% | A |
| AM | B | 48,2% | A | 92,0% | B | 28,0% | A |
| PB | B | 43,9% | A | 92,0% | B | 43,2% | A |
| AL | B | 115,5% | B | 89,5% | A | 57,0% | A |
| CE | B | 71,2% | B | 91,7% | B | 18,1% | A |
| AC | B | 72,4% | B | 93,0% | B | 24,5% | A |
| PR | B | 70,8% | B | 93,2% | B | 49,5% | A |
| SP | B | 193,7% | C | 93,9% | B | 78,1% | A |
| RR | C | 44,1% | A | 84,5% | A | 160,8% | C |
| BA | C | 72,2% | B | 95,4% | C | 25,4% | A |
| SC | C | 92,8% | B | 95,6% | C | 34,0% | A |
| SE | C | 60,6% | B | 98,4% | C | 69,7% | A |
| MT | C | -17,7% | A | 94,5% | B | -709,9% | C |
| RN | C | 35,1% | A | 96,3% | C | 297,4% | C |
| MA | C | 58,0% | A | 97,0% | C | 329,4% | C |
| DF | C | 45,0% | A | 96,5% | C | 373,8% | C |
| PI | C | 59,6% | A | 97,9% | C | 347,7% | C |
| MS | C | 75,1% | B | 96,8% | C | 118,6% | C |
| PE | C | 62,0% | B | 95,6% | C | 242,1% | C |
| GO | C | 84,1% | B | 98,1% | C | 298,3% | C |
| TO | C | 67,6% | B | 95,9% | C | 577,5% | C |
| MG | D | 204,0% | C | 105,2% | C | 6598,8% | C |
| RJ | D | 285,8% | C | 99,6% | C | 141,4% | C |
| RS | D | 216,4% | C | 103,5% | C | -190,0% | C |
| AP | Suspensa | 69,4% | B | 80,1% | A | - | - |

Fonte: Boletim, página 60. Elaboração: IFI.

(Imagem 4)

Salta aos olhos a crítica situação fiscal de três estados específicos: Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. A dívida desses três estados é superior ao dobro de suas receitas correntes líquidas. Ou seja, ainda que não possuíssem nenhuma despesa e convertessem toda a sua receita para o pagamento da dívida pública, precisariam de pouco mais de dois anos para conseguirem quitá-la.

Ainda a respeito do endividamento estadual, há de se destacar o caso grave de São Paulo que, como veremos mais adiante, fora bastante beneficiado nesse quesito ao longo da pandemia da Covid-19. Os quatro estados citados foram os únicos a receberem nota “C” – a pior possível – para o indicador de endividamento. Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, em conjunto com outros onze estados, também receberam a nota “C” na avaliação de suas respectivas poupanças, com uma despesa corrente muito próxima às suas receitas correntes ajustadas.

Por fim, esses três estados, acompanhados de outros dez, também obtiveram nota “C” no quesito liquidez. Isso indica que apresentam obrigações financeiras de curto prazo maiores que suas disponibilidades de caixa, de modo que os recursos prontamente utilizáveis sem restrições são inferiores às dívidas de curto prazo apresentadas, apontando para uma possível e próxima insolvência.

Como foram os únicos estados a receberem nota “C” em todos os três indicadores, também figuram como os únicos avaliados com “D” pela CAPAG – a pior nota possível.

Em resumo, tais estados apresentam dívidas altíssimas, maiores que os recursos prontamente disponíveis em caixa e também superiores ao dobro de suas receitas correntes líquidas. Além disso, pouco sobra de tais receitas, uma vez que suas despesas correntes são praticamente equivalentes às suas receitas, limitando os recursos disponíveis para investimentos ou amortização de tamanha dívida pública.

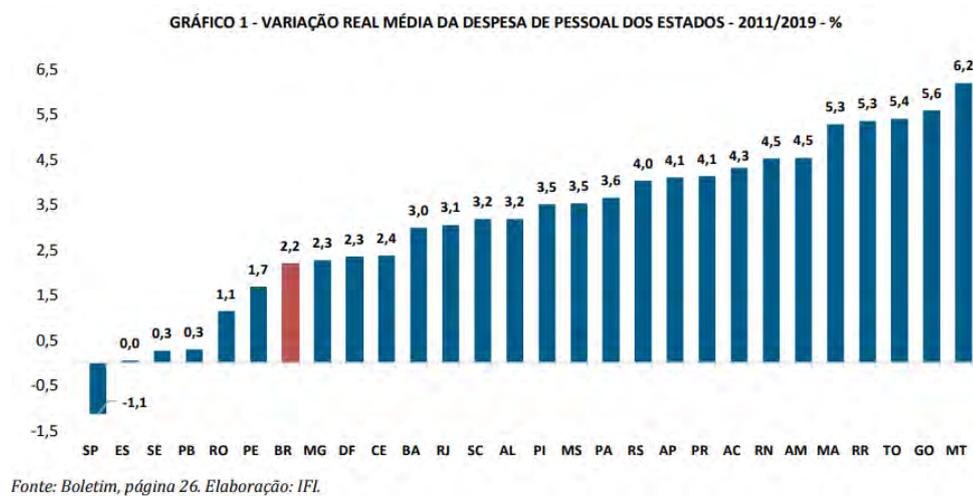
Por outro lado, há de se destacar as ótimas performances do Espírito Santo e de Rondônia – os únicos estados com nota final “A”, uma vez que foram pontuadas da melhor forma possível em todos os três quesitos. Suas respectivas dívidas brutas são inferiores a 60% de suas receitas, suas despesas são inferiores a 90% de suas receitas e ambas as dívidas representam pouco menos de 20% do caixa disponível.

4. O desafio das despesas de pessoal

O capítulo anterior introduziu três importantes óticas para a avaliação da saúde financeira de contas públicas estaduais, mas também de outras esferas de governo. O indicador de poupança corrente, como apresentado, se refere ao percentual das receitas líquidas correntes gasto nas despesas correntes. Há de se recordar que as receitas estaduais são responsáveis também por suprir outras importantes contas, como os investimentos e a amortização de dívidas.

Contudo, alguns estados vivem hoje uma complicada situação, em que são sufocados pelas despesas correntes e, de maneira mais específica, pelas despesas de pessoal. Nesse capítulo, abordaremos, em resumo, as medidas de controle de tal linha, o debate acerca de sua contabilização entre os diferentes órgãos e, de maneira mais específica, duas importantes questões: (i) uma relacionada à causa do entrave, as rígidas despesas previdenciárias, incluídas em tal conta; (ii) a conseqüente restrição de recursos para os investimentos.

A despeito da performance das receitas correntes líquidas, a trajetória de crescimento das despesas de pessoal na última década já é assustadora. Novamente, me faço valer do trabalho de Josué Pellegrini⁹, pelo IFI, que apresentou o CAGR (*compound annual growth rate*) real de 2011-19 das despesas de pessoal para os estados. Apenas o estado de São Paulo apresentou queda em tal linha, enquanto todos os demais apresentaram crescimento, de tal maneira que 18 estados cresceram anualmente suas despesas de pessoal três pontos percentuais acima da inflação, na última década.



(Imagem 5)

De fato, as despesas de pessoal apresentaram relevante crescimento (real, inclusive) nos últimos anos. Tal performance não fora acompanhada na mesma proporção pelas receitas líquidas correntes, resultando em uma relação extremamente preocupante para alguns estados. A Lei de Responsabilidade Fiscal apresenta uma definição para as despesas de pessoal (estabelecendo quais contas deveriam, ou não, serem alocadas aqui), limites para a relação entre tais despesas e as receita corrente líquida, além de mecanismos de ajustes, em casos superiores aos respectivos limites. O Art. 18, da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF), define despesa de pessoal por:

“...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

⁹ PELLEGRINI, Josué. Estudo Especial nº 14: Análise da situação fiscal dos estados. In: *Instituto Fiscal Independente (IFI)*. 2020. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/580041/EE14.pdf>>. Acesso em: 29.11.2021.

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.”

Por sua vez, o Art. 19 da mesma Lei estabelece, para a relação despesa de pessoal sobre receita, o limite de 50% para a União e de 60% para estados e municípios.

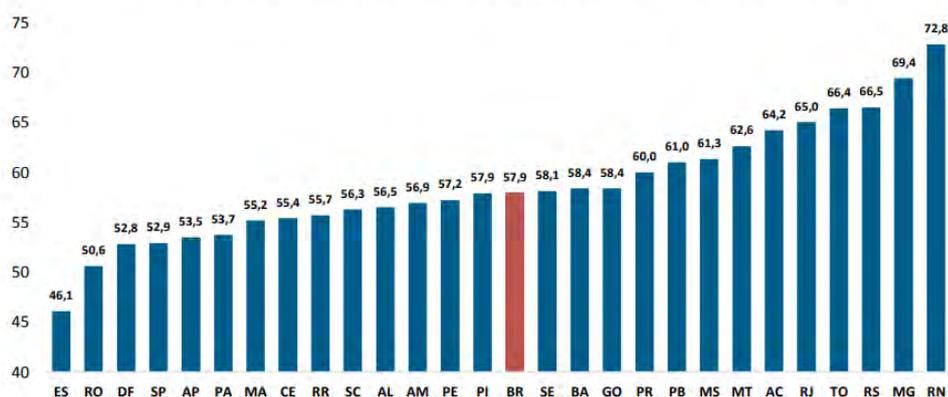
Por fim, os Artigos 22 e 23 trabalham com a definição dos mecanismos de ajustes. A priori, há de se notar que o texto define o chamado “limite de alerta”, de 90% do limite estabelecido – ou seja, 54% - e o “limite prudencial”, de 57% (ou 95% do limite final). O primeiro indica que os respectivos Tribunais de Contas estaduais deverão já alertar os três poderes em questão, além do Ministério Público.

Já o limite prudencial é mais rigoroso e aponta os primeiros mecanismos mais efetivos, como a vedação (i) da criação de cargos, (ii) do reajuste de remuneração de qualquer título e (iii) da “alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa”. Caso as medidas iniciais não provoquem o resultado esperado e a relação ultrapasse o limite de 60%, o Art. 23 determina o prazo de dois quadrimestres para a eliminação do percentual excedente, “sendo pelo menos um terço no primeiro”.

Ademais, o mesmo artigo sinaliza as previstas providências, tais quais (i) a extinção de cargos e funções; (ii) a redução temporária da jornada de trabalho; (iii) a proibição do recebimento de transferências voluntárias, como garantias, diretas ou indiretas, vindas de outro ente e a contratação de operações de crédito.

O gráfico abaixo apresenta o dado de 2019 para todos os estados. Importante lembrar que o ano de 2020 foi extremamente conturbado pela pandemia da Covid-19, também em termos fiscais (ponto que será melhor discutido mais adiante). Assim, os números de 2019 representam um cenário pré-pandemia, considerado mais “recorrente” e permite uma avaliação mais “justa” da real condição de saúde financeira dos estados:

GRÁFICO 2 - DESPESA DE PESSOAL DOS ESTADOS EM RELAÇÃO À RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - 2019 - %



Fonte: Boletim, página 36. Elaboração: IFL.

(Imagem 6)

Como observado acima, nove países apresentam um percentual superior ao limite máximo de 60%. Apenas seis estados estão abaixo do limite de alerta (54%) e apenas doze abaixo do limite prudencial (57%), a partir do qual já deveriam ser impostos os respectivos mecanismos de ajustes. Há de se notar também que os três estados destacados no capítulo anterior por apresentarem a pior avaliação segundo o CAPAG, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, não por coincidência, estão entre as cinco maiores relações despesa de pessoal por receita líquida. Uma última observação se refere ao preocupante caso do Rio Grande do norte, beirando os 73%, de modo que grande parte das receitas do estado está comprometida apenas com pessoal.

Contudo, surge um estranhamento imediato ao observarmos tais dados, uma vez que a LRF estabelece limites (claramente desrespeitados) e mecanismos, que deveriam provocar ajustes quase que imediatos, solucionando a questão em, no máximo, dois quadrimestres.

De fato, os números acima se referem ao cálculo segundo a metodologia única adotada pelo Tesouro Nacional, que garante valores comparáveis entre os estados. Para o exercício da LRF, todavia, é válido o cálculo realizado por cada tribunal de contas estadual, apresentado no Relatório de Gestão Fiscal, quadrimestralmente aprovado por cada ente. Nesse sentido, os estados apresentam diferentes interpretações acerca de algumas despesas, de modo que tais despesas de pessoal e suas respectivas relações com a receita líquida não são comparáveis entre si.

Não é de se estranhar que muitos estados apresentem resultados melhores que os calculados pelo Tesouro Nacional, “escapando” dos limites da LRF. Josué Pellegrini¹⁰ destaca duas “reinterpretações” mais comuns: (i) a desconsideração das despesas com pensões e contribuições do regime de previdência do servidor e (ii) a dedução do imposto de renda retido no contracheque do servidor. Note que ambas as práticas vão em sentido contrário à definição de despesas de pessoal apresentada no Art. 18 da LC nº 101/2000, que claramente inclui as despesas referentes a ativos, inativos e pensionistas.

Quando observamos as diferenças entre os valores calculados por cada tribunal de contas e pelo Tesouro, novamente os mesmos três estados se destacam (RJ, MG e RS), apresentando uma relação de treze a dezessete pontos percentuais menor entre as despesas de pessoal e a receita líquida. O Rio Grande do Sul, por exemplo, trabalha com os ajustes já destacados, excluindo pensões e impostos relacionados a servidores, além de outras linhas. Já o Rio de Janeiro, estado que apresenta a maior distinção quando comparado ao Tesouro, deduz de sua despesa a parcela da receita de *royalties* do petróleo repassado ao fundo de previdência estadual, dentre outros ajustes. Em 2019, apenas dois estados (Goiás e Amazonas) registraram uma relação superior à calculada pelo Tesouro.

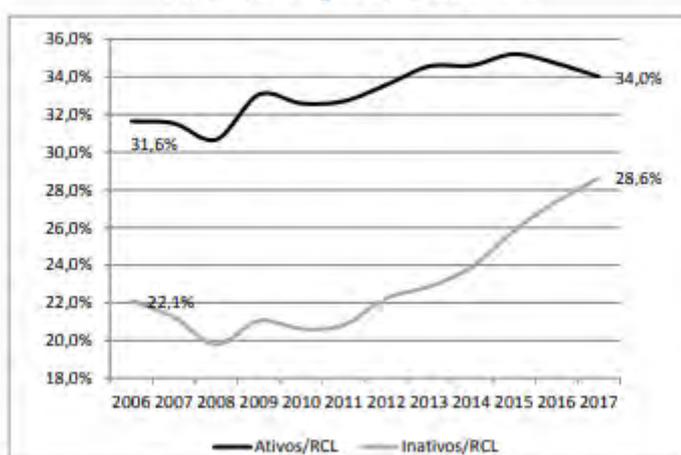
Por fim, é notória a divergência entre as diversas metodologias estaduais utilizadas. O grande impasse aqui, destaco, vai muito além da não utilização do cálculo do Tesouro, mas se refere à não-padronização entre as unidades federativas e ao claro conflito de interesse consequente à elaboração do cálculo final por parte do próprio estado, com todos os incentivos a buscar manobras contábeis para atender à LRF e não sofrer as penalidades dos mecanismos impostos pela Lei. A consequência natural é o prolongamento de críticas situações financeiras, com gastos exorbitantes, que vão além da capacidade de cada estado e desembocam em novos problemas, como o aumento de dívidas ou mesmo a escassez de investimentos. As incongruências aqui expostas retardam a notificação de tais deficiências econômicas e as respectivas medidas que deveriam ser adotadas para sua correção.

a. A rigidez nas despesas previdenciárias

¹⁰ PELLEGRINI, Josué. Estudo Especial nº 14: Análise da situação fiscal dos estados. In: *Instituto Fiscal Independente (IFI)*. 2020. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/580041/EE14.pdf>>. Acesso em: 29.11.2021.

Na primeira parte desse capítulo, abordamos as despesas com pessoal em sua totalidade, como têm crescido nos últimos anos, o espaço que ocupam das respectivas receitas estaduais e os entraves encontrados para o bom exercício corretivo da LRF. Nesse subtópico, chamo a atenção específica para as despesas previdenciárias - um dos principais motores desse crescimento observado e que traz consigo uma rigidez desafiadora. Marcos Mendes¹¹, em seu trabalho sobre os quarenta anos de socorros financeiros aos estados, inicia tal discussão com o excelente gráfico abaixo:

Gráfico 7 – Despesa com Pessoal Ativo e Inativo dos Estados (% da Receita Corrente Líquida): 2006-2017



Fontes: Santos et al. (2018) para despesa de pessoal e STN-Siconf para RCL.

(Imagem 7)

De 2006 a 2017, as despesas com pessoal totais dos estados saíram de 53.7% para 62.6% (acima do limite máximo estabelecido pela LRF). Contudo, as despesas com os ativos cresceram pouco menos de três pontos percentuais nesse período. Em paralelo, a conta dos inativos saiu de 22.1%, chegou a ser menos de 20%, em 2008, e fechou 2017 em 28.6%.

Vale lembrar que os estados são responsáveis pelas aposentadorias e pensões de seus servidores, abordando diferentes profissões, inclusive algumas com regras previdenciárias específicas (favoráveis a aposentadorias precoces e generosas, no geral). Profissionais de segurança pública e de educação, por exemplo, representam

¹¹ MENDES, Marcos. Crise fiscal dos estados: 40 anos de socorros financeiros e suas causas. In: *Publicações do Insper*. 2020. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2020/08/Crise-fiscal-dos-estados_40-anos-de-socorros-financeiros-e-suas-causas.pdf>. Acesso em: 29.11.2021.

aproximadamente 57% das despesas estaduais com ativos, mas representam pouco mais de 68% da parcela referente aos inativos – ambas as profissões, no caso, apresentam regras especiais no regime previdenciário, mas que não detalharemos nesse trabalho.

O gráfico abaixo, novamente retirado do trabalho de Josué Pellegrini (IFI)¹², aponta sete estados com as despesas previdenciárias representando mais que 30% das despesas com pessoal, com uma média de 27.5% entre todos os estados. Uma vez mais, é notório o desafio fiscal dos três estados já repetidas vezes destacados – Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Nos três casos, tal despesa representa uma parcela superior a 35%, passando de 40% em dois deles (MG e RS). Nesse sentido, encontramos uma das justificativas para o relevante peso da despesa de pessoal em suas receitas líquidas correntes, mostrado anteriormente nesse mesmo capítulo.



(Imagem 8)

Existem dois fatores cruciais que explicam, em boa parte, o elevado crescimento da despesa previdenciária dos servidores nos últimos anos, além de garantirem uma rigidez que dificulta grandes ajustes fiscais. A integralidade garante ao servidor público um benefício previdenciário equivalente ao seu último salário na ativa, independentemente das contribuições que tenha realizado previamente – não à toa, são comuns as promoções de cargos de servidores já em final carreira, próximos à aposentadoria. A paridade, por outro lado, estabelece aumentos em tais remunerações na mesma proporção que os auferidos para os membros da ativa (muitas vezes superiores à inflação). Nesse sentido,

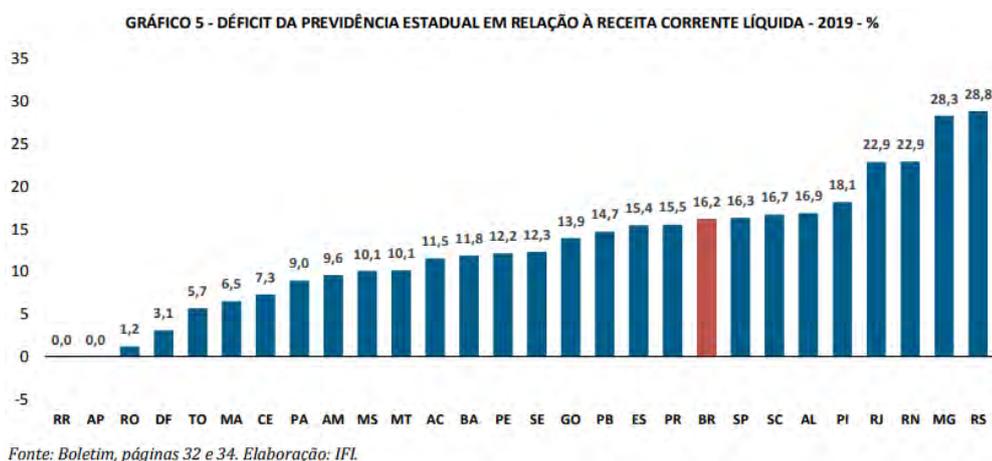
¹² PELLEGRINI, Josué. Estudo Especial nº 14: Análise da situação fiscal dos estados. In: *Instituto Fiscal Independente (IFI)*. 2020. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/580041/EE14.pdf>>. Acesso em: 29.11.2021.

ambas as regras contribuem para um relevante aumento das despesas previdenciárias dos servidores.

Há de se ressaltar, ainda, a manutenção de direitos adquiridos que, mesmo após as reformas de FHC e Lula, garantiu a preservação da integralidade e da paridade a inúmeros servidores públicos. Apenas os membros que ingressaram na ativa após 2003 não mais contarão com tais benefícios. Desse modo, ainda que legalmente extintos, deixarão um longo legado nos cofres públicos pelos próximos anos e, provavelmente, décadas.

Mencionamos aqui apenas alguns dos absurdos fiscais a que estão submetidos municípios, estados e a própria União. O debate acerca do regime previdenciário e suas falhas seria bem extenso e certamente fugiria do ponto central desse trabalho, que se trata da situação fiscal dos estados brasileiros. Ainda que não tenhamos apresentado aqui todas as críticas e falhas do regime, o gráfico abaixo sintetiza bem a complicada situação previdenciária dos estados, com seus respectivos déficits em relação às receitas correntes líquidas.

Em 2019, apenas dois estados se encontravam em equilíbrio financeiro (Roraima e Amapá), enquanto os outros vinte e cinco apresentaram déficits. Em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul, tais valores ultrapassaram 28% da receita líquida. Ambos, junto ao Rio de Janeiro, estão entre os quatro déficits com maior participação sobre a receita. Confira-se:



(Imagem 9)

Por fim, é interessante comentarmos acerca das recentes mudanças no sistema previdenciário, após os longos debates dos últimos anos. A reforma previdenciária, aprovada em 2019, não incluiu os estados e municípios, que tiveram que aprovar as

próprias reformas em um momento posterior (note que, de fato, cada estado apresenta o próprio regime previdenciário, com muitas semelhanças, mas ainda com algumas diferenças entre si).

Alguns estados, como o Rio de Janeiro, até setembro de 2021, ainda não conseguiram aprovar tais reformas, enquanto outros, como o Rio Grande do Sul, prontamente realizam mudanças relevantes em seus regimes previdenciários. Não iremos destacar aqui a situação de todos os estados, mas daremos um foco especial a esses dois estados, dado que ambos se encontram em péssimas situações fiscais e adotaram posturas completamente opostas em relação ao tema.

O Rio Grande do Sul aprovou sua reforma dos servidores civis em dezembro de 2019 e, em março de 2021, incluiu também os militares. No antigo regime, todos os servidores contribuíam com uma alíquota de 14%, independentemente de vossos salários. Tal regra fora substituída por uma alíquota progressiva, que vai de 7.5%, para aqueles que recebem até um salário-mínimo, até 22%, para quem recebe pouco mais que trinta e nove salários-mínimos.

A alíquota progressiva é de extrema importância pois, além de ainda gerar um certo aumento da arrecadação, traz consigo um caráter de justiça para o regime, cobrando mais dos que ganham mais e menos dos que ganham menos. Outra mudança essencial, dentre as várias aprovadas, se refere à contribuição dos inativos. Previamente, apenas aqueles que recebiam um benefício acima do teto do RGPS (Regime Geral da Previdência Social), que corresponde a pouco mais que cinco mil e oitocentos reais mensais, contribuíam com o regime.

O novo modelo passa a cobrar alíquotas progressivas também de aposentados e pensionistas, nos mesmos moldes dos ativos, ampliando a base de cálculo. Importante ressaltar que o governo federal permitiu aos estados deficitários a incidência de alíquotas sobre benefícios superiores a um salário-mínimo.

O Rio de Janeiro, por outro lado, vive um cenário bem mais conturbado e ainda indefinido. Em agosto de 2020, o governador Wilson Witzel fora afastado pelo STJ (Supremo Tribunal de Justiça) e, oito meses depois, sofreu *impeachment*. Uma vez mais, a população fluminense assistira a escândalos políticos atrasarem a agendas de ajustes fiscais. Em junho de 2021, o estado aderiu ao Regime de Recuperação Fiscal, após seu pedido ser aceito pela Secretaria do Tesouro.

O tema será mais bem abordado no capítulo seguinte, quando discutirmos o endividamento dos estados. Por ora, me restrinjo a destacar o fato de ser obrigatória a

aprovação de uma reforma previdenciária dos servidores para que o estado, de fato, entre no programa. Nesse sentido, no início de setembro de 2021, o governo enviou à Alerj (Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro) duas propostas de emenda constitucional e três projetos de lei complementar. Dentre os principais pontos abordados, está a elevação da idade mínima de 55 para 62 anos, no caso das mulheres, e de 60 para 65 anos, no caso dos homens – medida válida para os novos entrantes e para os servidores já em atividade. O estado ainda não aprovou sua reforma.

b. A escassez de investimentos

Por fim, uma última discussão que gostaríamos de levantar acerca das despesas de pessoal se refere ao seu impacto em outras contas públicas, mais especificamente, nos investimentos. De maneira resumida, os estados arcam com uma despesa primária que, como a tabela abaixo indica, é representada pela soma de (i) “pessoal e encargos sociais”, (ii) outras despesas correntes e (iii) investimentos. Uma vez que as despesas de pessoal são obrigatórias, à medida que crescem, comprimem as verbas restantes destinadas aos investimentos – que abrangem desde pesquisa e desenvolvimento até educação, segurança pública e saúde, quando gastam além do mínimo tido como despesa obrigatória.

A tabela abaixo, de autoria do IFI, aponta que, enquanto a participação no PIB das despesas com pessoal e outras despesas aumentou nos últimos cinco anos pré-pandemia, a linha de investimentos recuou 0.3 pontos percentuais. Não é mera coincidência que o único ano em que aumentaram fora 2018, justamente o ano eleitoral, enquanto 2019 apresentou forte recuo de vinte bilhões de reais:

TABELA 3 - EVOLUÇÃO DAS CONTAS DOS GOVERNOS ESTADUAIS (% PIB)

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Var. 2019/15 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Receita primária (A) | 11,4 | 11,4 | 11,4 | 11,5 | 11,9 | 0,6 |
| Tributos | 7,3 | 7,4 | 7,5 | 7,5 | 7,8 | 0,5 |
| Transferências correntes e de capital | 2,7 | 2,9 | 2,8 | 2,8 | 2,9 | 0,2 |
| Demais receitas correntes e de capital | 1,3 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,2 | -0,1 |
| Despesa primária (B) | 11,1 | 11,2 | 11,2 | 11,2 | 11,3 | 0,2 |
| Pessoal e encargo sociais | 5,8 | 6,0 | 6,0 | 6,0 | 6,1 | 0,2 |
| Outras despesas correntes | 4,5 | 4,6 | 4,6 | 4,6 | 4,7 | 0,2 |
| Investimentos e inversões | 0,7 | 0,7 | 0,6 | 0,7 | 0,5 | -0,3 |
| Resultado primário (C = A - B) | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,7 | 0,4 |

Fonte: Boletim, página 12.

(Imagem 10)

Vale notarmos que o bom crescimento da receita tributária permitiu as contas estaduais apresentarem superávit primário em todos os anos, a despeito do aumento das despesas de pessoal e outras, em parte compensado pelo recuo dos investimentos. Há de se reforçar também que o resultado primário não considera o pagamento de juros, de tal modo que o superávit primário é necessário a fim de cobrir o déficit financeiro, sobretudo nos estados mais endividados.

Nesse sentido, não há como encontrarmos uma única razão específica para a queda dos investimentos. Contudo, dados os próximos déficits financeiros esperados e a retração dos investimentos nos últimos anos, nota-se um importante efeito sobre as demais contas. A fim de manterem os superávits primários, que são necessários, os estados terão de escolher entre seguir aumentando suas receitas tributárias (além da expansão dos últimos anos) ou, de fato, reduzirem suas despesas obrigatórias, com ênfase nas despesas de pessoal, que já destacamos exaustivamente.

5. As dívidas estaduais

A crise fiscal que assola diversos estados, além de municípios, passa, sobretudo, por um cenário que, simultaneamente, engloba elevadas dívidas e resultados primários ruins, de modo que o segundo tende a acentuar o primeiro entrave. No capítulo anterior, discorremos sobre as elevadas despesas dos entes subnacionais, destacando como, dependendo da metodologia abordada, já chegaram inclusive a ultrapassar os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, além de destacarmos o peso das rígidas despesas previdenciárias. Nesse capítulo, analisaremos a outra ponta dessa história – as elevadas dívidas fiscais.

Anteriormente, relembramos um breve histórico da situação fiscal dos estados, que girou, principalmente, ao redor de seus respectivos acúmulos de dívidas, com forte participação dos bancos estaduais e sucessivos socorros financeiros da União. O século XXI chegara com um início promissor e adoção da LRF, de fato, trazendo fortes resultados e indícios de um novo período de ajuste fiscal.

Todavia, o cenário mudou fortemente com a chegada da crise de 2008, com os primeiros sinais de uma volta a um regime de maior frouxidão fiscal. Em 2014, com a (re)aprovação do refinanciamento das dívidas estaduais, observamos um notório ponto de

inflexão. Guilherme Tinoco¹³, assessor especial da Secretaria da Fazenda de SP e economista da área de pesquisa econômica do BNDES, ilustra bem tal situação no gráfico abaixo, onde vemos claramente como a relação dívida dos estados sobre PIB volta a subir em 2014, após anos de forte redução, dados os ajustes fiscais e, sobretudo, o forte crescimento econômico do país.

Desde então, os estados retomaram o refinanciamento de suas dívidas, o país enfrentou uma recessão, com negativos resultados primários e as taxas de juros chegaram a patamares de dois dígitos médios. Há de se lembrar que a evolução da relação dívida pública-pib se dá pelos resultados primários, taxas de juros e crescimento do produto, explicando tal mudança de sentido.

Gráfico 5 • Dívida líquida dos estados (% do PIB)



Fonte: Elaboração própria, com base em Banco Central do Brasil (BCB). Disponível em: <<https://dadosabertos.bcb.gov.br/dataset/4503-divida-liquida-do-setor-publico-pib-total-governo-federal-e-banco-central>>. Acesso em: 31 out. 2018.

(Imagem 11)

Guilherme Tinoco¹⁴ também nos apresenta a composição de tal dívida líquida, apontando outro relevante aspecto sobre o passado recente do endividamento dos estados. Até 2008, as dívidas bancárias não representavam mais de 2% da dívida líquida total dos estados. A partir daí, a crise econômica e os afrouxamentos fiscais permitiram esse dado crescer exponencialmente, chegando em 18,6% em 2017. Dinâmica parecida pode ser

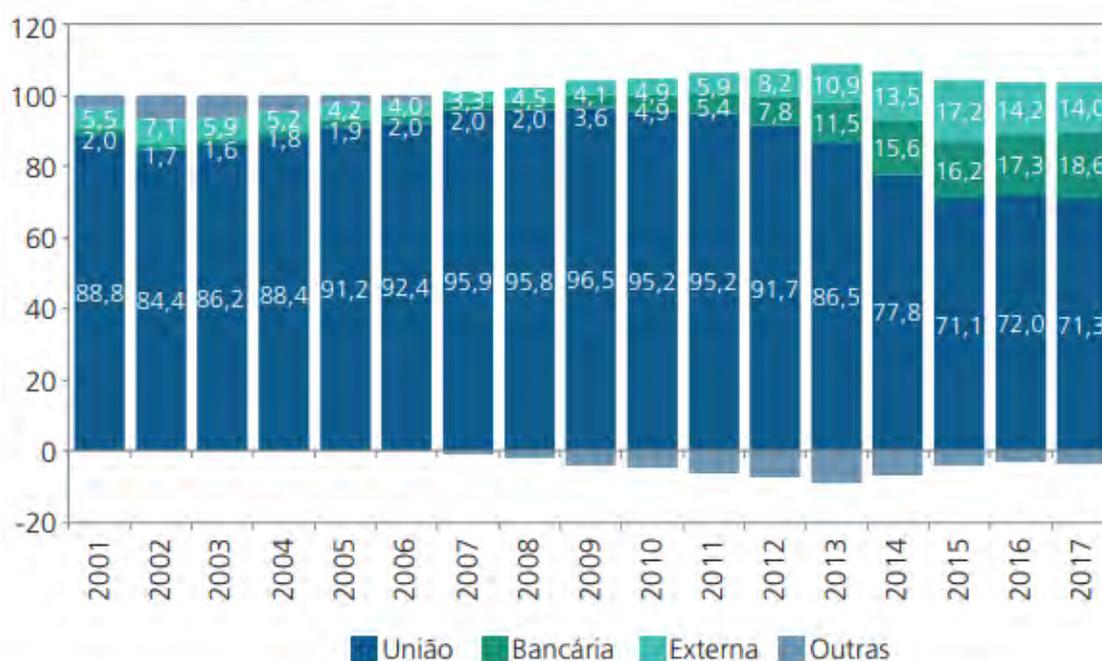
¹³ TINOCO, Guilherme. A sustentabilidade fiscal dos estados brasileiros: análise recente e notas para o futuro. In: *Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES)*. 2018. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/16843>>. Acesso em: 29.11.2021.

¹⁴ TINOCO, Guilherme. A sustentabilidade fiscal dos estados brasileiros: análise recente e notas para o futuro. In: *Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES)*. 2018. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/16843>>. Acesso em: 29.11.2021.

observada nas dívidas externas que, por sua vez, trazem um aspecto adicional a ser observado – o impacto cambial.

Nos últimos anos, o real tem passado por uma forte desvalorização cambial, capaz de penalizar bastante tal parcela das dívidas. Por fim, há de se notar como a União era extremamente relevante, representando até 96% do financiamento dos estados, mas passando para pouco mais de 70% nos últimos anos, com o avanço das demais verticais mencionadas.

Gráfico 6 • Composição da dívida líquida dos estados (% do PIB)

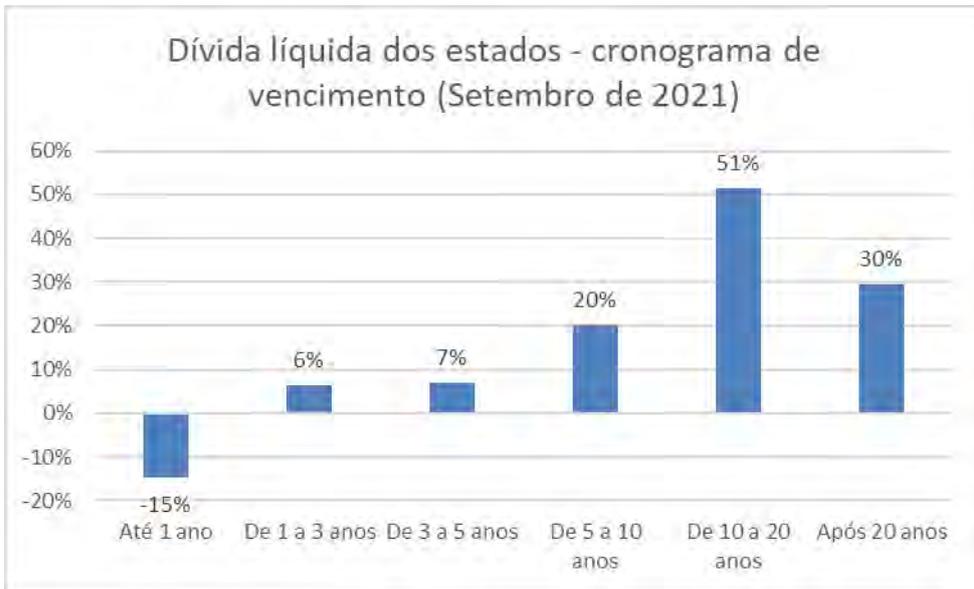


Fonte: Elaboração própria, com base em Banco Central do Brasil (BCB). Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/ftp/notaecon/ni201802pfp.zip>>. Acesso em: 31 out. 2018.

(Imagem 12)

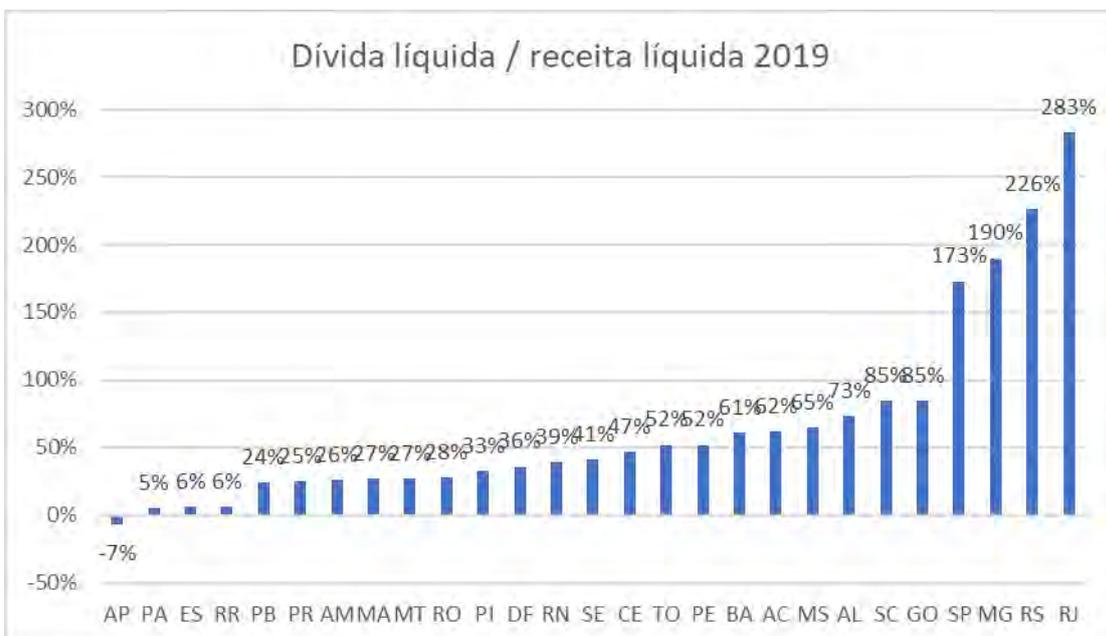
Um último ponto referente às dívidas líquidas estaduais consolidadas que vale ser mencionado se trata do respectivo cronograma de vencimento, conforme os dados de “estatísticas fiscais” do Banco Central. Uma importante e positiva constatação é o fato de o principal montante (51%) vencer apenas de 5 a 10 anos, já em um horizonte considerado de médio prazo. A dívida com vencimento no curto prazo, ou seja, o acumulado com vencimento em até 5 anos, chega a ser levemente negativo, de modo que toda a dívida poderia ser coberta pelas disponibilidades de caixa. Contudo, esse cenário bem razoável se refere apenas à situação consolidada das dívidas estaduais e não representa uma

realidade unânime, de modo que alguns entes subnacionais apresentam situações extremamente complicadas.



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Banco Central, disponíveis em <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasfiscais>.

Por fim, vale comentarmos a respeito da situação de endividamento de cada um dos estados. O gráfico abaixo ilustra, a partir de dados obtidos do Tesouro Nacional, a relação dívida líquida sobre receita líquida ao final de 2019 (período pré-pandemia):



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Tesouro Nacional Transparente, disponíveis em https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-operacoes-de-credito-e-limite-de-endividamento-de-estados-e-municipios/2019/12?ano_selecionado=2019

Importante analisarmos dessa forma para termos uma melhor ótica a respeito de cada situação específica, assim como fizemos com os indicadores da CAPAG, além de puramente observamos o todo em relação ao PIB. É notória a terrível situação de quatro estados, como já havíamos comentado, sendo eles Rio de Janeiro (com dívida líquida quase três vezes o tamanho de sua receita), Rio Grande do Sul, Minas Gerais e São Paulo.

Há de se lembrar que, dentre esses, São Paulo era o único com despesas e déficits razoavelmente controlados, enquanto os outros três (já exaustivamente citados), apresentam enormes entraves também no controle de suas despesas, com destaque para as de pessoal e, sobretudo, as previdenciárias, dificultando os respectivos combates às volumosas dívidas. O Amapá seria o único estado com caixa líquido, ou seja, caixa superior à dívida bruta.

Ademais, a grande maioria dos estados apresenta números que pouco preocupam, com dívidas inferiores às receitas, com um certo conforto fiscal. Mais à frente, traremos os mesmos dados atualizados, referentes a meados de 2021 e veremos como as mais diversas medidas de auxílio adotadas pelo governo federal durante a pandemia da Covid-19 trouxeram um enorme socorro financeiro aos entes subnacionais.

Josué Pellegrini¹⁵, em “Relações financeiras entre União e Estados” (2020), comenta ainda dois relevantes aspectos acerca das dívidas estaduais que valem ser mencionados. Na última década, com o já mencionado afrouxamento fiscal a partir da crise econômica de 2008 e, sobretudo, de 2013, com o governo Dilma, houve um novo estreitamento na relação financeira entre a União e os estados, com destaque para dois movimentos específicos: (i) a posição da União como garantidora de operações crédito para os estados e (ii) os empréstimos diretos feitos a tais entes subnacionais.

A União pode atuar como garantidora de crédito em operações de bancos federais, estatais, estados e municípios – trata-se de uma maneira de, não só viabilizar o crédito em si, mas ainda negociar melhores custos. Ao final de 2019, os empréstimos com tais

¹⁵ PELLEGRINI, Josué. Estudo Especial nº12: Relações financeiras entre União e Estados. In: *Instituto Fiscal Independente (IFI)*. 2020. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/569377/EE12.pdf>>. Acesso em: 29.11.2021.

características somavam 255.9 bilhões de reais, sendo 200.5 bilhões (78.3%) referentes aos estados – os maiores aproveitadores de tal condição.

Deve-se notar ainda que esse valor era de apenas 42.4 bilhões ao final de 2012, mas saltara para 159.6 bilhões em apenas três anos, de modo que a União apoiara o financiamento dos estados durante a crise. Dos duzentos bilhões devidos, pouco mais da metade (109.6 bi) eram operações externas, indexadas pela taxa de câmbio, de modo que, nos últimos anos, houve um aumento relevante dos valores devidos também pela forte desvalorização cambial.

Dentre os estados com maior participação nas dívidas garantidas pela União, estão Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais (três dos quatro estados mais endividados) que, juntos, respondem por mais de 45% do valor total, ou aproximadamente 91.5 bilhões de reais. A tabela abaixo, retirada do trabalho de Pellegrini, acrescenta ainda uma importante informação – a “nota da situação fiscal” de cada estado, já apresentada no capítulo acerca da CAPAG.

Dos nove estados com maiores saldos, sete deles apresentam nota C ou D. Até o final de 2012, tais empréstimos com garantias da União exigiam uma nota mínima A ou B. Contudo, houve a flexibilização por parte do então secretário do Tesouro Nacional, permitindo que qualquer estado tivesse esse direito e, não por consequência, o triênio seguinte foi marcado pela explosão de tais dívidas. Veja-se o gráfico abaixo:

TABELA 1 - OPERAÇÕES DE CRÉDITO DOS ESTADOS GARANTIDAS PELA UNIÃO - DEZEMBRO DE 2019

| Estados | Saldo Devedor (R\$ milhões) | Part. % | Part.% acumulada | Nota da situação fiscal |
|---------------------|-----------------------------|--------------|------------------|-------------------------|
| Rio de Janeiro | 36.033 | 18,0 | 18,0 | D |
| São Paulo | 33.270 | 16,6 | 34,6 | B |
| Minas Gerais | 22.215 | 11,1 | 45,6 | D |
| Bahia | 13.693 | 6,8 | 52,5 | C |
| Ceará | 11.085 | 5,5 | 58,0 | B |
| Rio Grande do Sul | 10.044 | 5,0 | 63,0 | D |
| Santa Catarina | 9.803 | 4,9 | 67,9 | C |
| Pernambuco | 9.191 | 4,6 | 72,5 | C |
| Goiás | 8.712 | 4,3 | 76,8 | C |
| Amazonas | 5.781 | 2,9 | 79,7 | B |
| Espírito Santo | 4.981 | 2,5 | 82,2 | A |
| Maranhão | 4.852 | 2,4 | 84,6 | C |
| Piauí | 4.007 | 2,0 | 86,6 | B |
| Paraná | 3.003 | 1,5 | 88,1 | B |
| Mato Grosso | 2.908 | 1,5 | 89,6 | C |
| Alagoas | 2.502 | 1,2 | 90,8 | B |
| Acre | 2.426 | 1,2 | 92,0 | B |
| Tocantins | 2.349 | 1,2 | 93,2 | C |
| Pará | 2.312 | 1,2 | 94,4 | B |
| Distrito Federal | 2.243 | 1,1 | 95,5 | C |
| Mato Grosso do Sul | 1.996 | 1,0 | 96,5 | C |
| Sergipe | 1.608 | 0,8 | 97,3 | C |
| Rio Grande do Norte | 1.557 | 0,8 | 98,0 | C |
| Amapá | 1.486 | 0,7 | 98,8 | C |
| Paraíba | 1.393 | 0,7 | 99,5 | B |
| Roraima | 713 | 0,4 | 99,8 | C |
| Rondônia | 331 | 0,2 | 100,0 | B |
| Total | 200.495 | 100,0 | | |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

(Imagem 13)

O resultado desses empréstimos concedidos a estados com péssimas avaliações fiscais já era razoavelmente previsível. A partir de 2016, o Rio de Janeiro deixou de cumprir seus pagamentos e a União teve que honrar tais dívidas. Desde então as garantias honradas somente cresceram, com Minas Gerais também deixando de pagar relevantes valores.

De 2016 a 2019, foram pouco mais de 19.5 bilhões garantido pela União, sendo 14.3 de responsabilidade apenas do Rio de Janeiro – 73.1% do total. Quando há o exercício de tais garantias, espera-se que, futuramente, haja a execução das contragarantias, ou seja, os estados paguem à União os respectivos valores.

Contudo, o Rio de Janeiro, estado que mais fez uso de tal instrumento nos últimos anos, entrou em Regime de Recuperação Fiscal, em setembro de 2017, e, portanto, não

teve as contragarantias executadas. Ademais, liminares do STF já suspenderam também execuções relevantes contra Goiás e Minas Gerais, como demonstra a tabela abaixo:

TABELA 2- GARANTIAS HONRADAS PELA UNIÃO EM OPERAÇÕES DE CRÉDITO DOS ESTADOS (R\$ MILHÕES)

| Estados | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Total | Part. % |
|---------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|--------------|
| Rio de Janeiro | 2.227 | 3.989 | 4.028 | 4.043 | 14.287 | 73,1 |
| Minas Gerais | | | 553 | 3.308 | 3.861 | 19,8 |
| Goiás | | | 34 | 770 | 804 | 4,1 |
| Rio Grande do Norte | 0 | 0 | 0 | 139 | 139 | 0,7 |
| Roraima | 27 | 42 | 64 | 0 | 133 | 0,7 |
| Piauí | 0 | 0 | 127 | 0 | 127 | 0,6 |
| Mato Grosso | 107 | | | | 107 | 0,5 |
| Amapá | 0 | 0 | 0 | 90 | 90 | 0,5 |
| Total | 2.362 | 4.031 | 4.806 | 8.350 | 19.549 | 100,0 |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

(Imagem 14)

O outro ponto, já mencionado nesse capítulo inclusive, se refere ao fato de a União ser a principal credora direta dos estados. Eram pouco mais de 565 bilhões emprestados ao final de 2019. Desses, apenas quatro estados representavam 88.4% do total – São Paulo (42%), Rio de Janeiro (18.9%), Minas Gerais (16.3%) e Rio Grande do Sul (11.3%). Novamente, há de se destacar que são os estados com maior índice de endividamento e péssimas avaliações fiscais, contando com os três estados a receberem nota D na CAPAG.

A origem dessa dívida está no refinanciamento de 1997, quando a União assumiu as dívidas estaduais, substituindo-as por títulos federais. Na época, o movimento permitiu um desconto nos valores totais, alongamento dos prazos e custos mais favoráveis, com base no IGP-DI mais um *spread* de 6-7%.

Em 2013, os pagamentos foram novamente recalculados para IPCA mais 4% ao ano. Já em 2014, a Lei Complementar nº 148 recalculou os montantes totais devidos, trazendo novo desconto para os estados. Por fim, além de todas as reduções, tanto de dívidas, quanto de juros, em meados de 2016, o Supremo Tribunal Federal concedeu liminares suspendendo o pagamento de juros e amortizações de alguns estados, incluindo três dos quatro maiores devedores – Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

6. A política inicial do governo Bolsonaro

No capítulo “Breve histórico da situação fiscal dos estados”, debatemos algumas das diversas medidas de socorro financeiro aos estados adotadas nas últimas décadas. No geral, passaram por alongamento ou perdão de parcela das dívidas, ou ainda, com a União se responsabilizando, direta ou indiretamente, pelos valores devidos a terceiros. Nesse

capítulo e no próximo, traremos a discussão para o plano mais recente, abordando o ainda inacabado governo de Jair Messias Bolsonaro, eleito Presidente da República nas eleições de 2018 (com posse no início de 2019), e sua relação com a situação fiscal dos estados.

Até o momento, o Ministério da Economia tem sido chefiado por Paulo Guedes, mestre e doutor pela Universidade de Chicago, além de um dos fundadores do Banco Pactual e do IBMEC (Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais). Desde os primeiros debates eleitorais, os integrantes do Governo traziam um discurso de cunho liberal, com maior autonomia financeira aos estados (tese marcada pelo famigerado “mais Brasil, menos Brasília”, que tantas vezes Guedes repetiu), acompanhada de uma pressão por ajustes fiscais. O objetivo, em relação aos entes subnacionais, era exatamente reverter o quadro de frouxidão fiscal dos últimos governos, que levava alguns estados a altos índices de despesas e endividamento, como relatamos nos capítulos anteriores.

O principal marco da trajetória inicial do governo fora o chamado “Plano Mansueto”, em alusão ao então secretário do Tesouro Nacional, Mansueto de Almeida. Trata-se do projeto de lei complementar PLP 149/2019, referente ao Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal (PEF). O plano estava atrelado a um novo programa de socorro financeiro aos estados, porém, diferentemente das demais vezes, esse viria acompanhado de exigências de ajuste fiscal, condicionado à adoção de medidas capazes de recuperarem a capacidade de pagamentos e a sustentabilidade financeira de tais entes subnacionais.

Destaca-se o Art. 2º do Plano:

“Art. 2º O Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal consiste em um conjunto de metas e de compromissos pactuados entre a União e os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios com o objetivo de promover o equilíbrio fiscal e a melhoria das respectivas capacidades de pagamento.”

O grande diferencial do Plano estava nos pré-requisitos necessários para a sua adesão (que era voluntária). O texto estabelecia oito medidas de ajuste fiscal, de modo que o estado deveria implementar, no mínimo, três dessas. São elas:

I – “Autorização para privatização de empresas dos setores financeiro, de energia, de saneamento ou de gás, com vistas à utilização dos recursos para quitação de passivos”;

II – “Redução de, no mínimo, 10% (dez por cento) dos incentivos ou benefícios de natureza tributária dos quais decorram renúncias de receitas, ...”;

III – Revisão do regime de servidores públicos, a fim de suprimir benefícios não previstos no regime de servidores públicos da União;

IV – “Instituição de regras e mecanismos para limitar o crescimento anual das despesas correntes à variação anual do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ...” – medida similar ao teto de gastos da União;

V – “Eliminação das vinculações de receitas de impostos não previstas na Constituição e das vinculações que excedam aos limites previstos na Constituição”;

VI – “Adoção do princípio de unidade de tesouraria, ..., com vistas a implementar mecanismos de gestão financeira centralizada junto à Secretaria do Tesouro do ente federativo, ...”;

VII – “Adoção de reformas e de medidas estruturantes na prestação do serviço de gás canalizado, ...”

VIII – Desestatização dos serviços de saneamento básico ou, em caso de inexistência pública de companhia de saneamento, contratação dos serviços de acordo com o modelo de concessões de serviço público.

Nesse sentido, o “Plano Mansueto” viria representar um socorro diferente dos anteriores, que o ministério da economia julga não terem surtido grandes efeitos. Com a adoção de ao menos três das medidas mencionadas, era esperado que os estados retomassem a capacidade de pagamento até 2022. Somente os estados que aderissem ao plano e, de fato, comprovassem tal recuperação, seriam habilitados para tomarem novos empréstimos garantidos pela União. O avanço a respeito de tais objetivos seria analisado a partir de dois indicadores principais: liquidez e poupança corrente. O caixa disponível deveria ultrapassar as obrigações de curto prazo e a poupança corrente deveria alcançar 5% (cinco por cento) da arrecadação, esperando que tal melhora fosse gradual.

O “socorro” do plano dizia respeito ao financiamento, com aval da União, para pagamento de compromissos urgentes. Estipulavam um financiamento máximo de quarenta bilhões de reais, porém parcelado em quatro anos, de modo que os estados só teriam acesso às novas parcelas caso fosse verificado avanço em relação aos requisitos da equipe econômica.

Além do financiamento e de tais exigências, o plano também apresentava outras características interessantes, novamente mesclando certo socorro aos estados com medidas de cunho estrutural. O plano, por exemplo, propunha uma certa flexibilização na

Lei de Responsabilidade Fiscal, permitindo um prazo de cinco anos para que os estados voltassem a se adequar aos limites de despesa com pessoal.

Porém, em paralelo, trazia exigências relevantes, como (i) a inclusão dos gastos com inativos no cálculo (auxiliando na unificação de critério de contabilidade adotada – entrave essencial a ser corrigido, como já comentamos no capítulo específico), (ii) a proibição de aumentos salariais parcelados, com impactos em mandatos posteriores e (iii) a proibição de contração de novas despesas por parte dos governadores, a partir de 2026, que não possam ser cumpridas ainda em seus mandatos ou deixem parcelas a serem pagas nos exercícios seguintes, sem caixa suficiente em contrapartida. No caso dos municípios, o último ponto passaria a ser válido já a partir de 2024.

Apesar de ter sido elaborado ainda em meados de 2019, o PLP 149/2019 ficara para ser votado apenas em 2020. Todavia, a chegada da pandemia da covid-19 e seus inúmeros desafios sociais e econômicos inviabilizaram o plano. Em 2020, portanto, o projeto perdeu espaço nas discussões para os planos de auxílio financeiro de curto prazo aos estados, para que conseguissem lidar com os impactos da pandemia. Em maio de 2020, consoante o ofício nº 520/2020, a mesa diretora da Câmara arquivou a matéria. O assunto voltou a ser debatido já no final daquele ano, mas com texto alterado. Em meados de dezembro de 2020, o Senado aprovou a reestruturação fiscal dos estados, que guardava algumas semelhanças ao plano original, mas com diversos ajustes.

O projeto aprovado estava atrelado ao já aprovado Regime de Recuperação Fiscal. Os estados em situação mais complicada, como Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Goiás, por exemplo, puderam aderir ao regime pelo prazo de nove anos. Durante esse período, foram isentos do pagamento de dívidas com a União, mas com a obrigatoriedade de cumprirem oito contrapartidas (não exatamente idênticas ao plano inicial), como privatizações e a redução de 20% (vinte por cento) dos incentivos fiscais. As privatizações, desde o início, representaram uma das maiores resistências ao projeto.

No caso aprovado, foram flexibilizadas, com a possibilidade de vendas parciais, mantendo ou não o controle das companhias. Um dos pontos que mais chama atenção no projeto aprovado é o fato de permitir novos empréstimos, com lastro do Tesouro Nacional, mesmo a estados com notas C ou D, ainda que tenham que adotar três das oito contrapartidas apresentadas. A proposta representou também um grande socorro financeiro aos onze estados que falharam com o acordo, feito em 2016, com a União. Esses estados, não só deixaram de pagar as multas estipuladas, mas também renegociaram suas dívidas por prazos maiores e a taxas menores.

Em suma, o objetivo inicial de governo de Bolsonaro e da equipe de Guedes de resolução financeira dos estados, mediante relevantes e estruturais ajustes fiscais não saiu bem como planejado. O “Plano Mansueto” trazia um novo socorro aos estados, mas apresentando credibilidade considerável ao impor aos estados aderentes exigências importantes, que seriam acompanhadas mediante fatores já pré-estabelecidos, podendo impedir novas parcelas de empréstimos.

Entretanto, o plano foi deixado de lado, atropelado pela pandemia e só retornou em um caráter diferente, já mais próximos da tradicional frouxidão fiscal com os estados. Nessa primeira metade de mandato, contudo, o arquivamento do plano não fora o mais preocupante, em termos econômicos, mas as medidas adotadas para o combate à pandemia, acompanhadas de extrema generosidade com os estados.

7. O impacto da pandemia nas contas públicas estaduais

No capítulo anterior, discutimos sobre o primeiro ano do mandato de Jair Bolsonaro como Presidente da República e a abordagem que a União e o Ministério da economia tiveram quanto à situação fiscal dos estados. Passamos agora, portanto, para um momento posterior, referente à chegada da pandemia do novo coronavírus ao Brasil e seus impactos econômicos.

Indubitavelmente, a maior catástrofe trazida pela Covid-19 foram as mais de seiscentas mil vidas brasileiras que foram perdidas e é essencial fazermos tal constatação antes de iniciarmos o debate sobre qualquer outro impacto ocasionado. Contudo, o ambiente de insalubridade também apresentou outros vários efeitos socioeconômicos. No âmbito das contas públicas dos entes federativos (nosso foco principal nesse trabalho), o que se viu em meados de abril e maio de 2020 foi uma absoluta incerteza, com todos ainda repletos de dúvidas sobre como seriam os meses seguintes.

A priori, o pessimismo generalizado era justificado pelos impactos econômicos decorrentes das medidas de isolamento social, com diversos estabelecimentos comerciais e industriais sem funcionarem, mantendo seus funcionários em casa. Nesse sentido, os entes subnacionais sofreram com uma abrupta queda em suas receitas, dada a redução da arrecadação tributária.

Há de se notar também que a receita vinda do Fundo de Participação dos Estados também foi afetada, com a queda da receita de impostos também da União. Em paralelo,

o caótico cenário fiscal dos estados é completado pelo aumento nos gastos públicos, sobretudo na área de saúde, assunto de caráter emergencial para lidar com a pandemia instaurada.

Uma vez que o resultado primário dos estados havia sido extremamente prejudicado, tanto pela queda nas receitas, quanto pelo aumento das despesas, rapidamente se iniciou uma pressão por um novo socorro financeiro da União, dessa vez para salvá-los de uma situação muito específica e atípica, vale considerarmos. Adotaram-se diversas medidas, incluindo transferências financeiras e suspensão do pagamento de dívidas estaduais.

Na primeira solução, três decisões foram mais relevantes e merecem destaque: (i) a Lei Complementar nº 173, garantindo a transferência de trinta e sete bilhões de reais aos estados, divididos em quatro parcelas de 9.25 bilhões cada, pagas de junho a setembro, com o objetivo de compensar as perdas na receita de arrecadação tributária dos estados; (ii) a Medida Provisória nº 938, buscando a reposição das verbas referentes ao Fundo de Participação dos Estados; (iii) créditos extraordinários de pouco mais de nove bilhões de reais referentes ao “Enfrentamento de Emergência de Saúde Pública”.

Dois economistas, já repetidas vezes citados aqui, dadas as referências acadêmicas que são, fizeram relevantes trabalhos a fim de estudarem os impactos causados pela pandemia e pelas transferências da União nas contas estaduais. Novamente, me refiro ao “Estudo Especial nº 14: Análise da situação fiscal dos estados”, de Josué Pellegrini¹⁶, pelo Instituto Fiscal Independente (IFI) e ao trabalho de Marcos Mendes¹⁷, pelo Insper, “A ajuda federal aos estados em 2020”.

Contudo, ambos os materiais foram escritos ainda em 2020, sem considerarem os dados completos do ano. A partir do “Monitoramento dos Gastos da União com Combate à Covid-19”, do Tesouro Nacional Transparente, e do “Boletim de Arrecadação de Tributos Estaduais”, do Confaz (Conselho Nacional de Política Fazendária), tivemos acesso aos dados de todos os meses do ano e analisamos de maneira mais completa como se deu o socorro da União.

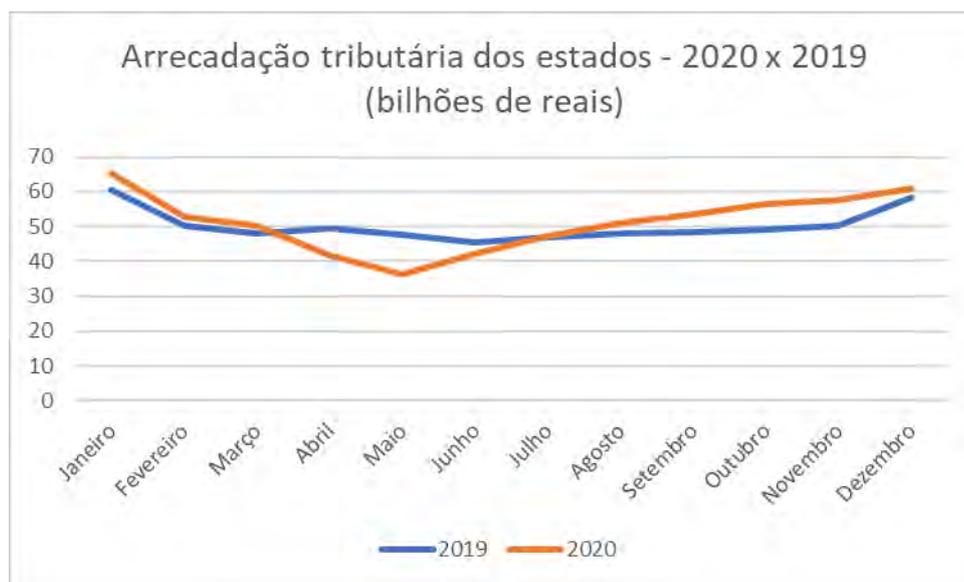
O primeiro ponto que vale analisarmos é se, de fato, houve uma queda relevante nas receitas tributárias dos estados e o tamanho e duração dessa queda no ano de 2020. O

¹⁶ PELLEGRINI, Josué. Estudo Especial nº 14: Análise da situação fiscal dos estados. In: *Instituto Fiscal Independente (IFI)*. 2020. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/580041/EE14.pdf>>. Acesso em: 29.11.2021.

¹⁷ MENDES, Marcos. A ajuda federal aos estados em 2020. In: *Publicações do Insper*. 2020. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2020/12/A-ajuda-federal-aos-estados-em-2020_Marcos-Mendes.pdf>. Acesso em: 29.11.2021.

gráfico abaixo, de elaboração própria a partir dos dados do Confaz, evidencia que a arrecadação foi inferior ao mesmo período do ano anterior em apenas três meses, de abril a junho, exatamente o segundo trimestre do ano, período mais afetado pelo isolamento social, enquanto a curva de casos e mortes se acentuaram de maneira relevante, quando a testagem da população ainda era baixa e ainda não havia sinais de vacina.

Em abril, maio e junho, a receita caiu, respectivamente, 15.7%, 24.1% e 7.5%. Em agosto já foi praticamente igual à de 2019 (já com alta de 0.2%) e retomou um bom crescimento nos meses seguintes. As razões para o crescimento de 10-15% nos meses de setembro a novembro passam pela retomada gradual da economia, com a redução do isolamento social, uma desaceleração da curva de mortes e com o chamado “Auxílio emergencial”, medida de transferência direta de renda adotada pelo governo federal, que ajudou a fomentar novamente boa parte da economia. Ao todo, os estados arrecadaram 615.5 bilhões de reais, em 2020, o que equivale a um crescimento de 2.1% quando comparado com os 602.9 bilhões de reais, arrecadados em 2019. Veja-se o gráfico:

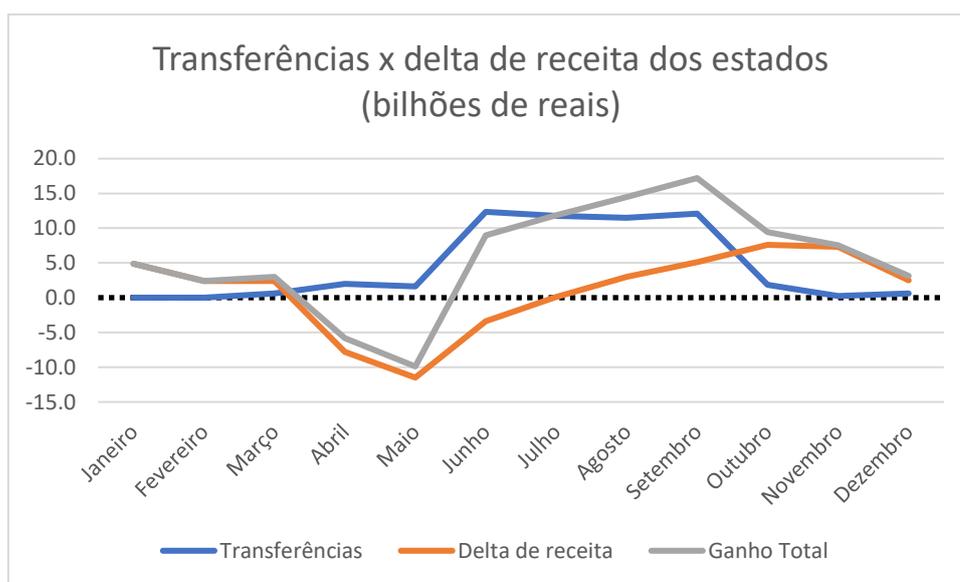


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Confaz.

Em meio ao cenário de queda de receita, no segundo trimestre, e de tamanha incerteza sobre como seriam os próximos meses, por quanto tempo duraria as altas derivadas nas curvas de números de casos e mortes de Covid-19 e, assim, quanto mais duraria o isolamento social, que o governo federal tomou suas medidas de socorro financeiro aos estados. A principal delas foi a LC nº 137, de 27 de maio de 2020.

Ressalta-se que o auxílio de trinta e sete bilhões de reais, por si só, já representaria mais que os 22.7 bilhões perdidos em receita nos três meses em que houve queda contra o ano anterior. Desse montante, sete bilhões eram destinados especificamente aos gastos com saúde e assistência social (ainda assim, os trinta bilhões restantes continuaram maiores que a queda de receita observada). Além disso, a tentativa de reposição do Fundo de Participação dos Estados garantiu a transferência de aproximadamente oito bilhões e meio adicionais. Por fim, houve também o envio de pouco mais de nove bilhões de reais especificamente voltados à saúde, no chamado plano de “Enfrentamento de Emergência de Saúde Pública”, como despesas adicionais do ministério de saúde.

O gráfico abaixo, de elaboração própria e com base nos dados do Tesouro Nacional e do Confaz, compara as variações na receita de arrecadação tributária dos estados com os montantes transferidos pela União, observando também o efeito líquido na conta dos estados (“ganho total”):



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Tesouro Nacional Transparente e do Confaz.

Uma observação relevante é o fato de que não considerei os montantes gastos do ministério de saúde, por entender que seriam comparáveis ao aumento nos gastos dos estados e apresentarem uma menor correlação com as receitas. Apesar de a LC n° 137 se referir a apenas trinta e sete bilhões de reais, foram observados pouco mais de quarenta e seis bilhões de reais transferidos aos estados no ano de 2020.

De fato, como definido no texto legal, os valores foram concentrados nos meses de junho a setembro, sem nenhuma sinalização de um novo repasse posterior, uma vez

observada a recuperação econômica dos estados. Somando as verbas referentes ao Fundo de Participação dos Estados, foram pouco mais de cinquenta e quatro bilhões e meio de reais transferidos aos governos estaduais. Em paralelo, apesar da queda no segundo trimestre, as receitas apresentaram um aumento de pouco mais de doze bilhões e meio de reais no ano.

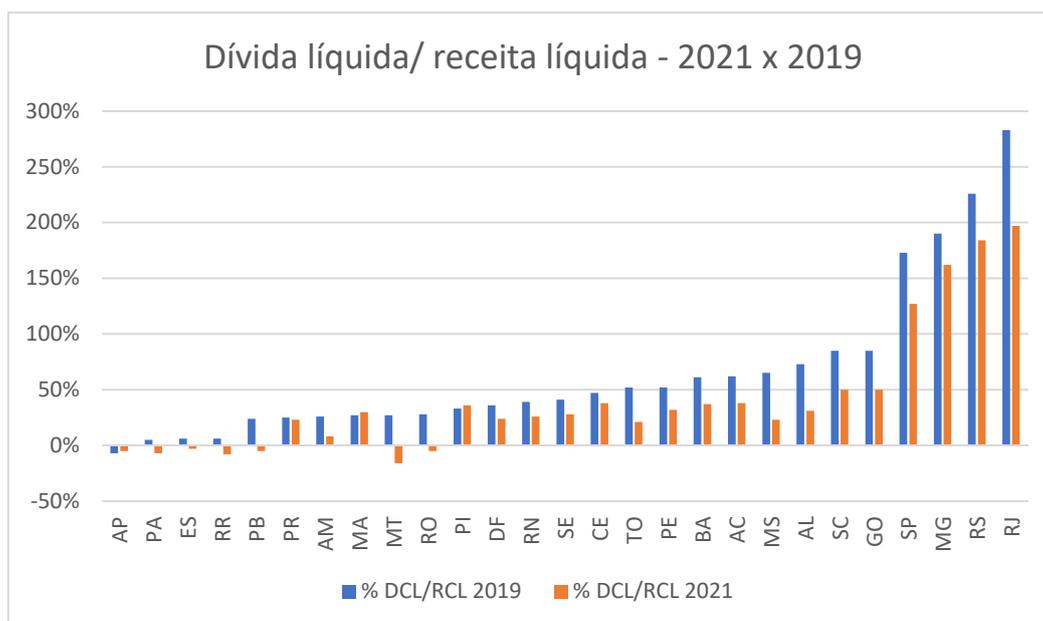
Desse modo, o efeito total nas contas de tais entes subnacionais foi extremamente positivo, de aproximadamente sessenta e sete bilhões de reais no ano de 2020. As contas nos ajudam a concluir que, de fato, houve sim um “erro de mão” na ajuda financeira da União, que, novamente, garantiu um socorro financeiro aos estados.

Um último ponto contábil que é muito interessante notarmos se refere ao destino que foi dado a tais recursos excessivos. Ainda que se faça a hipótese de que os nove bilhões do ministério da saúde não tenham sido suficientes para preencherem todo o aumento nas despesas estaduais, o tamanho do ganho líquido com transferências e variações de receita não nos deixa dúvidas de que os estados foram financeiramente beneficiados pela pandemia no ano de 2020.

Nesse sentido, dada a suspensão dos pagamentos de dívidas, os recursos poderiam ter sido destinados a outras despesas ou acumulados nos respectivos caixas públicos. Comparamos a dívida líquida dos estados em 2019 com o dado recente do meio de 2021. Vale lembrar que a dívida líquida é obtida a partir da subtração da dívida bruta pelas disponibilidades de caixa. Apenas um estado era caixa líquido em 2019, enquanto, hoje, seis já apresentam caixa superior à dívida. Com exceção de três estados (Amapá, Maranhão e Piauí), todos os estados apresentaram uma redução na proporção dívida líquida por receita líquida nesse período.

A conclusão é positiva do ponto de vista de responsabilidade fiscal, de modo que, aparentemente, os recursos transferidos em excesso para os estados teriam sido acumulados em caixa, lhes ajudam a solucionar a complicada situação de endividamento que muitos apresentam.

O Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, segue com a pior relação dívida por receita, mas foi também o que teve a melhora mais relevante no indicador, saindo de 283% para 197%. Outros estados que estão entre as maiores quedas são São Paulo e Rio Grande do Sul, também em situação muito complicada, com nota “D” no indicador, segundo a CAPAG. A relação dos estados pode ser vista no seguinte gráfico:



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Tesouro Nacional Transparente.

Por fim, vale comentarmos acerca do interessante questionamento levantado por Marcos Mendes¹⁸, acerca da razoabilidade das medidas adotadas pelo governo federal. Como já comentado, o momento em que tais decisões foram tomadas não pode ser ignorado, dada a toda sua especificidade e atipicidade. A LC n° 137, por exemplo, foi anunciada em meados de maio – o mês de maior queda da receita de arrecadação tributária dos estados.

Além disso, foi um período em que os números de casos e mortes apresentavam forte aceleração, estimulando as medidas de isolamento social e, em alguns casos, levando até a decretos de *lockdown*. O momento era tomado de incertezas e as previsões, mesmo as mais otimistas, não indicavam uma recuperação econômica tão rápida e forte, como vimos a partir de setembro.

Nesse sentido, a pressão pela grave situação do período, as dúvidas e incertezas sobre os meses seguintes e a rápida tomada de decisão nos levam a questionar se, de fato, “teria sido possível fazer diferente”. Apesar de tais justificativas, a conclusão óbvia é que o governo federal “errou muito a mão” na resolução econômica da pandemia, no que se refere às contas estaduais. As transferências foram muito maiores que a queda na arrecadação tributária.

¹⁸ MENDES, Marcos. A ajuda federal aos estados em 2020. In: *Publicações do Insper*. 2020. Disponível em: < https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2020/12/A-ajuda-federal-aos-estados-em-2020_Marcos-Mendes.pdf>. Acesso em: 29.11.2021.

Mesmo o entrave nas receitas não durou muito, uma vez que a recuperação econômica a partir do terceiro trimestre garantiu que as receitas de 2020 fossem ainda superiores às do ano anterior. Novamente, vemos um cenário de socorro fiscal da União, com extrema flexibilidade e generosidade com os estados.

Nesse caso, o ponto positivo que merece ser destacado foi a resposta que os estados deram aos recursos recebidos, poupados em caixa e contribuindo para a melhora da situação de endividamento, sobretudo nos casos mais graves, como o Rio de Janeiro.

8. Comentários Finais

A situação fiscal dos estados, portanto, parece seguir uma única trajetória nas últimas décadas. O alto endividamento e as elevadas despesas, sobretudo com pessoal, são fatores marcantes. As raras tentativas de ajustes fiscais não passaram de ruídos, uma vez que sempre foram sucedidas por uma nova postura de afrouxamento.

A complicada relação das contas estaduais com a União é marcada por inúmeros planos de socorro financeiro. Foram necessários em praticamente todos os momentos de crises – a crise moratória mexicana de 1983 (com respaldos no fluxo de recursos internacionais para o Brasil), a crise inflacionária no início da década de 90, a crise dos *subprimes* em 2008, a recessão de 2014 e, por fim, na pandemia da Covid-19, em 2020.

Como já fora extensamente explorado nesse trabalho, de fato, a situação financeira dos estados era extremamente complicada no início do governo Bolsonaro e no momento imediatamente anterior à chegada da pandemia. Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais se destacaram com péssimos índices de endividamento, altíssimas relações de despesas totais, despesas com pessoal e despesas previdenciárias. Porém, não eram os únicos. No geral, a situação era caótica.

A tentativa do Plano Mansueto, apesar de representar um novo socorro financeiro aos estados, tinha seus méritos. As exigências de ajustes e o condicionado parcelamento dos empréstimos poderiam, de fato, contribuir para uma maior responsabilidade fiscal, ao menos no médio prazo.

Contudo, a chegada de um novo momento de crise rapidamente o substituiu por uma nova demonstração de extrema generosidade da União com as contas dos entes subnacionais. A retomada da atividade econômica ainda em meados do segundo semestre de 2020 tornou exacerbadas as medidas adotadas em meio ao desespero no auge da pandemia. Os estados retomaram suas respectivas arrecadações tributárias e chegaram a

apresentar crescimento em 2020, em comparação aos valores do ano anterior. Nesse sentido, os aproximados cinquenta e cinco bilhões de reais que foram transferidos pela União foram mais que suficientes para ajudarem com as despesas extraordinárias e com as “perdas” de receitas.

A conclusão óbvia aqui, claro, se refere ao fato que o governo federal “errou a mão” nas medidas de auxílio aos estados durante a pandemia de 2020. A perda de receita foi apenas momentânea, cobriram-se as despesas e ainda sobrou, e muito. O ponto positivo, se é que podemos chamar assim, foi uma rara demonstração de responsabilidade financeira dos governos estaduais. A partir dos dados de endividamento dos estados em meados de 2021, podemos perceber que relevante parte desses recursos se destinaram ao caixa dos estados, contribuindo para seus indicadores.

A última ressalva necessária no julgamento a respeito do socorro financeiro de 2020 se trata da enorme incerteza que predominava à época. A análise “*ex-post*” é, em parte, injusta com os agentes envolvidos. O momento era inédito e fazer projeções de curto prazo se tornaram uma árdua e ingrata missão. Ainda assim, feita a ressalva, o Brasil seguiu seu histórico de socorro financeiro aos estados, com a União transferindo valores exorbitantes, ignorando qualquer medida de ajuste, suspendendo o pagamento de dívidas e concluindo mais um capítulo da prolongada crise fiscal dos estados.

9. Referências bibliográficas

PELLEGRINI, Josué. Nota técnica n° 13: A nova metodologia de cálculo da capacidade de pagamento dos estados e municípios. In: *Publicações do Instituto Fiscal Independente (IFI)*. 2017. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/nota-tecnica-no-13-a-nova-metodologia-de-calculo-da-capacidade-de-pagamento-dos-estados-e-municipios-dez-2017>>. Acesso em: 29.11.2021.

MENDES, Marcos. A ajuda federal aos estados em 2020. In: *Publicações do Insper*. 2020. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2020/12/A-ajuda-federal-aos-estados-em-2020_Marcos-Mendes.pdf>. Acesso em: 29.11.2021.

MENDES, Marcos. Crise fiscal dos estados: 40 anos de socorros financeiros e suas causas. In: *Publicações do Insper*, 2020. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2020/08/Crise-fiscal-dos-estados_40-anos-de-socorros-financeiros-e-suas-causas.pdf>. Acesso em: 29.11.2021.

BEVILAQUA, Afonso. State-Government Bailouts in Brazil. In: *Publicações do Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica*. 2000. Disponível em: <<http://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/td421.pdf>>. Acesso em: 29.11.2021.

PELLEGRINI, Josué. Estudo Especial nº12: Relações financeiras entre União e Estados. In: *Instituto Fiscal Independente (IFI)*. 2020. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/569377/EE12.pdf>>. Acesso em: 29.11.2021.

PELLEGRINI, Josué. Estudo Especial nº 14: Análise da situação fiscal dos estados. In: *Instituto Fiscal Independente (IFI)*. 2020. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/580041/EE14.pdf>>. Acesso em: 29.11.2021.

TINOCO, Guilherme. A sustentabilidade fiscal dos estados brasileiros: análise recente e notas para o futuro. In: *Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES)*. 2018. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/16843>>. Acesso em: 29.11.2021.

SALTO, Felipe. O desafio fiscal da União e dos estados. In: *Instituto Fiscal Independente (IFI)*. 2021. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/o-desafio-fiscal-da-uniao-e-dos-estados>>. Acesso em: 29.11.2021.

PELLEGRINI, Josué. Estudo Especial nº 9: A situação das previdências estaduais. In: *Instituto Fiscal Independente (IFI)*. 2019. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/557965>>. Acesso em: 29.11.2021.

TRANSPARENTE, Tesouro Nacional. Relatório de operações de crédito e limite de endividamento de Estados e Municípios. 2019 e 2021. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-operacoes-de-credito-e-limite-de-endividamento-de-estados-e-municipios/2021/9>>. Acesso em: 29.11.2021.

GUEDES, Paulo. Projeto de Lei Complementar nº 149/2019. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1762548&filename=PLP+149/2019>. Acesso em: 29.11.2021.

UNIÃO, Diário Oficial. Portaria nº 373. 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-373-de-8-de-julho-de-2020-265866664>>. Acesso em 29.11.2021.

CARDOSO, Fernando Henrique. Projeto de Lei Complementar nº 101. 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 29.11.2021.

Anexo – Referências - Notícias:

FIGUEIREDO, Pedro. Casto envia à Alerj pacote para RJ se adequar ao novo Regime de Recuperação Fiscal. In: *GI*. 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/09/09/casto-envia-a-alerj-pacote-para-rj-se-adequar-ao-novo-regime-de-recuperacao-fiscal-veja-o-que-deve-mudar-para-os-servidores.ghtml>>.

Acesso em: 29.11.2021.

RIO, G1. RJ adere ao novo Regime de Recuperação Fiscal. In: *GI*. 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/06/05/rj-adere-ao-novo-regime-de-recuperacao-fiscal.ghtml>>. Acesso em: 29.11.2021.

SCARTON, Suzy. Reforma da Previdência dos servidores civis do RS é aprovada em Assembleia. In: *RS.GOV*. 2021. Disponível em: <<https://estado.rs.gov.br/reforma-da-previdencia-dos-servidores-civis-do-rs-e-aprovada-na-assembleia>>. Acesso em: 29.11.2021.

KANNENBERG, Vanessa. RS aprova reforma da previdência dos militares e regras de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal. In: *RS.GOV*. 2021. Disponível em: <<https://estado.rs.gov.br/rs-aprova-reforma-da-previdencia-dos-militares-e-regras-de-adesao-ao-regime-de-recuperacao-fiscal>>. Acesso em: 29.11.2021.

MATOSO, Camila. Plano Mansueto abre brecha para governadores enquadrarem Judiciário em corte de gastos. In: *Folha de São Paulo*. 2019. Disponível em: <<https://painel.blogfolha.uol.com.br/2019/06/04/plano-mansueto-abre-brecha-para-governadores-enquadrarem-judiciario-em-corte-de-gastos/>>. Acesso em: 29.11.2021.

BRANT, Danielle. Plano de socorro exige de estados 3 medidas para equilibrar gastos. In: *Folha de São Paulo*. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/06/bolsonaro-encaminha-ao-congresso-plano-de-equilibrio-fiscal-para-estados.shtml>>. Acesso em: 29.11.2021.

BRANT, Danielle. Pacote de Bolsonaro e Guedes propõe reforma radical do Estado brasileiro. In: *Folha de São Paulo*. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/11/pacote-de-bolsonaro-e-guedes-propoem-reforma-radical-do-estado-brasileiro.shtml>>. Acesso em: 29.11.2021.

MENDES, Marcos. Os estados, de novo. In: *Folha de São Paulo*. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/marcos-mendes/2020/11/os-estados-de-novo.shtml>>. Acesso em: 29.11.2021.

CARAM, Bernardo. Estados teriam de cortar 20% dos subsídios para receber ajuda da União. In: *Folha de São Paulo*. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/11/estados-teriam-de-cortar-20-dos-subsidios-para-receber-ajuda-da-uniao.shtml>>. Acesso em: 29.11.2021.

CARAM, Bernardo. Dívidas de estados honradas pela União sobem 140% após coronavírus. In: *Folha de São Paulo*. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/05/dividas-de-estados-honradas-pela-uniao-sobem-140-apos-coronavirus.shtml>>. Acesso em: 29.11.2021.

CUCOLO, Eduardo. Ajuda a estados supera em R\$ 36,3 bi perda na arrecadação, diz economista. In: *Folha de São Paulo*. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/12/ajuda-a-estados-supera-em-r-363-bi-perda-na-arrecadacao-diz-economista.shtml>>. Acesso em: 29.11.2021.

PITOMBO, João Pedro. Estados têm perda de R\$ 34 bilhões em arrecadação no 2020 da pandemia. In: *Folha de São Paulo*. 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/02/estados-tem-perda-de-r-34-bilhoes-em-arrecadacao-no-2020-da-pandemia.shtml>>. Acesso em: 29.11.2021.

WERNECK, Rogério. Pacto federativo sem Previdência? In: *O Estado de São Paulo*. 2019. Disponível em: <<http://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/vfd2019-0920.pdf>>. Acesso em: 29.11.2021.

WATANABE, Marta. Uma nova chance aos Estados pródigos. In: *Valor Econômico*. 2020. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/coluna/uma-nova-chance-aos-estados-prodigos.ghtml>>. Acesso em: 29.11.2021.

RIBEIRO, Marcelo. Maia descarta votação de Plano Mansueto e foca apoio aos Estados na crise. In: *Valor Econômico*. 2020. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/04/07/maia-descarta-votacao-de-plano-mansueto-e-preve-novo-projeto-para-os-estados.ghtml>>. Acesso em: 29.11.2021.

DI CUNTO, Raphael. Em votação-relâmpago, Senado aprova reestruturação fiscal dos Estados. In: *Valor Econômico*. 2020. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2020/12/15/em-votacao-relampago-senado-aprova-reestruturacao-fiscal-dos-estados.ghtml>>. Acesso em: 29.11.2021.

LISBOA, Marcos e MENDES, Marcos. URGENTE: Parem o Plano Mansueto! In: *Brazil Journal*. 2020. Disponível em: <<https://braziljournal.com/urgente-parem-o-plano-mansueto>>. Acesso em: 29.11.2021.

TOMAZELLI, Idiana. Governadores pedem recursos para saúde, crédito e suspensão de dívida para enfrentar coronavírus. In: *Estadão*. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,governadores-pedem-recursos-para-saude-credito-e-suspensao-de-divida-para-enfrentar-coronavirus,70003235952>>. Acesso em: 29.11.2021.

Anexo – Referências bibliográficas – Imagens:

Imagem 1:

MENDES, Marcos. Crise fiscal dos estados: 40 anos de socorros financeiros e suas causas. In: *Publicações do Insper*, Página 34. 2020. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2020/08/Crise-fiscal-dos-estados_40-anos-de-socorros-financeiros-e-suas-causas.pdf>. Acesso em: 29.11.2021.

Imagem 2:

PELLEGRINI, Josué. Nota técnica n° 13: A nova metodologia de cálculo da capacidade de pagamento dos estados e municípios. In: *Publicações do Instituto Fiscal Independente (IFI)*. 2017. Página 2. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/nota-tecnica-no-13-a-nova-metodologia-de-calculo-da-capacidade-de-pagamento-dos-estados-e-municipios-dez-2017>>. Acesso em: 29.11.2021.

Imagem 3:

PELLEGRINI, Josué. Nota técnica n° 13: A nova metodologia de cálculo da capacidade de pagamento dos estados e municípios. In: *Publicações do Instituto Fiscal Independente (IFI)*. 2017. Página 3. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/nota-tecnica-no-13-a-nova-metodologia-de-calculo-da-capacidade-de-pagamento-dos-estados-e-municipios-dez-2017>>. Acesso em: 29.11.2021.

Imagem 4:

PELLEGRINI, Josué. Estudo Especial n° 14: Análise da situação fiscal dos estados. In: *Instituto Fiscal Independente (IFI)*. Página 25. 2020. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/580041/EE14.pdf>>. Acesso em: 29.11.2021.

Imagem 5:

PELLEGRINI, Josué. Estudo Especial n° 14: Análise da situação fiscal dos estados. In: *Instituto Fiscal Independente (IFI)*. Página 18. 2020. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/580041/EE14.pdf>>. Acesso em: 29.11.2021.

Imagem 6:

PELLEGRINI, Josué. Estudo Especial n° 14: Análise da situação fiscal dos estados. In: *Instituto Fiscal Independente (IFI)*. Página 19. 2020. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/580041/EE14.pdf>>. Acesso em: 29.11.2021.

Imagem 7:

MENDES, Marcos. Crise fiscal dos estados: 40 anos de socorros financeiros e suas causas. In: *Publicações do Insper*, Página 13. 2020. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2020/08/Crise-fiscal-dos-estados_40-anos-de-socorros-financeiros-e-suas-causas.pdf>. Acesso em: 29.11.2021.

Imagem 8:

PELLEGRINI, Josué. Estudo Especial nº 14: Análise da situação fiscal dos estados. In: *Instituto Fiscal Independente (IFI)*. Página 22. 2020. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/580041/EE14.pdf>>. Acesso em: 29.11.2021.

Imagem 9:

PELLEGRINI, Josué. Estudo Especial nº 14: Análise da situação fiscal dos estados. In: *Instituto Fiscal Independente (IFI)*. Página 23. 2020. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/580041/EE14.pdf>>. Acesso em: 29.11.2021.

Imagem 10:

PELLEGRINI, Josué. Estudo Especial nº 14: Análise da situação fiscal dos estados. In: *Instituto Fiscal Independente (IFI)*. Página 14. 2020. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/580041/EE14.pdf>>. Acesso em: 29.11.2021.

Imagem 11:

TINOCO, Guilherme. A sustentabilidade fiscal dos estados brasileiros: análise recente e notas para o futuro. In: *Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES)*. Página 16. 2018. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/16843>>. Acesso em: 29.11.2021.

Imagem 12:

TINOCO, Guilherme. A sustentabilidade fiscal dos estados brasileiros: análise recente e notas para o futuro. In: *Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES)*. Página 17. 2018. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/16843>>. Acesso em: 29.11.2021.

Imagem 13:

PELLEGRINI, Josué. Estudo Especial nº12: Relações financeiras entre União e Estados. In: *Instituto Fiscal Independente (IFI)*. Página 7. 2020. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/569377/EE12.pdf>>. Acesso em: 29.11.2021.

Imagem 14:

PELLEGRINI, Josué. Estudo Especial nº12: Relações financeiras entre União e Estados.

In: *Instituto Fiscal Independente (IFI)*. Página 8. 2020. Disponível em:

<<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/569377/EE12.pdf>>. Acesso em:

29.11.2021.