

ESTUDOS
ESPECIAIS

Estudo Especial nº 12
4 DE MARÇO DE 2020

Relações financeiras entre União e Estados

Josué Pellegrini

PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL
Senador Davi Alcolumbre (DEM-AP)

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE

Diretor-Executivo
Felipe Scudeler Salto

Diretores
Daniel Veloso Couri | Josué Alfredo Pellegrini

Analistas
Alessandro Ribeiro de Carvalho Casalecchi | Alexandre Augusto Seijas de Andrade
Luiza Muniz Navarro Mesquita | Rafael da Rocha Mendonça Bacciotti

Estagiário
Pedro Henrique Oliveira de Souza

Layout do relatório: COMAP/SECOM e SEFPRO/SEGRAF

Relações financeiras entre União e Estados¹

Josué Pellegrini²

Esta nota avalia a evolução das relações financeiras da União com os estados nos últimos anos, expressas por meio da suspensão dos pagamentos relativos à dívida junto à União e da honra de garantias das operações contratadas pelos estados junto a terceiros. Acredita-se que essas relações possam trazer consequências importantes para as finanças federais e, por consequência, à estabilidade macroeconômica e até ao crescimento econômico. Comenta-se ainda que o problema fiscal central dos estados é a dinâmica das despesas com pessoal, nas quais se incluem as despesas com a previdência dos servidores. Essa dinâmica poderia ser combatida com a adesão dos estados à reforma previdenciária e a criação de instrumentos que facilitassem o controle dessas despesas, a exemplo da aprovação da PEC Emergencial. Outro ponto aqui abordado é a estratégia de adoção de planos de ajuda da União aos estados que, sem a solução para o problema central das despesas, traz o risco de rápido aumento da dívida estadual junto à União, sem que se resolva o desajuste fiscal, apenas postergando o problema. Esse resultado torna-se ainda mais provável com a presença das liminares do STF que desincentivam um maior compromisso dos entes com o reequilíbrio das contas estaduais. Uma última questão abordada é a dos mecanismos de controle da dívida dos estados, notadamente a flexibilização empreendida no início da década passada, o que viabilizou o aumento do gasto de pessoal com endividamento, e os possíveis aperfeiçoamentos desses controles, especialmente na esfera constitucional.

¹ O objetivo desta Nota enquadra-se entre as atribuições da IFI, previstas no art. 1º da Resolução nº 42/2016.

² Diretor da IFI e Consultor Legislativo do Senado Federal.

Sumário

Relações financeiras entre União e Estados	3
I – Introdução	5
II – Garantias honradas pela União nas operações de crédito dos estados	6
III – Suspensão dos pagamentos relativos à dívida estadual junto à União	10
IV – Planos de ajuda da União aos estados e a atuação do STF	13
V – Mecanismos de controle da dívida dos estados.....	17
VI – Despesas de pessoal nos estados.....	19
Referências	23

I – Introdução

Os riscos fiscais podem comprometer o equilíbrio das contas da União de modo imprevisto. Esse equilíbrio é condição necessária para que se logre a estabilidade macroeconômica e o crescimento econômico sustentável do país. Publicação recente da Secretaria do Tesouro Nacional trata dos principais riscos fiscais no âmbito federal³. Alguns dos riscos dizem respeito à relação financeira da União com os estados. O Tribunal de Contas da União (TCU) também externa preocupação com esse assunto⁴.

Os acontecimentos verificados nos últimos anos devem ser analisados com atenção, em especial quanto à sustentabilidade da trajetória fiscal de alguns estados e dos consequentes impactos fiscais para a União. Na verdade, em alguns casos, a gravidade da situação já deixou de caracterizar um quadro de risco para se tornar uma realidade com impactos negativos efetivos sobre as contas federais.

A atenção ao tema é útil também ao evidenciar a urgência da adoção de medidas saneadoras nos estados, em particular a reforma da previdência dos respectivos servidores, dado que o descontrole das despesas de pessoal é a principal causa do desequilíbrio fiscal desses entes, ainda que a dinâmica das receitas também tenha peso. A situação reforça ainda a urgência da criação de instrumentos que ajudem os entes a controlar as respectivas despesas obrigatórias, a exemplo dos instrumentos contidos nas Propostas de Emenda Constitucional nºs 186 e 188, de 2019, conhecidas como PEC Emergencial e PEC do Pacto Federativo, respectivamente.

Existem diferenças entre os estados, mas, de modo geral, pode-se dizer que o endividamento verificado nos primeiros anos da década passada, possibilitado pela flexibilização dos mecanismos de controle, serviu, em boa medida, para financiar a ampliação das despesas com pessoal. Com a crise iniciada em 2015 e os efeitos sobre as receitas, alguns estados entraram em grave crise fiscal⁵.

Na ausência de medidas efetivas direcionadas ao controle das respectivas despesas, um número crescente de estados transferiu parte do seu custo para a União ao recorrer a dois canais por meio dos quais se processa a relação financeira entre esses dois entes.

Esses dois canais foram a suspensão dos pagamentos de juros e amortizações relativos à dívida dos estados junto à União, a despeito de duas importantes renegociações desse passivo feitas no período, e a inadimplência de compromissos relativos a operações de créditos com garantia da União, contratadas junto a terceiros. A estratégia foi bastante facilitada pelas liminares concedidas pelo STF que impediram que a União executasse as garantias, no caso dos juros e amortizações inadimplidos, e as contragarantias, no caso das garantias honradas.

Mesmo com as renegociações da dívida dos estados, da suspensão dos pagamentos e da honra de garantias, o governo federal concedeu ainda um plano de ajuda aos estados em grave situação fiscal, conhecido como Regime de Recuperação Fiscal. Tramita também, na Câmara dos Deputados, o Plano de Equilíbrio Fiscal, destinado a estados em situação fiscal ruim, embora não grave.

O desafio desses planos é encontrar um adequado equilíbrio entre ajuda da União e contrapartidas dos estados, na forma de medidas de ajuste fiscal. O balanceamento diz respeito à proporcionalidade entre ajuda e impacto das medidas e à simultaneidade entre eles. O risco aqui é que a ajuda se perpetue, sem relevante melhora da situação fiscal do ente. A falta de empenho dos estados aumenta esse risco, assim como o incentivo inadequado gerado pelas liminares do STF.

³ Relatório de Riscos Fiscais da União – 2019. Ver páginas 44-45 e 58-60 a respeito do risco advindo da relação financeira com os estados.

⁴ Ver, por exemplo, Acórdão nº 2937/2018 – TCU – Plenário. A parte relativa aos estados está nas páginas 35 a 53.

⁵ Uma análise a respeito da evolução das contas dos estados pode ser encontrada em Maciel (2016) e em Tinoco (2018).

O pior cenário é que os estados ingressem em uma trajetória insustentável de endividamento junto à União, já que, tanto os juros e amortizações não pagos como os compromissos dos estados honrados pela União acabam sendo incorporados ao saldo devedor. O efeito final, conforme já dito, é o prejuízo ao equilíbrio das contas federais, à estabilidade macroeconômica e ao próprio crescimento econômico.

A efeito sobre as contas da União se processa principalmente por meio do aumento da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), indicador de endividamento público de maior evidência no país. No caso da honra de garantias, a DBGG deixa de diminuir com as amortizações feitas, pois a redução da dívida dos estados junto a terceiros é compensada pelo aumento da dívida da União junto ao mercado. Esse aumento ocorre, pois os recursos utilizados pela União para pagar os compromissos dos estados originam-se da emissão de títulos junto ao mercado.

Já a suspensão dos pagamentos relativos à dívida junto à União reduz a entrada de recursos na conta única do Tesouro, pressionando as operações compromissadas do Banco Central, componente da DBGG, ou as emissões líquidas de títulos públicos junto ao mercado.

É fato que a DBGG caiu de 76,5% do PIB em dezembro de 2018 para 75,8% do PIB em igual mês de 2019, em razão, em grande medida, do resgate antecipado dos créditos do Tesouro Nacional junto ao BNDES e da venda de reservas internacionais. Contudo, a queda teria sido maior não fossem os problemas da União com os estados. Ademais, a redução da dívida por meio da venda de ativos encontra limites no próprio tamanho dos ativos disponíveis, enquanto a solução para o problema dos estados não está encaminhada.

Vale observar também que a despeito da queda recente da DBGG, a dívida pública permanece em nível bastante elevado, comparada com o histórico do país ou com o padrão de outros países emergentes. Assim, o país não apenas precisa estabilizar a dívida como também reduzi-la, o que exigirá esforço fiscal significativo, ainda mais com a presença de fatores que atuam sistematicamente para elevá-la.

Após esta introdução, a próxima parte desta nota trata das garantias honradas, relativas às operações de crédito dos estados com a garantia da União. A terceira volta-se para a suspensão dos pagamentos relativos à dívida estadual junto à União. A quarta foca os planos de ajuda da União e a atuação do STF. A quinta trata dos mecanismos de controle do endividamento dos estados. A sexta, por fim, analisa as despesas de pessoal dos estados, dado o papel central desse gasto no desequilíbrio das contas estaduais.

II – Garantias honradas pela União nas operações de crédito dos estados

A União é garantidora de operações de crédito feitas por bancos federais, estatais, municípios e principalmente estados. A razão para isso é viabilizar as operações ou pelo menos reduzir os custos, já que o risco do credor diminui com a garantia concedida pela União. Caso o tomador não pague os compromissos assumidos por conta da operação, a União, como garantidora, terá que fazê-lo e em seguida acionar as contragarantias junto ao tomador inadimplente.

Os estados são os maiores beneficiados pelas garantias concedidas pela União. Em dezembro de 2019, último mês com informação disponível, o saldo devedor das operações com garantia da União estava em R\$ 255,9 bilhões, sendo que, desse total, 78,3% tinham os estados como beneficiários, portanto, R\$ 200,5 bilhões. O restante dividia-se entre bancos federais, estatais e municípios⁶.

O montante atual de R\$ 200,5 bilhões é em boa medida fruto do rápido aumento observado no triênio 2013-2015, quando o saldo saltou de R\$ 42,4 bilhões, ao fim de 2012, para R\$ 159,6 bilhões ao término de 2015. Vale observar que boa parte

⁶ Os números utilizados nessa seção e nas tabelas 1, 2 e 3 foram retirados de dois boletins divulgados na página eletrônica da Secretaria do Tesouro Nacional. Tratam-se do Relatório de Garantias Honradas pela União em Operações de Crédito e do Relatório Quadrimestral de Operações de Crédito Garantidas.

dessas operações são indexadas pela taxa de câmbio, já que, dos R\$ 200,5 bilhões, R\$ 109,6 bilhões se referem a operações externas. Ademais, mesmo parte das operações internas é corrigida pela taxa de câmbio. Parte relevante do aumento do saldo nos últimos anos se deveu à desvalorização cambial que foi expressiva a partir do segundo semestre de 2014.

Quanto aos estados beneficiados com as garantias, a tabela 1 os lista em ordem decrescente de saldo devedor garantido. Como se pode ver, mais de 2/3 do saldo dirige-se a sete estados, sendo Rio de Janeiro e São Paulo os primeiros colocados com 18% e 16,6%, respectivamente do total de garantias concedidas.

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.

A tabela também fornece a nota dos estados, conferida pelo Secretaria do Tesouro Nacional com base na situação fiscal de cada ente. Boa parte das garantias foi concedida a estados com nota *D* que denota situação fiscal ruim. Rio de Janeiro, Minas e Rio Grande do Sul respondem por 34,1% das garantias concedidas. Esse problema também remonta ao triênio

de rápido crescimento das garantias, 2013-2015, quando a exigência de nota mínima *A* e *B* para concessão de garantia foi frequentemente flexibilizada pelo então secretário do Tesouro Nacional.

A experiência da União como garantidor parecia bem-sucedida até 2015, já que produzia os efeitos positivos, como reduzir os custos do tomador, sem que a União tivesse que honrar as garantias. Esse quadro mudou em 2016, quando o Rio de Janeiro não arcou com seus compromissos e a União teve que honrá-los. A Tabela 2 mostra a evolução das garantias honradas de 2016 a 2019. Subiram de R\$ 2,4 bilhões em 2016 para R\$ 8,4 bilhões em 2019. O saldo acumulado dos compromissos assumidos pela União chegou a R\$ 19,5 bilhões ao fim do ano passado.

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.

É possível ver que o Rio de Janeiro concentra 73,1% das garantias honradas, R\$ 14,3 bilhões, já que o problema vem ocorrendo desde 2016. Entretanto, Minas Gerais passou a inadimplir seus compromissos a partir de 2018 e em 2019 já tinha seus fluxos de compromissos honrados em montante bastante elevado, próximo ao valor do Rio de Janeiro. Outro estado que já inadimpliu foi Goiás, ainda que em montante muito abaixo de Rio e Minas.

Um possível candidato a compor a lista é o Rio Grande do Sul que, embora não tenha deixado de honrar compromissos, se encontra em situação fiscal bastante frágil, a exemplo dos outros três estados listados na Tabela 2. Não por acaso, esse estado, juntamente com Rio de Janeiro e Minas Gerais, são os únicos estados com nota *D*.

Em condições normais, quando a União honra compromissos em razão das garantias concedidas, o procedimento seguinte é a execução das contragarantias. Vale dizer, receber de volta os recursos desembolsados junto aos inadimplentes. A utilização de receitas próprias e de transferências aos estados (ICMS, Fundo de Participação dos Estados, etc.) como contragarantia para a União está inclusive prevista no § 4º do art. 167 da Constituição Federal. Entretanto, o Supremo Tribunal Federal concedeu liminares a Goiás e Minas para que a execução das contragarantias ficasse suspensa.

No caso do Rio de Janeiro, a execução não ocorre porque esse estado aderiu ao Regime de Recuperação Fiscal em setembro de 2017. Esse Regime, que será melhor comentado adiante, visa apoiar o estado em grave dificuldade, mediante o cumprimento de certas providências que levem à sustentabilidade fiscal no longo do tempo. Uma vez nesse regime, a União não executa as contragarantias relativas às garantias dadas antes da adesão.

Vale observar que Goiás, Minas e Rio Grande do Sul estão em tratativas com a Secretaria do Tesouro Nacional para a adesão ao Regime. Se elas consumarem, esses estados, assim como o Rio de Janeiro, poderão, com base na lei, sem necessidade de liminares do STF, inadimplir os compromissos advindos de operações garantidas pela União, sem o risco de execução das contragarantias.

Cabe avaliar a parcela das operações garantidas que vencem nos próximos anos no caso desses quatro estados, e que poderão redundar em compromissos extras para a União, ainda que a adesão dos estados ao Regime de Recuperação Fiscal não se consume, pois há ainda as liminares do STF.

A Tabela 3 mostra o cronograma de vencimento das operações de crédito garantidas pela União feitas pelo Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Goiás. Trata-se do retrato em dezembro de 2019. A soma dos valores vincendos resulta maior que o saldo das operações garantidas de cada estado, pois os valores incluem não apenas o principal, mas também os juros. A última coluna da tabela informa a média ponderada dos prazos de vencimento para cada estado.

TABELA 3 - CRONOGRAMA DE VENCIMENTO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO DOS ESTADOS GARANTIDAS PELA UNIÃO (R\$ MILHÕES)*

Estados	Até 12 meses	De 1 a 2 anos	De 2 a 3 anos	De 3 a 4 anos	De 4 a 5 anos	Mais de 5 anos	Total	Prazo médio
Rio de Janeiro	7.642	3.471	3.372	3.258	3.296	30.575	51.614	8,19
Minas Gerais	2.724	2.636	2.608	2.487	2.379	17.336	30.170	7,30
Rio Grande do Sul	817	864	946	1.026	1.002	8.399	13.054	8,57
Goiás	1.192	1.159	1.131	1.103	1.076	6.517	12.178	6,45
Total	12.374	8.131	8.057	7.874	7.753	62.827	107.016	

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

* Inclui juro e principal.

Vê-se que a média supera os seis anos nos quatro estados, mas a cada ano uma parcela do saldo das operações vence, parcela essa que, ao ser inadimplida pelo tomador, acabará sendo paga pela União. No prazo de até 12 meses, vencem R\$ 12,4 bilhões, 11,6% do total. No prazo de 1 a 2 anos, vencem outros R\$ 8,1 bilhões, 7,6% do total, e assim por diante. No acumulado de vencimento até cinco anos vencem R\$ 44,2 bilhões, quase 41,3% do total. Assim, se, nos primeiros doze meses, todos os R\$ 12,4 bilhões forem inadimplidos, esse montante se somará aos R\$ 19,5 bilhões (Tabela 2) já acumulados em garantias honradas pela União nos anos anteriores. No segundo ano, mais R\$ 8,1 bilhões e assim por diante.

Vale observar que a tabela 3 inclui apenas os quatro estados que estão em situação fiscal mais complexa, mas não se pode descartar que a situação de outros estados piore a ponto de justificar o seu ingresso no Regime de Recuperação Fiscal ou o recebimento de alguma liminar do STF. Considerando-se todos os estados, o valor a vencer em até doze meses chega a R\$ 26,6 bilhões. No acumulado dos cinco primeiros anos, são R\$ 111,2 bilhões, também cerca de 40,4% do total que chega a R\$ 275 bilhões.

É preciso, claro, distinguir os estados. As garantias dadas pelo União consistem em um risco fiscal que implica aumento de despesas quando o evento inesperado da inadimplência ocorre. No caso do Rio de Janeiro, não se trata mais de risco, pois é certa a assunção dos compromissos pela União nos próximos anos. Quanto a Goiás, Minas e Rio Grande do Sul, as despesas futuras ainda podem ser tratadas como risco fiscal, mas com grande chance de que se efetivem nos próximos anos, sendo, portanto, necessário que sejam levadas em conta nas projeções das contas da União.

Um comentário precisa ser feito a respeito dos credores dos estados nessas operações com garantia da União. Tomando-se o total de R\$ 255,9 bilhões em operações com garantia da União, R\$ 109,3 bilhões se referem a operações internas e, desse total, apenas R\$ 5,2 bilhões não têm os três grandes bancos federais (Caixa, BNDES e Banco do Brasil) como credores.

Contudo, os bancos federais também concederam créditos aos estados com garantias fornecidas por esses próprios entes, sem a garantia da União, operações essas não incluídas nos números apresentados nas tabelas acima. Ademais, os entes oferecem aos bancos como garantia suas receitas próprias e transferências recebidas, as mesmas oferecidas para a União como contragarantia. Assim, em caso de inadimplência, mesmo que a União se saísse melhor que os bancos federais na devolução dos recursos, a resultante descapitalização dos bancos acabaria de qualquer modo devolvendo o problema para a União

Enfim, há a exposição direta da União, correspondente às operações dos estados por ela garantidas, mas há também a exposição indireta, advinda das operações desses entes junto aos bancos federais com a garantia dada por recursos próprios. De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional⁷, ao fim de 2017, os estados deviam R\$ 42 bilhões, sem garantia da União, sendo que R\$ 38 bilhões tinham como contraparte os bancos públicos federais. Seria importante que as estatísticas a respeito das operações de crédito feitas pelos estados sem a garantia da União fossem também divulgadas regularmente, eventualmente no mesmo boletim do Tesouro Nacional que trata das operações com essa garantia⁸.

III – Suspensão dos pagamentos relativos à dívida estadual junto à União

Além de garantidora das operações de crédito feitas pelos estados, a União também é credora desses entes. Na verdade, ela é a principal credora de todos os estados. De acordo com os números do Banco Central, a dívida dos estados junto à União estava em R\$ 565,1 bilhões, em dezembro de 2019, o equivalente a 7,8% do PIB⁹.

Um outro ponto a ser destacado é a forte concentração do passivo estadual junto à União, já que apenas quatro estados respondiam por 88,4% do total, em setembro de 2019. São eles: São Paulo (42%), Rio de Janeiro (18,9%), Minas (16,3%) e Rio Grande do Sul (11,3%)¹⁰.

Os outros dois componentes relevantes da dívida estadual são a dívida bancária e externa que, somadas, chegaram a R\$ 278,2 bilhões ou 3,8% do PIB, portanto, cerca de 1/3 da dívida estadual. Nesse montante estão incluídas as operações de crédito discutidas acima, envolvendo credores como os organismos internacionais e os grandes bancos federais. Conforme visto, houve expressivo aumento desses componentes da dívida estadual desde 2012. Em junho desse ano, o saldo era de apenas 1,1% do PIB.

A dívida estadual junto à União remonta à segunda metade da década de noventa do século passado. Por meio da Lei nº 9.496, de 1997, o governo federal consolidou, assumiu e refinanciou o passivo estadual existente, inclusive dívida mobiliária junto ao mercado. Na prática, a União assumiu a posição dos estados como devedor junto ao mercado ao substituir o passivo estadual por títulos federais. Ao mesmo tempo, passou a ser credora dos estados.

A providência foi bastante vantajosa para esses entes pois proporcionou abatimento do saldo devedor, alongamento de prazos, e pagamentos calculados com base na variação do IGP-DI mais taxa de juros de 6% ao ano ou, em alguns casos, 7,5% ao ano, taxas bem mais baixas do que as então disponíveis aos estados no mercado. Ademais, os pagamentos eram limitados a determinando percentual da receita desses entes, sendo a diferença incorporada ao saldo devedor.

Com a Lei Complementar (LC) nº 148, de 2014, esse passivo foi recalculado de modo a conceder um desconto na dívida dos estados equivalente à diferença entre o saldo existente ao fim de 2012 e o saldo resultante do recálculo retroativo com base apenas na taxa Selic. Ademais, a partir de 2013, os pagamentos de juros e amortização passaram a ser calculados com base na inflação medida pelo IPCA, mais 4% ao ano ou a taxa Selic, o que fosse menor.

A revisão dos termos por meio de aditivo contratual firmado com cada estado demorou alguns anos para ser feita, mas produziram efeitos retroativos às datas estipuladas na lei. Enquanto isso, o agravamento da situação econômica e fiscal do país fez com que alguns estados obtivessem junto ao STF liminares que determinavam a suspensão dos pagamentos de juros e amortizações, no primeiro semestre de 2016. Entre esses estados estavam Rio de Janeiro, Minas e Rio Grande do Sul, responsáveis por grande parte do passivo junto à União, juntamente com São Paulo.

⁷ Exposição da União à Insolvência dos Entes Subnacionais, p. 75.

⁸ Esse boletim está referenciado na nota de rodapé nº 6.

⁹ Dados retirados da tabela Composição da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), uma das tabelas especiais das estatísticas do Banco Central, divulgadas em sua página eletrônica.

¹⁰ Esses números são provenientes das Estatísticas Fiscais Regionalizadas, também uma das tabelas especiais das estatísticas do Banco Central. Contudo, as informações não discriminam os tipos de dívida para cada estado, os quais foram obtidos diretamente com o Banco Central.

Diante da decisão do STF, a União teve que negociar novas alterações nos termos dos pagamentos, o que se deu por meio da Lei Complementar (LC) nº 156, de 2016. Essa norma alongou por mais 20 anos o prazo original de pagamento da dívida, que era de 30 anos; parcelou por 24 meses, a partir de julho de 2016, os pagamentos que haviam sido suspensos no primeiro semestre; e concedeu suspensão temporária integral dos pagamentos de julho a dezembro de 2016, com retomada gradual até à normalidade em julho de 2018. A diferença entre esses pagamentos reduzidos e os valores previstos contratualmente também foram incorporados ao saldo devedor.

O abatimento no saldo devedor proporcionado pelo recálculo retroativo da dívida com base na taxa Selic autorizado pela LC 148 foi bastante significativo em alguns casos. No caso do Rio Grande do Sul, o saldo devedor caiu 8,8% ou R\$ 4,9 bilhões, na posição de primeiro de julho de 2016. Em Minas, a queda foi de 10,6%, tomando-se por base abril de 2017, o equivalente a R\$ 9,5 bilhões. A redução nesse caso foi mais expressiva, pois parte relevante da dívida de Minas foi contratada inicialmente com taxa de juros de 7,5% ao ano e não 6% como na grande maioria dos estados¹¹.

Esses abatimentos, por si só, já levaram à redução dos pagamentos posteriores com juros e amortização. Entretanto, esses pagamentos foram reduzidos também pela troca de indexador e redução da taxa de juros de 6% ou 7,5% para 4% ao ano, limitados pela taxa Selic (LC 148), além do efeito redutor sobre os pagamentos advindo do alongamento de prazos (LC 156)¹².

Em que pese todas essas mudanças, o retorno gradual da normalidade dos pagamentos com base no cronograma estabelecido pela LC 156 levou alguns estados a voltarem a recorrer ao STF, que emitiu decisões liminares destinadas a suspender os pagamentos, a exemplo novamente de Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

Ao mesmo tempo, a Lei Complementar nº 159, de 2017, introduziu o Regime de Recuperação Fiscal, plano de ajuda da União destinados aos estados em grave situação fiscal, quando as reestruturações de dívida não se mostram suficientes. Conforme visto, Rio aderiu ao regime, em setembro de 2017, enquanto Rio Grande do Sul e Minas Gerais estão em conversações já há um bom tempo, sem que se consuma a adesão. Uma vez no regime, em troca do cumprimento de certas exigências, a União não executa as contragarantias relativas às garantias dadas antes da adesão a ele, conforme visto, e os pagamentos relativos à dívida junto à União são suspensos.

Enfim, em meio a suspensões de pagamentos, garantias honradas, liminares, renegociações do passivo estadual e planos de ajuda, constata-se que três dos quatro estados que mais devem para a União não efetuam normalmente os pagamentos relativos aos respectivos passivos desde o início de 2016, portanto, há cerca de quatro anos. Conforme visto, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul respondiam por 46,4% do passivo estadual junto à União, em setembro de 2019.

Os dados relativos aos pagamentos devidos de acordo com os contratos que regem a dívida dos estados junto à União e os valores efetivamente recebidos de cada estado não estão disponíveis. A divulgação desses valores traria um grande ganho de transparência, mais um que se juntaria à lista das novas informações que a Secretaria do Tesouro Nacional passou a divulgar nos últimos anos. A título de sugestão, as informações poderiam ser divulgadas em um boletim de dívida dos estados e municípios.

Esse problema de falta de informação não existe no caso do Rio de Janeiro por conta do ingresso no Regime de Recuperação Fiscal, o que regularizou a suspensão dos pagamentos relativos à dívida junto à União e a honra de garantias. Esses valores, os verificados antes da adesão e os novos fluxos, são incorporados ao saldo devedor da dívida do estado

¹¹ O número relativo ao Rio Grande do Sul pode ser encontrado na publicação disponível na página eletrônica do Governo do Estado denominada Dívida Pública Estadual – 2018, p. 23 a 26. Quanto a Minas Gerais, a informação é proveniente do Relatório Contábil do Governo de Minas Gerais relativo a 2018, p. 117, também disponível na página oficial.

¹² No caso dos descontos nos pagamentos dados pela LC 156 não se trata de ganho puro e simples, já que foram incorporados ao saldo devedor em primeiro de julho de 2018, nos mesmos termos contratuais do restante da dívida.

junto à União, nas mesmas condições que regem a dívida original, com a garantia de receitas próprias e transferências recebidas pelo estado.

A tabela 4 mostra o aumento da dívida do Rio de Janeiro junto à União em razão do acúmulo de pagamentos suspensos e garantias honradas, somados à incorporação dos juros e atualização do saldo. Em setembro de 2017, eram R\$ 7,6 bilhões em pagamentos suspensos e R\$ 1,8 bilhão em garantias honradas, ambos relativos ao período anterior, em um total de R\$ 9,5 bilhões. Com os novos fluxos, a dívida cresceu continuamente até que o incremento chegasse aos R\$ 39,5 bilhões em dezembro de 2019, sendo R\$ 26,8 bilhões de pagamentos suspensos e R\$ 12,7 bilhões de garantias honradas¹³.

TABELA 4 - AUMENTO DA DÍVIDA DO RIO DE JANEIRO JUNTO À UNIÃO DURANTE O RRF (EM R\$ BILHÕES)

	Set./17	Dez./17	Jun./18	Dez./18	Jun./19	Dez./19
Lei 9496/1997*	7,6	9,3	12,7	16,5	20,3	26,8
Honras de aval	1,8	3,1	5,4	7,8	10,0	12,7
Total	9,5	12,3	18,1	24,2	30,3	39,5

Fonte: Tesouro Nacional Transparente.

*Inclui Bacen/Banerj.

Os R\$ 39,5 bilhões são a medida dos recursos gastos ou que deixaram de ser recebidos pela União durante o Regime de Recuperação Fiscal do Rio, acumulados e capitalizados, de 2016 a 2019. Em vista do cronograma de vencimento das operações de crédito do Rio garantidas pela União, conforme mostra a tabela 3, e da continuidade da suspensão dos pagamentos relativos à dívida do estado junto à União, o valor aumentará continuamente até setembro deste ano, quando vencem os 36 meses de vigência do regime e, possivelmente, por mais 36 meses, com a prorrogação do prazo por igual período. Vale lembrar que, de acordo com a LC 159, se houver renovação, a execução das contragarantias e os pagamentos suspensos deverão ser retomados progressivamente até que retornem à normalidade em setembro de 2023.

Conforme visto, à exceção do Rio de Janeiro, os números a respeito dos pagamentos efetuados e suspensos relativos às dívidas dos estados junto à União não estão disponíveis. Em vista do peso de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, buscou-se levantar informações a respeito desses dois estados mediante pesquisa na página eletrônica dos respectivos governos. O que se obteve foram dados pontuais, mas não sistematizados e contínuos¹⁴. A situação ideal seria que uma tabela como a tabela 4 estivesse disponível para cada estado, mesmo que o tratamento a ser dado aos valores inadimplidos ainda não estejam regularizados por meio da adesão ao Regime de Recuperação Fiscal.

Em relação ao Rio Grande do Sul, esse estado suspendeu os pagamentos relativos à dívida acordada com base na Lei 9.496, em julho de 2017. Esse passivo corresponde à quase totalidade da dívida do estado junto à União. De acordo com informações divulgadas pelo próprio ente, os valores suspensos chegaram a R\$ 1 bilhão em 2017 e a R\$ 3,2 bilhões em 2018. Quanto a 2019, as informações obtidas diretamente com a Secretaria do Tesouro Nacional permitem inferir que o montante suspenso pode ter chegado a R\$ 3,4 bilhões¹⁵. Assim, o total nos três anos seria de R\$ 7,6 bilhões.

No caso de Minas Gerais, a suspensão dos pagamentos relativos à dívida firmada com base na Lei 9.496, também quase a totalidade da dívida do estado junto à União, começou em julho de 2018. De acordo com informações divulgadas pelo próprio ente, o montante suspenso alcançou R\$ 3 bilhões, em 2018, considerando-se apenas o acumulado de junho a dezembro de 2018. Em 2019, com base nas informações do Tesouro, esse montante pode ter chegado a R\$ 5 bilhões. A

¹³ Esses dados foram extraídos da página eletrônica do Tesouro Nacional Transparente.

¹⁴ Os números dos dois estados foram obtidos nas mesmas fontes indicadas na nota de rodapé nº 11.

¹⁵ Os números fornecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional informam os pagamentos devidos e os recebidos de 2015 a outubro de 2019. Contudo, não fica claro como os devidos foram calculados, em um período em que se processavam as mudanças introduzidas pelas LC 148 e 156. Em 2019, as mudanças já haviam sido consumadas, de modo que os números relativos a esse ano estão menos sujeitos a dúvidas.

soma dos dois valores resulta em R\$ 8 bilhões, os quais, acrescidos aos R\$ 3,9 bilhões em garantias honradas (tabela 2), sobem para R\$ 11,9 bilhões.

Os valores apresentados acima, os relativos às garantias honradas contidos na tabela 2 e os que retratam os pagamentos suspensos da dívida junto à União, são elevados. No caso do Rio, conforme visto na Tabela 4, os dois montantes somados, já com os juros, resultaram em quase R\$ 40 bilhões, até o fim de 2019. Em relação aos outros dois estados, os números podem não ser tão elevados, mas também devem ser significativos. De acordo com os números mostrados acima, o total desses dois estados chegou a R\$ 19,5 bilhões, incluindo as garantias honradas, no caso de Minas, e sem incluir os juros e correção dos valores.

Esses números, conforme visto, são ou serão incorporados ao saldo devedor do estado junto à União. Em relação ao Rio, esse procedimento já é oficialmente contabilizado por conta do ingresso no Regime de Recuperação Fiscal. Nos casos de Minas e Rio Grande do Sul, a incorporação oficial ao saldo devedor ainda não ocorreu, pois esses dois estados e a União permanecem em tratativas para o ingresso no Regime de Recuperação Fiscal.

De qualquer modo, a inadimplência dos compromissos financeiros dos três estados resulta em rápido aumento dos respectivos passivos junto à União, trazendo dúvidas a respeito da sustentabilidade dessas trajetórias. Vale observar que esses mesmos três estados já apresentavam as maiores dívidas em relação à receita, considerando-se os 27 estados, ao fim de 2015, antes, portanto, dos acontecimentos aqui descritos a respeito da relação financeira entre estados e União. Por isso, a distância em relação aos indicadores de endividamento dos demais estados aumentou nos últimos anos¹⁶.

IV – Planos de ajuda da União aos estados e a atuação do STF

O agravamento da situação fiscal dos estados levou às renegociações da dívida junto à União e, nos casos mais graves, ao Regime de Recuperação Fiscal introduzido pela LC 159. Cabe agora melhor analisá-lo, em particular quanto às suas limitações e precauções suscitadas.

De acordo com esse regime, em troca da suspensão dos pagamentos da dívida junto à União (art. 9º) e da execução das contragarantias relativas às garantias dadas pela União antes da adesão ao regime (art. 17), o estado pleiteante deve executar Plano de Recuperação Fiscal, destinado a equilibrar as contas em prazo razoável de tempo. O estado pode ainda ser contemplado com novas operações de crédito garantidas pela União, desde que sirvam ao propósito do reequilíbrio fiscal (art. 11).

Essas prerrogativas valem por 36 meses, prazo de permanência no regime. O prazo pode ser prorrogado por mais 36 meses, mas os pagamentos relativos à dívida junto à União e a execução das contragarantias devem ser retomados de modo progressivo e linear até a integralidade.

O plano deve ser homologado previamente pelo Poder Executivo Federal e sua execução monitorada pelo Conselho de Supervisão, composto por representante da União, estado e Tribunal de Contas da União (TCU). Ele deve contemplar diagnóstico da situação fiscal, e um conjunto de leis e medidas, com impacto fiscal esperado de cada uma e prazo de adoção para as que não sejam exigidas previamente¹⁷.

¹⁶ A respeito do distanciamento entre os níveis de endividamento dos estados ver Watanabe (2020).

¹⁷ A aprovação das leis é condição para a homologação do plano. Entre as leis exigidas estão as que autoriza privatizações de empresas estaduais, promove mudanças no regime jurídico e de previdência do servidor estadual e prevê redução dos benefícios tributários. Durante a vigência do plano, os três poderes do estado ficam impedidos de adotar uma série de providências que levem ao aumento da despesa de pessoal. Ademais, veda-se a concessão ou ampliação de benefícios tributários, a realização de operações de crédito que não se enquadram nas hipóteses previstas, a criação de despesas obrigatórias e a correção dessas despesas em percentual superior à inflação ou ao aumento da receita corrente líquida, o que for menor. O descumprimento das vedações é causa de extinção do regime.

Planos de ajuda como esse devem ser evitados¹⁸, mas, quando os mecanismos de controle prévio falham e sua adoção torna-se inevitável, eles precisam ser muito bem balanceados sob pena de criar incentivos perversos ao premiar estados que optaram pela gestão fiscal irresponsável. Se a ajuda sempre vier, porque ser responsável? O referido balanceamento requer não apenas que os planos venham acompanhados de contrapartidas que possam ser efetivamente cobradas, mas também que a ajuda seja proporcional ao esforço fiscal feito e à medida que o esforço seja efetivado.

O pior resultado é elevar rapidamente a dívida do estado junto à União sem que se encaminhem soluções definitivas para esses desequilíbrios. Com isso, o risco fiscal da União aumenta, em prejuízo da estabilidade macroeconômica. Em última instância, despesas correntes estaduais são financiadas com endividamento federal, o que afronta o espírito da regra de ouro que prevê que despesas correntes não devem ser financiadas com dívida.

A experiência com o Rio de Janeiro no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal é decisiva para que o adequado balanceamento seja encontrado. O custo para a União, conforme visto, tem sido bastante elevado, cerca de R\$ 40 bilhões no acumulado até ao fim de 2019, com novas adições a cada mês. Assim, a dívida do estado com a União sobe rapidamente.

No início, o Plano de Recuperação do Rio de Janeiro caminhou bem com a aprovação de uma série de leis estatuais, incluindo autorização para privatização, instituição de limite de despesas e revisão de benefícios tributários. Contudo, nos dois anos e meio de execução, o panorama que se depreende dos relatórios mensais do Conselho de Supervisão é o de que não houve piora de modo geral, mas também não se constata melhora inequívoca¹⁹.

As despesas ficaram um pouco abaixo do previsto no acumulado do triênio 2017-2019 (R\$ 0,6 bilhão), enquanto as receitas ficaram acima do previsto (R\$ 2,4 bilhões). Desagregando-se esses números, contudo, percebe-se que o desempenho das receitas dependeu bastante dos royalties e participações especiais, enquanto as despesas de pessoal subiram, em detrimento de outros gastos, como investimentos e amortizações de dívida. Esse tipo de ajuste, com receitas não recorrentes e corte de investimentos, pode não ser sustentável, observação, aliás, válida também para a União.

Em relação ao déficit nominal, o número final de 2019 foi de R\$ 13,8 bilhões, frente à meta de R\$ 10,2 bilhões. Há uma melhora em relação aos anos anteriores, mas em ritmo lento. Isso fica mais evidente em relação aos restos a pagar que praticamente não caíram de 2017 a 2019, tendo encerrado esse ano em R\$ 18,1 bilhões, em relação à meta de R\$ 1,5 bilhão.

A falta de um melhor desempenho pode se dever ao descumprimento parcial ou integral das medidas de caráter continuado dirigidas às receitas e às despesas, bem como das chamadas medidas pontuais que provocam efeitos concentrados no tempo e não contínuos. No acumulado de setembro de 2017 a dezembro de 2019, a frustração com as medidas continuadas e pontuais foram de R\$ 1,5 bilhão e R\$ 2 bilhões, respectivamente.

O relatório afirma também que não há sinalização de que cinco dessas medidas serão executadas, o que implica aumentos de receita ou diminuições de despesa frustrados em um valor total de R\$ 3,9 bilhões, no acumulado de setembro de 2017 a dezembro de 2020. No que tange ao descumprimento de vedações, o Conselho de Supervisão examina atualmente 50 processos, sendo que 17 estão na fase de compensação dos efeitos financeiros relativos ao descumprimento das vedações, com impacto estimado de R\$ 0,8 bilhão²⁰.

¹⁸ Há ainda o Projeto de Lei Complementar nº 149, de 2019, que tramita na Câmara dos Deputados, conhecido como Plano de Equilíbrio Fiscal ou Plano Mansueto, destinado aos treze estados com nota "C" dada pelo Tesouro. Mediante a adoção de medidas que promovam o equilíbrio fiscal e a transparência na contabilidade pública, esses estados ficam habilitados a realizar operações de crédito com a garantia da União, o que não é permitido para estados com a referida avaliação.

¹⁹ Os relatórios mensais do Conselho, assim como outros documentos relativos ao Regime de Recuperação Fiscal podem ser vistos na página eletrônica do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

²⁰ Existem ainda alguns riscos fiscais e passivos contingentes apontados no relatório: a) indefinição em relação à privatização da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (Cedae), necessária para a quitação de passivos no prazo contratado; b) liminar concedida pelo STF que equipara

A suspensão dos pagamentos e a honra de garantias elevou fortemente a dívida consolidada líquida que passou de R\$ 108 bilhões em 2016 para R\$ 165 bilhões em 2019. Medida em relação à receita corrente líquida, o percentual partiu de 234% e chegou a 282% no mesmo período. Como se pode ver, o aumento do endividamento parece ser a alteração mais evidente no período de vigência do regime, dívida essa em grande medida junto à União.

Em setembro deste ano, encerra-se o prazo de vigência de três anos, com possibilidade de prorrogação até setembro de 2023. Durante a prorrogação, será necessário retomar progressivamente os pagamentos relativos à dívida junto à União e a execução das contragarantias honradas. O Rio de Janeiro provavelmente solicitará a permanência no plano com a continuidade da suspensão integral dos pagamentos da dívida e da execução das contragarantias, o que exigirá alteração na LC 159. Outros estados também demandam alterações nesta norma.

Qualquer mudança que se faça nesta lei precisa enviar os sinais adequados ao próprio Rio de Janeiro, bem como aos demais estados, notadamente Minas e Rio Grande do Sul que pretendem ingressar no regime²¹. Assim, seria desejável que o regime não fosse aplicado a estados que não estivessem comprovadamente em situação fiscal grave, o que inclui elevado endividamento, problemas de liquidez (dificuldade de pagar os compromissos no curto prazo) e acúmulo de compromissos atrasados. Caso os requisitos para o ingresso no regime sejam alterados, é preciso avaliar a sua aplicação também ao Rio de Janeiro, em caso de renovação do prazo de adesão²².

O objetivo central do Regime de Recuperação Fiscal é recolocar o estado em uma trajetória fiscal sustentável, o que requer metas claras de redução do déficit orçamentário, da dívida consolidada e dos atrasados. Os prazos previstos para o cumprimento das metas precisam ser realistas e compatíveis com a gravidade da situação, sendo que a redação atual da LC 159 prevê apenas prazo de 36 meses, renovável por igual período.

Conforme visto, a relação entre ajuda e contrapartidas precisa ser muito bem calibrada para gerar os incentivos corretos. Eventuais mudanças na lei deveriam premiar os estados que efetivamente se engajassem no alcance das metas estabelecidas a cada momento, ao mesmo tempo que punissem prontamente os estados acomodados ou, pior, que promovessem medidas que vão na direção contrária à esperada, a exemplo da concessão de reajustes salariais.

A punição com a pura e simples exclusão do regime não é crível. Só serviria em casos de completa falta de compromisso com o plano. O mais adequado seria utilizar a suspensão dos pagamentos relativos à dívida junto à União e a execução das contragarantias na exata proporção do cumprimento das metas e no exato período em que são cumpridas.

Como se trata de ajuda da União, não haveria porque sujeitar os estados a regras mais flexíveis que as previstas para a própria União, especialmente no que tange ao controle de despesas, já que a dinâmica dos gastos explica boa parte do desequilíbrio fiscal desses entes.

Assim, entre as medidas exigidas como condição para o ingresso no regime ou a renovação do prazo de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal poderia estar a previsão legal de teto para o aumento dessas despesas nos três Poderes, com o acionamento automático de medidas de ajuste em caso de descumprimento. O ideal, como se verá adiante, seria a inclusão da extensão dessa regra a todos os estados diretamente na Constituição Federal, mas, não há porque não implementá-la antes nos estados em situação fiscal mais grave. Vale observar que o § 4º do art. 2º da LC 159 considera essa medida

o teto remuneratório dos professores das universidades estaduais aos professores das universidades federais, como impacto negativo sobre a previdência estadual; c) aprovação de lei federal (Lei nº 13.954, de 2019) que reduz a alíquota da contribuição previdenciária de policiais militares e bombeiros; e d) possibilidade de aplicação integral da Lei dos Royalties do Petróleo que reduz as receitas do estado, atualmente objeto de liminar e discussão entre os estados.

²¹ Um conjunto de propostas de aperfeiçoamentos do Regime de Recuperação Fiscal pode ser visto em relatório publicado recentemente pelo FMI, de autoria de Medas et al (2019, p. 21 a 36).

²² O Plano de Equilíbrio Fiscal, de igual modo, caso venha ser aprovado, precisa ficar restrito aos estados em situação fiscal mediana, em geral estados com avaliação C dada pelo Tesouro Nacional. Há que se encontrar também um adequado equilíbrio entre ajuda e contrapartidas, de modo a aprimorar a situação fiscal desses estados e tornar a contabilidade pública mais transparente.

opcional entre as exigências prévias para a entrada no regime, em substituição à mudança no regime jurídico dos servidores estaduais.

Outra exigência prévia para adesão ou renovação de prazo seria a aprovação da reforma da previdência dos servidores estaduais, com mudanças nas regras de concessão e cálculo dos benefícios. A mudança deveria atender aos parâmetros aprovados no âmbito federal, mas com adaptações que levassem em conta o peso das categorias de servidores estaduais com regras mais vantajosas. Vale observar que dois dos estados em pior situação fiscal, Minas e Rio, até a conclusão desta nota, ainda não haviam enviado proposta de reforma às respectivas assembleias, sendo que o Rio já está no Regime de Recuperação Fiscal há cerca de dois anos e meio.

Há ainda um outro fator que reforça o incentivo à irresponsabilidade fiscal nos estados, juntamente com as deficiências dos mecanismos de controle prévio do endividamento e gastos e dos planos de ajuda da União. Trata-se da judicialização das relações federativas, notadamente por meio das várias liminares concedidas pelo STF em favor dos estados, autorizando a suspensão dos pagamentos relativos à dívida junto à União e proibindo a execução das contragarantias²³.

Essas liminares baseiam-se nas alegações de falta de recursos para o fornecimento dos serviços públicos básicos previstos constitucionalmente, sem levar em conta como se chegou a essa situação. Não se avalia, por exemplo, se o aumento das despesas de pessoal foi financiado com endividamento ou se os limites previstos na legislação para essas despesas foram contornados com interpretações peculiares das normas legais.

Não é usual também que se utilize de gradações nas liminares, como o atendimento parcial, condicionado ou com prazo determinado das demandas²⁴. Eventualmente, a suspensão integral pode até ser maior que a necessária para o estado cumprir minimamente suas atribuições, levando a uma situação um tanto curiosa, como o aumento de haveres do estado em contrapartida do aumento da dívida junto à União.

Essa prática fragiliza a posição da União que se vê obrigada a encontrar uma solução duradoura para os desequilíbrios do estado agraciado com a liminar, ao mesmo tempo que esse se acomoda, dado que sua demanda mais urgente já foi atendida e sem custo imediato. Essa acomodação se reflete em um menor comprometimento com o ajuste nas respectivas contas e no desinteresse em aderir a planos de ajuda da União que envolvam contrapartidas. O próprio balanceamento adequado do plano é prejudicado, dado que os benefícios que poderiam ser obtidos com o cumprimento das contrapartidas já são previamente garantidos pelas liminares.

O efeito se estende também a outros estados em situação fiscal similar que percebem que podem a qualquer momento solicitar decisão de igual conteúdo junto ao STF e serem contemplados. Na verdade, os efeitos se estendem a todos os estados, mesmo aos que estão em boa situação fiscal, ao constatarem que o respeito aos limites previstos na legislação e o empenho em manter a sustentabilidade fiscal, ao fim e ao cabo, não compensam.

Enfim, as liminares do STF dificultam uma solução ordenada para o problema dos estados, dentro dos parâmetros estabelecidos pelo plano de ajuda da União, e prolongam uma situação fiscal precária. Elas também fragilizam os mecanismos de controle prévio do endividamento e das despesas dos estados. O problema pode passar despercebido quando o quadro geral da economia e a situação fiscal da União parecem evoluir satisfatoriamente, mas criará ainda mais dificuldades em períodos de maior incerteza.

²³ A respeito do papel do STF nas relações entre União e estados e seus efeitos negativos ver Echeverria & Ribeiro (2018, p. 660 a 665).

²⁴ Há que se avaliar também em que medida as posições da União estão sendo devidamente apresentadas junto ao STF, seja quando as demandas dos estados são avaliadas preliminarmente, seja posteriormente, com o intuito de corrigir o alcance das liminares ou mesmo suspende-las. Não deve ser difícil instruir esses pleitos com informações que mostrem a falta de empenho de alguns estados em buscar reequilibrar as respectivas contas.

V – Mecanismos de controle da dívida dos estados

A experiência internacional e a literatura voltada ao tema das relações entre entes federados mostram que há um conflito básico entre o governo central e os governos subnacionais. Enquanto o primeiro tem como um dos seus principais objetivos a estabilidade macroeconômica, condição necessária para o crescimento sustentável, os segundos buscam cumprir suas atribuições previstas constitucionalmente, havendo ainda a interferência de interesses de grupos ou eleitorais nas decisões fiscais.

Nesse contexto, se há razões para acreditar que o governo central ajudará os estados caso esses tenham problemas, cria-se um incentivo a um comportamento fiscalmente irresponsável, já que os custos desse comportamento poderão, em última instância, ser socializados com o governo central ou, dito de outro modo, com o restante do país²⁵.

A experiência em outros países indicou arranjos destinados a evitar o descontrole fiscal e o endividamento dos entes subnacionais. Esses arranjos são compostos por mecanismos prévios de controle, destinados a reduzir a probabilidade de que os desequilíbrios ocorram, e por mecanismos destinados a resolver os problemas depois que ocorrem.

No Brasil, existem mecanismos importantes de controle prévio das despesas e do endividamento dos estados, a exemplo das regras estabelecidas pela já citada Lei nº 9.496, de 1997²⁶, os limites e ajustes previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal e em resoluções do Senado Federal, além de exigências introduzidas pelo Conselho Monetário Nacional²⁷.

Esses mecanismos funcionaram muito bem até cerca de 2010, mas, nos anos seguintes, eles foram bastante flexibilizados. As situações mais emblemáticas foram a concessão de garantia da União em operações de crédito solicitadas por estados em situação fiscal inadequada e a exclusão dos limites de dívida de vários tipos de operação de crédito.

A consequência mais evidente foi o aumento de despesas correntes, notadamente as despesas de pessoal, financiadas com endividamento. Essas despesas puderam superar os limites estabelecidos por meio de práticas contábeis que subestimaram seu valor. Com o agravamento da crise econômica a partir de 2015, e a dinâmica desfavorável das receitas, já prejudicadas pela concessão de benefícios tributários, a situação fiscal dos estados, assim como da União, deteriorou-se rapidamente.

Diante desse quadro, a dívida dos estados junto à União foi renegociada pelas LCs 148 e 156, conforme visto. Essas renegociações correspondem a mecanismos de solução dos problemas federativos depois que eles já estão presentes. Nos casos mais graves, notadamente os estados com avaliação D dada pelo Tesouro Nacional, aprovou-se ainda a LC 159, que introduziu o Regime de Recuperação Fiscal, tema visto na seção anterior.

Em uma análise retrospectiva dos acontecimentos, ao que parece, as instituições, incentivos e regras presentes no ordenamento jurídico do país, não foram capazes de garantir trajetórias sustentáveis para as contas dos estados e mesmo União e municípios. Existem dois conjuntos de mudanças de certo modo já presentes nos debates sobre o assunto e que poderiam ser melhor avaliados. O foco desta nota são os estados, mas, em boa medida, os pontos aqui levantados dizem respeito também à União e aos municípios.

O primeiro conjunto de providências visa ao fortalecimento dos mecanismos prévios de controle do endividamento e da despesa dos estados e à eliminação dos incentivos à gestão fiscal irresponsável. O segundo conjunto consiste na criação de instrumentos efetivos nas mãos dos governadores destinados a facilitar o controle das despesas obrigatórias. Esse

²⁵ Recorrendo-se ao instrumental de teoria dos jogos, esse é o comportamento esperado dos estados no chamado jogo do resgate (*bailout game*). Uma análise dessa perspectiva pode ser vista em Echeverria & Ribeiro (2018, p. 645 a 653).

²⁶ Por meio dessa Lei, além de a União assumir e refinanciar a dívida dos estados, foi introduzido o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF) para os estados que aderissem às condições estabelecidas.

²⁷ A respeito desses mecanismos de controle do endividamento estadual ver Exposição da União à Insolvência dos Entes Subnacionais, texto para Discussão da Secretaria do Tesouro Nacional, de novembro de 2018.

segundo conjunto será discutido na última seção, pois, no caso dos estados, diz respeito às despesas de pessoal, em grande medida.

O primeiro conjunto de providências requer mudanças constitucionais, tendo em vista a facilidade com que os limites legais de endividamento e despesas foram flexibilizados e contornados. A Lei de Responsabilidade Fiscal perdeu muita força na década passada. Assim o princípio do equilíbrio e da sustentabilidade fiscal e a fundamentação das regras fiscais precisam estar expressos e evidentes na Constituição Federal, ainda que o detalhamento permaneça no âmbito legal.

Ademais, os canais por meio dos quais os custos de políticas fiscais insustentáveis adotadas nos estados são repassados à União precisam ser interrompidos de tal modo que o incentivo à adoção de tais políticas seja eliminado. Contudo, a medida só produz o incentivo desejado se tiver força constitucional.

Com o intuito de colocar essas providências em um plano mais concreto, cabe indicar alguns dispositivos propostos na PEC Emergencial (PEC 186, de 2019) e, principalmente, do Pacto Federativo (PEC 188, de 2019). Nas duas PECs, o novo art. 164-A determina que a política fiscal dos três níveis de governo deve ser compatível com um nível sustentável de dívida pública, enquanto o novo inciso VIII do art. 163 prevê que lei complementar, no caso, a Lei de Responsabilidade Fiscal, deve dispor sobre dívida, resultado primário e limites de despesa, permitida a adoção de medidas de ajuste previstas na própria Constituição Federal.

Já quanto aos dispositivos que podem reduzir os incentivos a políticas fiscais irresponsáveis, a PEC do Pacto Federativo altera os incisos XII e XIII do art. 167 para vedar, respectivamente, as operações de crédito entre dois entes federados, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente, e a concessão de garantias, pela União, nas operações de crédito feitas pelos demais entes. Nesse último caso, o novo § 6º do art. 167 excetua as operações contratadas junto a organismos internacionais multilaterais. O caput do art. 9º da PEC prevê que a entrada em vigor das duas vedações se dará em 1º de janeiro de 2026.

É claro que mudanças como as acima indicadas precisam vir acompanhadas de outras para que se tornem viáveis. Não é possível deixar os estados sem suporte repentinamente. Os estados em situação mais grave devem ser tratados em regimes especiais, até que regressem à normalidade e passem a se sujeitar às regras permanentes previstas para os demais estados.

Uma estratégia que poderia ser melhor avaliada é o acesso gradual e cuidadoso dos estados a fontes de financiamento disponíveis no mercado (bancos privados e mercado de capitais), mas sem que os credores pudessem contar em hipótese alguma com qualquer espécie de garantia direta ou indireta da União. Nesse contexto, funcionariam os mecanismos usuais de disciplina do mercado, com a avaliação individual de cada credor a respeito da evolução das contas de um determinado ente e da exposição possível junto a esse ente. A eventual convergência dos credores para uma avaliação desfavorável levaria à restrição de financiamento e à necessidade de recolocar as contas em trajetória aceitável.

Outra opção interessante seria a criação de um fundo com recursos dos próprios estados e que seriam emprestados àqueles que apresentassem problemas de liquidez. As condições da ajuda assim como toda a gestão do fundo seriam definidas pelos próprios estados e o retorno obtido com as operações distribuído entre eles na proporção da participação nas cotas. O modelo poderia criar incentivos interessantes, pois cada estado ajudaria a fiscalizar a adequação da política adotada pelos demais²⁸.

²⁸ Tanto a proposta de maior acesso dos estados a fontes privadas de financiamento, como a da criação de um fundo pelos próprios estados estão em Medas et al (2018, p. 28 a 30 e 36 a 38). O relatório faz outras propostas também como a redução do limite de endividamento dos estados, atualmente em 200% medido pela relação entre a dívida consolidada líquida e receita corrente líquida, conforme previsto na resolução nº 40, de 2001, do Senado Federal. Entende-se que esse limite é muito elevado para os padrões internacionais e, dada a taxa de juros usual no Brasil, resulta em relação entre serviço da dívida e receita também elevada. Atualmente, apenas Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo ultrapassam o percentual de 100%.

O aumento da participação dos estados na apropriação das receitas públicas também poderia ser considerado, embora o espaço disponível seja limitado diante da situação fiscal da União e das atribuições assumidas por esse ente, a exemplo da previdência e assistência social e dos encargos da dívida pública federal. A título exemplificativo, existem dispositivos da PEC do Pacto Federativo que vão nessa direção, como o novo § 3º do art. 20 que transfere aos estados e municípios parte dos recursos da União advindos da participação na exploração dos recursos naturais. Há também a redação proposta para o § 6º do art. 212 que repassa toda a receita com o salário educação para os entes subnacionais.

Um último ponto a ser considerado, pode parecer de menor relevância em uma primeira impressão, mas é absolutamente crucial. Trata-se da disponibilidade de informações confiáveis e atuais a respeito da situação fiscal dos três níveis de governo²⁹. Estatísticas fiscais confiáveis são aquelas geradas de acordo a melhor técnica disponível de contabilidade pública. Sem isso, não é possível antecipar desequilíbrios em seu estágio inicial e promover as medidas corretivas antes que se crie um grande problema. Ademais, a adequação a melhor técnica permite gerar informações padronizadas, o que viabiliza a comparação entre entes e a criação de parâmetros para orientar e avaliar a gestão fiscal de cada um.

União, estados e os municípios médios e grandes têm como bancar os custos requeridos para gerar estatísticas fiscais apropriadas, comparáveis e atuais. O principal problema é a ação deliberada para disfarçar a realidade fiscal do ente. Isso pode acontecer com qualquer variável, receita, despesa, dívida, etc. Entretanto, a variável cuja apuração mais parece ter sido alvo de interpretações peculiares foi a despesa de pessoal dos estados, como se verá na última seção.

A Lei de Responsabilidade Fiscal prevê limites para despesas e dívida e regras que orientam o ajuste em caso de descumprimento dos limites. Contudo, a aferição dessas variáveis tornou-se um problema por conta da possibilidade de interpretação descentralizada dos órgãos de controle estadual e municipal, notadamente os tribunais de contas.

O art. 67 da Lei de Responsabilidade Fiscal atribui a um conselho de gestão fiscal o papel de consolidar a padronizar contas e demonstrativos fiscais, mas o órgão nunca saiu do papel. Uma possível solução seria prever alguns dispositivos diretamente na Constituição Federal com o intuito de resolver esse grave problema estatístico.

A PEC do Pacto Federativo (PEC 188, de 2019) opta por alterar a redação do art. 71 da Constituição Federal, de modo a atribuir ao TCU o papel de consolidar a interpretação das leis de conteúdo fiscal, por meio da publicação de orientações normativas com força vinculante em relação aos tribunais estaduais e municipais. Já o novo art. 163-A estabelece que os três níveis de governo devem apresentar as informações fiscais no formato e periodicidade estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de modo a garantir rastreabilidade, comparabilidade e publicidade.

VI – Despesas de pessoal nos estados

O descontrole das despesas obrigatórias, notadamente os gastos de pessoal, foi apontado acima como o maior responsável pelo desequilíbrio fiscal dos estados. Cabe, nesta parte final, centrar atenção nesse tema, a começar pela apresentação de alguns números do Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, de agosto de 2019 (páginas 27 a 36), e com base em metodologia da Secretaria do Tesouro Nacional³⁰.

O uso dessa metodologia, além de padronizar os dados das 27 unidades federativas de modo a permitir a comparação, também elimina o efeito de algumas práticas duvidosas de contabilidade adotadas em muitos estados e que acabam reduzindo artificialmente as despesas de pessoal. Alguns exemplos dessa prática são a exclusão das pensões e da contribuição previdenciária do empregador e o desconto do imposto de renda do servidor retido na fonte.

A Lei de Responsabilidade Fiscal prevê para os estados o percentual de 60% da receita corrente líquida como limite aceito das despesas de pessoal, além de mecanismos de ajuste uma vez que se ultrapasse o limite prudencial de 57%. De acordo

²⁹ Medas et al (2018, p. 40 a 48) também trata extensamente deste ponto.

³⁰ Os boletins podem ser encontrados na página eletrônica do órgão.

com os dados do Tesouro Nacional, doze estados gastam com pessoal mais de 60% da receita corrente líquida, entre os quais Minas (78,1%), Rio Grande do Sul (66,9%), Rio de Janeiro (62,7%) e Goiás (65,5%). O percentual relativo a Minas é impressionante, mas os números do Rio Grande do Sul e Goiás são também muito significativos.

O Tesouro Nacional calcula ainda qual montante estaria liberado para uso em outras áreas caso o estado respeitasse o limite de alerta de 54%. Os maiores valores absolutos são justamente os dos referidos quatro estados. Minas, por exemplo, teria R\$ 13,6 bilhões anuais para, por exemplo, realizar investimentos; Rio e Rio Grande do Sul, mais R\$ 5 bilhões cada; e Goiás, R\$ 2,5 bilhões extras.

O aumento real da despesa bruta de pessoal, entre 2011 e 2018, chama a atenção de forma geral, tendo a mediana alcançado 32,8% no período. Rio e Minas ocupam, respectivamente, a primeira e a quarta posição em ordem decrescente de aumento real do gasto com pessoal. No Rio, o percentual chegou a cerca de 110%. Goiás ficou acima da mediana e Rio Grande do Sul, na mediana.

Vale observar que, em boa medida, essas despesas foram financiadas com endividamento, como registrado anteriormente. É fato que as operações de crédito são normalmente destinadas a financiar investimentos. Entretanto, é fácil canalizar recursos para outros gastos por meio de certos mecanismos orçamentários. Basta utilizar os recursos advindos de operações de crédito para financiar os investimentos e direcionar para outros fins os recursos que financiariam os mesmos investimentos. A prática é conhecida pelo jargão “troca fonte”.

Como se sabe, os gastos com a previdência dos servidores estão incluídos nas despesas de pessoal. Deduz-se do cômputo desses gastos, as contribuições previdenciárias. É importante analisar a participação das despesas previdenciárias no total da despesa de pessoal, pois apenas os servidores ativos atuam na prestação dos serviços constitucionalmente atribuídos aos estados, como educação, saúde e segurança.

Ademais, as despesas com inativos são menos sujeitas a controle do que os gastos com ativos. O número de aposentados e pensionistas e o valor dos benefícios são dados pela composição etária dos servidores e pelas regras previdenciárias. Essas regras são bastante favoráveis aos servidores, especialmente no caso de professores e policiais militares, e difíceis de serem alteradas no âmbito estadual.

Ainda de acordo com os dados do Tesouro Nacional, Minas, Rio e Rio Grande de Sul são justamente os três estados com as maiores participações das despesas com inativos no total das despesas de pessoal. Outro indicador importante é o déficit das previdências estaduais. O Tesouro denomina esse déficit de Custo do Regime de Previdência para o Tesouro Estadual. Corresponde às despesas previdenciárias não custeadas com recursos vinculados à previdência.

Esse déficit subiu de R\$ 74 bilhões em 2015 para R\$ 101,3 bilhões em 2018 para o conjunto dos estados. Em relação à receita corrente líquida, o aumento foi de 13,7% para 15,9%. Do déficit total de 2018, 40,2% referem-se à soma de Minas (R\$ 17,4 bilhões), Rio (R\$ 12,3 bilhões) e Rio Grande do Sul (R\$ 11,1 bilhões). Entre 2018 e 2015 esses déficits cresceram, respectivamente, 45,6%, 41,9% e 27,4%. Quanto a Goiás, o déficit em 2018 foi de R\$ 2,6 bilhões, aumento de 31,5% em relação a 2015³¹.

Diante desses números, ainda que os planos de ajuda da União sejam bem arquitetados e que o STF mude sua postura diante dos litígios federativos, a capacidade desses planos de resolver o desajuste fiscal dos estados de modo duradouro é bastante limitada. A contribuição consiste basicamente em dar tempo aos estados até que apareçam os efeitos das medidas voltadas para a solução do problema fiscal central desses entes, que é o descontrole das despesas de pessoal. Sem isso, conforme dito, o resultado é apenas o aumento da dívida junto à União, sem o encaminhamento de qualquer solução.

³¹ Uma análise mais detalhada da situação da previdência estadual pode ser encontrada em estudo da IFI de autoria de Pellegrini (2019).

É claro que a adoção dessas ações depende em boa medida do empenho do estado em resolver seus próprios problemas, como mostra o caso do Rio Grande do Sul, onde, recentemente, foram aprovadas uma série de medidas e leis destinadas a reequilibrar as contas públicas, reforma da previdência dos servidores, inclusive. É preciso acompanhar em que medida essas providências produzirão os resultados esperados em termos de fortalecimento fiscal do estado, dentro ou fora do Regime de Recuperação Fiscal.

Contudo, em que pese a vontade política, os estados precisariam contar também com a ajuda dos Poderes Executivo e Legislativo Federal no sentido de promover reformas que ajudassem a controlar a despesa obrigatória. A esse respeito, a reforma previdenciária promovida pela Emenda Constitucional (EC) nº 103, de 2019, ficou restrita ao Regime Geral da Previdência Social (RGPS) e aos servidores federais.

Os estados estão agora empenhados em aprovar emendas e leis estaduais de modo a aproximar suas regras das que passaram a vigorar no âmbito federal. Trata-se de tarefa complexa a julgar pela maior suscetibilidade dos poderes locais aos interesses dos servidores estaduais, muito dos quais com regras ainda mais favoráveis que as oferecidas para os demais servidores.

É fato que muitos estados têm alterado as regras depois de terem sido excluídos da EC 103, mas há que se verificar caso a caso o alcance dessas mudanças³². Em alguns, as mudanças parecem ter sido mais abrangentes, a exemplo do Rio Grande do Sul, Bahia, Ceará, São Paulo e Goiás, estando a entrada em vigor suspensa por decisão judicial nesse último estado.

Contudo, em certos estados, as mudanças permanecem ainda distantes das realizadas em âmbito federal, atendo-se, por exemplo, à correção das contribuições previdenciárias ou a introdução do regime de previdência complementar para os novos servidores, ambos exigência da referida emenda. As situações mais emblemáticas são os já citados casos do Rio de Janeiro e Minas Gerais que, a despeito da grave situação fiscal, até a conclusão dessa nota, ainda não haviam enviado às respectivas Assembleias Legislativas a proposta de reforma das regras previdenciárias dos servidores.

Minas, vale lembrar, aprovou recentemente aumento de cerca de 42% para várias categorias de servidores estaduais, o que gerou grande repercussão nos meios de comunicação. Embora a providência ainda não tenha sido sancionada até a conclusão desta nota, salta aos olhos que, em um estado em grave situação fiscal, a iniciativa tenha partido do Poder Executivo estadual e ampliada em seu alcance durante a tramitação legislativa, com forte impacto nas despesas de pessoal dos próximos anos.

Cabe indagar agora como deverá agir a União nas arrastadas negociações para a adesão de Minas ao Regime de Recuperação Fiscal, premida, de um lado, pelos reajustes salariais concedidos pelo estado e, de outro, pela liminar do STF que suspende os pagamentos do passivo estadual e a execução das contragarantias.

Na seção anterior, foram apontados dois conjuntos de providências para aprimorar as instituições, incentivos e regras presentes no ordenamento jurídico do país, no sentido de garantir trajetórias sustentáveis para as contas dos estados. O segundo conjunto foi deixado para essa seção pois consiste na criação de instrumentos efetivos nas mãos dos governadores destinados a facilitar o controle das despesas obrigatórias.

Depois da aprovação da EC 103 sem a inclusão dos entes subnacionais, a tramitação das PECs nºs 186, 187 e 188, todas no Senado Federal³³, representa mais uma oportunidade para o Poder Legislativo Federal ajudar os estados a equilibrar as respectivas contas. Ainda que os textos devam ser submetidos a correções para eliminar excessos e adquirir maior consistência, alguns pontos essenciais são muito importantes.

³² Ver a respeito do andamento da reforma previdenciária nos estados Sperb (2020).

³³ Vale registro também à PEC nº 438, de 2018, de autoria do Deputado Pedro Paulo, em tramitação na Câmara dos Deputados, com os mesmos objetivos centrais perseguidos pelas PECs do Senado Federal, mas com diferenças importantes.

Vale destacar a opção dada aos governadores e prefeitos de tomar medidas destinadas a controlar as despesas com pessoal ativo e a restringir a concessão de benefícios tributários caso as despesas correntes ultrapassem 95% das receitas correntes. Os dispositivos são o novo art. 167-B, nos casos das PECs do Pacto Federativo (PEC 188) e Emergencial (PEC 186), e o art. 5º da própria emenda, no caso da PEC Emergencial. Ambas PECs propõem também alterações no art. 169 para facilitar o cumprimento dos limites dirigidos à despesa de pessoal, além de deixar clara a inclusão dos gastos com inativos nesse grupo de despesas.

A ultrapassagem do percentual de 95% retrata situação fiscal delicada, com pouco espaço disponível para realizar investimentos sem endividamento e amortizar os passivos existentes. Ao fim de 2018, onze estados já haviam ultrapassado esse percentual e mais quatro estavam bem próximos, de acordo com os dados do Boletim de Finanças do Entes Subnacionais, de agosto de 2019, p. 87-140.

Uma vez alcançado o percentual de 95%, a adoção das medidas de ajuste é opcional para os governadores, de acordo com as PECs fiscais, mas, no caso da avaliação da entrada de determinado estado no Regime de Recuperação Fiscal, deveria ser obrigatória. A exigência parece razoável considerando-se que se um estado pleiteia ajuda da União, ele não pode ter a opção quando, no caso da União, as medidas são automáticas,

Outra providência que poderia ser avaliada, nas disposições transitórias da Constituição Federal, foi sugerida acima, como condição para a entrada no Regime de Recuperação Fiscal. Trata-se da extensão aos estados da regra do teto para as despesas primárias já previstas na esfera federal (arts. 107 a 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

A União vem tentando introduzir a regra na esfera estadual de forma tímida, por apenas dois anos no art. 4º da LC 156 e opcionalmente no § 4º do art. 2º da LC 159. Essa regra tem a vantagem de não ser pró-cíclica como as regras de dívida e endividamento previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, ambas as variáveis aferidas em relação à receita corrente líquida que flutua com o ciclo econômico. A regra é também menos vulnerável a interpretações criativas como acontece no caso da medição das despesas de pessoal, pois inclui todas as despesas primárias.

Enfim, as providências sugeridas nesta seção, direcionadas ao controle das despesas obrigatórias, notadamente despesas de pessoal, previdenciária, inclusive, são indispensáveis para resgatar a sustentabilidade fiscal dos estados, notadamente os que estão em situação mais grave.

Outras mudanças também podem dar sua contribuição, a exemplo do aperfeiçoamento dos mecanismos de controle da dívida estadual, e de uma nova postura do STF frente aos litígios federativos. As renegociações do passivo junto à União e os planos de ajuda são úteis, se bem arquitetados, mas, isoladamente, não resolverão o problema fiscal dos estados, apenas elevarão ainda mais a dívida junto à União, com riscos para a estabilidade macroeconômica e o crescimento econômico.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Banco Central. Composição da dívida líquida do setor público. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/estatisticas/tabelasespeciais>>.

BRASIL. Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais. Relatório contábil do governo de Minas Gerais – 2018. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/demonstracoes_contabeis/relatorios_contabeis/relatoriocountabil2018.pdf>.

BRASIL. Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-renderer.jspx?_afLoop=7807010927924565&datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC200135&_adf.ctrl-state=t5po0je2c_9>.

BRASIL. Secretaria de Estado de Fazenda do Rio Grande do Sul. Dívida Pública Estadual – 2018. Disponível em: <https://tesouro.fazenda.rs.gov.br/upload/1559655685_20190529111233reldiv2018.pdf>.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Exposição da União à Insolvência dos Entes Subnacionais. Texto para Discussão, novembro de 2018. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Exposi%C3%A7%C3%A3o+da++Uni%C3%A3o+%C3%A0%20Insolv%C3%Aancia+dos++Entes+Subnacionais+---CORRIGIDO/aa849fe8-582f-4167-91ad-1fa2f84dcbab>>.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Relatório de Garantias Honradas pela União em Operações de Crédito. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:31719>.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Relatório quadrimestral de operações de crédito garantidas. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:31537>.

BRASIL. Tesouro Nacional Transparente. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/plano-de-recuperacao-fiscal-do-estado-do-rio-de-janeiro/2019/30>>.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais – 2019. Disponível em: <<http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/thot/transparencia/arquivo/30407:981194:inline:9731352684720>>.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Relatório de riscos fiscais da União – 2019. Disponível em: <<http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/thot/transparencia/arquivo/31398:1048186:inline:9041459168213>>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.937/2018. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A2937%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=442c9df0-4d18-11ea-8fae-d38021ff4d0e>.

ECHEVERRIA, A. Q. D e RIBEIRO, G. F. O supremo tribunal federal como árbitro ou jogador? As crises fiscais dos Estados brasileiros e o jogo do resgate. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 642-671, 2018.

MACIEL, P. J. O processo recente de deterioração das finanças públicas estaduais e as medidas estruturais necessárias. In: SALTO, F.; ALMEIDA, M. (orgs.). **Finanças públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade**. Rio de Janeiro: Record, 2016.

MEDAS, P. et al. Brazil: Technical Assistance Report – Strengthening the Framework of Subnational Borrowing. **IMF Country Report** nº 19/302. Setembro de 2019. Páginas 31 a 36. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/09/19/Brazil-Technical-Assistance-Report-Strengthening-the-Framework-for-Subnational-Borrowing-48693>>.

PELLEGRINI, J. A. Estudo especial da IFI nº 9. Julho de 2019. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/557965/EE_09_Previdencia_Estadual.pdf>.

SPERB, P et al. Mais da metade dos estados aprova mudar previdência própria. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 22 de fev. de 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/02/mais-da-metade-dos-estados-aprova-mudar-previdencia-propria.shtml>>.

TINOCO, G. A Sustentabilidade Fiscal dos estados brasileiros: análise recente e notas para o futuro. **Revista BNDES**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 50, dez. 2018. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/16843>>.

WATANABE, M. Juro Menor e Receita Extra ajudam Estados a Cortar Endividamento. **Valor Econômico**, São Paulo, 28 de fev. de 2020. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/02/28/juro-menor-e-receita-extra-ajudam-estados-a-cortar-endividamento.ghtml>>.





 /INSTITUICAOFISCALINDEPENDENTE

 @IFIBrasil

 @ifibrasil

 /company/instituição-fiscal-independente

 /instituiçãofiscalindependente

ifi@senado.leg.br / (61) 3303-2875