

I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II

MARIA DE FATIMA RIBEIRO

ANTÔNIO CARLOS DINIZ MURTA

RAYMUNDO JULIANO FEITOSA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigner Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direito tributário e financeiro II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Maria De Fatima Ribeiro

Antônio Carlos Diniz Murta

Raymundo Juliano Feitosa – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-033-6

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, cidades e crise

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. I Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO II

Apresentação

Não poderíamos deixar de ressaltar, quando da realização do evento, do ineditismo do contexto brasileiro diante da crise sanitária causada pelo denominado novo corona vírus. Isto obviamente trouxe repercussões na própria realização do encontro - outrora construído para ser presencial - e convertido, com um trabalho e destemor ímpar de toda equipe do CONPEDI, em virtual. Imaginava-se, quiçá, com uma certa preocupação, qual seria o resultado desta transformação do mundo físico para o cenário da web. O desfecho sabemos, um sucesso memorável que servirá de uma grande lição para todos nós e será, seguramente, uma referência histórica para os vindouros eventos. A virtualização chegou para ficar; entretanto, no futuro será opcionais e coadjuvantes dos presenciais uma vez que o contato humano foi, é e sempre será insubstituível. Mas o aprendizado ainda está sendo assimilado e se revela como um grande indutor na evolução dos eventos do CONPEDI. Neste GT de Direito Tributário e Financeiro, nos impressionou o engajamento, a despeito de dificuldades momentâneas, sejam técnicas ou mesmo de adequação às novas ferramentas de reunião remota, de todos os participantes quando de sua apresentação e, mesmo quando dos debates. Afigura-se que a conjuntura econômico-social brasileira, com a expansão do gasto público, em várias vertentes conjugada com brusca redução da receita tributária de todos os entes da federação, seja pelo choque de oferta, por conta do fechamento de vários setores da economia nacional, seja pelo choque de demanda, por conta do isolamento social e queda de renda, obrigou-nos à uma árdua reflexão sobre os caminhos a seguir, abrangendo o papel do Estado, com enfoque especial aos gastos com a saúde; reforma tributária, cuja formulação sofrerá necessariamente alterações, sobretudo considerada a premência de novas fontes de recurso; redução ou aumento de gastos públicos para reduzir o impacto da crise econômica sobre os mais impactados ou mesmo para catalizar os valores atores econômicos, etc. Parabéns a todos os participantes e, com resiliência e coragem, esperemos novos e melhores tempos para nosso querido Brasil.

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Universidade FUMEC

Prof. Dra. Maria De Fatima Ribeiro - Universidade de Marília

Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - Universidade Católica de Pernambuco

Nota técnica: O artigo intitulado “Um panorama brasileiro da política de negociação de tratados em matéria tributária rumo à implementação do Projeto BEPS” foi indicado pelo Programa de Pós-Graduação em Direito - Universidade de Marília - UNIMAR, nos termos do item 5.1 do edital do Evento.

Os artigos do Grupo de Trabalho Direito Tributário e Financeiro II apresentados no I Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 8.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Tributário e Financeiro. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

**O REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL EM MINAS GERAIS E A
IMPOSSIBILIDADE DE EQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS A PARTIR DA
EXPERIÊNCIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

**THE FISCAL RECOVERY REGIME IN MINAS GERAIS AND THE
IMPOSSIBILITY OF BALANCING PUBLIC ACCOUNTS FROM THE
EXPERIENCE OF THE STATE OF RIO DE JANEIRO**

**Adelson Barbosa Damasceno ¹
Antônio Carlos Diniz Murta ²**

Resumo

O estudo pretende analisar o Regime de Recuperação Fiscal implementado pela Lei Complementar 159/2017 no equilíbrio das dívidas do Estado de Minas a partir da experiência do Rio de Janeiro, primeiro a aderir ao novo regime. Os resultados indicam que o Regime de Recuperação Fiscal não seria eficaz para o equacionamento da dívida do Estado Mineiro e que, embora traga um alívio momentâneo nas despesas, gera o aumento da Dívida Consolidada Líquida o fere pacto federativo. Para tanto adotou-se do método hipotético-dedutivo, com análise de relatórios contidos em portais oficiais e pesquisa bibliográfica.

Palavras-chave: Regime de recuperação fiscal, Equilíbrio, Dívida consolidada líquida, Pacto federativo

Abstract/Resumen/Résumé

The study intends analyze the Fiscal Recovery Regime implemented by Complementary Law 159/2017 to balance the debts of the State of Minas Gerais from experience of Rio de Janeiro, first to join the new regime. The results indicate that the Fiscal Recovery Regime would not be effective for resolving the debt of the State of Minas Gerais and that, although it brings a momentary relief in expenses, it generates an increase in the Net Consolidated Debt, hurting the federative pact. To this end, the hypothetical-deductive method was adopted, with analysis of reports contained in official portals and bibliographic research.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Fiscal recovery regime, Balance, Consolidated debt, Federative pact

¹ Mestrando em Direito Público pela Universidade FUMEC. Especialista em Direito Público pela PUC Minas.

² Doutor em Direito pela UFMG. Professor titular da Universidade FUMEC.

1. INTRODUÇÃO

Os Estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e de Minas Gerais possuem os maiores percentuais de endividamento da federação.

Os dados do mês de novembro de 2019, obtidos junto ao portal “*sisweb.tesouro*”¹ da Secretaria do Tesouro Nacional, apontam que Minas Gerais possui uma Dívida Líquida Consolidada (DLC) que equivale a 189,76% (cento e oitenta e nove ponto setenta e seis por cento) de sua Receita Corrente Líquida (RCL), superado apenas por Rio de Janeiro com 283,34% e Rio Grande do Sul com 225,86%.

A adesão ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF) criado no ano de 2017 através da Lei Complementar 159, já implementado no Estado do Rio de Janeiro nesse mesmo ano, se torna cada vez mais inevitável para Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

Em Minas Gerais, já tramita na Assembleia Legislativa do PL 1.202/2019², que tem por objetivo a autorização legislativa para que o Estado também possa aderir ao novo regime de recuperação.

Assim, o presente artigo tem por objeto analisar, a partir dos resultados já atingidos pelo Estado do Rio de Janeiro nesses primeiros três anos de sua adesão ao RRF, se a adesão, pelos demais Estados endividados, especialmente Minas Gerais, seria suficiente para equacionar o déficit nas contas públicas.

As hipóteses aqui levantadas é a de que a adesão ao RRF, embora pareça inevitável para o Estado de Minas Gerais, não atingiria a finalidade desejada já que as origens do endividamento público remetem a problemas de ordem estrutural e à própria fragilidade do pacto federativo e, na contramão disso, a Lei Complementar 159/2017 limita, de forma drástica, a autonomia dos Estados. Dessa forma, o resultado seria o contrário do esperado com um aumento acentuado do endividamento estadual já que durante sua vigência persistem os encargos dos contratos de parcelamento e refinanciamento, há a obrigatoriedade de que o Estado desista de ações judiciais que questionem os débitos além de fatos que não eram esperados como os efeitos econômicos e sociais da pandemia pelo Covid-19 e o descontrole cambial, que irá impactar cerca de cerca de 20% da dívida pública de Minas Gerais.

¹ Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:31357. Acesso em 18/01/2020.

² Disponível em: https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?a=2019&n=1202&t=PL. Acesso em 23/12/2019.

Para tanto, adotou-se o método dedutivo e, como referencial teórico, a Lei Complementar 159/2017. A pesquisa foi realizada através da consulta bibliográfica com a utilização de artigos em periódicos, informações constantes de Portais Oficiais, relatórios mensais da Comissão de Monitoramento do RRF do Rio de Janeiro e demais bases normativas.

2. DÍVIDA PÚBLICA DOS ESTADOS E AS CONTRAMEDIDAS LEGISLATIVAS

Em um cenário ideal de equilíbrio fiscal, o montante arrecadado pelo Estado deve ser suficiente para que esse garanta os direitos e garantias fundamentais sob sua responsabilidade.

Ao se constatar um descompasso entre receita e despesa, existem poucas alternativas a cargo do Governo: reduzir suas despesas ou incrementar suas fontes de receitas sendo que ambas encontram forte resistência e possuem repercussão política negativa direta, seja porque diminui os serviços públicos ofertados para a sociedade, seja porque lhe impõe uma maior carga tributária.

O endividamento dos Estados brasileiros se agravou com a reforma tributária ocorrida no final da década de 1960 que, entre outras alterações, promoveu a concentração dos tributos na União, permitiu o acesso dos Estados ao mercado financeiro e, por consequência, possibilitou a rolagem das dívidas dos Estados como espécie arrecadatória. (BRASIL, 1996)

As consequências da reforma foram assunto no âmbito acadêmico³ na década de 1980, período em que o descontrole das contas públicas volta a ser objeto de preocupação, vejamos:

É, evidente que, desde o início, percebeu-se que a reforma era extremamente centralizadora e que levaria, fatalmente, ao enfraquecimento relativo da arrecadação dos Estados e Municípios, uma vez que, ficando com a União os tributos de maior elasticidade-renda, ocorreria uma queda relativa na receita tributária própria das outras esferas de governo. (ABRANTES, 1986, p. 28)

Inegável ainda que dentro da lógica de concentração da arrecadação dos Tributos pela União havia um interesse em promover não apenas a concentração dos valores, mas, promover uma subordinação dos Estados membros e dos Municípios ao controle político do regime militar da época, o qual, inclusive, passa a definir as áreas prioritárias de aplicação de recursos⁴.

³ ABRANTES, Maria Teresa. Os reflexos da reforma tributária de 1966 e as possibilidades de sua modificação. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1986. Disponível em:

<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10828/Osreflexosdareformatriutaria.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acessado em 18/01/2020.

⁴ Para LINHARES (1973) ocorre ainda, "mais centralismo do parternalismo quando se impõe (art. 21, § 29, da Emenda Constitucional nº 18 e art. 26, § 29 da Constituição de 1967) a forma de aplicação dos recursos

Com o objetivo de compensar a perda de arrecadação implementada pela reforma tributária de 1966, criou-se também um sistema de transferência de receitas da União para Estados e Municípios: os Fundos de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), conforme art. 86 da Lei 5.172/1966.

A reforma ainda permitiu aos Estados a reposição de sua arrecadação não a partir de uma política fiscal – o que era inviabilizado pela rigidez das competências tributárias e da desproporcionalidade na concentração das receitas – mas, através de operações de crédito, sobretudo junto a agentes financeiros federais como Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, BNDS, BNB, etc. (LOPREATO, 2016, p.2)

Todavia, o crescimento acelerado nas operações de crédito e a facilidade no seu acesso junto a instituições financeiras estaduais, favoreceram o crescimento do endividamento dos Estados, não havendo nesse período preocupação com o crescimento da dívida pública, já que também havia facilidade de sua renovação a juros baixos. (LOPREATO, 2016)

Posteriormente houveram algumas tentativas de controlar essas operações de crédito, a exemplo das Resoluções nº 58 e nº 92 do Senado Federal que, embora tentassem fixar limites para o endividamento, perdem sua eficácia na permissão para que esses possam buscar empréstimos externos e pelos sucessivos pedidos de suspensão dos limites de endividamento. (LOPERATO, 2016, p.3)

Com o agravamento e o endividamento dos Estados, a Constituição Federal de 1988 buscou garantir maior autonomia aos entes subnacionais, descentralizando as receitas tributárias.

Ocorre que nesse período já havia um comprometimento considerável dos recursos dos Estados com o pagamento de dívidas contraídas, havendo aí a necessidade de se criar também alternativas ao reestabelecimento da situação fiscal dos demais entes federados.

Já no ano subsequente à Constituição, foi editada a Lei 7.976/89 que autorizou o refinanciamento das dívidas externas dos Estados pelo prazo de 20 anos, bem como das operações internas feitas com amparo na Lei 7.614/87⁵.

Mas a federalização das dívidas pela Lei 7.976/89 não abrangeu as dívidas mobiliárias, as dívidas junto aos agentes financeiros próprios e parte dos contratos com o setor privado,

decorrentes desses Fundos de Participação, isto é, que cada entidade participante deverá destinar obrigatoriamente 50% pelo menos, ao seu orçamento de capital” (LINHAS, Josaphat. A Reforma Tributária e sua Implicação nas Finanças dos Estados e Municípios. FGV, Rio de Janeiro. 1973).

⁵ Trata-se de Lei que autorizou a criação de linhas de crédito específicas para socorrer o colapso financeiro das contas públicas dos Estados em virtude do Plano Cruzado. (BRASIL, 1987)

alterando de forma pouco significativa a realidade fiscal dos Estados. (LOPERATO, 2016, p.12)

Soma-se nesse período altos juros e inflação acentuada que contribuíram para a deterioração de empresas e bancos dos Estados, acentuando o desequilíbrio fiscal e inviabilizando que esses viessem a honrar com suas obrigações financeiras.

O cenário de deterioração das contas públicas continua no início dos anos de 1990 e o processo de rolagem de dívidas dos Estados, especialmente a dívida mobiliária, faz com que a União edite a Resolução nº 1.813/1991 que autoriza que o Banco Central efetue a troca dos títulos dos Estados por outros de sua emissão e, em contrapartida, os Estados deveriam deixar de emitir seus próprios títulos.

Em 1991 foi aprovada a Lei 8.388/91 que estabelecia o refinanciamento dos saldos devedores de operações financeiras com agentes federais, as dívidas mobiliárias, bem como fixava limites da receita para pagamento de encargos, todavia, não houve adesão por parte dos governadores. (LOPERATO, 2016)

Ante a inadimplência alta de alguns entes subnacionais, foi editada a Lei 8.727/93 que vinculava as receitas estaduais ao pagamento das dívidas, permitiu que o Tesouro refinanciasse as dívidas por 20 anos e estabeleceu limites para o comprometimento de receita com o pagamento das prestações mensais.

Todavia, a Lei permitiu apenas o refinanciamento de contratos firmados com instituições federais, não abrangendo aquelas contratadas com instituições privadas, as Antecipações de Receitas Orçamentárias (ARO) e a dívida pública mobiliária. (LOPERATO, 2016)

Com o Plano Real, tentou-se estabilizar a inflação mediante uma política econômica de manutenção das taxas de juros em patamares mais elevados, o que ensejou o crescimento acentuado das dívidas públicas dos Estados, especialmente aquelas não refinanciadas na Lei 8.727/93, não sendo, todavia, o componente único para essa elevação das dívidas, vejamos:

Entretanto, a despeito do relativo sucesso na estabilização da inflação, a partir daquele ano a dívida começou a apresentar trajetória forte de elevação, o que pode ser explicado pela conjugação de alguns fatores, dentre eles: (i) a rígida política monetária da época, a qual acarretou uma taxa real de juros média no período extremamente elevada; (ii) o reduzido superávit primário, que se apresentava até negativo para alguns entes de governo; e (iii) a política de propiciar maior transparência às contas públicas, reconhecendo vários passivos que antes se encontravam disfarçados, como, por exemplo, o programa de saneamento das finanças estaduais e municipais e a capitalização de alguns bancos federais. De fato, nessa segunda metade da década de 1990, a DPMFi em mercado cresceu em média, em termos reais, à taxa de 24,8% a.a. (PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. Brasil. Disponível em:

Se por um lado o Plano Real conseguiu dar previsibilidade ao consumidor ao estabilizar a inflação, por outro impôs aos Estados um aumento exorbitante em suas dívidas, opinião essa compartilhada também por outros autores, vejamos:

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

Outro instrumento relevante foi a Lei 9.496/97 que trouxe algumas medidas visando equacionar o endividamento dos Estados, tais como: refinanciamento das dívidas mobiliárias; privatizações dos bancos estaduais, fim da emissão de títulos da dívida pública dos Estados; altera o prazo para pagamento para 30 anos; juros compostos pelo IGP-DI acrescidos de 6% ou 9%.

Além disso, a Lei previu que os acordos deveriam contemplar o percentual da Receita Líquida Real (RLR) para o pagamento dos juros e amortização dessas dívidas junto à União.

Ao mesmo tempo em que a União aparenta buscar alternativas para a solução do endividamento dos entes subnacionais e que a Constituição de 1988 desfaz, em alguma medida, a concentração das receitas impostas pela reforma tributária de 1966, essa também cria novas situações que comprometem as finanças dos Estados.

Dentre as mais significativas medidas da União podemos destacar a Lei Complementar 87/96 (Lei Kandir) e a Emenda Constitucional Nº 42/2003, a qual alterou a redação do art. 155, X, “a” da Constituição Federal.

Em síntese, ambas as normas cuidaram de desonerar os produtos dos Estados destinados à exportação, com objetivo de garantir competitividade aos produtos nacionais no exterior e favorecer a balança comercial brasileira.

Tem-se ainda que a própria União cuidou de promover instrumentos de compensação junto aos Estados membros, todavia, não se pode negar que os valores decorrentes das perdas da Lei Kandir são expressivos⁶ e ampliaram ainda mais a crise fiscal dos Estados, já atinge diretamente uma das suas principais fontes de arrecadação.

Importante aqui relembrar que em 1998, diante da necessidade de controle de suas finanças, acarretada por uma forte desvalorização cambial e um cenário de crises atingiam países emergentes como Rússia e, países do leste Asiático, o Brasil assina acordos com o Fundo Monetário Internacional – FMI e edita a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) com o objetivo de estabelecer regras mais rígidas na arrecadação e aplicação de recursos, regras para operações de crédito, restos a pagar e limites de gastos com pessoal. (BRASIL, 2000)

Sem uma receita tributária capaz de suprir a totalidade dos gastos e com rigidez das regras para se buscar o financiamento de seus gastos perante instituições financeiras, os Estados então passam a utilizar os restos a pagar como forma de financiamento, o que tem gerado sérios problemas de liquidez e contribuindo para o endividamento dos entes subnacionais. (MERCÊS e FREIRE, 2017, p. 67)

Passados já alguns anos após os acordos de refinanciamento das dívidas junto à União, novamente, em 2014, a situação dos Estados voltou a se agravar em decorrência da crise macroeconômica brasileira, ocasião em que a União editou a Lei Complementar 148/2014 que aumentou em 20 anos o prazo para o pagamento das dívidas, reduziu os juros, encargos e ainda concedeu uma carência de 6 meses nas parcelas. (BRASIL, 2014)

Evidente que tal situação deu certo fôlego nas finanças dos Estados, todavia, passado o prazo de carência e com a ausência de retomada do crescimento da economia, houve um verdadeiro colapso nas finanças públicas, o que levou Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro a declararem estado de calamidade financeira através dos Decretos Estaduais Nº 47.101/2016, Nº 53.303/2016 e 45.682/2016, respectivamente.

Assim, tem-se que as dívidas dos entes subnacionais se originam da fragilidade do pacto federativo, onde a União promove medidas legislativas e políticas econômicas que refletem significativamente na autonomia financeira dos Estados e nas economias locais, não desconsiderando, ainda, uma administração local pouco comprometida com o equilíbrio das contas estaduais e com seus problemas estruturais, sobretudo com as despesas obrigatórias.

⁶ Nesse sentido o STF reconheceu a mora legislativa do Congresso em editar a Lei Complementar de que trata o art. 91 do ADCT como forma de compensar as perdas da Lei Kandir, decisão essa a partir da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade por Omissão proposta pelo Estado do Pará.

3. O REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL DA LEI COMPLEMENTAR 159/2017

Com a desaceleração da economia entre 2014 e 2017, reacendeu a discussão acerca da deterioração das finanças dos Estados, com especial atenção à situação de Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, cujo percentual de endividamento estava próximo ou acima de 200% da respectiva Receita Corrente Líquida.

Segundo informações obtidas no site da Secretaria do Tesouro Nacional somente entre 2015 e 2018, a inflação acumulada no período de acordo com o IPCA, foi de 24,4%. Nesse mesmo período as receitas dos Estados cresceram apenas 15,28%, assim, houve uma redução real na arrecadação estadual na casa de 9,2%.

Ao mesmo tempo, segundo dados constantes do Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais de 2019⁷, entre os anos de 2015 e 2018 o crescimento médio das despesas com pessoal dos Estados foi de 14,89%.

Diante dessa situação de agravamento das finanças dos Estados, foi editada a Lei Complementar 159/2017, cujo objetivo encontra-se descrito no § 2º do seu art. 1º:

§ 2º. O Regime de Recuperação Fiscal envolve a ação planejada, coordenada e transparente de todos os Poderes, órgãos, entidades e fundos dos Estados e do Distrito Federal para corrigir os desvios que afetaram o equilíbrio das contas públicas, por meio da implementação das medidas emergenciais e das reformas institucionais determinadas no Plano de Recuperação elaborado previamente pelo ente federativo que desejar aderir a esse Regime. (BRASIL, 2017)

Todavia, a adesão ao regime somente é permitida para Estados em grave situação fiscal, conforme critérios previstos no art. 3º da referida Lei:

Art. 3º Considera-se habilitado para aderir ao Regime de Recuperação Fiscal o Estado que atender, cumulativamente, aos seguintes requisitos:
I - receita corrente líquida anual menor que a dívida consolidada ao final do exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, nos termos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;
II - despesas liquidadas com pessoal, apuradas na forma do art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, com juros e amortizações, que somados representem, no mínimo, 70% (setenta por cento) da receita corrente líquida aferida no exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal; e
III - valor total de obrigações contraídas maior que as disponibilidades de caixa e equivalentes de caixa de recursos sem vinculação, a ser apurado na forma do art. 42 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

⁷ Disponível em:

<http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/thot/transparencia/arquivo/30407:981194:inline:9731352684720>.

Acesso em 20/01/220

Preenchidas as condições do art. 3º, deve o Estado então cuidar de buscar a aprovação, junto à sua Assembleia Legislativa, de Lei que contenha as seguintes autorizações e condições previstas no art. 2º da LC 159/2017, especialmente a autorização para que sejam privatizadas empresas do setor financeiro, de energia e de saneamento básico; alteração das regras da previdência social; redução de incentivos de natureza tributária; revisão do regime jurídico dos servidores públicos com supressão de benefícios e vantagens; adoção de regime de previdência complementar; proibição de saques em contas de depósitos judiciais e autorização para que sejam realizados leilões de pagamento para credores, observado o critério de maior desconto para fins de prioridade de recebimento.

Portanto, a adesão ao RRF impõe medidas extremamente austeras aos Estados, as quais envolvem a privatização de estatais, revisão dos benefícios concedidos aos servidores públicos, alteração na alíquota de contribuição previdenciária dos servidores e revisão das regras de concessão de benefícios e tantos outros que, via de regra, não agradam a população e o Parlamento.

Conforme dispõe o art. 8º da LC 159/2017, após a adesão ao RRF e durante a sua vigência, o Estado, incluídos todos os Poderes e órgãos, não poderá promover aumentos de despesas com pessoal através de concessão de vantagens, exceto a revisão geral anual; promover reestruturação administrativa; contratar ou admitir pessoal; realizar concurso público, exceto em caso de vacância; conceder qualquer tipo de vantagem, abono, bônus ou verbas de representação a quaisquer dos Poderes e ao Ministério Público; conceder ou ampliar medidas de incentivo tributário; empenhar e contratar publicidade, exceto para saúde, educação e trânsito; celebrar com convênios ou outras transferências voluntárias com Municípios e com o terceiro setor e contratar operações de crédito que não sejam autorizadas no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal.

A União, em contrapartida, concederá redução extraordinária integral das prestações relativas aos contratos de dívidas administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, conforme disposto no art. 8º, *caput* da LC 159/2017.

O RRF, de acordo com o art. 2º, § 2º da LC 159 é de 36 (trinta e seis) meses, sendo admitida uma única prorrogação.

Dessa forma as várias medidas legislativas adotadas pela União nos últimos anos, especialmente aquelas pontuadas no capítulo anterior, forma no sentido de refinar os débitos dos Estados junto à União mediante estipulação de juros e concessão de garantias. O RRF da LC 159, por sua vez, suspende o pagamento das parcelas desses acordos anteriores

durante o prazo de sua vigência, mantendo, todavia, as taxas e condições pactuadas, inclusive os encargos financeiros.

Além do fôlego nas finanças ocasionada suspensão das prestações, a Lei afasta a aplicação de alguns disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) o que facilita aos Estados a contratação de operações de crédito junto à União ou outras entidades, desde que aplicados na modernização fazendária e na gestão de pessoal ativo e inativo⁸.

Importante aqui enfatizar que as condições para adesão e manutenção no RRF não são passíveis de negociação ou flexibilização, trata-se de uma espécie de “contrato de adesão”, assim, a insatisfação do Estado quanto aos termos lhe encaminha para uma única alternativa: a saída do regime e o reestabelecimento dos parcelamentos suspensões durante sua vigência.

Durante a vigência do plano continuam incidindo os juros e encargos financeiros dos contratos, o que dificulta a redução da Dívida Consolidada Líquida (DCL).

Não se pode aqui negar que um dos grandes gatilhos para o endividamento dos Estados estava justamente ao permitir que esse se utilizassem de operações de crédito como fonte de arrecadação e, ao analisarmos a regra do art. 8º do RRF, percebe-se que há autorização para que novamente os entes subnacionais possam se valer dessa forma de captação de recursos. (BRASIL, 2017)

Ainda que se argumente que o RRF prevê, de forma taxativa, a vinculação dos recursos dessas operações de crédito para a modernização da atividade fazendária e na gestão administrativa, inclusive para a promoção de planos de desligamento voluntário de servidores públicos, o fato é que o mesmo guarda grande semelhança com o Programa Nacional de Apoio à Administração Fazendária⁹ (PNAFE) do ano de 1997.

Feitas essas considerações necessárias acerca dos pontos mais relevantes do RRF criado pela LC 159/2017, faz-se necessário a análise da situação fiscal do Estado do Rio de Janeiro, o

⁸ Nesse sentido o art. 11 da LC 159:

Art. 11. Enquanto vigorar o Regime de Recuperação Fiscal, poderão ser contratadas operações de crédito para as seguintes finalidades: I - financiamento de programa de desligamento voluntário de pessoal; II - financiamento de auditoria do sistema de processamento da folha de pagamento de ativos e inativos; III - financiamento dos leilões de que trata o inciso VII do § 1º do art. 2º; IV - reestruturação de dívidas com o sistema financeiro; V - modernização da administração fazendária; VI - antecipação de receita da privatização de empresas de que trata o inciso I do § 1º do art. 2º; VII - demais finalidades previstas no Plano de Recuperação.

⁹ Em 11 de dezembro de 1996, o Banco Interamericano de Desenvolvimento aprovou empréstimo de U\$ 500 milhões ao Brasil, em apoio à modernização fiscal do Distrito Federal e dos estados brasileiros. Tal aporte de recursos externos compõe orçamento global de R\$ 1 bilhão voltados, exclusivamente, para investimentos dirigidos à instrumentalização das gestões tributária e financeira das secretarias estaduais de fazenda, finanças ou tributação. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/Pnafe>. Acessado em 20/01/2020.

primeiro da federação a aderir ao novo plano de recuperação, e, assim, avaliar os principais resultados colhidos nos seguintes itens: (i) dívida consolidada líquida; (ii) receitas públicas e, (iii) despesas com pessoal, tudo, a partir dos Relatórios mensais da Comissão de Avaliação, dados do Portal da Transparência e Tribunal de Contas do Estado.

4. OS RESULTADOS DO RRF NO RIO DE JANEIRO

O Estado do Rio de Janeiro detém o maior estoque de Dívida, o que corresponde a 283,34% de sua Receita Corrente Líquida¹⁰ (RCL).

O Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro¹¹ demonstra que em dezembro de 2016 este acumulava uma dívida de R\$ 107,06 Bilhões das quais 60,78% eram fruto de parcelamentos e renegociações com a União. (RIO DE JANEIRO, 2017, p. 19)

O Plano também aponta uma retração na arrecadação da ordem de R\$ 13.996,11 bilhões de reais entre 2014 e 2016.

Para a adesão ao RRF, o Estado do Rio de Janeiro, já no ano de 2017, possuía um grande número de normas já aprovadas¹², tais como a Lei Estadual 7.508/16 que prevê aumento das alíquota de ICMS sobre energia elétrica, cerveja, Chopp; Lei 7.529/17 que autoriza a privatização de empresas do setor financeiro do Estados; Lei 7.268/17 que adota as mesmas regras de previdência da União para servidores do Estados; Lei 7.428/16 que diminui em 10% os incentivos tributários e fiscais; Lei Complementar 176/17 que trata dos critérios para crescimento da dívida do Estado; Lei 7.629/17 que autoriza a realização de leilões sob a forma de maior desconto para pagamento das dívidas do Estado e Lei 7.606/17 que eleva de 11% para 14% a alíquota de contribuição dos servidores públicos para a previdência.

Assim, já se aproximando o final do plano, ressalvada a possibilidade de sua prorrogação por mais 36 (trinta e seis) meses, é importante fazer uma breve avaliação dos resultados já obtidos com base nas informações disponíveis nos portais da transparência e nos Relatórios mensais da Comissão de Monitoramento.

¹⁰ Informação obtida no Portal da Transparência do Estado do Rio de Janeiro através do endereço eletrônico: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-operacoes-de-credito-e-limite-de-endividamento-de-estados-e-municipios/2019/11>. Acessado em 20/01/2020.

¹¹ Disponível em:

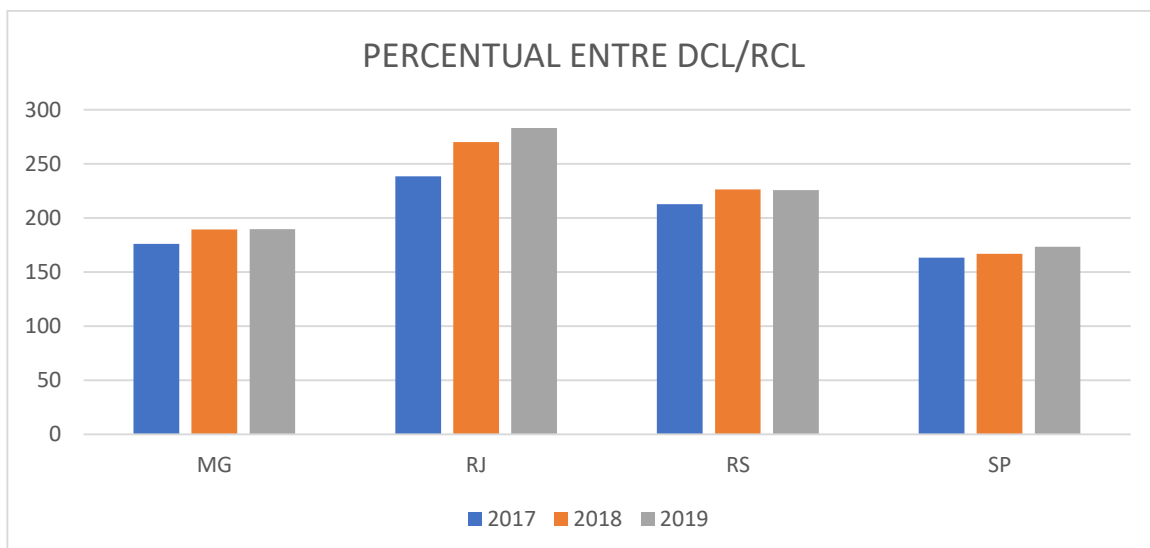
<http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC200052>

¹² Informações constantes do primeiro relatório da Comissão de Monitoramento do Plano de Recuperação Fiscal, disponível em: http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/path/Contribucao%20Folders/transparencia/RecuperacaoFiscal/docs/item%207/Resolucoes/SEI_MF%20-%2000076759%20-%20Resolu%3a7%3a3o%2001.pdf?lve

Pela análise do relatório que faz a avaliação do Plano no período de janeiro de 2017 até novembro de 2019, podemos perceber que Estado do Rio de Janeiro não atingiu as metas estabelecidas, as quais previam uma receita acumulada no período de 245,050 bilhões de reais contra uma receita realizada de 244,899 bilhões. (RIO DE JANEIRO, 2017, p. 35)

Todavia, o Estado obteve êxito na redução de suas despesas, retraindo de um valor estimado de 244,351 bilhões de reais para 241.936 bilhões. (RIO DE JANEIRO, 2017, p. 36)

O Estado, nesse período, também conseguiu reduzir sua despesa com pessoal ativo de um estimado de 68.357 bilhões para 66.039, sofrendo, todavia, com o aumento dos gastos com servidores inativos, que passou de um estimado de 51.540 bilhões para 55.924 bilhões de reais, o que acabou por elevar o valor total nesse período de um estimado de 120.732 bilhões para 124.208 bilhões de reais e, as informações da Secretaria do Tesouro Nacional¹³ apontam para os seguintes dados relativos aos Estados em situação fiscal mais crítica:



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

A partir da análise do gráfico acima percebe-se que a DCL de todos os Estados mais endividados encontra-se em crescimento, todavia, mesmo com a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal da LC 159/2017, percebe-se que em relação ao Rio de Janeiro a mesma cresce de forma mais acentuada.

Cabível, nessa oportunidade, trazer as conclusões da Comissão de Monitoramento do Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro, sobretudo em relação ao aumento da DCL nesse período, vejamos:

¹³ Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-operacoes-de-credito-e-limite-de-endividamento-de-estados-e-municipios/2019/11>

Em relação ao endividamento, como o Estado do Rio de Janeiro tem o pagamento de suas dívidas suspenso em decorrência da adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, há previsão de aumento significativo do estoque da dívida que em agosto de 2017 somava um montante de R\$ 111,8 bilhões e em agosto de 2019 chega a R\$ 162 bilhões, segundo RGF do 2º quadrimestre dos respectivos anos.

Sobre a relação DCL/RCL verifica-se que entre 2018 e 2019 houve aumento de aproximadamente 7,9% sinalizando que o crescimento da RCL não foi suficiente para suportar o crescimento da DCL.

Reitera-se que, conforme noticiado no relatório referente ao mês de abril de 2018, o Conselho apurou que a renúncia de ações judiciais, nos termos do § 3º do art. 3º da LC nº 159/2017, ocasionou crescimento na dívida consolidada em montante aproximado de R\$ 13 bilhões, o que não estava previsto originalmente no PRF-RJ homologado em 2017. Esse fato impacta as despesas com serviço da dívida bem como a relação DCL/RCL, afetando o equilíbrio fiscal do RRF-RJ¹⁴. (RIO DE JANEIRO, 2017, p. 22)

Nisso, durante o período em que o Estado do Rio de Janeiro permanece no Regime de Recuperação Fiscal não ocorrerá amortização dos débitos junto à União, pelo contrário, esses continuam a crescer nas mesmas proporções dos juros pactuados nos termos de negociação anteriores e sendo as parcelas apenas postergadas.

Reporta-se que uma das condições previstas para adesão e permanência no RRF está no § 3º do art. 3º da LC 159/2017, qual seja, “a renúncia ao direito em que se funda a ação judicial que discuta a dívida ou o contrato citado no art. 9º” o que para o Estado Fluminense representou um aumento de 13 bilhões de reais em uma DCL, sem contar a falta de amortização e os juros pactuados nas renegociações originárias. (BRASIL, 2017)

Assim, em que pese a implementação de inúmeras medidas adotadas pela União ao longo de mais de cinco décadas visando o equilíbrio das contas públicas dos entes subnacionais, o problema sempre ressurge, e, em alguns casos, em proporções ainda maiores, como nos casos do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, sendo pouco animadores os resultados desse primeiro Estado a aderir ao RRF.

5. POSSÍVEIS IMPACTOS DO NOVO RRF EM MINAS GERAIS

O Estado de Minas Gerais¹⁵, que já enviou para sua Assembleia Legislativa o Projeto de Lei para adesão ao RRF, compromete mais de 78,13% de sua RCL com o pagamento de

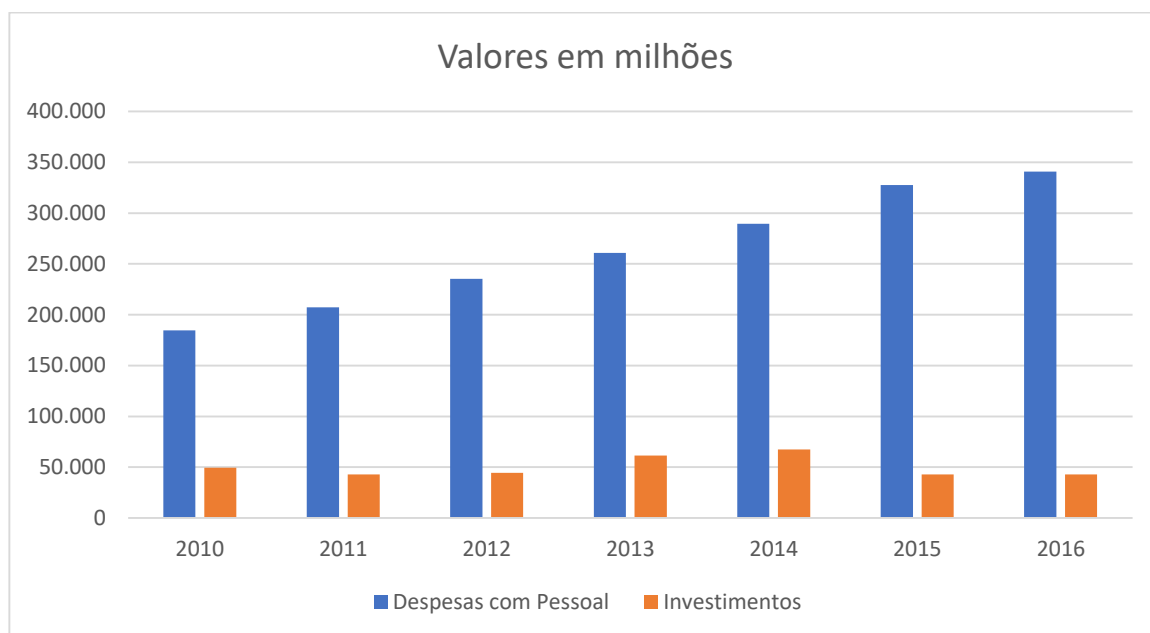
¹⁴ Disponível em:

http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/transparencia/RecuperacaoFiscal/docs/item%207/Resolucoes/SEI_ME-5828183%20e2%80%93%20Resolu%c3%a7%c3%a3o%2025%20-%202019.pdf?lve. Acesso em 13/01/2020.

¹⁵ Conforme dados do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais, o mesmo possuía uma dívida junto à União, em dezembro de 2019, no importe de mais de 98,3 Bilhões de Reais. Disponível em: <http://www.transparencia.mg.gov.br/divida-publica/gestao-da-divida>. Acesso em 26/01/2020.

pessoal¹⁶, além de um déficit atuarial¹⁷ em seus Regimes Previdenciários que em 2020, consumiriam cerca de R\$ 12.366.743.616,00.

Embora austeras, as medidas do RRF, descritas no art. 2º da LC 159/2017, não apresentam alternativas duradouras quanto ao problema das despesas primárias, especialmente com o pagamento de pessoal, cujo desequilíbrio fica evidente no gráfico a seguir:



Fonte: Boletins de Finanças dos Entes Subnacionais/2018¹⁸

Conforme visto, as despesas com pessoal dos Estados vêm comprometendo sua capacidade de investimento, o que acaba por atrofiar também a economia local, dada a impossibilidade de concessão de incentivos fiscais e realização de obras de infraestrutura.

É evidente que a LC 159/2017 tem como uma das principais finalidades impor aos Estados meios para que esses limitem os gastos com pessoal, todavia, não apresenta alternativas para que se possa garantir a continuidade e a qualidade dos serviços ofertados para a população.

A simples aposentadoria ou exoneração do servidor público pressupõe a necessidade de reposição da função, sob pena de comprometimento da finalidade do próprio Estado.

Da mesma forma há vedação à nomeação de servidores, realização de concursos públicos, incentivo a planos de desligamento voluntários e vedação de concessão de aumentos

¹⁶ <http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/thot/transparencia/arquivo/30407:981194:inline:9731352684720>
Acessado em 21/01/2020, às 12:10

¹⁷ Vide Anexo V da Lei Estadual 23.579/2020 Minas Gerais, disponível em:
<https://mediaserver.almg.gov.br/acervo/446/972/1446972.pdf>

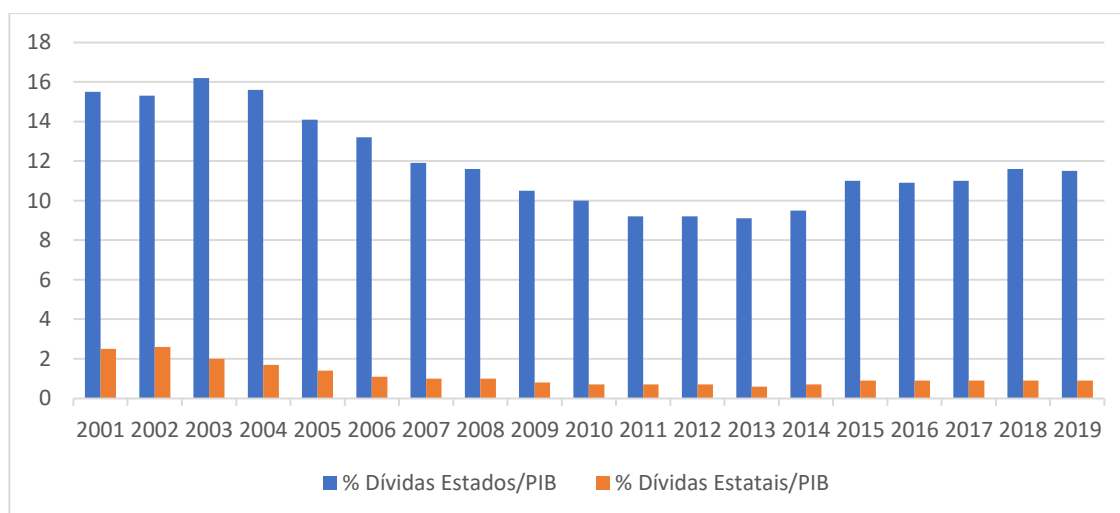
¹⁸ Disponível em: http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:28796. Acessado em 17/01/2020

remuneratórios, o que poderia levar a uma situação de profunda rejeição da sociedade e má qualidade dos serviços públicos.

Outro ponto relativamente duvidoso do RRF está na necessidade que os Estados promovam a venda de seus ativos, especialmente com a privatização de empresas estatais do ramo de energia e saneamento básico, o que não é uma novidade no âmbito dos programas de recuperação fiscal já implementados pela União, especialmente com as renegociações ocorridas na década de 1990, vejamos:

O segundo conjunto de medidas para o enquadramento ao RRF diz respeito à criação de Leis autorizativas para a privação de empresas públicas dos setores financeiro, energético, saneamento e outros. Novamente, a LC nº 159/2017 reedita os termos da renegociação realizada na década de 1990, com um mecanismo similar ao das amortizações extraordinárias, que exigiam a privatização de parcela de ativos estaduais para adesão à renegociação das dívidas. (TORREZAN e PAIVA, 2017 p.110/111)

Mas, as privatizações contidas nos planos de recuperação da década de 1990 tinham como foco principal as instituições financeiras dos Estados, cujo objetivo era dificultar a realização de novas operações de crédito¹⁹. O que talvez não justifique nesse momento em que as estatais apresentam baixos níveis de endividamento em relação ao PIB:



Fonte: Banco Central do Brasil²⁰

¹⁹ Nesse sentido LOPREATO (): “O objetivo é obter o ajuste fiscal e eliminar os focos possíveis de expansão fiscal e de descontrole das contas públicas através da redução do papel do estado. A privatização dos bancos e empresas estaduais redefine a ação estatal e retira dos governadores o domínio de fontes de financiamento e de potencial de gasto. (Lopreato, F. L. C. (2016). **O endividamento dos governos estaduais nos anos 90**. Economia E Sociedade, 9(2), 117-158. Recuperado de <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643114>. Acesso em 21/01/2020.

²⁰ Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/tabelasespeciais>. Acesso em 17/01/2020.

Não se discute aqui a perda do controle de setores estratégicos para os Estados, que passariam para a administração da iniciativa privada, ou os eventuais reflexos negativos do ponto de vista social, mas, é importante enfatizar aqui a perda de importante fonte de receita e fomento de atividades desempenhadas pelos entes subnacionais já que, dado o baixo endividamento dessas empresas, há, necessariamente, distribuição de dividendos aos acionais e, sendo o Estado o acionista majoritário, evidentemente tem-se aí uma importante e contínua fonte de receita, além, é claro, de deixar a conveniência e oportunidade de realização de obras de infraestrutura dessas empresas nas mãos de particulares.

No caso de Minas Gerais, por exemplo, a Cemig (Companhia Energética de Minas Gerais) teve um lucro líquido nos três primeiros trimestres de 2019 no valor 2,11 ²¹Bilhões de Reais.

Não se pode descartar ainda os impactos negativos da pandemia causada pelo Covid-19, cujos resultados econômicos e sociais ainda não podem ser apontados com exatidão, todavia demandarão, especialmente pelos próximos meses, uma maior presença do Poder Estatal na recuperação da economia, especialmente para as pequenas empresas e pessoas em situação de maior vulnerabilidade financeira, seja através de benefícios fiscais, seja através da atuação assistencial.

Assim, em que pese a gravidade das finanças públicas do Estado, lhe será imposto um novo desafio já que a presença dos serviços públicos e das empresas estatais terão papel essencial na recuperação da economia local.

A título de exemplo já tramita na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais projetos ²²para que sejam suspensas as cobranças de tarifas de energia elétrica, água e esgoto de trabalhadores informais e de pequenos negócios, pelo menos até que as pessoas possam retornar à atividade.

Da mesma forma o Estado de Minas Gerais já enfrenta um caos político, especialmente pelo envio, pelo Governador do Estado, do Projeto de Lei Nº 1.451/2020 ²³que previa uma recomposição para categorias da segurança pública no Estado na ordem de 41,7% nos próximos

²¹ Disponível em: http://ri.cemig.com.br/ptb/18241/2453_706686..pdf. Acesso em 20/03/2020.

²² Nesse sentido tem-se os Projetos de Lei 1.611/2020, 1.614/2020 e 1.615/2020. Disponível em: https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/index.html. Acesso em 20/03/2020.

²³ Disponível em: https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/index.html?advanced=simples&first=false&pagina=1&aba=js_tabpesquisaSimples&sltGrupoTipo=&txtIdProj=1451&txtAno=2020&txtAssunto=&ordem=0&tp=10. Acesso em 20/03/2020.

três anos, sendo que durante as discussões no Parlamento Mineiro foram apresentadas emendas estendendo a recomposição a todos os servidores.

Referida proposição, todavia, foi parcialmente vetada pelo próprio autor, sendo vetadas as emendas e reduzindo a recomposição para a segurança pública, que agora ficaria em 13%.

Somado a essas particularidades, ainda existe uma discussão da interpretação dada pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais no julgamento do Assunto Administrativo Nº 1072447²⁴, no qual a Corte excluiu, para fins de despesa total com pessoal, as despesas relacionadas aos déficits atuariais e financeiros junto ao Regimes de Previdência do Estado.

A interpretação dada pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais, atrelado às repercussões econômicas e políticas do PL 1.451/2020, levaram o Partido Novo, sigla ao qual está filiado do Governador de Minas Gerais, a adentrar com a Ação Declaratória de Constitucionalidade Nº 69²⁵ em face do art. 18, caput, e do art. 19, caput, §§ 1º e 2º, da LC 101/2000 uma vez que, concedida a liminar, os gastos excluídos pela Corte de Contas Mineira passariam a integrar o total de despesa com pessoal e, assim, impedir o aumento proposto na Proposta apresentada pelo Chefe do Poder Executivo local.

Tais situações, algumas incontornáveis, tais como a escalada do dólar, que tende a impactar cerca de 25 bilhões de sua DLC de Minas Gerais em moeda estrangeira²⁶, os impactos da pandemia do Covid-19 e a desaceleração da economia, bem como outras situações criadas pelo próprio Governo, especialmente a recomposição da segurança pública em momento de crise, apontam para as dificuldades de se compatibilizar o RRF com os desafios que ainda irão surgir e com as obrigações já assumidas pelo Estado de Minas Gerais.

6. CONCLUSÃO

Os esforços conjugados pela União para conter o endividamento, bem como a recomposição das receitas dos Estados através da Constituição de 1988, não foram suficientes para sanar endividamento dos entes subnacionais e nem para conter o aumento de suas despesas obrigatórias, especialmente com o pagamento de pessoal.

Ao mesmo tempo em que a Constituição e os planos de recuperação fiscal implementados após 1988 demonstram uma preocupação em se socorrer as finanças dos Estados, a União, almejando resultados macroeconômicos, promove significativa perdas às

²⁴ Disponível em: <https://tcnotas.tce.mg.gov.br/tcjuris/Nota/BuscarArquivo/1957999>. Acesso em 18/03/2020.

²⁵ Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5862852>. Acesso em 17q03/2020.

²⁶ Disponível em: <http://www.transparencia.mg.gov.br/divida-publica/gestao-da-divida>. Acesso em 20/03/2020

receitas dos entes federados através da desoneração de produtos destinados à exportação e, com o objetivo de conter a inflação, pratica taxas altas de juros que acarretam aumento dos encargos financeiros dos contratos administrados pelo Governo Federal, aumentando ainda mais o endividamento estadual.

Dessa forma, tem-se que houveram sucessivas interferências da União nas finanças dos Estados, o que demonstram a fragilidade do pacto federativo.

Ao tentar dar fôlego às finanças dos Estados mais endividados, a Lei Complementar 159/2017 promove uma reedição dos planos de recuperação da década de 1990, e, mais uma vez, demonstra a fragilidade do pacto federativo ao impor medidas de austeridade sem precedentes aos entes subnacionais que, diante da deterioração de suas finanças, não possuem condições de discutir as cláusulas e condições dessa nova possibilidade de acordo.

Além disso, os resultados do Estado do Rio de Janeiro, que aderiu ao RRF no ano de 2017, demonstram que houve aumento significativo na DCL do Estado, bem como que as medidas aprovadas para contenção das despesas com pessoal não surtiram efeitos práticos, especialmente em decorrência do aumento com o pagamento de servidores inativos.

Assim, conclui-se que o RRF proposto pela Lei Complementar 159/2017 não é capaz de corrigir as distorções das décadas de violação ao pacto federativo e da crise estrutural do Estado de Minas Gerais e, levará em curto espaço de tempo, a uma escalada na DCL.

Embora incalculáveis, os efeitos econômicos e sociais da pandemia e os reflexos da crise política vivenciada em Minas Gerais nos levam a acreditar que o RRF, que tem na austeridade a forma de recuperação das finanças dos entes subnacionais, embora duvidosa sua eficácia quando comparados com os dados obtidos pelo Rio de Janeiro, não será capaz de atingir essa finalidade ainda mais porque não é possível, nesse momento, aferir os impactos da crise econômica, política e sanitária sobre o país, o que tende a não surtir qualquer efeito capaz de recuperar as finanças do Estado Mineiro.

BIBLIOGRAFIA

ABRANTES, Maria Teresa. **Os reflexos da reforma tributária de 1966 e as possibilidades de sua modificação**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1986. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10828/Osreflexosdareformatriutaria.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. (2016). **Decreto nº 47.101, de 5 de dezembro de 2016: Decreta situação de calamidade financeira no âmbito do Estado**.

Disponível em:
<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?ano=2016&num=47101&tipo=DEC>. Acesso em: 13/12/2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS, **Projeto de Lei Nº 1.202/2019**. Disponível em:
https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?a=2019&n=1202&t=PL. Acesso em 23/12/2019.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **LEI 23579 DE 15 de janeiro de 2020**. Disponível em:
https://www.almg.gov.br/acompanhe/planejamento_orcamento_publico/loa/index.html. Acesso em 20/01/2020.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL. (2016). **Decreto nº 53.303 de 21 de novembro de 2016**: Disponível em:
http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=63483&Texto=&Origem=1. Acesso em 23/12/2019.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução nº 1.813 de 5 de abril de 1991**. A. Disponível em:
<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o&numero=1813>. Acesso em 20/12/2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, Brasília, 5 de outubro de 1988. <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm >. Acesso em: 16/12/2019.

BRASIL, **Lei Nº 5.172 de 25 de outubro de 1966**. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm. Acesso em 23/12/2010.

BRASIL, **Lei Nº 7.614 de 14 de julho de 1987**. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1980-1988/L7614.htm. Acesso em 23/12/2019.

BRASIL, **Lei Nº 7.614 de 27 de dezembro de 1989**. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7976.htm. Acesso em 23/12/2019.

BRASIL, **Lei Nº 8.399 de 30 de dezembro de 1991**. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1989_1994/L8388.htm. Acesso em 23/12/2019.

BRASIL, **Lei Nº 8.727 de 05 de novembro de 1993**. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8727.htm. Acesso em 24/12/2019.

BRASIL, **Lei Complementar Nº 87 de 13 de setembro de 1996**. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm. Acesso em 25/12/2019.

BRASIL, **Lei Nº 9.496 de 11 de setembro de 1997**. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9496.htm. Acesso em 23/12/2019.

BRASIL, **Lei Complementar Nº 101 de 04 de maio de 2000**. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 20/12/2019.

BRASIL, **Emenda Constitucional Nº 42 de 19 de dezembro de 2003.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc42.htm. Acesso em 23/12/2019.

BRASIL, **Lei Complementar Nº 148 de 25 de novembro de 2014.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp148.htm. Acesso em 23/12/2019.

BRASIL, **Lei Complementar Nº 159 de 19 de maio de 2017.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp159.htm. Acesso em 23/12/2019.

DAVIS, Paula Guelman, BIONDINI, Isabella Virgínia Freire. **Endividamento público de Minas Gerais: histórico e recentes propostas de recuperação.** 2017. Revista Cadernos de Gestão Pública e Cidadania. FGV. Vol. 23. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/75373/74681>. Acesso em 20/01/2020.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 45.692 de 17 de junho de 2016.** Decreta estado de calamidade pública, no âmbito da Administração Financeira do Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências. Disponível em: http://www.silep.planejamento.rj.gov.br/decreto_45_692_-_17062016_-_de.htm. Acesso em 29/12/2019.

RIO DE JANEIRO. **Regime de Recuperação Fiscal.** 2020. Disponível em: http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-renderer.jsp?_afLoop=6007216437804637&datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC200135&_adf.ctrl-state=bbs60yqfe_58. Acesso em 20/01/2020.

LINHARES, Josaphat. **A Reforma Tributária e sua Implicação nas Finanças dos Estados e Municípios.** FGV, Rio de Janeiro. 1973.

LOPREATO, F. L. C. (2016). **O endividamento dos governos estaduais nos anos 90.** Economia E Sociedade, 9(2), 117-158. Recuperado de <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643114>. Acesso em 11/12/2019.

MERCÊS, Guilherme, FREIRE, Nayara. **Crise Fiscal dos Estados e o caso do Rio de Janeiro.** Brasil. 2017. UERJ. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/32070>. Acesso em 20/12/2019.

MINAS GERAIS. **Portal da Transparência.** 2020. Disponível em: <http://www.transparencia.mg.gov.br/>. Acesso em 16/01/2020.

MORA, Mônica; GIAMBIAGI, Fabio. **Federalismo e endividamento subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual.** Brasil. 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572007000300009. Acesso em 10/11/2019.

PEDRAS, Guilherme Binato Villela. **História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais.** Brasil. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/375694/Parte%201_2.pdf. Acessado em 13/01/2020

RIANI, Flávio e ANDRADE, Silvana M.M., 2002. "**Evolução recente e a renegociação da dívida pública do Estado de Minas Gerais**," Anais do X Seminário sobre a Economia Mineira [Proceedings of the 10th Seminar on the Economy of Minas Gerais], in: João Antonio de Paula & et alli (ed.), Anais do X Seminário sobre a Economia Mineira [Proceedings of the 10th Seminar on the Economy of Minas Gerais], Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais. Disponível em: <https://ideas.repec.org/h/cdp/diam02/200226.html>. Acesso em 13/12/2019.

RIGOLON, Francisco José Zagari; GIAMBIAGI, Fabio. **A renegociação das dívidas e regime fiscal dos estados**. In: GIAMBIAGI, Fabio; MOREIRA, Maurício Mesquita (Org). A economia brasileira nos anos 90. 1. ed. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 1999. p. 111-144.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. (2019). **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais**. Brasília, DF: Ministério da Fazenda. Disponível em: <http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/thot/transparencia/arquivo/30407:981194:inline:9731352684720>

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Indicadores e Operações de Crédito**. Referência mês 11 de 2019. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:31357. Acesso em 18/01/2020.

SENADO FEDERAL. **Resolução nº 58 de 23 de outubro de 1968**. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/norma/562832>

SENADO FEDERAL, **Resolução nº 92 de 27 de novembro de 1998**.. Disponível em: <https://dou.vlex.com.br/vid/refinanciamento-dividas-uni-ajuste-34326941>

TORREZAN, Raphael Guilherme Araújo; PAIVA, Claudio Cesar de. **O REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL: o déjà vu federativo**. 2017. Disponível em: <http://www.fclar.unesp.br/agenda-pos/economia/4424.pdf>. p.97/113