

Endividamento público e tributação: Federação e financiamento das políticas públicas

Marcus Pestana

Nota Técnica - Nº 60

Outubro de 2025

SENADO FEDERAL

Presidente do Senado Federal
Senador Davi Alcolumbre (União-AP)

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE**Diretor-Executivo**

Marcus Vinícius Caetano Pestana da Silva

Diretor

Alexandre Augusto Seijas de Andrade

Analistas

Alessandro Ribeiro de Carvalho Casalecchi
Lucas Vinícius Penha Martins Bomfim Leal
Pedro Henrique Oliveira de Souza
Rafael da Rocha Mendonça Bacciotti

Assessora de Comunicação

Carmensita Corso

Estagiários

Gustavo Marciel de Queiroz
João Pedro Gama de Araujo Bottino
Lukas Cortez de Medeiros Balogh Fagundes
Márcio Eduardo Fernandes Domingos

Secretária executiva

Thuane Vieira Rocha

Layout do relatório

CODIV/SECOM e SEFPRO/SEGRAF

Endividamento público e tributação: Federação e financiamento das políticas públicas

Marcus Pestana¹

O problema central da economia brasileira, a desafiar a política econômica, é o progressivo estrangulamento fiscal e a deterioração do equilíbrio das finanças públicas, na perspectiva de médio e longo prazos. Déficits primários recorrentes, endividamento público crescente e baixa margem de investimento são faces do mesmo problema. O desequilíbrio fiscal interfere no ambiente macroeconômico, particularmente, no comportamento da inflação. Inibe, ainda, o crescimento da economia, seja ao provocar altas taxas reais de juros, seja pela compressão do investimento público, essencial para o aumento da produtividade da economia, em função de suas interfaces com a qualidade da educação, o desenvolvimento científico-tecnológico e o estado da infraestrutura nacional.

Esta Nota Técnica procura fomentar o debate sobre a necessidade urgente de se repensar toda a dinâmica fiscal e sua estrutura de gastos. Isto se impõe pelo esgotamento, que pretendemos demonstrar, das duas principais fontes de financiamento da máquina e das políticas públicas: a tributação e o endividamento.

A Nota Técnica procura mostrar, ainda, que o equilíbrio fiscal é também um desafio federativo, já que estados e municípios têm papel cada vez mais relevante no gasto e no investimento público e, na média, se encontram em situação fiscal bem mais favorável que a própria União. No entanto, consolidou-se a tradição de permanentemente o governo central socorrer os entes federados regionais e locais, como visto na aprovação da Lei Complementar 212/2025 (PROPAG) - que definiu as bases de mais uma renegociação da dívida dos estados com a União - e na Emenda Constitucional 136/2025 (EC 136/25), que limita os níveis de pagamento de precatórios para estados e municípios e oferece condições muito favoráveis para a renegociação de dívidas previdenciárias com regimes próprios ou com o RGPS, além de outras dívidas contratuais com a União.

A questão que pretendemos realçar é que no cenário fiscal e orçamentário do setor público o céu não é o limite. Há graves restrições e consequências importantes que mais cedo ou mais tarde se apresentarão, se a rota não for alterada. E há um momento, em que o problema terá que ser enfrentado estruturalmente, quando a possibilidade de adiar soluções não for possível. Há um aspecto inclusive, na questão do aumento do endividamento, que diz respeito ao pacto intergeracional. A estratégia de trocar gasto presente por dívida futura tem que levar em conta os interesses vitais das futuras gerações.

¹Diretor-Executivo da IFI.

Sumário

1 Introdução	5
2 Carga tributária e endividamento público	6
3 A CAPAG e a situação fiscal de estados e municípios	9
4 A Lei Complementar N° 212/2025 e as dívidas estaduais	11
5 A EC 136/2025 e a dívida dos municípios brasileiros	14
6 Os investimentos públicos e o papel dos entes federados	16
7 Conclusões	18

1 Introdução

O principal indicador sobre a saúde fiscal de um país é a relação entre sua dívida pública e o Produto Interno Bruto (PIB). Há nele uma dimensão macroeconômica, em função de suas interfaces com a política monetária e cambial e suas implicações na inflação, no nível de crescimento e na taxa de juros e, ainda, seu papel na formação das expectativas dos agentes econômicos sobre os cenários de médio e longo prazos da economia. Há uma outra faceta, “*stricto sensu*”, fiscal, na medida em que o resultado primário pode contribuir para estabilizar, diminuir ou agravar a relação dívida/PIB. Outro plano é o federativo, já que existem variados graus de autonomia dos entes federados, conforme a configuração histórica, jurídica e institucional de cada país – de Estados unitários a federações extremamente descentralizadas. O endividamento público não se concentra apenas no governo central, tampouco a capacidade de tributar. No Brasil, a questão torna-se ainda mais complexa, já que, diferente de outras federações, aqui os municípios também são entes federados, gozando de autonomia política, financeira, jurídica e administrativa. Portanto, a análise do endividamento público e da estrutura tributária têm que levar em conta a situação não só da União, mas também dos 26 estados federados, do Distrito Federal e dos 5.569 municípios brasileiros.

O termômetro do grau de endividamento público recebe o impacto de três vetores: o ritmo de crescimento da economia, medido pela variação do PIB, o resultado primário, que poderá contribuir para o aumento ou a queda do endividamento, e a taxa de juros implícita da dívida. As projeções da Instituição Fiscal Independente (IFI)² apontam, em seu cenário base, que a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG)³ alcançará o patamar de 77,6% do PIB ao final de 2025 e 82,4%, em 2026, descrevendo curva ascendente até 2035. Esses patamares são considerados elevados para um país emergente⁴. As projeções refletem os déficits primários recorrentes esperados no período, dentro das atuais regras fiscais; a permanência de juros reais elevados em torno de 5,1%; e, um crescimento econômico médio anual moderado ao redor de 2,2%⁵. Nestas condições, o resultado primário requerido para estabilizar a dívida bruta seria um superávit de 2,1% do PIB.

Ainda que a dinâmica macroeconômica e fiscal indique um persistente incremento da dívida bruta do setor público brasileiro como um todo (incluindo estados e municípios), o

² Conforme o RAF nº 101, de junho de 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2025/junho/relatorio-de-acompanhamento-fiscal-jun-2025>.

³ Inclui a dívida da União e dos estados, Distrito Federal e municípios, exceto empresas estatais.

⁴ Dados comparativos do *World Economic Outlook*, do FMI:

https://www.imf.org/external/datamapper/GGXWDG_NGDP@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD. Registre-se que o Banco Central do Brasil adota metodologia própria para o cálculo da relação entre dívida pública e PIB. O FMI segue metodologia internacional para comparação entre diversos países, diferente da utilizada pelo BC, incluindo títulos do Tesouro Nacional brasileiro detidos pelo próprio BC, que não são contabilizados na metodologia brasileira. As projeções da IFI se ancoram na metodologia do Banco Central.

⁵ Conforme a Tabela 7 do RAF nº 101, de junho de 2025.

Congresso Nacional aprovou e foi sancionada a Lei Complementar 212/2025⁶, que institui o Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados (PROPAG), revendo os termos contratuais que regem a dívida de estados e do Distrito Federal com a União. Posteriormente, aprovou e promulgou a Emenda Constitucional 136/2025⁷, que limita as despesas anuais com precatórios para municípios e estados, abre novos prazos para os municípios brasileiros parcelarem seus débitos com seus Regimes Próprios da Previdência Social (RPPS) e com o Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Cria, ainda, condições mais favoráveis para o pagamento de dívidas contratuais de municípios com a União, nas mesmas condições oferecidas pelo PROPAG aos estados. Além de excluir as despesas da União com precatórios do cálculo do teto de gastos e, parcialmente, das metas fiscais, previstos no arcabouço fiscal e fixadas nas LDOs.

Certamente, a repactuação das dívidas de estados e municípios terá repercussões no endividamento público geral, no desempenho fiscal e no perfil do gasto público, nas três esferas federativas. A projeção mais precisa destes impactos, no entanto, só será possível quando os termos finais da renegociação das dívidas forem concretizados, dado que há um cardápio enorme de opções, previsto nos textos legais. No entanto, é importante conhecer os termos propostos de renegociação pela nova legislação e monitorar os seus desdobramentos nos anos futuros.

2 Carga tributária e endividamento público

O endividamento público reflete a busca de fontes alternativas de financiamento para investimentos estruturantes ou mesmo para financiar déficits correntes. A busca de fontes alternativas para investimentos estratégicos, via endividamento, se dá quando o fluxo orçamentário não gera o nível de poupança adequado, dada a restrição fiscal manifesta pelo pequeno espaço resultante entre receitas e despesas primárias correntes. O financiamento da máquina, políticas e investimentos públicos pressupõem a vigência de uma determinada carga tributária regida pela legislação vigente e suportada pela sociedade. A carga tributária reflete o nível de renda extraída pelo Estado da produção de riquezas feita pela sociedade a cada ano.

As fontes de financiamento das ações públicas são, portanto, basicamente os tributos e o endividamento. Nenhuma delas é ilimitada. Existem outras receitas como as oriundas da venda de ativos, da outorga de concessões, de royalties sobre a produção mineral e de energia, entre outras. Mas são complementares e, muitas vezes, não recorrentes. Na essência, o financiamento público vem dos tributos e contribuições e do endividamento público. E aí, há limites claros em relação ao aumento da tributação e à expansão do endividamento. Recentemente, o Congresso Nacional brasileiro emitiu sinalizações de que não admite aumento da carga tributária. Na recente Reforma Tributária dos impostos sobre

⁶ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp212.htm.

⁷ Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/legislacao-dosrpps/2025/ECn136de9set2025DOUde10set2025.pdf>

o consumo, com a introdução do Imposto sobre Valor Agregado (IVA) dual, foi prevista por deputados e senadores uma trava para que não haja aumento de carga tributária em função do novo sistema. Também nas discussões sobre alterações na cobrança do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e sobre a tributação adicional de algumas aplicações financeiras antes isentas, fintechs, apostas eletrônicas “online”, etc., essa mesma tendência presente no parlamento brasileiro veio à tona⁸.

Isto se deve ao fato de termos uma carga já muito elevada. Segundo o Observatório de Política Fiscal, do IBRE/FGV, a nossa carga tributária foi de 34,24% do PIB⁹, em 2024. Esse patamar coincide com a média dos países da OCDE, onde predominam países desenvolvidos. Mas quando analisamos apenas países emergentes e latino-americanos, o Brasil lidera destacadamente o ranking de cargas tributárias¹⁰.

Ou seja, o reequilíbrio fiscal e a redução do endividamento público não encontrarão ambiente político-institucional favorável para serem feitos via aumento significativo do nível de tributação extraído pelo setor público da riqueza gerada pela sociedade brasileira. Isto não equivale à inadmissão de redistribuição da carga entre os diversos segmentos da sociedade e da economia, sem aumento da carga global, como se pretende com as alterações propostas, ora em discussão, em relação ao imposto de renda.

Interessante perceber a evolução e o perfil da carga tributária brasileira, nas últimas três décadas, para identificarmos as raízes dos limites de estratégias de ajuste fiscal ancoradas em aumento de carga tributária.

A Constituição Federal de 1988, espelhando os anseios e expectativas despertados pelo processo de redemocratização do País, introduziu uma série de direitos de cidadania e novas políticas públicas, sem padrão de financiamento correspondente previamente definido. O que se observa na Tabela 1 é um crescimento veloz e sistemático da carga tributária para suprir as novas demandas orçamentárias: era de 23,55% do PIB em 1991, alcançou 30,73%, em 2001, chegando aos atuais 34,24%, em 2024.

⁸ O RAF nº 103, de agosto de 2025, analisa esta questão. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2025/agosto/relatorio-de-acompanhamento-fiscal-ago-2025>.

⁹ A divergência entre os números do Observatório com os divulgados pela Secretaria de Tesouro Nacional se deve ao fato de o OPF/IBRE/FGV incluir os tributos parafiscais para o FGTS e o Sistema S na carga tributária.

¹⁰ <https://www.oecd.org/en/about/news/press-releases/2024/11/average-tax-revenues-in-the-oecd-remain-steady-as-spending-pressures-grow.html>

TABELA 1. CARGA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA 1991/2024 (% DO PIB)

	1991	1995	2001	2005	2010	2015	2020	2024
Carga Tributária Total	23,5%	27,4%	30,7%	33,6%	32,5%	32,1%	30,9%	34,2%
Tributos Federais	14,0%	16,7%	19,3%	21,5%	20,5%	19,7%	18,6%	21,4%
Tributos com destinação parafiscal	1,5%	1,8%	1,8%	1,8%	1,9%	2,3%	1,9%	1,9%
Tributos Estaduais	6,9%	7,6%	8,2%	8,6%	8,3%	8,2%	8,3%	8,5%
Tributos Municipais	1,1%	1,3%	1,4%	1,6%	1,8%	2,0%	2,1%	2,4%

Fonte: Observatório de Política Fiscal – IBRE/FGV.

Como é possível observar, todos os níveis federativos tiveram incremento em suas receitas tributárias, sendo a maior parte do movimento de aumento da carga tributária concentrado no Governo Federal. Registre-se, ainda, que o Governo Federal realiza transferências obrigatórias para estados e municípios, originadas no texto constitucional e em leis específicas, de cerca de 4,5% do PIB via Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), IPI – Exportação, FUNDEB, CIDE – Combustíveis, Royalties e ITR. Também os estados repartem obrigatoriamente parcela do ICMS e do IPVA com os municípios¹¹.

Mas o que cabe aqui realçar é:

- a tributação e o endividamento são as duas fontes fundamentais de financiamento do gasto público;
- houve após a promulgação da Constituição Federal de 1988 um veloz e significativo aumento da carga tributária que parece ter atingido seu teto em 2024, sendo a maior entre os países emergentes e latino-americanos;
- o ajuste fiscal, que implica na superação dos déficits primários recorrentes e no estancamento do crescimento da dívida pública, não deverá se ancorar no aumento da carga tributária, sem prejuízo da possível redistribuição da atual carga com objetivos de promoção de maior equidade tributária;
- dado o amadurecimento da Federação brasileira e a consolidação da divisão de trabalho entre os entes federados para consecução das políticas públicas não é de se esperar grandes alterações na partilha da receita tributária total;
- como há relativa concentração de receitas tributárias na União, ainda que sejam descontadas as transferências obrigatórias por repartição de receita, os entes federativos regionais e municipais tendem sempre a procurar socorro na União, diante de dificuldades fiscais, como ocorreu nas demandas que resultaram nas medidas previstas na Lei Complementar 212/2025 (PROPAG) e na PEC 66/2023 (alongamento das dívidas municipais e represamento de pagamento de precatórios).

¹¹ Como estabelecem os incisos III e IV do art. 158 da Constituição Federal.

3 A CAPAG e a situação fiscal de estados e municípios

As duas iniciativas legais (LC 212/2025 e PEC 66/2023) visam melhorar o perfil do endividamento de estados e municípios, alongando no tempo pagamentos e estabelecendo juros menores. O subsídio federal embutido no formato previsto pelas duas medidas será financiado à base da SELIC e de juros de mercado, gerando uma despesa financeira extra para a União. É interessante compartilhar dados sobre a situação fiscal dos entes federados regionais e locais. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda, atendendo a diversos dispositivos da legislação fiscal, criou a classificação da capacidade de pagamento (CAPAG), como painel econômico-financeiro dos entes subnacionais, com vista à análise de concessão de garantia ou ao aval da União em operações de crédito pleiteadas por eles.

A Portaria Normativa MF nº 1.583, de 13 de dezembro de 2023¹², estabeleceu os critérios para a análise da capacidade de pagamento de estados e municípios com base em três variáveis: a) endividamento (dívida consolidada bruta/receita corrente líquida); b) poupança corrente (despesa corrente/receita corrente ajustada); e, c) liquidez relativa ($\frac{\text{Disponibilidade de caixa bruta} - \text{obrigações financeiras}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$). Feita a apuração dos indicadores financeiros de estados e municípios, eles são enquadrados em três níveis de classificação (A, B e C) para cada uma das três variáveis, resultando em uma classificação final, onde o ente que receber três “Cs” é enquadrado como “D”, que denota situação fiscal bastante delicada.

Vejamos como a CAPAG enxerga a situação dos estados e do DF, tendo como ano base 2024, em relação ao nível de endividamento, capacidade de poupança e liquidez:

TABELA 2. CAPAG DOS ESTADOS – ANO BASE: 2024

Nota	Indicador 1		Indicador 2		Indicador 3		Capag	
	Quantidade	% do Total	Quantidade	% do Total	Quantidade	% do Total	Quantidade	% do Total
A	19	70,4%	3	11,1%	11	42,3%	11	40,7%
B	3	11,1%	20	74,1%	10	38,5%	9	33,3%
C	4	14,8%	3	11,1%	5	19,2%	6	22,2%
D	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	3,7%
n.d.	1	3,7%	1	3,7%	0	0,0%	0	0,0%
Total	27	100,0%	27	100,0%	26	100,0%	27	100,0%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Como é possível verificar das 27 unidades regionais da federação, 19 estados (70,37%) não possuíam situação grave em relação ao seu estoque de dívida pública. Apenas 4 estados (14,81%) tinham uma dívida bruta alta em relação às suas receitas correntes líquidas. Em

¹² Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-normativa-mf-n-1.583-de-13-de-dezembro-de-2023-530597625>.

relação ao fluxo orçamentário e à capacidade de geração de poupança, a maioria dos estados (20 no total, representando 74,07%) tem uma situação intermediária, confirmando o que observamos nos últimos anos: o avanço das despesas correntes sobre as receitas líquidas correntes, comprimindo a margem para investimentos. Apenas 3 estados brasileiros estão em situação que pode ser classificada como grave do ponto de vista do estrangulamento de seu fluxo de caixa. Quanto à liquidez, 21 estados estão em condições boas ou razoáveis, e apenas 5 (19,23%) revelam fragilidade. Ao final, a combinação dos três indicadores resulta em uma CAPAG que revela que 20 estados estão em boas ou razoáveis condições econômico-financeiras, e 7 unidades federadas regionais merecem atenção especial diante de suas fragilidades fiscais. Como se vê, a situação dos governos regionais não é homogênea, o que tornou a elaboração da Lei Complementar nº 212/2025 mais complexa para abrigar realidades tão díspares. Cabe registrar que mudanças normativas recentes abrandaram os critérios de enquadramento. Anteriormente, 3 unidades regionais da Federação tinham CAPAG classificada como D.

Vejamos agora a situação dos municípios brasileiros, cujas dívidas são objeto da Emenda Constitucional 136/2025, recém promulgada. A situação é ainda mais diversa. Há municípios que têm arrecadação forte, em função de seu alto grau de industrialização, o que repercute na arrecadação do ICMS. Outros têm renda média alta da população, o que permite melhor manejo do IPTU. Alguns outros têm sofisticado setor terciário, o que possibilita a potencialização do uso do ISS. Há casos de abundância fiscal devido à existência de royalties dos setores de petróleo, exploração mineral e utilização de recursos hídricos para energia. No entanto, a maioria dos municípios têm estrutura econômica tímida e sobrevivem majoritariamente do FPM (Fundo de Participação dos Municípios). Do ponto de vista das despesas, também as situações são extremamente diversas. Há cidades com excesso de gasto de pessoal e outros com políticas mais austeras na gestão de seus recursos humanos. Enquanto 2.118 municípios possuem Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), onde o déficit corrente e atuarial é um problema local, todos os outros estão filiados ao RGPS, recolhendo suas contribuições ao INSS, sendo os desequilíbrios do sistema previdenciário um problema federal.

TABELA 3. CAPAG DOS MUNICÍPIOS – ANO BASE: 2024

Nota	Indicador 1		Indicador 2		Indicador 3		Capag	
	Quantidade	% do Total	Quantidade	% do Total	Quantidade	% do Total	Quantidade	% do Total
A	5.211	93,6%	564	10,1%	1.332	23,9%	1.033	20,4%
B	173	3,1%	2.721	48,9%	1.521	27,3%	798	15,8%
C	26	0,5%	1.893	34,0%	1.755	31,5%	2.162	42,7%
D	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	8	0,2%
n.d.	157	2,8%	389	7,0%	956	17,2%	1.060	20,9%
Total	5.567	100,0%	5.567	100,0%	5.564	100,0%	5.061	100,0%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Fica bastante evidente que a ampla maioria dos municípios (5.211, ou seja, 93,61% deles) não têm um estoque de dívida pública relevante. Apenas 26 cidades têm um endividamento preocupante. O problema dos municípios é majoritariamente de estrangulamento razoável ou grave de seu fluxo orçamentário corrente. A CAPAG aponta que 2.170 municípios (notas CAPAG C e D) entre os que possuem informação disponível merecem um cuidado especial em relação às suas finanças públicas.

As decisões da Lei Complementar nº 212/2025 e da PEC nº 66/2023 terão repercussões fiscais e nas relações federativas pelos próximos 25, 30 anos. Embora seja impossível projetar com precisão os impactos esperados, antes do posicionamento e das escolhas de estados e municípios, é interessante consolidar as linhas essenciais dos dois textos legais, para monitoramento de seus desdobramentos.

4 A Lei Complementar Nº 212/2025 e as dívidas estaduais

Antes da renegociação e consolidação das dívidas estaduais em um único contrato com a União, baseadas na Lei nº 9.496, de setembro de 1997¹³, as 27 unidades federadas regionais podiam, em determinadas condições, bastante flexíveis, contrair operações internas (BNDES, CEF, BB) ou externas (BIRD, BID, OECF), captar recursos via dívida mobiliária e contratar empréstimos de curto prazo através de AROs (Antecipação de Receita Orçamentária). Com o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal, em 1997, a União assumiu as dívidas dos estados e as refinanciou em 30 anos, com a atualização monetária feita pelo IGP-DI e juros de 6% a 9%, variando conforme o percentual de pagamento à vista do estoque com venda ou entrega de ativos. Os estados brasileiros ficaram, a partir de então, impedidos de lançar títulos no mercado – extinguindo a possibilidade de contratação de dívida mobiliária – e de realizar operações de crédito de curto prazo. Novas dívidas contratuais internas ou externas só seriam admitidas dentro das rigorosas regras do Programa. Os estados e o Distrito Federal passaram a pagar mensalmente parcelas da dívida consolidada para a União, que, por sua vez, ficava obrigada a utilizar a totalidade dessas receitas para abatimento de dívida pública.

Novas alterações nos termos de pagamento das dívidas estaduais foram feitas através da Lei Complementar nº 148/2014¹⁴, da Lei Complementar nº 156/2016 (Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal)¹⁵, da Lei Complementar nº 159/2017 (Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal)¹⁶, e da Lei Complementar nº 178/2021 (Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal)¹⁷, alterando condições contratuais no tocante a prazos, indexadores, juros, metas, ajuste fiscal, repactuações etc. Ainda assim, a questão do relacionamento entre

¹³ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9496.htm.

¹⁴ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp148.htm.

¹⁵ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp156.htm.

¹⁶ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp159.htm.

¹⁷ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp178.htm.

União e estados federados no tocante à dívida pública não foi pacificada, sendo objeto de judicialização, o que gerou, inclusive, diversas decisões liminares do Supremo Tribunal Federal, suspendendo o pagamento das parcelas devidas da dívida¹⁸.

Tendo em vista a permanência do impasse entre as partes envolvidas e a judicialização da questão, foi apresentado no Senado Federal o PLP 121/2024¹⁹, que resultou na aprovação, pelo Congresso Nacional, da Lei Complementar nº 212/2024, sancionada com vetos pelo presidente da República.

A LC 212/2025 institui o Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados (PROPAG), revendo os termos contratuais para pagamento das dívidas acumuladas pelas 27 unidades regionais federadas e concentradas em um único contrato com a União.

A adesão dos estados e do Distrito Federal ao novo programa deverá se dar até 31 de dezembro de 2025. O Decreto nº 12.650 de 7 de outubro de 2025, detalhou e modificou alguns dispositivos que regulamentam a LC 212/2025, sem alterar a essência do PROPAG, prorrogando, entre outras mudanças, para 31 de dezembro de 2026, a apresentação do laudo de avaliação das participações societárias oferecidas pelos estados como parte do pagamento da dívida. O texto da lei prevê a possibilidade de amortização de parte do estoque da dívida apurada, até o limite de 20%, em moeda corrente, ativos, bens móveis e imóveis, cessão de créditos líquidos e certos, créditos junto à União, recebíveis originados de créditos inscritos em dívida ativa e cessão de royalties futuros. Quanto maior o percentual do estoque de dívida apurado pago à vista, menor a taxa de juros que incidirá sobre o saldo remanescente que será refinanciado em 360 parcelas mensais. Também são fixadas as regras de transição do Regime de Recuperação Fiscal para o PROPAG.

Os estados usufruirão de taxas de juros reais de 0% a.a. a 2% a.a. dependendo da combinação do percentual de pagamento imediato do estoque apurado da dívida com ativos, do percentual do montante da dívida atualizada anualmente aportado no Fundo de Equalização Federativa, previsto no art. 9º da LC 216/2025, e, do percentual de aplicação anual no programa próprio de investimentos (educação profissional, universidades estaduais, infraestrutura para ensino infantil e integral, saneamento, habitação, mudanças climáticas, transporte e segurança pública) previsto no § 2º do art. 5º nessa mesma lei que criou o PROPAG.

Ou seja, de 2 a 4 pontos percentuais do montante total do saldo devedor da dívida apurada, antes transferidos pelos estados à União, a título de juros reais para o pagamento de dívida pública, serão convertidos anualmente, pelo prazo de 360 meses, em investimentos, seja através de plano de investimento próprio de cada unidade federada ou via Fundo de Equalização Federativa, dependendo dos termos em que se der a adesão ao PROPAG pelos diversos estados e pelo Distrito Federal.

¹⁸ Alguns exemplos são a ACO 3457 (Rio de Janeiro), ACO 3687 (Minas Gerais) e ACO 3262 (Goiás).

¹⁹ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/164599>.

Embora seja difícil hoje dimensionar o impacto real no déficit nominal federal e no crescimento da dívida pública, dado que a LC 212/2025 abre um leque de opções combinadas que resultam em abatimento no estoque da dívida apurado dos estados e na taxa de juros real que incidirá sobre o saldo remanescente, a Secretaria do Tesouro Nacional, através de Nota Técnica SEI nº 4088/2024/MF²⁰ realizou uma estimativa preliminar de impactos de 2025 a 2029, com dois cenários hipotéticos extremos: o primeiro, com amortização extraordinária imediata pelo percentual máximo de 20% e taxa de juros real mínima, ou seja, zero, e o segundo, com os estados optando por não oferecerem ativos em amortização de parte do estoque da dívida e pagando juros à União de 2% a.a. Em cinco anos, o impacto líquido estimado varia de R\$ 5,48 bilhões em favor da União a R\$ 105,96 bilhões de incremento no déficit nominal da União pelo diferencial entre os juros atuais pelas condições contratuais vigentes e as novas condições previstas na LC 212/2025.

TABELA 4. ESTIMATIVA DE IMPACTO – STN – LC 212/2025 (VALORES EM R\$ BILHÕES)

Diferença de Fluxos de Recebimento Estimados							Total da Diferença de Fluxos (B)	Impacto líquido entre 2025- 2029 (A)-(B)
Cenários	Amort. Extraord. (A)	2025	2026	2027	2028	2029		
I	162,46	15,94	29,54	33,66	36,77	41,08	156,98	5,48
II	0	11,53	21,02	23,31	24,37	25,72	105,96	-105,96

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

A partir da assinatura do aditivo contratual, o crescimento das despesas primárias dos governos estaduais ficará limitado à variação do IPCA mais um percentual do incremento real de receita: a) 0% se não houver crescimento real de receita primária no exercício anterior; b) 50% do incremento real de receita do exercício anterior se o resultado primário for nulo ou negativo; e, c) 70% do aumento real de receita se houver superávit primário no exercício anterior.

Os recursos do Fundo de Equalização Federativa poderão ser aplicados em investimentos públicos e até 10% como garantia em operações de crédito ou contragarantia quando houver aval da União e será capitalizado pelos aportes dos estados e do DF, previstos na LC 212/2025, e seus rendimentos por aplicação financeira dos saldos, além de outras fontes que poderão ser definidas no futuro. Os critérios de distribuição entre as 27 unidades da Federação obedecerão à relação inversa da relação dívida consolidada/receita corrente líquida (20%) e aos coeficientes de participação no Fundo de Participação dos Estados - FPE (80%), apurados pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

O desrespeito de cláusulas do aditivo contratual originado nos dispositivos da LC 212/2025 ou o desligamento do PROPAG implicará perda dos benefícios previstos e a retomada do pagamento da dívida com base nas regras contratuais anteriores.

²⁰ Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/propag-renegociacao-de-dividas-de-estados-e-distrito-federal-com-a-uniao/documentos/nota-tecnica-estimativa-de-impacto-da-lei-complementar-n-212_2025.pdf.

O exercício preliminar feito pela STN indica que haverá um aumento do gasto presente em troca de maior endividamento futuro. As receitas financeiras que a União receberá dos estados serão menores que o fluxo presente e as despesas financeiras dos estados com os juros da dívida serão redirecionados para gastos primários, sobretudo investimento, configurando um subsídio implícito da União para os estados.

5 A EC 136/2025 e a dívida dos municípios brasileiros

Os municípios brasileiros são entes federados no Brasil. Esta é uma originalidade introduzida pelo texto constitucional brasileiro. Portanto, gozam de autonomia jurídica, administrativa e financeira. Os municípios brasileiros têm um grau de endividamento muito inferior ao dos estados. Mas, como já visto, na seção 3 deste texto, uma parte expressiva das cidades enfrenta estrangulamento razoável ou grave em seu fluxo orçamentário corrente. Tendo como base esta realidade, foi apresentada a PEC 66/2023²¹, que fixa limites para pagamento de precatórios (posteriormente foram incluídos os estados e o Distrito Federal) e determina novos prazos para o parcelamento dos débitos municipais com os seus RPPS e com o RGPS, inclusive os consórcios públicos intermunicipais.

A Emenda Constitucional 136/2025 foi promulgada em 9 de setembro de 2025. Haverá alívio no fluxo orçamentário-financeiro no curto prazo, graças à postergação do pagamento dos precatórios e de dívidas previdenciárias, criando espaço fiscal para gastos de outra natureza. Por outro lado, ocorrerá o represamento do estoque do pagamento de precatórios e o respectivo aumento desses compromissos a longo prazo, já que os precatórios são débitos líquidos e certos, oriundos de decisões judiciais transitadas em julgado, aos quais são agregadas novas obrigações de mesma natureza a cada ano, a partir de novos processos com tramitação concluída e precatórios emitidos.

A EC 136/2025 autoriza, inclusive, a União a criar linha de crédito especial, através das instituições financeiras estatais federais, para a quitação de precatórios. Isto dependerá de lei complementar regulamentando o tema.

Os pagamentos serão limitados aos patamares de 1% a 5% da Receita Corrente Líquida, variando conforme o percentual de 15% a 85% ou mais da relação entre o estoque de precatórios em mora, atualizados monetariamente e acrescidos de juros moratórios e a própria Receita Corrente Líquida. Ficam permitidos acordos para antecipação de pagamento. A partir de 2036, será acrescido 0,5 ponto percentual da Receita Corrente Líquida nos limites de comprometimento para pagamento de precatórios. Este incremento se repetirá a cada dez anos.

Em outra medida de alívio para o estrangulamento orçamentário-financeiro dos municípios, a EC 136/2025 faz a desvinculação de receitas municipais no percentual de 50%, até 2026, e, de 30% até 2032, excetuados os pisos constitucionais de gasto obrigatório com saúde e

²¹ Proposta inicial disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/161307>.

educação. A medida assegurará maior flexibilidade na alocação dos recursos orçamentários municipais. Os superávits financeiros de fundos municipais poderão ser investidos em saúde, educação e no combate aos efeitos das mudanças climáticas.

A EC 136/2025 prevê ainda o parcelamento, em até 300 meses, dos débitos acumulados por estados, municípios e pelo Distrito Federal com seus respectivos Regimes Próprios de Previdência Social, com vencimentos até 31 de agosto de 2025, desde que seja objeto de lei específica de cada ente e haja adesão ao Programa de Regularidade Previdenciária junto ao Ministério da Previdência Social, nos termos que o próprio texto da emenda constitucional prescreve. Haverá alívio na pressão de curto prazo sobre o fluxo orçamentário-financeiro de estados e municípios e um crescimento da dívida previdenciária de médio e longo prazos, embora o pagamento de aposentadorias e pensões dos servidores públicos seja uma exigência crescente, presente ao longo dos anos futuros, em ritmo dependente do perfil atuarial de cada sistema específico.

A EC 136/2025 dispõe ainda sobre a possibilidade de os municípios e os consórcios públicos intermunicipais parcelarem, em 300 prestações mensais, os débitos acumulados até 31 de agosto de 2025 com o Regime Geral da Previdência Social (INSS). O saldo apurado será corrigido pelo IPCA mais juros reais que variarão de 0% a 4% em proporção inversa ao percentual de quitação do estoque do saldo devedor, de 20% a zero. Neste caso, os ganhos dos municípios com o parcelamento e o diferencial de juros representará perda de receitas para o Orçamento Geral da União (OGU), reduzindo a receita potencial do INSS. Em caso de inadimplência serão vedadas transferências voluntárias, inclusive oriundas de emendas parlamentares.

O pagamento imediato de parcela do estoque dos débitos em atraso poderá ser feito em moeda corrente, participações societárias, cessão de créditos líquidos e certos, bens móveis e imóveis, créditos dos municípios com a União, outros ativos e cessão de royalties. O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) funcionará como garantia do parcelamento.

A EC prevê ainda a renegociação de dívidas contratuais dos municípios com a União em 360 parcelas mensais, nas mesmas condições oferecidas aos estados e ao Distrito Federal, através da LC 212/2025 (PROPAG). Como já assinalado, o nível de endividamento contratual dos municípios é significativamente menor do que o que afeta os estados federados. Esses contratos se concentram em um pequeno número de municípios de maior porte.

Os impactos orçamentários só poderão ser dimensionados depois da adesão dos municípios, estados e consórcios intermunicipais aos parcelamentos previstos pela EC 136/2025 e da implantação dos limites de pagamentos dos precatórios por estados e municípios por ela propostos. Diferentemente da LC 212/2025, onde estão relacionados apenas a União, os estados e o DF, as diversas regras introduzidas envolvem múltiplas relações: entre municípios e estados com os detentores de precatórios (limite de pagamento); municípios, estados e servidores públicos municipais e estaduais (parcelamento de débitos com os RPPS); municípios e consórcios públicos intermunicipais

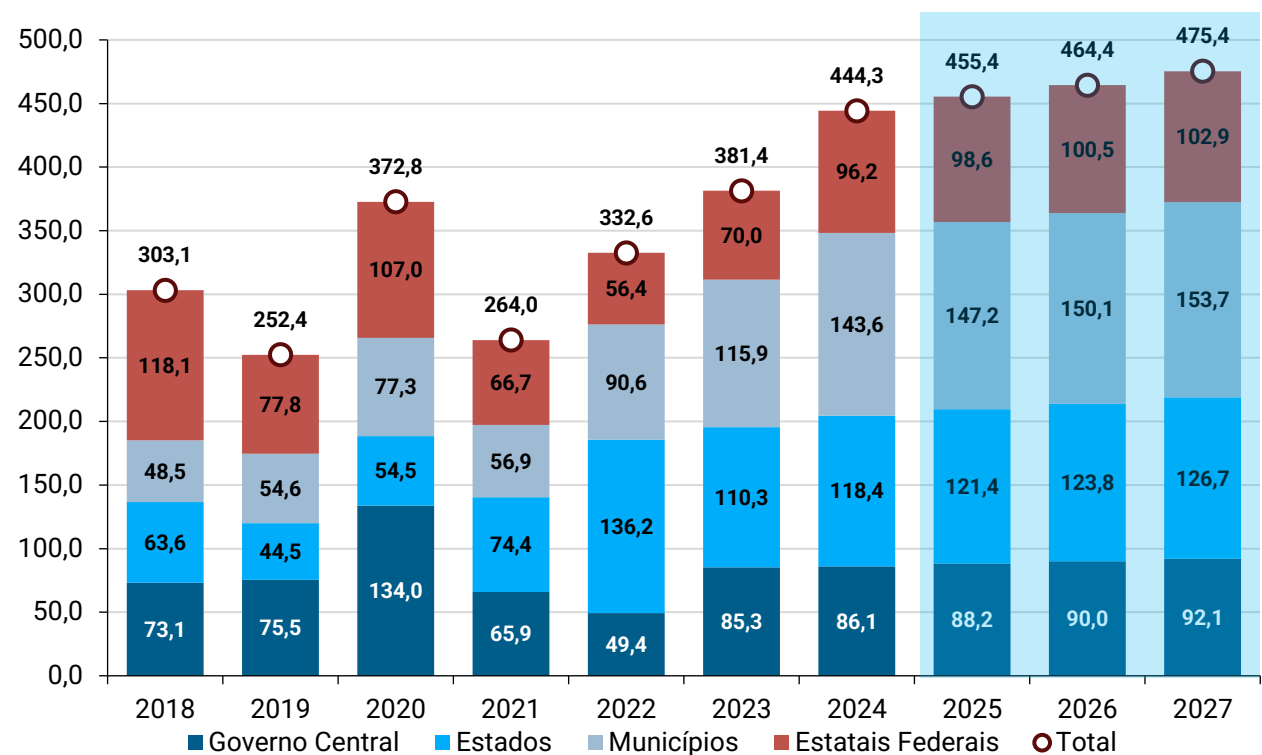
e União (parcelamento de débitos com o RGPS/INSS); e, municípios e União (parcelamento de dívidas contratuais nos termos do PROPAG).

Aqui também a opção feita foi por um alívio no fluxo orçamentário no curto prazo, em troca de endividamento maior ao longo do tempo.

6 Os investimentos públicos e o papel dos entes federados

Mais uma evidência de que a dinâmica da estrutura fiscal e do gasto público se alterou, nos últimos anos, do ponto de vista das relações entre os entes federados do Brasil, é o perfil dos investimentos públicos. A ideia de uma União centralizadora e protagonista dos investimentos nacionais não encontra mais eco nos dados que retratam a nova realidade. Como se vê no Gráfico 1, os investimentos públicos feitos por estados e municípios são crescentes e superiores aos realizados pelo governo central, nos últimos anos. Isto reflete tanto o estrangulamento paulatino do orçamento da União, com a margem de investimento sendo comprimida pela expansão das despesas obrigatórias, como também as conquistas de posições mais favoráveis por estados e municípios na organização da estrutura fiscal da Federação brasileira. Entre outras medidas as mudanças nas regras do FPE e FPM, o aumento da complementação federal no FUNDEB, a reposição de perdas de FPM e ICMS, o crescimento de operações de crédito baseadas em regras mais flexíveis e aumento no volume financeiro das emendas parlamentares redimensionaram o papel de estados e municípios no investimento público total. Como se vê, em 2024, estados e municípios responderam por R\$ 262,0 bilhões (58,97% do investimento público total computado no Gráfico 1), enquanto a esfera federal investiu R\$ 86,1 bilhões (19,38%), se considerarmos apenas o governo, e R\$ 182,3 bilhões (41,03%) se agregados os investimentos das empresas estatais federais. Esta nova realidade deve subsidiar a reflexão sobre o pacto federativo e as relações orçamentárias e financeiras entre os entes da Federação brasileira.

GRÁFICO 1. INVESTIMENTOS DOS GOVERNOS CENTRAL, ESTADUAIS, MUNICIPAIS E DAS ESTATAIS FEDERAIS (R\$ BILHÕES DE 2024)



Fonte: Siga Brasil, Resultado do Tesouro Nacional, Siconfi/STN e IFI. De 2025 em diante, assume-se o mesmo percentual do PIB de 2024. Para os governos, considera-se despesas classificadas em GND 4 e GND 5 com impacto primário. Para as estatais, considera-se o valor realizado no Orçamento de Investimento.

Conforme é possível visualizar na Tabela 5, um dos graves gargalos brasileiros é o baixo nível de investimento da economia. Enquanto os países emergentes asiáticos deverão investir, entre 2021 e 2029, 38,9% de seus PIBs, em média, o Brasil deverá investir apenas 16,4% do PIB, segundo o FMI. O setor público puxa para baixo esse indicador. A contribuição do investimento dos governos nas três esferas da Federação brasileira, incluídas as empresas estatais da União (Petrobrás, BNDES etc.), foi em torno de apenas 3,8% do PIB, em 2024. Esta é uma das faces da crise fiscal brasileira, muito pouco discutida. E como já demonstrado, estados e municípios investiram mais que o governo federal. Essa realidade deve servir de base para se repensar a estrutura fiscal brasileira, as relações federativas entre União, estados e municípios e o próprio modelo de desenvolvimento nacional.

TABELA 5. TAXA DE INVESTIMENTO (%PIB): MÉDIA POR DÉCADAS NOS EMERGENTES E NO BRASIL

	1981-1990	1991-2000	2001-2010	2011-2020	2021-2029
Emergentes	25,0	24,3	28,0	32,1	32,6
Emergentes Ásia	29,9	32,6	36,7	40,2	38,9
Emergentes Europa	27,0	19,7	22,2	24,1	24,5
América Latina e Caribe	20,0	20,1	20,6	20,4	19,8
Oriente Médio e Ásia Central	25,1	24,1	27,5	26,7	26,3
África Subsaariana	21,1	17,3	19,9	21,4	22,3
Brasil	18,7	19,0	18,8	17,9	16,4

Fonte: FMI, World Economic Outlook database: Abril/2024.

7 Conclusões

À guisa de conclusão gostaríamos de recuperar as linhas mestras da presente Nota Técnica:

- O país enfrenta um forte estrangulamento fiscal espelhado no engessamento sem precedentes do Orçamento Geral da União, fruto do crescimento exponencial das despesas obrigatórias; na ocorrência reiterada de déficits primários; no crescimento preocupante da relação dívida/PIB; e, no baixíssimo nível de investimento público.
- A restrição fiscal aguda compromete o horizonte de crescimento econômico do país ao inibir as alavancas que poderiam aumentar a produtividade da economia brasileira (educação de qualidade, capacidade de inovação via desenvolvimento científico-tecnológico e avanços na infraestrutura), além das necessárias melhorias em nosso ambiente de negócios (segurança jurídica e aprimoramento nos marcos e dinâmica regulatórios), apontando para um horizonte de superação da armadilha da renda média via um robusto e consistente processo de desenvolvimento sustentado.
- À parte do estrangulamento fiscal, as principais fontes potenciais de financiamento das ações públicas – o aumento da carga tributária e do endividamento – dão claros sinais de esgotamento.
- A questão fiscal, do ponto de vista federativo, tem experimentado uma profunda metamorfose nos últimos anos, sendo a situação de estados e municípios extremamente heterogênea. Nesse contexto, o Congresso Nacional aprovou medidas (LCP 212/2025 e EC 136/2025) que aliviam as finanças de estados e municípios.
- A União, detentora de situação fiscal delicada, já não lidera os investimentos públicos e não tem mais as condições futuras de permanecer no papel de provedora de soluções fiscais para estados e municípios.

À luz do que foi apresentado, é de se esperar, por um lado, um profundo ajuste fiscal no nível da União para a produção de superávits primários, estancamento do crescimento da

dívida pública, flexibilização da execução orçamentária e recuperação substancial da capacidade de investimento federal. Por outro, que a LC 212/2025 e a EC 136/2025 sejam pontos terminais de um ciclo onde o governo central socorria, em última instância, os entes subnacionais em suas dificuldades financeiras, e que representem um marco inaugural de um novo quadro de relações federativas no plano fiscal e orçamentário, marcado pela cooperação e pela responsabilidade fiscal.





-  /ifibrasil
-  @ifiBrasil
-  @ifibrasil
-  /company/ifibrasil
-  /ifibrasil
-  github.com/ifibrasil

ifi@senado.leg.br
61 3303 2875

