

DÍVIDA ESTADUAL

Uma avaliação sobre o limite do Senado Federal para a dívida pública estadual

O

Senado Federal fixou, em dezembro do ano passado, um limite para as dívidas estaduais e definiu as regras que devem ser observadas para seu cumprimento. Com base nos valores informados pelos próprios Estados e reunidos em estudo de técnicos da Secretaria do Tesouro Nacional, foram feitos exercícios sobre a evolução da Dívida Consolidada Líquida e da Receita Corrente Líquida de cinco unidades da Federação nos próximos 15 anos. Os resultados encontrados indicam que mesmo Estados que, em 2001, estavam acima do limite não deverão enfrentar grandes dificuldades para se enquadrar.

Em cumprimento ao artigo 52, inciso VI, da Constituição Federal, o Senado adotou, no dia 20 de dezembro de 2001, a Resolução nº 40, que definiu novos limites para as dívidas consolidadas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Para os Estados e o Distrito Federal (neste texto, doravante tratado como Estado), o Senado determinou que as respectivas Dívidas Consolidadas Líquidas, ao final do exercício de 2016, não poderão ultrapassar duas vezes o valor de suas Receitas Correntes Líquidas (Art. 3º, inciso I). Grosseiramente, esse multiplicador indica que, para valores constantes de receita e de dívida, se os recursos arrecadados tivessem como única destinação a amortização da dívida pública, esta deveria ser liquidada em, no máximo, dois anos.

A decisão de estabelecer um limite a ser cumprido somente em 15 anos não significa, contudo, que os entes da Federação terão liberdade para, nesse período, endividarem-se em excesso. Muito ao contrário, o Senado determinou, na mesma Resolução, que o Estado que, ao final de 2001, apresentou excesso em relação a este limite, deverá reduzi-lo numa proporção de, no mínimo, 1/15 ao ano, de modo a chegar, em 2016, à proporção máxima de 2,0 entre Dívida e Receita (Art. 4º, inciso I). Caso a redução estipulada para cada ano não seja alcançada, o ente da Federação ficará impedido de contratar operações de crédito,

exceto as previstas nos Programas de Ajuste Fiscal dos Estados, até que o nível que lhe tiver sido atribuído seja atingido (Art. 5º).

Já aqueles Estados que, em dezembro de 2001, apresentaram um índice inferior a 2,0 poderão elevá-lo até aquele teto, respeitadas, naturalmente, as normas que regulam a contratação de operações de crédito. O mesmo se aplica aos entes que, embora com excesso em 2001, conseguirem eliminá-lo antes do prazo-limite (Art. 4º, inciso IV). Entretanto, se o limite vier a ser ultrapassado, o excedente deverá ser anulado, não em 15 anos ou pelo período que restar até lá, mas em apenas três quadrimestres. Isto porque, numa situação como esta, prevalece a regra estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal que, em seu artigo 31, estabelece que pelo menos 25% do excedente deve ser eliminado no primeiro quadrimestre subsequente. Além disso, e objetivando a regularização, o ente que tiver incorrido no excesso ficará impedido de realizar novas operações de crédito, exceto as que tenham por finalidade o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária e, ainda, terá de gerar resultado primário necessário à recondução da dívida ao seu limite.

A questão que se coloca, então, é verificar se esse limite foi adequadamente estabelecido, ou seja, se não é nem demasiadamente frouxo a ponto de estimular o endivida-

mento excessivo, que acaba comprometendo parcelas crescentes da receita com o serviço da dívida, nem muito apertado de modo a entrar o crédito saudável, necessário para financiar os investimentos que dão sustentação ao crescimento das economias estaduais.

Mas, antes de tratar do limite em si, é importante reproduzir os principais conceitos utilizados na Resolução nº 40 do Senado, que são, aliás, transcritos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim é que encontramos naquele normativo as seguintes definições:

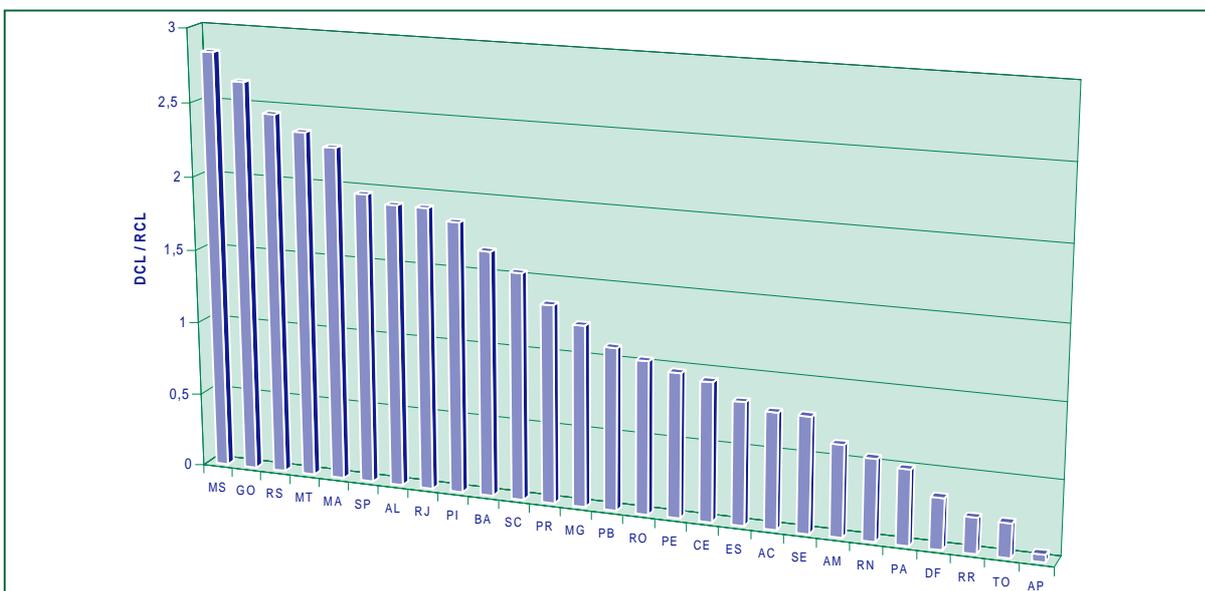
- a) **Dívida Pública Consolidada:** *montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do Estado (in casu), inclusive as decorrentes de emissão de títulos, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, e das operações de crédito que, embora de prazo inferior a 12 meses, tenham constado como receitas no orçamento (Art. 1º, § 1º, inciso III);*
- b) **Dívida Consolidada Líquida:** *dívida pública consolidada, deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros (Art. 1º, § 1º, inciso V);*
- c) **Receita Corrente Líquida:** *somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras*

receitas também correntes, deduzidas as parcelas entregues pelos Estados aos Municípios por determinação constitucional e, ainda, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira entre os regimes de previdência social, de que trata o Art. 201, § 9º, da Constituição Federal (Art. 2º, incisos I e II).

Isto feito, cabe agora uma primeira avaliação sobre como se encontrava a Dívida Consolidada Líquida dos 26 Estados e do Distrito Federal no final do exercício de 2001, tendo como parâmetro o limite estabelecido pelo Senado. Para isso, valemo-nos de um levantamento realizado pelos servidores da Secretaria do Tesouro Nacional, Edson Ronaldo do Nascimento e José Carlos Gerardo, divulgado no trabalho intitulado “Dois Anos da Lei de Responsabilidade Fiscal”, disponível na página da STN na Internet (www.stn.fazenda.gov.br) e, também, no site Banco Federativo, mantido pelo BNDES (www.federativo.bndes.gov.br).

Utilizando como fonte os Relatórios de Gestão Fiscal do 3º Quadrimestre de 2001, produzidos pelos próprios Estados, os autores mostram que o somatório das dívidas estaduais alcançou R\$ 199,4 bilhões, valor que é 1,61 vez maior que o montante da receita corrente líquida auferida pelo conjunto dos Estados. Apenas cinco deles registraram, ao final daquele exercício, uma relação acima de 2,0. Os números podem ser encontrados na tabela (página 6) e, graficamente, a situação se apresentava como ilustrado no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Estados e Distrito Federal
Relação Dívida Consolidada Líquida/Receita Corrente Líquida – Posição em 2001



Pode-se observar que, à primeira vista, as relações individuais não guardam correspondência com os tamanhos das economias estaduais, pois Estados de menor arrecadação situam-se nos dois extremos do gráfico, enquanto que unidades de maior porte tendem a se situar em sua parte central. Entretanto, se introduzirmos as variáveis que compõem a relação, poderemos visualizar que, salvo os Estados que ultrapassaram o limite em 2001, as unidades de menor porte eram relativamente pouco endividadas. O Gráfico 2, construído em escala logarítmica, mostra uma forte concentração de Estados com receita elevada próximos à reta que marca o limite de endividamento.

Com efeito, dentre os onze Estados de maior arrecadação (arbitrariamente classificados como os que apresentavam RCL superior a R\$ 3 bilhões), somente um mostrava uma dívida suficientemente baixa (DCL inferior a R\$ 3 bilhões) para situá-lo distante da retalimite e próximo dos índices de endividamento registrados pela maioria dos Estados de menor receita. Considerando-se que esse ente da Federação é, na verdade, o Distrito Federal, que possui características bastante distintas das de um Estado, pode-se afirmar que os Estados de maior densidade econômica do país encontravam-se, em 2001, próximos do limite de endividamento (nove) ou acima dele (um). É importante ressaltar que esta constatação não conduz, necessariamente, à conclusão de que a política fiscal desses estados terá de ser restritiva da atividade econômica.

Isto fica mais claro se analisarmos a situação dos cinco Estados em situação mais desfa-

vorável de dívida e que terão de cumprir uma trajetória de redução até 2016 por se encontrarem acima do limite de endividamento. Vale a pena estimar o esforço que cada um deverá realizar para se ajustar ao que determina a Resolução nº 40, do Senado Federal, esforço esse que pode se traduzir por um aumento da Receita Corrente Líquida, por uma redução da Dívida Consolidada Líquida ou por ambos os movimentos. Qualquer que seja a política a ser perseguida, o curso dessa trajetória pode ser calculado, como se demonstra a seguir.

Admitindo-se que:

D_i seja a Dívida no ano i ;

R_i a Receita no ano i ;

T_i a razão D_i/R_i (que deve ser menor ou igual a 2 ao final de 15 anos);

T_0 a razão inicial D_0/R_0 ;

E_i o excesso do ano i ; e

E_0 o excesso inicial,

Tem-se que:

(1) $T_0 = 2 + E_0$, no ano zero

(2) $T_1 \leq 2 + E_0 - E_0/15$, no primeiro ano

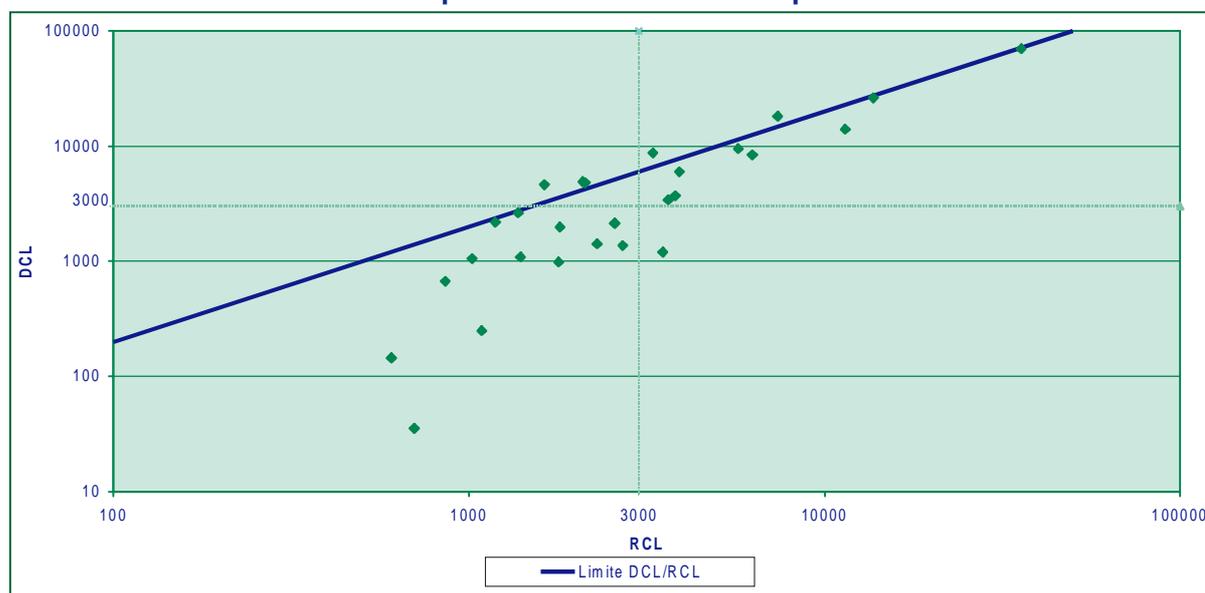
(3) $T_i \leq 2 + E_0 - iE_0/15$, no ano i

Como $E_0 = (D_0/R_0) - 2$ e $T_i = D_i/R_i$, e substituindo em (3) e simplificando, tem-se:

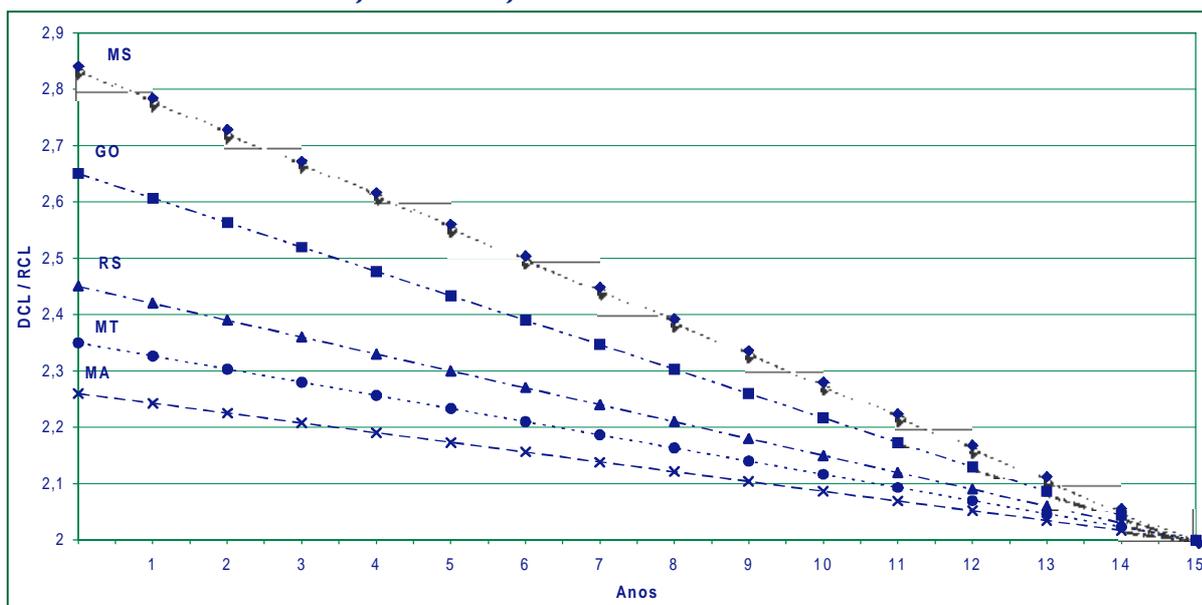
$$(4) \quad D_i/R_i \leq (D_0/R_0) - (D_0/R_0) \cdot i/15 + 2i/15$$

A aplicação dessa fórmula às relações apresentadas em 2001 pelos Estados do Mato Grosso do Sul, Goiás, Rio Grande do Sul, Mato Grosso e Maranhão permite construir a trajetória de convergência de cada um na direção do limite máximo permitido para 2016, com a identificação das relações que não poderão

Gráfico 2 – Estados e Distrito Federal
Dívida Consolidada Líquida e Receita Corrente Líquida – Exercício 2001



**Gráfico 3 – Estados com Excesso de Endividamento
Trajetória de Ajustamento ao Limite da Dívida**



ser ultrapassadas em cada ano. Os resultados são apresentados no Gráfico 3.

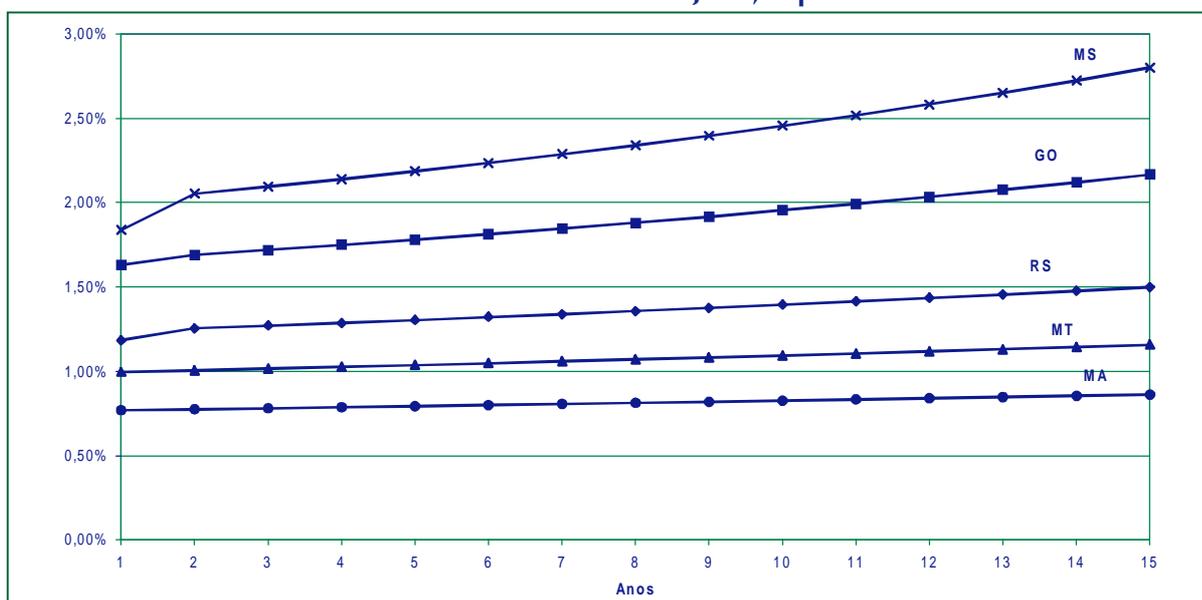
Não é difícil perceber que o Estado do Mato Grosso do Sul, por ter como ponto de partida uma posição mais alta no eixo vertical que marca as relações entre dívida e receita, deve se aproximar do ponto mínimo a uma velocidade maior que os demais, velocidade esta medida pela inclinação negativa da reta.

Como tivemos oportunidade de apontar anteriormente, a trajetória delineada acima pode resultar de diferentes estratégias de po-

lítica econômica e fiscal, que combinem movimentos para cima ou para baixo da receita e do estoque da dívida. É possível, entretanto, obter maior clareza sobre o esforço necessário para o ajuste se utilizarmos algum exercício de abstração. Assim, se adotarmos a hipótese de que o estoque da dívida consolidada líquida de cada um dos cinco Estados, observado em 2001, permanecerá constante ao longo dos 15 anos seguintes, é possível calcular qual deverá ser a taxa anual de crescimento da receita corrente líquida necessária para conduzir cada um deles ao limite de 2,0 no final do período. O Gráfico 4 mostra o resultado obtido.

Gráfico 4 – Estados com Excesso de Endividamento

Taxa Anual de Crescimento da Receita Necessária ao Ajuste, Supondo Valor da Dívida Constante



Os números mostram que, supondo a estabilidade da dívida, o aumento da receita corrente líquida deve ser crescente a cada ano, mas as taxas encontradas são indicativas de que o esforço de arrecadação pode ser realizado sem acarretar grandes sacrifícios para o contribuinte: elas variam de um mínimo de 0,77% no primeiro ano para o Estado do Maranhão a um máximo de 2,78% no último ano para o Estado do Mato Grosso do Sul. Claro está que num quadro de decréscimo da dívida, o aumento da receita poderia ser naturalmente menor.

Esta última consideração nos remete à análise sobre como deveria se comportar a dívida, numa situação em que o esforço fiscal não pode mais se concentrar no aumento da arrecadação, devido a um eventual esgotamento da capacidade contributiva da sociedade. Nesse caso, a rigidez para cima da receita deve ser compensada por uma redução da dívida, propiciada pela geração de resultados primários positivos via diminuição dos gastos públicos, o que, por seu turno, pode ser conseguido com a combinação de diferentes iniciativas, como a suspensão de programas não prioritários, a eliminação de desperdícios e a racionalização de atividades.

Valendo-nos, mais uma vez, dos números encontrados para os cinco estados que, em 2001, mostravam uma relação entre dívida e

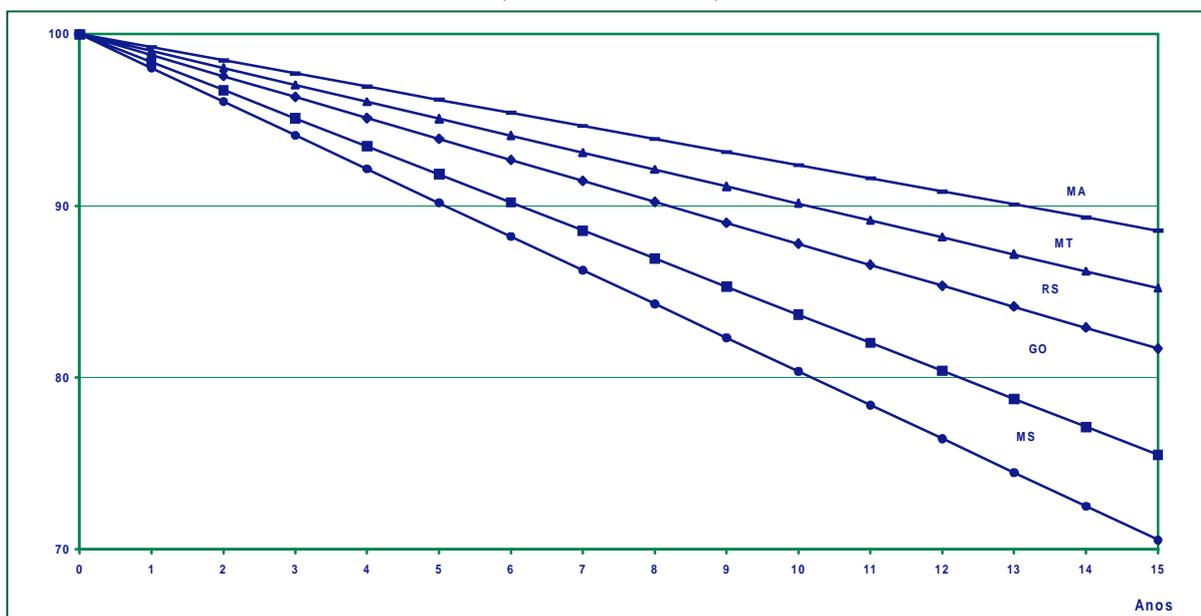
receita superior a 2,0, identificamos uma trajetória de redução da dívida ao longo dos anos como exibida no Gráfico 5.

O gráfico evidencia que o Estado do Mato Grosso do Sul seria obrigado a realizar o ajuste mais severo, resultando na redução de sua dívida líquida em algo próximo a 30% ao final do período de 15 anos. Em situação mais confortável encontra-se o Estado do Maranhão, cuja dívida precisaria diminuir em pouco mais de 10%.

Visto o problema sob outra ótica, caso fosse possível repetir, nos anos à frente, os números apresentados por esses cinco estados no exercício de 2001, não lhes seria difícil, à exceção do Rio Grande do Sul, extinguir suas dívidas utilizando exclusivamente os superávits primários produzidos. Como se depreende dos valores apresentados na tabela, isso se daria em 12,3 anos em Goiás, 16 anos no Mato Grosso, 17,6 anos no Mato Grosso do Sul e 18,8 anos no Maranhão. Já no Rio Grande do Sul, seria necessário que o superávit primário de 2001 se repetisse por 39 anos para liquidar a dívida consolidada líquida, ao nível registrado neste último exercício.

Ao concluir, não é demais enfatizar o caráter eminentemente teórico com que se revestem as projeções aqui delineadas. Na rea-

Gráfico 5 – Estados com Excesso de Endividamento
Trajetória de Redução da Dívida Necessária ao Ajuste, Supondo Valor da Receita Constante
 (Base: 2001=100)



lidade, praticamente todos os Estados firmaram, com base na Lei Federal nº 9.496/97, acordos de refinanciamento de dívidas com a União, os quais estabelecem metas e condições para seu cumprimento substancialmente distintas das previstas na Resolução nº 40, do Senado Federal.

Isto absolutamente não invalida os exercícios aqui apresentados, que se propuseram a aferir a adequação dos parâmetros fixados pelo Senado. E os resultados obtidos indicam que sua observância não representa obstáculo ao desenvolvimento das economias daqueles entes da Federação.

Situação Fiscal dos Estados em 2001

R\$ mil

Estado	Discriminação	A - Dívida Consolidada Líquida	B - Receita Corrente Líquida	A/B	Resultado Primário
Acre		670.317	857.387	0,78	100.382
Alagoas		2.628.363	1.375.355	1,91	-48.100
Amazonas		1.409.551	2.288.852	0,62	-24.883
Amapá		35.232	701.103	0,05	131.248
Bahia		9.477.167	5.715.509	1,66	170.920
Ceará		3.401.786	3.628.077	0,94	329.597
Distrito Federal		1.200.158	3.500.542	0,34	250.101
Espírito Santo		2.123.028	2.565.412	0,83	870.972
Goiás		8.701.059	3.284.442	2,65	707.066
Maranhão		4.792.736	2.121.935	2,26	254.146
Mato Grosso		4.902.981	2.088.871	2,35	306.241
Mato Grosso do Sul		4.614.251	1.627.510	2,84	261.706
Minas Gerais		14.001.415	11.423.134	1,23	270.555
Pará		1.363.495	2.706.265	0,50	123.847
Paraíba		1.977.969	1.801.118	1,10	179.064
Paraná		8.395.766	6.260.845	1,34	587.934
Pernambuco		3.704.094	3.803.157	0,97	-442.281
Piauí		2.172.771	1.185.252	1,83	182.395
Rio de Janeiro		26.159.211	13.705.699	1,91	1.034.996
Rio Grande do Norte		984.289	1.784.766	0,55	130.529
Rio Grande do Sul		18.089.149	7.378.394	2,45	455.044
Rondônia		1.052.611	1.019.614	1,03	220.910
Roraima		144.204	604.774	0,24	99.750
Santa Catarina		5.989.549	3.904.463	1,53	720.275
São Paulo		70.109.969	35.683.659	1,96	1.606.756
Sergipe		1.086.809	1.395.943	0,78	117.597
Tocantins		248.221	1.084.743	0,23	161.138
SOMA		199.436.151	123.496.821	1,61	8.757.905

Fonte: "Dois Anos da Lei de Responsabilidade Fiscal", de Edson Ronaldo Nascimento e José Carlos Gerardo, disponível em www.federativo.bndes.gov.br