



THE DYNAMICS OF ALAGOAS'S PUBLIC DEBT AFTER THE FEDERATIVE PACT

A DINÂMICA DA DÍVIDA PÚBLICA ALAGOANA APÓS O PACTO FEDERATIVO

SILVA, Luciana Caetano da⁽¹⁾; SANTOS, Victor Thiago Farias⁽²⁾

⁽¹⁾ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5100-4405>; Universidade Federal de Alagoas, docente e pesquisadora líder do Grupo de Pesquisa Dimensões e Dinâmica do Mundo do Trabalho (GDIMT), BRAZIL. E-mail: luciana.silva@feac.ufal.br.

⁽²⁾ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1415-4193>; Assessor Especial da Secretaria de Estado da Fazenda de Alagoas, BRAZIL. E-mail: vtfarias@sefaz.al.gov.br.

O conteúdo expresso neste artigo é de inteira responsabilidade dos/as seus/as autores/as.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the dynamics of alagoas public debt in the period 1997-2020, considering the effort to comply with contractual clauses in the face of low fiscal collection capacity and clearly fragile social and economic structures. The starting point is the federative pact signed in the 1990s, under the protection of Law No. 9,496/97 and, later, complementary laws 148/2014 and 156/2016. The research is based on data provided by the State Department of Finance of Alagoas (SEFAZ), database of the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) and specific bibliographic research. The objective is, in the light of a critical analysis, to unveil the public indebtedness of Alagoas, submerged in long-term contracts, updated by inflationary indices, interest rates and exchange rate variations, throughout the analyzed period. It is concluded that, despite the laws favorable to the conditions of amortization of public debt of Alagoas, the State did not revert these advantages in favor of advances in social or economic indicators, on the contrary, it held new debt contracts, so that the debt stock, in 2020 (R\$ 9.6 billion at current prices), was only 11% lower than the stock of 2016 (R\$ 10.8 billion, 2020, updated by the Broad Consumer Price Index (IPCA)).

RESUMO

Este artigo se propõe analisar a dinâmica da dívida pública alagoana, no período 1997-2020, considerando o esforço para cumprimento de cláusulas contratuais frente à baixa capacidade de arrecadação fiscal e estruturas social e econômica claramente frágeis. O ponto de partida é o pacto federativo firmado nos anos 1990, sob o amparo da Lei nº 9.496/97 e, posteriormente, das Leis Complementares 148/2014 e 156/2016. A pesquisa está assentada em dados disponibilizados pela Secretaria de Estado da Fazenda de Alagoas (SEFAZ), banco de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pesquisa bibliográfica específica. O objetivo é, à luz de uma análise crítica, descortinar o endividamento público de Alagoas, submerso em contratos de longo prazo, atualizados por índices inflacionários, taxas de juros e variações cambiais, ao longo do período analisado. Conclui-se que, a despeito das leis favoráveis às condições de amortização da dívida pública alagoana, o Estado não reverteu essas vantagens em prol de avanços dos indicadores sociais ou econômicos, ao contrário, realizou novos contratos de endividamento, de modo que o estoque da dívida, em 2020 (R\$ 9,6 bilhões a preços correntes), estava apenas 11% inferior ao estoque de 2016 (R\$ 10,8 bilhões, a preços de 2020, atualizado pelo Índice de Preço ao Consumidor Amplo - IPCA).

INFORMAÇÕES DO ARTIGO

Histórico do Artigo:

Recebido: 01/10/2021

Aceito: 23/12/2021

Publicação: 01/01/2022



Keywords:

State indebtedness, Economic development, Fiscal adjustment, Alagoas.

Palavras-Chave:

Endividamento estatal, Desenvolvimento econômico, Ajuste fiscal, Alagoas.

Introdução

Este trabalho se propõe a problematizar o endividamento público do Estado de Alagoas, tomando como ponto de partida o pacto federativo celebrado nos anos 1990 e as repactuações que se seguiram até 2020. Em 1997, o governo federal publicou a Lei nº 9.496/97, possibilitando à União assumir a dívida pública mobiliária dos entes federativos, com vistas a reestruturação e ajuste fiscal, ao mesmo tempo que confiscava sua autonomia para contratação de novas dívidas, desde então, submetidas à apreciação e aprovação da União.

O referido pacto possibilitou o reescalonamento da dívida mobiliária por trinta anos com prolongamento por mais vinte, a partir de lei complementar (Lei Complementar nº 148/2014 e Lei Complementar nº156/2016). O desafio aqui assumido é investigar a evolução da dívida pública do Estado de Alagoas, entre 1997 e 2020, a partir dos serviços e estoque da dívida, registrando os novos contratos celebrados, instrumentos de regulação e respectivos credores (União e instituições financeiras nacionais e estrangeiras.)

O endividamento é identificado como uma saída pragmática às unidades federativas com baixa capacidade de arrecadação fiscal e elevado déficit de infraestrutura física, produtiva e urbana, sobretudo, em momentos de crise. A promoção do desenvolvimento local exige a ousadia de se correr a riscos calculados, mas um erro de cálculo entre custo e benefício ou um desvio intencional dos recursos pode agravar as condições materiais de sobrevivência da população, sobre quem incide o ônus da dívida.

A partir da contribuição keynesiana, compreende-se que “(...) quando se produz um acréscimo no investimento agregado, a renda sobe num montante igual a ‘k’ vezes o acréscimo do investimento” (KEYNES, p. 101, 1982). A isso, Keynes denominou multiplicador do gasto. Dito de outro modo, a cada acréscimo de investimento líquido, dado um certo nível da propensão marginal a consumir, a renda agregada e o emprego tendem a apresentar um crescimento proporcionalmente mais elevado, criando uma tendência ascendente do Produto Interno Bruto (PIB). Por essa perspectiva, assumir um volume de gasto superior à arrecadação fiscal, apropriando-se da poupança privada, pode ser uma solução para a superação da crise de demanda agregada. Essa operação perde eficácia se a alocação dos recursos resultar em maior concentração de renda, dada a influência negativa sobre a propensão marginal a consumir.

A relação parasitária entre o Estado de Alagoas e o setor sucroalcooleiro foi, em grande medida, responsável pelo colapso das finanças públicas estaduais, nos anos 1990, podendo ser detalhada em três etapas: i. empréstimos concedidos pelo Banco do Estado de Alagoas (Produban) às empresas do setor, sem retorno ao erário público sob a forma de amortização e juros; ii. calote na Companhia de Energia Elétrica do Estado de Alagoas (CEAL), tornando-a

deficitária e distribuindo parte do ônus da inadimplência entre pequenos consumidores, além de comprometer a capacidade de investimento da estatal; iii. renúncia fiscal, compensada por novos contratos de endividamento para fins de ajuste fiscal, caracterizando a inversão da função distributiva do setor público.

O calote ao Estado colapsou as finanças públicas, resultou na transferência do Produban à União, impediu o governo do Estado de honrar os compromissos com folha pagamento dos servidores públicos estaduais e resultou na queda do governador Divaldo Suruagy, em 1997¹.

A metodologia de pesquisa está assentada na consulta a dados abertos da Secretaria de Estado da Fazenda de Alagoas (SEFAZ/AL), na análise de dados estatísticos do IBGE, em referenciais teóricos específicos e no conjunto de leis que regulamentam a dívida mobiliária dos entes federativos, desde os anos 1990. No conjunto de documentos fornecidos pela SEFAZ, relatórios de gestão fiscal, de execução orçamentária e de contratos firmados entre o Estado de Alagoas e seus credores.

O artigo está estruturado em três seções, além desta apresentação e das considerações finais: a primeira faz um resgate da crise das finanças públicas do Estado de Alagoas, nas décadas de 1980 e 1990, quando ultrapassou a fronteira do equilíbrio fiscal, analisando os impactos sobre o grau de endividamento, majoritariamente, com a União; a segunda aborda a evolução da dívida pública em Alagoas, através do estoque e dos encargos da dívida, do registro dos novos contratos e do conjunto de leis que regem as relações contratuais de endividamento público; por fim, a terceira faz uma análise crítica dos efeitos do endividamento público sobre o desenvolvimento local. O objetivo, portanto, é problematizar o endividamento público, partindo do princípio de que o erro ou acerto está na gestão da dívida.

A pavimentação do desequilíbrio fiscal em Alagoas

Frente à dificuldade de acesso a registros digitalizados da dívida pública do Estado de Alagoas anterior à década de 1990, optou-se pelo tratamento desses dados a partir de 1997, sem perder de vista registros encontrados na literatura local, reveladores das relações entre o Estado e o poder econômico de maior força política local, contribuindo com a compreensão dos mecanismos de pavimentação do desequilíbrio fiscal.

Segundo Cícero Pércles, o setor sucroalcooleiro foi o pivô da crise econômica alagoana (CARVALHO, 2009), assentada nas benesses concedidas pelos gestores públicos às empresas do setor. Em disputas eleitorais, o poder executivo e boa parte das cadeiras do poder legislativo

¹ Para ver mais, consultar Queda do governador Divaldo Suruagy em 1997 – História de Alagoas (historiadealagoas.com.br). Acesso em 04/08/2021.

foram ocupados por representantes dessa oligarquia estéril, concentradora de terra e exploradora da força de trabalho. Lúcio Verçoza, em pesquisa realizada com trabalhadores da indústria sucroalcooleira de Alagoas, revela que o Ministério Público do Trabalho identificou diversas situações de trabalho escravo, de modo que, em 2008, ¼ dos trabalhadores brasileiros libertos da agroindústria canavieira em condições análogas à escravidão estavam trabalhando nas usinas de Alagoas, 656 de um total de 2.553 em todo o país (VERÇOZA, 2018).

A soma de renúncia fiscal, perdão de dívida e liberação de empréstimos não quitados resultou na transferência de riqueza a essa elite empresarial a um elevado custo social. Alagoas está entre os três entes federativos com menor renda média do trabalho e maior taxa de pobreza. As usinas registraram inadimplência junto à CEAL, em 1996, na ordem de R\$ 40 milhões, a preços correntes. Atualizados pelo IGP-DI(FGV) de junho/2021, corresponderia a R\$ 316,5 milhões. “(...) Um acordo fiscal assinado, em 1989, entre o Governo do Estado e as indústrias do açúcar, transferiu para estas, durante oito anos de vigência, aproximadamente R\$ 800 milhões, segundo cálculos da Secretaria da Fazenda” (LIMA, 1998 apud CARVALHO, p. 53, 2009). Atualizados aos preços de jun/2021 pelo IGP-DI, tem-se R\$ 1,4 bilhão. Por fim, a inadimplência de R\$ 76 milhões do setor sucroalcooleiro junto ao PRODUBAN, em 1996, atualizada pelo mesmo índice, daria a bagatela de R\$ 601,3 milhões. Ao todo, R\$ 2,32 bilhões, limitados a acordos e contratos anteriores a 1997. A sangria segue até os dias atuais.

A dinâmica da Dívida Consolidada do Estado de Alagoas foi largamente influenciada por dois acordos assinados pelo ex-governador Fernando Collor de Mello, em julho de 1988 e em abril de 1989, beneficiando 31 usinas açucareiras com direito à isenção fiscal e reembolso dos impostos pagos sobre a cana plantada em propriedades dos usineiros (LIMA, 1998).

Após decisão do Supremo Tribunal Federal alegando ilegalidade na cobrança de ICMS sobre a cana plantada nas propriedades dos usineiros, estes entraram com ação processual, reivindicando ressarcimento pelo pagamento em anos anteriores. Fernando Collor antecipou-se à decisão judicial e pactuou com os empresários a restituição. Os dois acordos envolvendo 19 usinas em 1988 e 12 em 1989 resultaram na devolução de R\$ 2,26 bilhões, uma sangria aos cofres públicos em benefício do setor largamente favorecido na história político-econômica do Estado de Alagoas.

A renúncia fiscal, somada ao perdão de dívida e à inadimplência nas faturas referentes ao consumo de energia elétrica, explicam, em grande medida, a brutal concentração de renda e o elevado percentual de pessoas abaixo da linha da pobreza. A história revela que o atraso socioeconômico do Estado de Alagoas não é obra do acaso, mas um projeto arquitetado para manutenção do status quo, amparado por privilégios concedidos às empresas do cartel da cana, às custas dos que dependem do trabalho assalariado para sobreviver.

As consequências do sequestro do Estado para atender aos interesses do cartel da cana são: queda da receita fiscal e realização de empréstimos para honrar compromissos contratuais e constitucionais. Em 1998, a composição da dívida com a União alcançou 92,87% da dívida total de Alagoas, composta pelos refinanciamentos amparados pelas leis 7.976/89, 8.727/93 e 9.496/97. Atualmente, em função de novos contratos com instituições financeiras, a dívida com a União corresponde a apenas 65,9% do estoque total.

Com 79,19% da dívida consolidada concentrada na categoria dívida interna, Alagoas registra: i. as dívidas incorporadas mediante a Lei 8.727/93 - correspondem a contratos com a União para a consolidação e o reescalonamento de dívidas internas dos Estados, possibilitando o refinanciamento de saldos devedores existentes em 30/06/1993. Essas dívidas referem-se à carteira de crédito imobiliário do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado de Alagoas – IPASEAL e da Companhia de Habitação Popular de Alagoas – COHAB; ii. repactuação de dívidas incorporadas pela União mediante a Lei 9.496/97 que instituiu o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados.

A dívida interna contraída com instituições financeiras tem como credores: Caixa Econômica Federal (5,87%), Banco do Brasil (4,72%), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (1,56%) e a Receita Federal do Brasil (1,13%). Até dez/2020, a dívida externa correspondia a 20,8% da dívida total do Estado, tendo como credores: Banco Interamericano de Desenvolvimento (11,71%), Banco internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (9%) e Banco de Desenvolvimento da América Latina (0,11%) (SEFAZ, 2020).

Em 1997, o Estado registrou estoque da dívida pública correspondente a R\$ 1,12 bilhão, a preços correntes. Corrigidos pelo IGP-DI (FGV) de jun/2021, R\$ 8,23 bilhões. A partir do pacto com a União amparado na Lei 9.496/97, estados e municípios só poderiam contrair novas dívidas com aprovação da União.

O desafio de uma boa gestão da dívida está na alocação dos recursos, capaz de assegurar retorno suficiente para cobrir amortização e juros, sem recorrer a novos empréstimos. Ainda assim, outros desafios podem ser enfrentados: i. desvalorização cambial, para contratos em moeda estrangeira; ii. elevação da taxa de juros, para contratos de longo prazo, com taxa pós-fixada; e iii. recessão econômica, cujo resultado pode ser redução de receita fiscal, colocando em risco o superávit primário. Contrair dívida, portanto, implica monitorar e administrar um grande conjunto de variáveis. Fazê-lo para promoção política, mesmo nos casos de obras de infraestrutura, resulta em enorme sacrifício aos contribuintes, inclusive, as gerações futuras.

A evolução da dívida após o pacto federativo

O Brasil enfrentava, na década de 1980, um escasseamento do crédito internacional e elevação do custo da dívida externa, provocado por elevação dos juros internacionais e desvalorização cambial. Com a competência tributária concentrada na União, os estados subnacionais não dispunham de autonomia para expansão da receita fiscal, o que também contribuiu com a deterioração das finanças públicas estaduais (LOPREATO, 2002). A onda de privatização de monopólios estatais nos anos 1990 foi outro fator de agravamento das finanças públicas dos entes subnacionais. A dívida bruta de Alagoas atingiu 33,61% do PIB em 1998.

A deterioração das finanças públicas enfrentada por estados e municípios culminou com expansão do grau de endividamento e criação da Lei nº 9.496/97, criando o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados, cujo propósito foi dar à União condição de intervir junto a Estados e Distrito Federal, com vistas à recuperação das finanças públicas dos entes federativos e da economia nacional.

A União emitiu Letras Financeiras do Tesouro (LFT) para assumir as dívidas dos estados e do Distrito Federal, contratando empréstimos com emissão de títulos públicos federais, pagos pela União com correção mensal pelo Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC). Os valores pagos à União referentes aos refinanciamentos eram corrigidos pelo Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI) + 7,5% a.a., com refinanciamento em até 30 anos (STN, 2015).

Em 2000, foi criada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), base de apoio do tripé neoliberal, com o propósito de frear o gasto público dissociado de fontes previstas de financiamento e estabelecendo limites para algumas categorias de gasto, a exemplo de despesa com pessoal. Na prática, apenas os estados subnacionais tiveram suas dívidas sob controle, dada a perda de autonomia para realizar novos empréstimos. A União, por sua vez, seguiu elevando sua dívida sem obstáculos, alcançando 76,5% do PIB ao final de 2002, 51,1% em 2013 e 90,6% em 2020²(dívida bruta).

As leis complementares 148/2014 e 156/2016 trouxeram uma nova perspectiva aos entes federativos, alterando as condições de refinanciamento com a União. A dívida amparada pela Lei 9.496/97 possuía prazo de pagamento de 30 anos a taxas de juros que variavam de 6% a 9% ao ano. A atualização monetária dessa dívida era realizada com base no IGP-DI e havia um limite de comprometimento da receita líquida real (RLR) fixado entre 11,5% e 15%, a depender do contrato.

² Ver mais em: Dívida pública bate 90% do PIB, o que isso significa? (boletimeconomico.com.br). Acesso em 21/07/2021.

Sob pressão de Estados e Municípios, o governo federal publicou a Lei Complementar nº 148/2014 que dispõe sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, alterando o índice de correção dos débitos e possibilitando redução da dívida. Os novos contratos com o governo federal passaram a ser celebrados com juros limitados a 4%a.a. e atualização monetária com base no IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo.

Em 28 de dezembro de 2016, foi sancionada a Lei Complementar nº 156/2016, que estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal, além de medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal, alterando a Lei Complementar nº 148/2014. A mudança favoreceu os entes federativos, redefinindo os termos de renegociação de suas dívidas junto à União, permitindo um aditivo com prazo adicional de 20 anos, descontos nas parcelas até julho de 2018 e alteração na forma de pagamento, não mais limitada a um percentual sobre a RLR, passando a ser paga por meio tabela Price (STN, 2019).

As LC nº 148 e nº156 possibilitaram redução do estoque e do serviço da dívida em relação à Receita Corrente Líquida (RCL), gerando perspectiva para realização de novos contratos de endividamento. A evolução da dívida alagoana revela expressiva redução nos desembolsos a título de amortização e juros a partir de 2016, resultando em menor comprometimento da Receita Corrente Líquida, que passou de 13% para 5,7% da RCL entre 2015 e 2016, seguida por redução do saldo devedor (tabela 1).

Tabela 1. Comprometimento da RCL com serviços da dívida e dívida consolidada, em valores correntes, Alagoas, 2002 a 2020, R\$ mil.

Ano	Receita Corrente Líquida (RCL)	Serviço da dívida	Serviço da dívida/RCL	Dívida Consolidada	Dívida Consolidada Líquida - DCL	(DC/RCL) - 1	(DCL/RCL) - 1
2002	1.477.875,00	377.351,00	25,53%	4.074.129,00	3.372.025,00	175,67%	128,17%
2003	1.619.014,80	245.371,00	15,16%	4.496.566,00	4.482.230,00	177,73%	176,85%
2004	1.918.255,00	272.113,00	14,19%	5.081.916,00	5.072.920,00	164,92%	164,45%
2005	2.442.958,51	376.059,61	15,39%	5.509.984,56	5.487.783,13	125,55%	124,64%
2006	2.674.901,79	349.593,00	13,07%	5.927.277,08	5.927.277,08	121,59%	121,59%
2007	3.105.363,09	477.866,88	15,39%	6.218.122,70	6.218.122,70	100,24%	100,24%
2008	3.528.416,35	497.125,16	14,09%	6.955.421,59	6.955.421,59	97,13%	97,13%
2009	3.597.964,98	647.194,83	17,99%	6.845.522,22	6.509.555,51	90,26%	80,92%
2010	4.205.565,04	574.042,73	13,65%	7.525.491,92	6.798.649,03	78,94%	61,66%
2011	4.801.098,99	683.106,95	14,23%	7.830.583,04	7.099.746,95	63,10%	47,88%
2012	5.051.891,18	767.245,77	15,19%	8.178.422,54	7.599.502,57	61,89%	50,43%
2013	5.465.256,41	691.254,15	12,65%	9.035.401,99	7.998.416,50	65,32%	46,35%
2014	5.969.712,77	684.465,85	11,47%	10.219.132,62	9.540.213,51	71,18%	59,81%
2015	6.328.523,89	824.802,49	13,03%	11.252.027,86	10.555.304,80	77,80%	66,79%
2016	7.646.527,44	432.732,57	5,66%	9.223.989,75	7.863.514,90	20,63%	2,84%
2017	7.348.618,78	469.559,12	6,39%	8.854.367,29	7.000.340,86	20,49%	-4,74%
2018	7.962.976,44	639.567,68	8,03%	8.671.048,81	6.816.346,13	8,89%	-14,40%
2019	8.559.007,20	601.476,31	7,03%	8.806.971,45	6.477.034,73	2,90%	-24,32%
2020	10.052.836,94	325.920,11	3,24%	9.552.764,03	5.813.489,67	-4,97%	-42,17%

Fonte: Dados da Gerência de Acompanhamento da Dívida Pública do Estado de Alagoas, (SETE, SEFAZ, 2020). Elaboração dos autores.

A razão entre Serviço da Dívida (amortização + juros) e Receita Corrente Líquida (SD/RCL), sempre acima de 11% até 2015, caiu para 5,66% em 2016, mantendo-se relativamente baixa nos anos seguintes. A Dívida Consolidada, 175,67% acima da Receita Corrente Líquida em 2002, permanece elevada nos anos seguintes, mas recuando até chegar a 97% da RCL em 2008, 71% em 2014, 20,5% em 2016 e 2,9% em 2019. A Dívida Consolidada Líquida percorreu trajetória semelhante, ficando 128,17% acima da RCL em 2002, caindo para 2,84% em 2016 e, pela primeira vez, ficando abaixo da RCL em 2017 (tabela 1).

O ano de 2020 não é referência em razão de receitas atípicas transferidas pela União e descontos fora do padrão em função da pandemia Covid-19, além de receita extra decorrente do leilão da empresa de saneamento. A suspensão dos pagamentos para atenuar os efeitos da Covid-19 e o incremento de receitas atípicas resultaram na redução do comprometimento da RCL pelos serviços da dívida. As receitas atípicas referem-se à concessão das atividades da CASAL (Companhia de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário do Estado de Alagoas) ao setor privado, no valor de R\$ 613 milhões, somados a R\$ 949 milhões recebidos do Governo Federal para enfrentamento à Covid-19, totalizando um acréscimo de R\$ 1,5 bilhão à RCL. Por outro lado, houve um desconto nos serviços da dívida, transferindo o que não foi pago para o estoque da dívida.

Em tese, se o Estado está cumprindo o calendário de amortizações e encargos da dívida, é natural que a relação DCL/RCL diminua, no entanto, novos contratos foram firmados e seus efeitos só não são mais críticos graças às novas condições de refinanciamento possibilitadas pelas Leis 148/2014 e 156/2016.

A partir de 2014, constata-se uma evolução muito rápida da dívida externa cujo estoque chega a quase R\$ 2 bilhões em 2020, passando de inexpressivo 0,1% da dívida total em 2008 para 11,6% em 2014 e 21% em 2020. As operações internas, por sua vez, representam 79% da Dívida Consolidada, com 65,9% do estoque da dívida concentrado na União (tabela 2).

Tabela 2. Dívida Consolidada Bruta, Alagoas, anos selecionados (R\$ 1 milhão)

CATEGORIAS DE DÍVIDA	2002	%	2008	%	2014	%	2020	%
Reestruturação da Dívida de Estados e Municípios - União	4.074	100%	6.345	92,8%	7.441	72,8%	6.295	65,9%
Empréstimos Internos	-	-	-	-	776	7,6%	1.161	12,2%
Empréstimos Externos	-	-	6	0,1%	1.183	11,6%	1.988	20,8%
Parcelamento e Renegociação de Dívidas Previdenciárias	-	-	485	7,1%	303	3,0%	108	1,1%
Precatórios/Outras dívidas	0,02	-	-	-	516	5,0%	-	0,0%
Total Dívida Consolidada	4.074	100%	6.836	100%	10.219	100%	9.552	100%

Fonte: Dados da Gerência de Acompanhamento da Dívida Pública do Estado de Alagoas, (SETE, SEFAZ, 2020). Elaboração dos autores.

Para Lopreato (2015), é possível uma gestão madura da dívida pública através de políticas monetária e fiscal estáveis, acompanhadas por redução da taxa real de juros. Em 2012, a política de redução da taxa de juros proporcionou uma perspectiva de superação da alta inflação que estava presente na dinâmica da dívida pública e isso foi um marco importante para a gestão da dívida pública. No entanto, uma má gestão da dívida pode gerar instabilidade econômica à medida que coloca em risco a credibilidade do país e afugenta investimentos diretos e indiretos.

A dívida pública do Estado de Alagoas está distribuída entre 8 credores, conforme tabela 3, incluindo empréstimos, operações de reescalonamento, dívidas de precatório, renegociação de dívidas previdenciárias e reestruturação de dívida. A dívida mobiliária, referente a títulos públicos, foi quitada em setembro de 2012.

Tabela 3. Relação dos credores do Estado de Alagoas, dez/2020

CREDORES	VALORES	DEZ/2020 %
Governo Federal (Leis 9.496/97 e 8.727/93)	R\$ 6,30 bilhões	65,90%
BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento)	R\$ 1,11 bilhões	11,71%
BIRD (Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento)	R\$ 859 milhões	9,00%
CAF (Banco de Desenvolvimento da América Latina)	R\$ 10 milhões	0,11%
Caixa Econômica Federal	R\$ 560 milhões	5,87%
BNDES	R\$ 149 milhões	1,56%
BANCO DO BRASIL	R\$ 451 milhões	4,72%
INSS/RECEITA FEDERAL	R\$ 107 milhões	1,13%

Fonte: Dados da Gerência de Acompanhamento da Dívida Pública do Estado de Alagoas, (SETE, SEFAZ, 2020). Elaboração dos autores.

A despeito dos desembolsos mensais (R\$ 6,5 bilhões no período 2010 a 2020) a título de amortização e juros da dívida, o estoque da dívida segue crescendo. A Dívida Consolidada Bruta (DC) saltou de R\$ 7,5 bilhões em 2010 para R\$ 9,5 bilhões em dezembro de 2020 (SEFAZ-AL), representando 94% da Receita Corrente Líquida (RCL), efeito de novos empréstimos, assim como dos juros acumulados no longo prazo.

A evolução do estoque total da dívida bruta estadual ultrapassou R\$ 11 bilhões em 2015 (a preços correntes), em função de novas operações de crédito realizadas com diversos credores em anos anteriores, dentre eles: BNDES, CEF, BIRD e BID. Foram duas contratações com o BNDES, denominadas "PEF II" e "PROINVESTE". A primeira para repor as perdas de receita do Fundo de Participação dos Estados (FPE), no valor de R\$ 249,6 milhões. A segunda (PROINVESTE) com objetivo de amortizar parte da dívida do PEF II (rolagem de

dívida), tendo em vista melhores condições de pagamento, no valor de R\$ 89,9 milhões. A dívida contraída junto à CEF também foi denominada "PROINVESTE", mas destinada a ampliar os investimentos em infraestrutura e gestão pública do Estado, no valor de R\$ 521,9 milhões.

A dívida contratada com o BIRD, no valor de US\$ 194,5 milhões, tinha por objetivo promover o desenvolvimento e equilíbrio fiscal do Estado. Uma parte foi destinada à liquidação de dívida mobiliária e o restante em áreas diversas. A justificativa para o contrato de endividamento com o BID, no valor de US\$ 7 milhões, foi a melhoria da gestão fiscal e financeira do Estado.

No período 2009 a 2014, foram contratadas novas operações de crédito no montante de R\$ 1,8 bilhão e, no período 2015-2020, mais R\$ 609,8 milhões, sem redução no estoque da dívida (bruta), que dá um salto de R\$ 6,8 bi para R\$ 9,55 bi, entre os anos 2009 e 2020. Vale registrar a elevação da taxa de câmbio e seus efeitos sobre o estoque da dívida externa (21% da dívida total). Em dez/2014, a taxa de câmbio correspondia a R\$ 2,65. Em dez/2020 alcançara R\$ 5,20, batendo os R\$ 5,77 em outubro/20 (Ministério da Economia/Receita Federal e Banco Central do Brasil)³.

Em 2012, após a liquidação da dívida mobiliária, o Estado entrou com uma liminar, por meio da Ação Originária nº 1.726, solicitando a redução do limite de comprometimento da RLR, que passou de 15% para 11,5%. Essa redução de 3,5 pontos percentuais sobre a RLR reduziu o desembolo referente a serviço da dívida e oportunizou novas operações de crédito. Em função dessa nova arquitetura, o saldo devedor passou a percorrer uma trajetória ascendente sob influência dos resíduos deixados pelas parcelas reduzidas, denominada de “pendência jurídica” (SANTOS, 2021).

A partir de 2018, decisão do Superior Tribunal Federal (STF) deferiu tutela antecipada no pedido para excluir o valor da pendência jurídica para fins de cálculo de parcela até o julgamento definitivo da ação. O Estado de Alagoas retirou o saldo da pendência jurídica da dívida consolidada e passou a informar em nota de rodapé dos relatórios de gestão fiscal publicados quadrimestralmente.

Dívida pública alagoana e a ilusão do desenvolvimento

Por definição, um projeto de desenvolvimento territorial é multidimensional e planejado para ser executado no longo prazo. Em Alagoas, há muitas décadas, a gestão orçamentária tem sido orientada pelos interesses das oligarquias locais, inviabilizando a consolidação do

³ Ver mais em: Taxas de câmbio, incluindo valor do dólar, para fins fiscais — Receita Federal (economia.gov.br); e Conversor de Moedas (bcb.gov.br). Acesso em 21/07/2021.

desenvolvimento local em bases sustentáveis. A concentração de renda e riqueza patrimonial inibe o consumo em larga escala, tornando inacessíveis aos estratos de baixa renda até mesmo itens de primeira necessidade. Essa baixa capacidade de consumo desacelera a dinâmica do mercado local, comprometendo a sobrevivência da pequena burguesia empresarial, mais vulnerável às crises cíclicas. É um modelo autofágico, em curso muito antes da implantação do neoliberalismo no país.

Direcionando as lentes de investigação à dívida pública alagoana, a despeito dos contratos de endividamento e da renúncia fiscal com vistas a incentivar investimentos privados, o Estado não alterou sua posição no ranking nacional, no que se tange aos indicadores socioeconômicos. Segue liderando taxas de mortalidade infantil (12 por mil em 2020), analfabetismo (17,1% em 2019) e desemprego aberto (20% no 1º trim/2021). Com, aproximadamente, 1,1 milhão de domicílios, 416,7 mil famílias (38% do total) são beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), expondo a dimensão de sua vulnerabilidade social (IBGE: PNADC/T, PNADC Anual e Ministério da Cidadania)

Em relação à renda média mensal do trabalho e ao percentual de famílias em condição de extrema pobreza, Alagoas permanece entre os três entes federativos em piores condições. Com relação a saneamento básico, apenas 45% dos domicílios estavam ligados à rede de esgotamento sanitário, abaixo dos 68,3% no Brasil e 47,2% no Nordeste (IBGE/PNAD Contínua Anual).

Os avanços sociais mais expressivos alcançados por Alagoas nas duas últimas décadas, foram produzidos pela intervenção do governo federal: programas de transferência direta de renda (Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada, seguro-defeso e Auxílio Emergencial), Programa Saúde da Família com fortes impactos sobre a redução da mortalidade infantil, Programa Luz para Todos, expansão do número de vagas em universidades públicas e privadas, Canal do Sertão, além de linhas de crédito subsidiadas para habitação, microempreendedores individuais, assentamentos rurais e Programa Nacional de Agricultura Familiar.

O saldo dessa intervenção, notadamente, no período 2003-2014 expressa-se em: redução da população em condição de extrema pobreza, elevação da expectativa de vida, redução da taxa de mortalidade infantil, acesso a ensino superior e bens de consumo duráveis pelas famílias de baixa renda. A partir de 2015, o cenário mudou em todo o país, registrando queda do PIB, elevação da taxa de desemprego e queda na taxa de investimento, com reflexos nos entes federativos subnacionais. Esse fenômeno não foi revertido com os novos contratos de endividamento.

O retorno das operações de endividamento depende de: alocação dos recursos, análise da relação custo/benefício, condições de amortização, lisura nos processos licitatórios e

fiscalização dos contratos com instituições privadas. O endividamento pode ser a solução dos problemas ou um passo ao recrudescimento da deterioração das finanças públicas. O serviço da dívida pode impactar sobre o equilíbrio estrutural das contas públicas, colocando em risco o cumprimento de cláusulas contratuais, a depender das externalidades e da dinâmica da economia nacional.

Por essa perspectiva, os contratos de endividamento não podem servir ao propósito de projeção política dos indivíduos à frente do governo, tampouco de uma elite parasitária e predadora da força de trabalho. Qualquer desvio de finalidade dos contratos de endividamento tende a resultar no recrudescimento das desigualdades sociais e concentração da renda, dando-lhes um caráter permanente e irreduzível. Nenhum território pode almejar o desenvolvimento quando as partes interessadas são alijadas dos processos decisórios, enquanto assumem o ônus da dívida. Em tese, as representações parlamentares são legítimas, mas, na prática, as assembleias legislativas e câmaras municipais são espaços de privilégio dos proprietários dos meios de produção e da riqueza financeira, resultando na contaminação das políticas públicas.

Os números que seguem dão uma visão panorâmica da gestão da dívida pública em Alagoas: em 1997, o estoque da dívida correspondia a R\$ 1,12 bilhão; os serviços da dívida (amortizações e juros) no período 2002-2020 em torno de R\$ 16 bilhões (corrigidos pelo INPC a preços de 2020); a taxa de câmbio entre 2014 e 2020 sofreu variação em torno de 100%, dobrando a participação da dívida externa no total da dívida; o estoque da dívida bruta fechou 2020 em R\$ 9,55 bilhões e a projeção até 2048 está em torno de R\$ 22,9 bilhões. Contrapondo esses elementos aos indicadores socioeconômicos do Estado, questionam-se os propósitos dos novos contratos celebrados entre 2002 e 2020.

Considerações Finais

Este artigo se propôs analisar a gestão da dívida pública do Estado de Alagoas no período 1997 a 2020, considerando as reparações, a evolução do estoque da dívida, o comprometimento da Receita Corrente Líquida pelos serviços da dívida, a contratação de novos empréstimos e os impactos do endividamento sobre o desenvolvimento local nas duas últimas décadas.

Uma análise mais detalhada do endividamento foi comprometida pela impossibilidade de acesso a dados referentes à renúncia fiscal (montante e detalhamento por empresa beneficiada), assim como ao detalhamento dos gastos e investimentos financiados por esses empréstimos. De todo o modo, os avanços sociais percorridos pelo Estado de Alagoas estão

concentrados no período de elevação do gasto social federal, notadamente, os vinculados a políticas nacionais com vistas à ampliação da proteção social.

No período 2002 a 2015, o gasto social federal cresceu 36,7% passando de 12,8% para 17,5% do PIB, exercendo maior impacto sobre os estados periféricos, de baixa densidade econômica e menor renda per capita. “De 2000 a 2014, a proporção de pessoas em condição de pobreza passou de 27,9% para 8,10% e de indigência de 12,5% para 3% da população brasileira” (SILVA, p. 114, 2019). Todas as pesquisas acerca desse período levam ao mesmo resultado - os avanços sociais da região Nordeste ficaram acima da média nacional, sob influência das transferências diretas de renda, da expansão do emprego e da valorização do salário mínimo.

Os acordos pactuados através da Lei Complementar n° 148/2014 e da Lei Complementar n°156/2016, alteraram a dinâmica do serviço da dívida e do saldo devedor, mas não resultaram em avanços expressivos dos indicadores sociais ou mesmo econômicos. Em 2002, a participação de Alagoas no PIB nacional correspondia a 0,77%, e em 2018, 0,78%. O Gini do PIB estadual, por sua vez, passou de 0,71 para 0,72 em 16 anos (2002-2018), alcançando 0,76 em 2012 (IBGE/Produto Interno Bruto dos Municípios).

O estoque da dívida bruta em 2002 (R\$ 4,07 bilhões), corrigido pelo IPCA a preços de dez/2020, corresponderia a R\$ 11,34 bilhões⁴, se nenhum novo contrato de endividamento tivesse sido firmado e nenhum desembolso realizado até 2020, todavia, o desembolso a título de serviços da dívida, no período 2002-2020, foi de aproximadamente R\$ 16 bilhões, corrigido pelo mesmo índice, sem um recuo expressivo de seu estoque ao final de 2020 (R\$ 9,55 bilhões).

A despeito da relevância das repactuações firmadas em 2014 e 2016, possibilitando redução da dívida consolidada a partir de substituição do índice de correção e expansão do prazo de amortização, os novos contratos de endividamento só deveriam ter sido firmados, se guiados por um projeto de desenvolvimento de médio ou longo prazo, com resultados previamente definidos. A efetividade do multiplicador keynesiano depende da alocação dos recursos. Se mal direcionados, poderá expressar apenas desperdício e elevação do estoque da dívida.

A conclusão a que se chega, a partir dos dados acessados, é que os novos contratos de endividamento, notadamente, os firmados com instituições estrangeiras, submetidos à variação cambial de 117,7% no período 2013-2020, não resultaram em efetivo progresso social ou econômico. Os modestos avanços observados estão vinculados a políticas públicas nacionais, com maior repercussão nas regiões periféricas que no eixo Centro-Sul.

A evolução da taxa de desocupação reflete bem o desempenho da economia alagoana nesse período. De 2014 a 2020, a população alagoana cresceu apenas 1%, entretanto, do 1° trim/2014 ao mesmo trimestre de 2020, o número de desocupados cresceu 67,2%, passando de

⁴ Para ver mais, consultar: BCB - Calculadora do cidadão. Acesso em 02/08/2021.

119 mil para 199 mil pessoas desocupadas, com projeção de 240 mil para o mesmo trimestre de 2021, quando a taxa de desemprego alcançou 20% (IBGE/PNADCT).

Pelo exposto, conclui-se que a gestão da dívida pública no Estado de Alagoas, a despeito das repactuações, não alcançou resultados efetivos, pela perspectiva do desenvolvimento local, a julgar pelos indicadores socioeconômicos. O Estado segue enfrentando o desafio de superação da extrema pobreza e do subdesenvolvimento em meio à bonança compartilhada por algumas poucas famílias da velha oligarquia estéril.

Referências

- CARVALHO, C. P. de. **Análise da reestruturação produtiva da agroindústria sucroalcooleira alagoana**. 3ªed. Maceió: Edufal, 2009.
- ESTADO DE ALAGOAS - Secretaria de Estado da Fazenda de Alagoas (SEFAZ): **Balanco Geral do Estado de Alagoas 1997**. Disponível em: http://www.sefaz.al.gov.br/balancos_financeiros/balanco1997.pdf. Consultado em 20/10/2020.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Lei Complementar nº156/2016**, estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp156.htm. Consultado em (24/11/2020)
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Lei nº 9.496/97**, Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados de 11 de setembro de 1997. Disponível em: [L9496 \(planalto.gov.br\)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9496.htm). Consultado em (05/08/2021).
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Ministério da Cidadania. Cadastro Único. Alagoas - Bolsa Família. Disponível em: [Alagoas - Bolsa Família e Cadastro Único - Resumido \(mds.gov.br\)](http://www.mds.gov.br), 29/07/2021.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Presidência da República. Casas Civil. **Lei Complementar nº148/2014**, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal (04/05/2000). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp148.htm. Consultado em (24/11/2020)
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Produto Interno Bruto dos Municípios. Brasília (DF). Site oficial 2021. Disponível em: Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA, 02/08/2021.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra e Domicílio – **PNAD Contínua Trimestral**. Brasília (DF). Site oficial 2021. Disponível em: Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA, 29/07/2021.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra e Domicílio – **PNAD Contínua Anual**. Brasília (DF). Site oficial 2021. Disponível em: Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA, 21/07/2021.
- KEYNES, J. M. **A teoria Geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Atlas, 1982.
- LIMA, A. **A Crise que veio do Verde da Cana**: uma interpretação da crise financeira do Estado de Alagoas no período 1988 a 1996. Maceió: Edufal, 1998.
- LOPREATO, F. L. C. **Colapso das finanças e a crise da federação**. São Paulo: Ed. Unesp, 2002.

LOPREATO, F. L. C. **Dívida Pública: o limiar de mudanças?** Brasília: Ed. IPEA, 2015.

SANTOS, V. T. F. **Dívida alagoana (1997 a 2020)**. Trabalho de Conclusão de Curso. FEAC/UFAL, sob orientação da professora Luciana Caetano da Silva. Maceió (AL): Biblioteca Central-UFAL, 2021.

SILVA, L. C. da. **O elo entre desigualdade regional e desigualdade social**. Maceió - AL: Edufal e Fundação Perseu Abramo, 2019.

STN - Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em:

http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/IVPremio/corpo_catalogos_prem_pr4.htm.

Consultado em (12/03/2020).

VERÇOZA, L. V. de. **Os homens cangurus dos canaviais alagoanos: um estudo sobre trabalho e saúde**. Maceió (AL): Edufal, 2018.