

Condição Fiscal do Setor Público Brasileiro: uma Análise com Ênfase nos Estados das Regiões Norte/Nordeste e no Financiamento para o Desenvolvimento Rural

Rodrigo Octávio Orair, Pesquisador associado ao Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) e pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); Sergio Wulf Gobetti, Pesquisador do Ipea e André Amorim Alencar, Consultor Economista

A análise elaborada ao longo deste estudo mostra, em primeiro lugar, que a melhoria da situação fiscal brasileira, combinada com a retomada do crescimento econômico em meados da década passada, conferiu margem de manobra para uma inflexão na política fiscal, a partir de 2006, quando se inicia uma fase de expansionismo fiscal (SCHETTINI et al., 2011). Essa inflexão resultou no relaxamento das restrições ao endividamento de estados e municípios e na redução dos resultados primários da administração pública, que de um superávit superior a 3 por cento do PIB caiu para um déficit de 0,59 por cento do PIB em 2014.

Na maior parte do período, a redução gradual dos resultados primários não impediu que a dívida líquida do setor público continuasse caindo, até alcançar 31,5 por cento do PIB em 2013 (ante 58,9 por cento do PIB ao fim de 2002). Apenas em 2014, diante da forte retração econômica e da queda acentuada do resultado primário, o endividamento voltou a subir para 34,1 por cento do PIB, o que, em termos históricos, corresponde a um patamar baixo e semelhante ao verificado ainda na primeira metade da década de 1990. O problema é que o custo de estabilização dessa dívida – isto é, o superávit primário requerido evitar que ela cresça em proporção do PIB – se tornou, excessivamente, elevado nos últimos anos por outro fator relacionado à composição do endividamento, a saber: pelo acúmulo simultâneo de ativos e passivos do setor público e pelo diferencial de juros entre eles.

Desse modo, com resultados primários menores e uma conta de juros cada maior, o endividamento volta a crescer. A resposta do governo brasileiro nesse cenário adverso ocorreu via implementação de um ajuste fiscal, em curso a partir de 2015, que interrompeu o período de flexibilização fiscal com o objetivo de resgatar a credibilidade dos agentes econômicos na sustentabilidade das contas públicas e, assim, tentar retomar o crescimento. Esse tipo de política implicará, pelo menos no médio prazo, fortes restrições do governo federal à liberação de novas operações de crédito para estados e municípios, maior controle das despesas (e corte de investimentos) e revisão de uma série de desonerações tributárias e subsídios implementados no período anterior.

O estudo mostra que desde 1997 os grandes estados e municípios se tornaram devedores da União, por intermédio de um acordo no qual o governo central assumiu a dívida mobiliária desses entes, que, em troca, se viram impossibilitados de continuar emitindo títulos públicos e se obrigaram a passar a canalizar uma proporção de suas receitas para a quitação de sua dívida contratual com o Tesouro Nacional. Com essa e outras amarras institucionais, bem como um quadro econômico mais favorável, a dívida líquida dos estados e municípios caiu 6,3 p.p. do PIB entre 2002 e 2008.

Este contexto modificou-se a partir de 2008, não somente pela deterioração do cenário macroeconômico, mas principalmente pela retomada da contratação de créditos externos e bancários, que contou com o aval da União. Entre 2008 e 2014, a dívida renegociada com a União manteve sua trajetória declinante, caindo 4,2 p.p. do PIB, e, em um primeiro momento, superando a contratação de novas operações de crédito. É somente a partir de 2011 que há interrupção da tendência de queda do endividamento líquido, quando os novos créditos passam a compensar ou mesmo superar a quitação dos compromissos com a União. A dívida líquida dos entes regionais, que havia caído 2,5 p.p. nos anos 2008-2011, até 10,8 por cento do PIB, passou a mostrar estabilidade durante 2011-2013 e cresceu para 11,6 por cento do PIB em 2014.



Por isso, a retomada do endividamento externo e bancário nos governos regionais deve ser caracterizada muito mais como uma mudança na composição da dívida do que uma trajetória de crescente endividamento. Esse fenômeno se processou com maior intensidade nas regiões Norte/Nordeste, onde a fatia das dívidas bancárias e externas passou a ser predominante (79 por cento da dívida na região Norte e 66 por cento no Nordeste) e a fatia da dívida com a União tornou-se secundária.

A análise por instituição credora revela que o fenômeno foi impulsionado primordialmente por operações de crédito dos estados junto aos bancos públicos, além de organismos multilaterais. Verifica-se ainda que, embora parte dos empréstimos tenha sido utilizado para promover uma reestruturação de passivos, substituindo a dívida contratada com a União por empréstimos mais “baratos”, o principal destino dos recursos foi financiar projetos de infraestrutura urbana e novos programas do governo federal de apoio ao investimento. Contudo, as operações de crédito também foram destinadas a outras finalidades, como o financiamento do desenvolvimento rural.

A avaliação dos indicadores de grau de endividamento e capacidade pagamento, assim como a classificação de risco de crédito, de acordo com metodologia desenvolvida pelo Tesouro Nacional, mostra que a condição fiscal da maioria dos estados das regiões Norte/Nordeste ainda não é preocupante. No entanto, os indicadores devem evoluir desfavoravelmente na medida em que captem essas tendências mais recentes de deterioração fiscal. Mesmo que isso não aponte para um comportamento explosivo do endividamento, inclusive porque o ajuste fiscal em curso pelo governo federal implicará endurecimento no controle das novas operações de crédito e porque o estoque da dívida com a União deve ser beneficiado por medidas de reestruturação recentemente aprovadas pelo Congresso.

Tais fatores influenciarão no sentido de conter uma eventual trajetória insustentável do endividamento. Contudo, o aspecto mais preocupante do ponto de vista da condição fiscal diz respeito à deterioração nos resultados primários dos governos estaduais, que caiu de um superávit de 1,3 por cento do PIB em 2008 para um déficit de 0,2 por cento do PIB em 2014. Essa deterioração deve-se quase integralmente ao aumento das despesas, principalmente de pessoal, que cresceram de maneira generalizada por quase todos os governos estaduais.

Paradoxalmente, o investimento público, que foi o principal alvo da flexibilização fiscal e destino prioritário das novas operações de crédito dos estados e municípios, permaneceu relativamente estável a partir de 2008-2010, interrompendo a tendência prevaiente de expansão, no início da fase de redução dos resultados primários. Esse fato se verificou tanto na esfera federal, quanto na estadual e municipal. Tal evidência sugere que os governos estaduais promoveram uma substituição de fontes de financiamento, liberando recursos livres, antes comprometidos com os investimentos, para fazer frente às despesas de pessoal e em muitos casos de custeio.

Referência:

SCHETTINI, B. P.; GOUVÊA, R. R.; ORAIR, R. O.; GOBETTI, S. W. Resultado estrutural e impulso fiscal: uma aplicação para as administrações públicas no Brasil – 1997-2010. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 41, n. 2, ago. 2011.

Este *One Pager* é uma parceria entre o IPC-IG e o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA).