



FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE  
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO

**DÍVIDA PÚBLICA ALAGOANA (1997 a 2020).**

Trabalho de Conclusão de Curso

Modalidade Monografia

Victor Thiago Farias Santos

Maceió  
2021

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE  
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO

**DÍVIDA PÚBLICA ALAGOANA (1997 a 2020).**

**Victor Thiago Farias Santos**

Monografia apresentada ao Curso  
Administração da FEAC/UFAL para fins de  
cumprimento de requisito parcial para conclusão  
de Curso, sob a orientação da Professora Dra.  
Luciana Caetano da Silva.

Maceió  
2021

## **FOLHA DE APROVAÇÃO**

VICTOR THIAGO FARIAS SANTOS

### **DÍVIDA PÚBLICA ALAGOANA (1997 a 2020)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Administração, submetida ao corpo docente do Curso de Administração da Universidade Federal de Alagoas e aprovado em 04 de junho de 2021.

---

Profª. Dra. Luciana Caetano da Silva  
Universidade Federal de Alagoas  
Orientadora

---

Prof. Dr. Cícero Péricles de Carvalho  
Universidade Federal de Alagoas

---

Profª. Dra. Rosiane Chagas  
Universidade Federal de Alagoas

## RESUMO

O Estado de Alagoas vem, ao longo dos anos, apresentando contínuo crescimento dos gastos públicos frente à limitada capacidade de arrecadação fiscal, de modo a elevar o estoque de sua dívida, a despeito das restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e Resoluções do Senado Federal nº 40 e 43/2001. Este trabalho se propõe analisar a dinâmica da dívida pública alagoana, no período de 1997 a 2020, com foco na evolução do serviço da dívida derivado de sucessivos refinanciamentos, à luz da Lei nº 9.496/97. A metodologia consiste no levantamento de dados disponibilizados pela Secretaria da Fazenda do Estado, assim como legislação que regulamenta a dívida pública e os indicadores socioeconômicos afetados por esse vazamento de renda. O desembolso com amortização e encargos financeiros da dívida resulta em elevado custo econômico e social, à medida que se traduz em vazamento de renda no orçamento de um ente federativo marcado por elevada taxa de extrema pobreza e estrutura produtiva pouco competitiva. O acordo dos usineiros em 1988 e a emissão das Letras Financeiras do Tesouro (LFT/AL) foram os principais determinantes do incremento da dívida pública no Estado de Alagoas, todavia, o Programa de Ajuste Fiscal (PAF) possibilitou uma redução do endividamento em relação à Receita Corrente Líquida (RCL). A Lei Complementar nº 148/2014, por sua vez, reduziu o estoque da dívida em R\$ 2,054 bilhões, com diminuição da relação Dívida Consolidada (DC) por RCL de 177,80% em 2015 para 95,03% em 2020. Já a Lei Complementar nº 156/2016, possibilitou o alongamento da dívida (Lei nº 9.496/97) por prazo de 20 anos e resultou em elevação do serviço da dívida no montante de R\$ 22,8 bilhões de 2021 a 2048.

**Palavras-chave:** endividamento estatal; desenvolvimento econômico; vazamentos orçamentários.

## ABSTRACT

The State of Alagoas has, over the years, shown a continuous growth in public spending in view of the limited capacity for tax collection, in order to raise the stock of its debt, despite the restrictions imposed by the Fiscal Responsibility Law (LRF) and Resolutions Federal Senate 40 and 43/2001. This paper proposes to analyze the dynamics of the public debt in Alagoas, from 1997 to 2020, focusing on the evolution of the debt service derived from successive refinancing, in the light of Law No. 9,496 / 97. The methodology consists of a survey of data provided by the State Finance Secretariat, as well as legislation that regulates public debt and the socioeconomic indicators affected by this leakage of income. The disbursement with amortization and financial charges of the debt results in a high economic and social cost, as it translates into a leakage of income in the budget of a federal entity marked by a high rate of extreme poverty and an uncompetitive productive structure. The mill owners' agreement in 1988 and the issuance of Treasury Financial Bills (LFT / AL) were the main determinants of the increase in public debt in the State of Alagoas, however, the Fiscal Adjustment Program (PAF) made it possible to reduce indebtedness in relation to Current Net Revenue (RCL). Complementary Law No. 148/2014, in turn, reduced the debt stock by R \$ 2.054 billion, with a decrease in the Consolidated Debt (DC) ratio by RCL from 177.80% in 2015 to 95.03% in 2020. Already Complementary Law No. 156/2016, made it possible to extend the debt (Law No. 9,496 / 97) for a period of 20 years resulted in an increase in debt service in the amount of R \$ 22.8 billion from 2021 to 2048.

**Keywords:** state debt; economic development; budget leaks.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Representação da dívida do Estado de Alagoas, dez/2020. ....	21
Gráfico 2: Endividamento de Alagoas, contratação de operações de crédito, 1997-2020. ....	25
Gráfico 3: Evolução do saldo da dívida e da RCL do Estado de Alagoas, anos selecionados.....	26
Gráfico 4: Serviço da dívida pública de Alagoas, período de 2014 a 2020. ....	27
Gráfico 5: Trajetória do comprometimento do Serviço da Dívida / RCL (%).....	32
Gráfico 6: Impacto do serviço da dívida no orçamento do Estado de Alagoas, sem as alterações das LC n° 148/2014 e n° 156/2016.....	34
Gráfico7: Ranking do rendimento médio por ente federativo, 1° trimestre 2020. ....	38

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Trajetória da dívida consolidada de Alagoas, anos selecionados.....	22
Tabela 2: Relação dos credores do Estado de Alagoas, dez/2020.....	22
Tabela 3: Evolução do saldo devedor da dívida do Estado de Alagoas com a União, anos selecionados.....	23
Tabela 4: Evolução da dívida consolidada de Alagoas, 2009 a 2020 (R\$ bilhões).....	24
Tabela 5: Projeção dos serviços da dívida do Estado de Alagoas acumulados até 2021 e projetados até 2048.....	29
Tabela 6: Comprometimento do serviço da dívida do Estado de Alagoas em relação à RCL, em valores nominais, período 2002 a 2020. ....	31
Tabela 7: Orçamento destinado a saúde, educação e custo da dívida, 2010 a 2021.....	33
Tabela 8: Orçamento destinado a saúde, educação e dívida, entre 2016 e 2020,.....	34
sem as alterações das Leis 148/2014 e 156/2016 (simulação) .....	34
Tabela 9: Índice de Desenvolvimento Humano e Índice de Gini: BR, NE, SP e AL, anos selecionados.....	35
Tabela 10: Expectativa de vida ao nascer e taxa de envelhecimento populacional, período 1991 a 2017. ....	37
Tabela 11: Taxa de desemprego no período de 1991 ao 1º trimestre de 2020.....	38

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BCB: Banco Central do Brasil.  
BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento.  
BIRD: Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento.  
BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.  
CAF: Corporação Andina de Fomento.  
CAPAG: Capacidade de Pagamento.  
CEAL: Companhia Energética de Alagoas.  
CEF: Caixa Econômica Federal.  
CMN: Conselho Monetário Nacional.  
COHAB: Companhia de Habitação Popular de Alagoas.  
DC: Dívida Consolidada.  
FPE: Fundo de Participação dos Estados.  
IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDH: Índice de Desenvolvimento Humano.  
IGP-DI: Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna.  
IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
INSS: Instituto Nacional do Seguro Social.  
IPASEAL: Instituto de Previdência e assistência dos Servidores do Estado de Alagoas.  
IPCA: Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo.  
LC: Lei Complementar.  
LDO: Lei de Diretrizes Orçamentárias.  
LFT: Letras Financeiras do Tesouro.  
LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal.  
PAF: Programa de Ajuste Fiscal.  
PEF: Programa de Estabilidade Fiscal.  
PIB: Produto Interno Bruto.  
PRODUBAN: Banco da Produção do Estado de Alagoas.  
PROES: Programa de Estímulo à Reestruturação aos Estados.  
RCL: Receita Corrente Líquida.  
RFB: Receita Federal do Brasil.  
RGF: Relatório de Gestão Fiscal.  
RLR: Receita Líquida Real.  
RREO: Relatório Resumido de Execução Orçamentária.  
STN: Secretaria do Tesouro Nacional.  
SEFAZ: Secretaria de Estado da Fazenda de Alagoas.  
SELIC: Sistema Especial de Liquidação de Custódia.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	10
1.1 Hipótese.....	11
1.2 Metodologia .....	11
2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....	12
2.1 Antecedentes históricos .....	14
2.2 Programa de Apoio aos Estados .....	17
2.3 Resultado Fiscal e as Leis complementares nº 148/2014 e nº 156/2016.....	18
2.4 A influência da dívida pública sobre o crescimento econômico .....	20
3. EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA NO ESTADO DE ALAGOAS .....	21
4. IMPACTO A DÍVIDA SOBRE A PROTEÇÃO SOCIAL NO ESTADO DE ALAGOAS .....	30
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	39
REFERÊNCIAS .....	41

## 1. INTRODUÇÃO

Este trabalho de conclusão de curso (TCC) tem como objetivo analisar a evolução da dívida pública do Estado de Alagoas, de 1997 a 2020, com efeitos sobre sua capacidade de intervenção via políticas públicas, posto tratar-se de um Estado com uma das rendas per capita mais baixas do país, taxa de desemprego acima da média nacional e expressiva parcela da população dependente de transferências constitucionais. Ao longo dos últimos 24 anos, foram realizadas novas contratações de dívida, assim como novos refinanciamentos junto à União, sob o amparo da Lei 9.496/97. O reescalonamento da dívida sempre apresenta efeitos colaterais sobre as finanças públicas estaduais em razão dos custos adicionais com juros e encargos por expansão de prazo. Examinando a trajetória da dívida pública, projeta-se um desembolso com pagamentos da Dívida Consolidada (DC) na ordem de R\$ 22,8 bilhões entre 2021 a 2048.

O pacto federativo entre Estados subnacionais e União teve uma importância expressiva para sanar as finanças públicas dos entes federativos, mas não sem ônus, incluindo a perda de autonomia para contração de novas dívidas. Amparado pela Lei nº 9.496/97, o refinanciamento possibilitou a renegociação das dívidas contratuais e mobiliárias por 30 anos, sendo alongada posteriormente por um período de mais 20 anos.

O refinanciamento da dívida através da Lei nº 9.496/97 ocorreu em função do agravamento da crise das finanças públicas em 1997, condicionando o serviço da dívida a um percentual fixo da Receita Líquida Real média (RLRm) e atenuando, no curto prazo, a pressão sobre o orçamento anual dos estados subnacionais, todavia, com crescimento no estoque da dívida. Os desembolsos limitados a RLR não contemplavam o valor integral das parcelas devidas, sofrendo correções monetárias acrescidas, sob a forma de resídulos ao saldo devedor. O alívio no curto prazo resultava no pesadelo de longo prazo, sobrecarregando as contas públicas.

Uma administração eficiente e técnica da dívida pública exprime uma função primordial de viabilizar projetos que proporcionem crescimento econômico afim de proporcionar estabilidade econômica e segurança na aplicação de políticas públicas. O gestor necessita tomar decisões através das condições financiamento como prazo, sistema de pagamento, índice de atualização monetária e instituição financeira que possibilitem a realização de investimentos que venham viabilizar benefícios a sociedade.

Isso posto, espera-se analisar o impacto da dívida pública no Estado de Alagoas, demonstrando sua evolução e seu custo, os benefícios adquiridos, sua projeção e a perspectiva

para os próximos anos, considerando os investimentos realizados e os desafios para o gerenciamento das finanças públicas.

O Trabalho de Conclusão de Curso está dividido 04 (quatro) seções, além desta introdução. A primeira explora o referencial teórico que dá sustentação à pesquisa. A segunda aborda a trajetória da dívida pública em Alagoas. A terceira trata do impacto do serviço da dívida em relação e comparação à aplicação de recursos em políticas públicas. Por último, as considerações finais com as conclusões.

### **1.1 Hipótese**

O endividamento do Estado impõe aos contribuintes um esforço gigantesco de arrecadação fiscal para compensar o que é transferido aos credores a título de amortização e encargos da dívida, ao mesmo tempo que os mais vulneráveis, dependentes da oferta de bens e serviços públicos, ficam reféns da ausência do Estado em áreas essenciais de proteção à vida e ao bem-estar social. A partir dessa percepção, a hipótese aqui perseguida é de que quanto maior a relação dívida/PIB, mais elevada a dívida per capita e mais extenso o prazo de amortização, mais nocivos são os efeitos colaterais sobre as camadas socialmente vulneráveis e a dinâmica da própria economia, notadamente, se os gastos públicos apoiados pelo referido endividamento não estimular o consumo e os investimentos.

### **1.2 Metodologia**

Foi utilizada a pesquisa descritiva, recorrendo-se ao banco de dados da Secretaria de Estado da Fazenda de Alagoas (SEFAZ/AL), assim como ao conjunto de leis que regulamentam as ações dos entes federativos no que se refere à gestão de dívida pública, desde o pacto federativo firmado nos anos 1990 até a atualidade. Para análise, foram utilizados relatórios referentes a contratos firmados entre credores e o Estado de Alagoas, relatórios de gestão fiscal e relatórios de execução orçamentária fornecidos pela Gerência da Dívida Pública - SEFAZ/AL.

O Universo de pesquisa inclui levantamento de dados orçamentários, financeiros, credores, valores, moedas, leis regulatórias e gestão pública sobre a dívida do Estado de Alagoas, no período de 1997 a 2020. Foram explorados gráficos e tabelas como instrumentos de linguagem para melhor exposição da situação real da dívida pública do Estado de Alagoas, desde o pacto federativo, em 1997, quando a União se torna a maior credora do Estado, com

inclusão da dívida mobiliária na dívida consolidada, a contratação de novas dívida com as instituições financeiras e o avanço da dívida já existente com a União, sob o amparo da Lei 9.496/97.

## 2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

A dívida pública “é uma decorrência natural dos empréstimos. Significa o conjunto de compromissos, de curto ou longo prazos, assumidos pelo Estado com terceiros, nacionais ou estrangeiros” (PASCOAL, 2006, p.113)

Para Andrade (2006), no momento em que a dívida é adquirida com instituições financeiras nacionais, em moeda corrente, pode-se dizer que a dívida pública é interna, e quando é contratada com instituições estrangeiras, é externa. Deste modo, a dívida pública consiste no estoque de obrigações que o setor público possui com o setor privado, que “podem assumir a forma de títulos (dívida mobiliária), base monetária (passivo da autoridade monetária), dívida bancária ou quaisquer outros contratos que resultem em direitos dos agentes contra o governo” (FANINI, 2005, p. 39).

Os entes públicos definem dívida pelo quantitativo que o governo deve a empresas e entidades nacionais e internacionais. O governo recorre a capital de terceiros para custear parte de suas despesas não amparadas por receitas fiscais, buscando o equilíbrio financeiro, assegurando o nível de atividade econômica e consumo (STN, 2019).

Para Pascoal (2006), a LRF ambientou conceitos e regras referentes à dívida pública, com o propósito de controlar o endividamento público. O art. 29 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece as seguintes definições sobre dívida pública:

I - **dívida pública consolidada ou fundada:** montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses;

II - **dívida pública mobiliária:** dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios;

III - **operação de crédito:** compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;

IV - **concessão de garantia:** compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada;

V - **refinanciamento da dívida mobiliária:** emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária. (BRASIL, 2000)

Em 11 de setembro de 1997, foi editada a Lei nº 9.496, que autorizou a União assumir as dívidas dos Estados e do Distrito Federal, criando um refinanciamento, chamado de subsídio explícito, diferença entre o valor assumido e o valor refinanciado, discriminada nos contratos de refinanciamento firmados entre a União e as unidades federativas. No art. 1º, incisos I ao IV da Lei 9.496/97 (BRASIL, 1997), define-se a assunção por parte da União:

Art. 1º Fica a União, no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, autorizada, até 31 de maio de 2000, a:

I - assumir a dívida pública mobiliária dos estados e do Distrito Federal, bem como, ao exclusivo critério do Poder Executivo Federal, outras obrigações decorrentes de operações de crédito interno e externo, ou de natureza contratual, relativas a despesas de investimentos, líquidas e certas, exigíveis até 31 de dezembro de 1994;

II - assumir os empréstimos tomados pelos Estados e pelo Distrito Federal junto à Caixa Econômica Federal, com amparo na Resolução no 70, de 5 de dezembro de 1995, do Senado Federal, bem como, ao exclusivo critério do Poder Executivo Federal, outras dívidas cujo refinanciamento pela União, nos termos desta Lei, tenha sido autorizado pelo Senado Federal até 30 de junho de 1999;

III - compensar, ao exclusivo critério do Ministério da Fazenda, os créditos então assumidos com eventuais créditos de natureza contratual, líquidos, certos e exigíveis, detidos pelas unidades da Federação contra a União;

IV - assumir a dívida pública mobiliária emitida por Estados e pelo Distrito Federal, após 13 de dezembro de 1995, para pagamento de precatórios judiciais, nos termos do art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

Para as dívidas contratuais, utilizou-se como base o saldo da dívida de 120 dias antes da assinatura do Contrato de Refinanciamento em abril de 1997. A partir deste total, calcula-se o valor a ser refinanciado, atualizando aquele montante pelo IGP-DI + 6,0% a 7,5% a.a.; o valor assumido é dado pelo saldo da dívida, que no caso do Estado de Alagoas alcançou o montante de aproximadamente R\$ 648,24 milhões, atualizado pelos encargos originais contratados (IGP-DI) junto aos credores.

Em relação às dívidas mobiliárias, foi considerado o saldo devedor atualizado em 30 de setembro de 1997. O valor foi calculado pelo IGP-DI + 6% a 7,5% a.a. e o montante assumido pelo Estado de Alagoas no período de sua incorporação que foi de aproximadamente R\$ 1,15

bilhão. Vale ressaltar que esse montante foi atualizado pelos encargos originais contratados junto aos credores e incorporado apenas em 2002.

A União emitiu Letras Financeiras do Tesouro (LFT) para assumir as dívidas dos estados e do Distrito Federal, ou seja, 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., dívidas refinanciadas em até 30 anos. A este diferencial denomina-se subsídio implícito concedido aos Estados e ao Distrito Federal (STN, 2015).

## **2.1 Antecedentes históricos**

Desde início da década de 1980, o endividamento dos estados subnacionais passou por diversas tentativas de reestruturação, entretanto, a implementação do Plano Real resultou na necessidade do Banco Central em manter elevada a taxa de juros e corroer o valor real das despesas, sendo a combinação destes dois fatores decisivos para a renegociação da dívida em 1997. (PELLEGRINI, 2011, p.7 e 8).

O agravamento dos resultados fiscais dos estados e municípios afetou o quadro fiscal no Brasil. A dívida líquida dos entes federativos, em torno de 5,8% do PIB em 1989, aumentou para 14,4% em 1998. A dívida bruta de Alagoas atingiu 33,61% do PIB em 1998. Na última renegociação, a União assumiu uma dívida de R\$ 101,9 bilhões (a preços constantes de 1998), equivalente a 11,3% do PIB e a 77,9% da dívida líquida de estados e municípios em dezembro de 1998. Nesse montante, não estão incluídos os valores negociados no âmbito do Programa de Reestruturação dos Estados (Proes), programa por meio do qual se processou a alienação ou liquidação dos bancos estaduais. (RIGOLON E GIAMBIAGI, 1999).

Ao examinar a história do endividamento público do Estado de Alagoas, é necessário verificar os principais determinantes do incremento da dívida pública. Para Carvalho (2008), dois fatores foram essenciais para explicar as dificuldades financeiras enfrentadas:

Primeiro fator foi, sem dúvida, a crise fiscal brasileira nos anos oitenta, que diminuiu a transferência de recursos da União para os investimentos regionais. O segundo fator foi a crise no setor sucroalcooleiro. Com a desaceleração do pró-álcool a partir de 1986 e a crescente dificuldade de apoio e financiamento, o setor açucareiro alagoano foi buscar uma compensação na estrutura do estado, com o intuito de complementar os mecanismos paternalistas que dispunha no plano federal. (CARVALHO, 2008, p.39)

Dessa forma, Carvalho (2008, p.39) afirma que “o setor sucroalcooleiro se transformou no principal responsável pela crise alagoana e o principal responsável pela desorganização do Estado [...]”. O motivo dessa crise se deu pela inadimplência do setor em relação a Companhia Energética do Estado de Alagoas (CEAL) e ao banco estadual (PRODUBAN) que, através de um acordo fiscal, resultou em um benefício de aproximadamente 1,5 bilhão de reais ao longo dos anos. (CARVALHO, 2008)

A dinâmica do incremento da Dívida Consolidada do Estado está diretamente associada ao efeito dos dois acordos assinados pelo ex-governador Fernando Collor de Mello, em julho de 1988 e em abril de 1989, que contemplou cerca de 31 usinas. As usinas ganharam o direito de receber isenção e o reembolso dos valores pagos de impostos sobre a cana plantada em suas propriedades. (LIMA, 1998)

De acordo com Lima (1998) o fator decisivo para a escassez nas finanças públicas do Estado de Alagoas e o enriquecimento do setor sucroalcooleiro foi a escolha do índice do IGP-DI para corrigir os valores das supostas parcelas a serem restituídas.

O ponto de partida do acordo foi a decisão do Superior Tribunal Federal (STF) reconhecendo a ilegalidade da cobrança do ICMS da cana própria, o que levou todos os estados onde havia atividade sucroalcooleira a suspenderem a cobrança de tal tributo. Contudo, em Alagoas, o caso não ficou simplesmente na paralisação das cobranças. De posse da decisão do STF, os usineiros deram entrada na Ação Administrativa, na Secretaria da Fazenda, requerendo a devolução do que foi pago “indevidamente”. Tal ação foi negada administrativamente.

O segundo passo dos usineiros foi recorrer ao Poder Judiciário através de uma Ação Judicial de Restituição de Indébito. Porém, antes mesmo da decisão em 1ª instância, o governador Fernando Collor, interveio para transacionar com as empresas reclamantes, de onde gerou a lavratura dos termos de transação do Indébito da Cana Própria”. Tais termos de transação foram pactuados em duas ocasiões. O primeiro, no dia 15/07/88, envolveu 19 empresas; o segundo, no dia, 19/04/89, mais 12 empresas .....Os valores envolvidos nesse acordo são estarrecedores. Pelo critério estabelecido de corrigir os supostos créditos, conforme cálculos realizados pelos técnicos da Secretaria da Fazenda em 10/96, os usineiros teriam um direito a uma restituição da ordem de R\$ 2,261 bilhões, dos quais R\$ 952,98 milhões já haviam sido ressarcidos, ficando, ainda, um saldo devedor de R\$ 1,157 bilhões. (LIMA, 1998, p. 44 – 46)

Desse modo, é fundamental entender a contextualização desse Acordo dos Usineiros celebrado pelo então Governador, Fernando Collor de Mello, e o colapso das finanças públicas estaduais avaliada por Lima (1998, p.44).

Na história política e econômica recente de Alagoas, esse acordo foi talvez o que mais consequências negativas trouxeram para o estado. É compreensível que os governos realizem acordos temporários com determinados setores econômicos, envolvendo redução de alíquotas, incentivos fiscais ou concessão de créditos, dentro de uma concepção que use promover o desenvolvimento econômico. No entanto, esse que ficou conhecido como “o acordo dos usineiros”, foi a conquista das finanças públicas estaduais por um empresariado acostumado a sobreviver e se proteger da competição econômica absorvendo recursos públicos. Esse acordo transformou no néctar dos usineiros. (LIMA, 1998, p.44).

Nota-se, ainda, que o Estado de Alagoas obteve empréstimos de R\$ 450 milhões, R\$ 200,6 milhões e de R\$ 114,1 milhões de 1996 a 1998 para financiar despesa de pessoal e serviço da dívida. Em 1998, a composição da dívida com a União alcançava 92,87% da dívida total de Alagoas, composta pelos refinanciamentos amparados pelas leis de números: 7.976/89, 8.727/93 e 9.496/97, cem por cento concentrada na modalidade dívida interna. Atualmente, a Lei 9.496/97 corresponde a boa parte da dívida consolidada do Estado de Alagoas, chegando a dívida com a União a 65,9% do estoque total e sua composição em relação a dívida interna (em Real), a 83,23%.

A dívida interna constitui 79,19% da dívida consolidada, outras dívidas importantes com o governo federal são: as dívidas incorporadas mediante a Lei 8.727/93, que são contratos estabelecidos por diretrizes para a consolidação e o reescalonamento pela União de dívidas internas dos Estados, e que possibilitou o refinanciamento de saldos devedores existentes em 30/06/1993, sendo dívidas relativas 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. Vale ressaltar que, atualmente, essa dívida sob o amparo da Lei 8.727/93, possui estoque baixo e está próxima de ser liquidada na totalidade, até final de 2021. A dívida restante interna foi contraída com instituições financeiras, seus credores são a Caixa Econômica Federal que possui 5,87%, o Banco do Brasil 4,72%, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social 1,56% e a Receita Federal do Brasil (RFB) 1,13% da dívida consolidada.

Hoje, a dívida externa compõe 20,8% da dívida total do Estado, cabe destacar que as dívidas foram contraídas em dólar norte-americano e adquiridas mediante empréstimos ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), ao Banco internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e ao Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF). No momento, a dívida com o BID representa 11,71% do total consolidado, já no período de sua contratação o percentual sobre a dívida alcançava 6,62%. A dívida com o BIRD representa 9% do estoque total, mas no período da sua contratação correspondia a 5,04%. A recente dívida contratada junto ao CAF ocorreu durante o exercício 2020 e seu montante liberado até o momento corresponde a 0,11% da dívida consolidada (SEFAZ, 2020).

## 2.2 Programa de Apoio aos Estados

O programa de apoio aos estados originou-se por meio da Resolução nº 162/1995 do Conselho Monetário Nacional (CMN), que trouxe normativos que proporcionaria medidas de ajuste fiscal para cumprimento pelos Estados e Distrito Federal. Desse modo, foi criado o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados com o intuito de propiciar equilíbrio fiscal sustentável (STN, 2020). “O projeto de controle de finanças estaduais ganhou corpo e o programa de ajuste fiscal foi usado como meio de enquadrar os Estados nas regras de gestão macroeconômica do Plano Real” Lopreato (2006, p. 266). O programa apresentado estabeleceu um marco no âmbito das relações financeiras dos entes federativos com a União, assentado na ideia de possibilitar uma gestão fiscal austera que assegurasse estabilidade macroeconômica (STN, 2020).

As definições da Resolução nº 162/95 do Conselho Monetário Nacional (CMN), estabeleceu critérios sobre consolidação e refinanciamentos de dívida financeiras de estados e Distrito Federal (DF) pela União. A crise fiscal instaurada nesses entes federativos denunciou o aumento do grau de endividamento, levando à criação da Lei nº 9.496/97, com o propósito de refinanciamentos dessas dívidas (STN, 2020).

A referida lei trouxe condições de diminuição do estoque da dívida financeira do Distrito federal e demais entes federativos, através de acordo para um subsídio inicial, resultando em aumento do prazo para pagamento e cortes de encargos financeiros. Em contrapartida, os beneficiários assumiram o compromisso de observar o adimplemento no pagamento das parcelas do refinanciamento da dívida e as diretrizes do programa de reestruturação e ajuste fiscal (STN, 2020).

Com o propósito de resguardar o equilíbrio fiscal e orçamentário de estados e municípios, foi criada a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar n 101, de 04/05/2000), assentada na austeridade fiscal e, às vezes, engessando a fluidez do fluxo de receitas e despesas, em descompasso com a dinâmica das instituições públicas a ela submetidas determina padrões a serem seguidos referente aos gastos públicos das entidades federativas.

A LRF freou o gasto público dissociado de fontes previstas de financiamento e estabeleceu limites para algumas categorias de gasto, a exemplo do gasto com pessoal, criando novas restrições ao gasto público, alinhada com o tripé neoliberal onde um dos pilares é austeridade fiscal ou necessidade de assegurar um superávit primário para fins de honrar compromissos com credores. Ao contrário do que se pensa, a LRF não acabou com a corrupção, tampouco evitou gastos desconectados das prioridades da população. Na prática, apenas os

estados subnacionais tiveram suas dívidas sob controle pela perda de autonomia para realizar novos empréstimos sem o aval da União, mas a União seguiu elevando sua dívida pública sem obstáculos.

A gestão pública posterior à Lei de Responsabilidade Fiscal passou a ser a ela subordinada, respeitando-se o Lei Orçamentária Anual (LOA) e com poucas margens de alterações ao que foi planejado e aprovado pelos respectivos parlamentos. É importante compreender que a LRF não assegura boa gestão nem maior qualidade na estruturação de políticas públicas, ela apenas estabelece regras rígidas do ponto de vista contábil. É um instrumento de regulação do orçamento fiscal, nas três esferas de governo. Os resultados alcançados em cada governo dependem das prioridades definidas no orçamento fiscal de cada ente federativo. Nada assegura que o orçamento fiscal esteja alinhado com um projeto de desenvolvimento com equidade e redução das disparidades na distribuição de riqueza de um país. Sem participação da sociedade na tomada de decisão e sem fiscalização, uma gestão pública pode se traduzir um desastre mesmo seguindo rigorosamente a LRF.

### **2.3 Resultado Fiscal e as Leis complementares nº 148/2014 e nº 156/2016**

O resultado fiscal, apurado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), corresponde às denominadas necessidades de financiamento do setor público, é mensurado através do fluxo de receitas e despesas e possui uma metodologia conhecida como "Acima da Linha". Essa metodologia objetiva analisar a diferença entre receitas e despesas não financeiras do ente público, definido como resultado primário (STN, 2020).

A análise das contas públicas possibilita ao gestor público identificar: a variação do endividamento, mudanças no estoque da dívida líquida e impacto nas condições de intervenção do Estado, através da execução de políticas públicas e do cumprimento de suas funções básicas (alocativa, distributiva e estabilizadora), mesmo nas esferas subnacionais.

A análise do resultado fiscal permite ao gestor fazer projeção de cenários para as contas públicas, revelando-se imprescindível à gestão do orçamento público para fins de alocação de recursos. As mudanças no estoque da dívida líquida e o cumprimento das metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) são apurados através da metodologia conhecida como "abaixo da linha", que permite ao governo verificar como foi o financiamento do seu déficit (STN,2020)

As políticas públicas estão condicionadas pela restrição orçamentária de cada ente federativo, em conformidade com um conjunto de leis que definem como crime de responsabilidade fiscal a realização de gasto sem indicação de receita prevista. As leis complementares nº 148/2014 e nº 156/2016 trouxeram uma nova perspectiva e afetaram a evolução das dívidas refinanciadas com a União, forçando estados subnacionais ao acompanhamento mais rigoroso da dívida pública.

Para melhor compreensão, a dívida amparada pela Lei 9.496/97 possuía prazo de pagamento de 30 anos e uma taxa de juros que variava 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. Na década de 1990, a taxa básica de juros girava em torno de 45% ao ano, desta forma, a opção pela correção da dívida pelo IGP-DI acrescido de uma taxa de até 9% a.a. de juros era compreensível. Nesse contexto de deterioração da política fiscal, o aumento do grau de endividamento levou os entes federativos a acompanhar o comportamento dos índices de inflação (IGP-DI e IPCA), além da taxa de juros que remunera os títulos da dívida pública (Selic). Isso gerou uma pressão dos Estados para mudar o índice de atualização, tendo em vista que durante o período de 1997 a 2013 o IPCA foi mais baixo que o IGP-DI e a Selic. (PELLEGRINI,2013).

Frente à pressão dos governadores com apoio da bancada parlamentar federal, a ex-Presidente Dilma sancionou a Lei Complementar nº 148/2014<sup>1</sup>, que trouxe um alívio nos encargos da dívida para estados e municípios, alterando o índice de cálculo da correção da dívida (PELLEGRINI, 2013). A referida lei “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal; dispõe sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios”. O artigo 3º determina que:

Art. 3º A União concederá descontos sobre os saldos devedores dos contratos referidos no art. 2º, em valor correspondente à diferença entre o montante do saldo devedor existente em 1º de janeiro de 2013 e aquele apurado utilizando-se a variação acumulada da taxa Selic desde a assinatura dos respectivos contratos, observadas todas as ocorrências que impactaram o saldo devedor no período. (BRASIL, 2014)

---

<sup>1</sup> A Lei nº 148/2014 alterou o índice que calculava a correção dos débitos. Com isso, governadores e prefeitos assinaram novos contratos com o governo federal, com juros limitados a 4% ao ano, mais atualização monetária com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

A sanção da LC nº 148/2014 resultou em uma redução do endividamento do Estado de Alagoas em aproximadamente R\$ 2,054 bilhões, graças à alteração do indexador IGP-DI para variação da taxa Selic acumulada, conforme definido pelo Artigo 3º da mesma lei, proporcionando a correção da dívida, da contratação até 01 janeiro de 2013. Apesar da redução significativa no estoque da dívida, ela continuaria sendo paga, respeitando o limite de comprometimento de 11,5% e 15% da RLR.

Em 28 de Dezembro de 2016, através da Lei complementar nº 156/2016, foi autorizada uma mudança importante na renegociação das dívidas com a União. A LC nº 156/2016 permitiu o alongamento da dívida por um prazo adicional de 20 anos, descontos nas parcelas até julho de 2018 e alteração na forma de pagamento, deixando de estar limitada a um percentual sobre a RLR e passando a ser pago por meio tabela Price (STN, 2019).

Os impactos das LC nº 148 e nº 156, mediante o aditivo celebrado com a União, alterou a panorama de endividamento do Estado de Alagoas, em razão da redução do estoque e do serviço da dívida em relação à Receita Corrente Líquida (RCL). Desta forma, mudanças que possibilitam diminuição do endividamento geraram perspectiva de mais investimentos em políticas públicas.

#### **2.4 A influência da dívida pública sobre o crescimento econômico**

Embora não haja consenso entre economistas acerca do endividamento, posto que uns que uns condenam e outros a defendem, em determinadas circunstâncias, as variáveis que envolvem o endividamento de um ente federativo são influenciadas por circunstâncias adversas, na maior parte das vezes. Ao mesmo tempo que pode restritiva ao crescimento econômico, pode ser a solução para fazer a economia destravar. O que vai definir a qualidade do endividamento é a qualidade do gasto.

O impacto da dívida pública precisa ser separado em curto e longo prazos, considerando que, os investimentos são realizados em períodos distintos com resultados diversos. Assim, se as operações de crédito forem bem aplicadas na economia, poderão trazer um alívio no curto-prazo, sem a necessidade de elevação da carga tributária para aumentar os gastos públicos. O aumento da taxa de juros para incentivar o endividamento público, por sua vez, afeta diretamente a renda das famílias, com efeito negativo sobre o consumo e o PIB, no longo prazo. (ELMENDORF e MANKIWI apud BOAS, 2014)

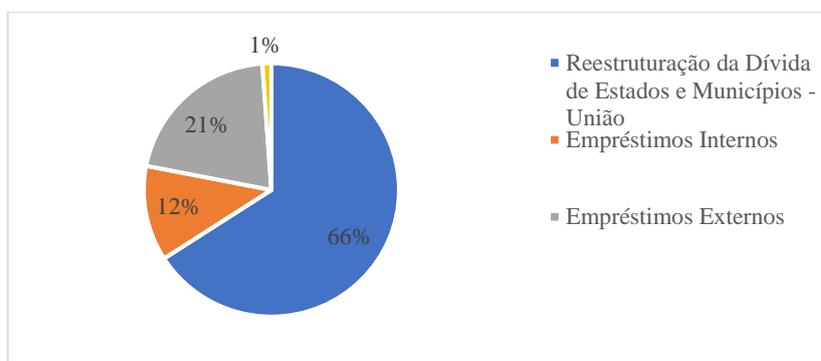
Para Lopreato (2015), uma gestão madura da dívida pública é possível através de uma política monetária e fiscal estável, favorecida por uma queda da taxa real de juros. Em 2012, a política de redução da taxa de juros proporcionou uma perspectiva de superação da alta inflação que estava presente na dinâmica da dívida pública e isso foi um marco importante para a gestão da dívida pública.

Quando o estoque de dívida é muito elevado em relação ao PIB, pode afetar o exercício da atividade econômica, não apenas no longo prazo. Um endividamento elevado estimula fugas de capitais, crise de confiança, forçando o Estado a elevar ainda mais a taxa de juros para buscar novos financiamentos, com inevitável impacto sobre a economia. (KUMAR E WOO, 2010, apud BOAS, 2014)

### 3. EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA NO ESTADO DE ALAGOAS

A dívida pública de Alagoas contém 15 operações de crédito, onde constam reestruturação de dívidas com a União, parcelamentos de dívidas previdenciárias e contribuições sociais, contratos de empréstimos com bancos nacionais e internacionais. O Estado não tem dívida referente a títulos públicos, denominada dívida mobiliária, quitada em setembro de 2012. As dívidas internas são distribuídas em empréstimos internos, parcelamento e renegociação de dívidas previdenciárias e reestruturação da dívida de estados e municípios com a União, representando cerca de 79% da Dívida Consolidada. A dívida externa é oriunda de empréstimos com instituições financeiras internacionais e representa aproximadamente 21% da dívida total, conforme gráfico 1.

**Gráfico 1: Representação da dívida do Estado de Alagoas, dez/2020.**



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

A dívida com o governo federal, considerando os parcelamentos previdenciários, constitui a maior parte da Dívida Consolidada (DC) do Estado. Em 2002, a dívida com a União representava cerca 100% da dívida de Alagoas. Após 18 anos, a dívida com a União permanece elevada embora não mais sendo a única fonte de endividamento, conforme tabela 1. Atualmente, a dívida total do Estado de Alagoas está distribuída em 15 contratos e 8 credores, conforme tabela 2.

**Tabela 1: Trajetória da dívida consolidada de Alagoas, anos selecionados.**

(Em milhões R\$)

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

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

**Tabela 2: Relação dos credores do Estado de Alagoas, dez/2020.**

Relação dos credores de AL	VALORES TOTAIS	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 do autor.

A dívida externa é devida a três credores, conforme tabela 2 (BID, BIRD e CAF), com saldo em dólar, calculado com base na cotação definida pelo Banco Central do Brasil no fechamento do exercício. Para a demonstração do saldo das dívidas externas em moeda nacional, foi utilizado o dólar a preço de venda do dia 31/12/2020, R\$ 5,1967 e saldo de US\$ 382.607.035,32 em moeda original.

A dívida interna é notadamente mais expressiva em relação ao estoque total, tendo como principal credor a União. Ao estoque (principal), corrigido monetariamente, são acrescidos juros, encargos e comissão para o cálculo do pagamento mensal, em conformidade com os pactos contratuais. Invariavelmente, o serviço da dívida resulta em maior desembolso de juros do que a amortização (pagamento do principal), a depender da taxa de juros (Selic) e do IPCA, conforme evolução do saldo devedor apresentado na tabela 3.

**Tabela 3: Evolução do saldo devedor da dívida do Estado de Alagoas com a União, anos selecionados<sup>2</sup>.**

(Em milhões R\$)

Refinanciamentos com a União	1997	%	2003	%	2009	%	2015	%	2020 (Último Exercício)	%
União (Lei 9.496/97)	648,24	100%	3.362,14	419%	5.306,44	58%	7.961,24	50%	6.295,70	- 21%
União (Lei 8.727/93)	472,2	100%	476,11	1%	664,61	40%	119,02	- 82%	13,17	- 89%

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

Apesar de todos os pagamentos efetuados mensalmente ao longo dos últimos anos, a dívida cresceu consideravelmente após sua assunção. Para entender esse salto no saldo devedor, é preciso considerar as diretrizes históricas que impactaram no refinanciamento da dívida com a União durante esse período. Em 1997, o valor assumido pelo estado de Alagoas era rolagem de dívida e abertura de crédito feita pela liquidação extrajudicial do Banco do Estado de Alagoas (PRODUBAN). Após esse período, houve uma incorporação de um novo contrato referente a títulos públicos emitidos após dez/1995 para pagamento de precatórios judiciais, denominado dívida mobiliária, com incorporação em 2002. Não por acaso, o estoque da dívida

<sup>2</sup> Em 2002, foi incorporado à Lei 9.496/97 o montante de R\$ 1.187.899.685,00, referente à dívida mobiliária proveniente de títulos públicos.

em 2003 dá um salto considerável em relação ao montante assumido no início do refinanciamento.

Com uma dívida pública acumulada até dez/2020 em mais de R\$ 9,5 bilhões, segundo o Relatório de Gestão Fiscal da Secretaria de Estado da Fazenda de Alagoas, os refinanciamentos com a União alcançaram o percentual de 65,90% da Dívida Consolidada total.

Conforme os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentárias (RREO) publicados pela SEFAZ-AL, mesmo com o pagamento de mais de R\$ 6,5 bilhões no período 2010 a 2020, a Dívida Consolidada (DC) estadual saltou de R\$ 7,5 bilhões em 2010 para R\$ 9,5 bilhões em dezembro de 2020, chegando a corresponder 94% da Receita Corrente Líquida (RCL).

Ao considerar a evolução do estoque da dívida pública, é importante analisar os fatores que provocam aumento ou diminuição no saldo devedor. Em Alagoas, desde o início do acordo de refinanciamento com a União por meio da Lei 9.496/97 até o ano de 2008, houve apenas uma nova contratação de operação de crédito que expressava o montante de aproximadamente R\$ 48,2 milhões.

A evolução do estoque total da dívida do Estado ultrapassa R\$ 11 bilhões em 2015, graças às contratações de novas operações de crédito nos anos anteriores, realizadas com diversos credores, dentre eles o BNDES, a CAIXA, o BIRD e o BID. Foram duas contratações com o BNDES, denominadas "PEF II" e "PROINVESTE", a primeira para repor as perdas de receita referente aos repasses do Fundo de Participação dos Estados (FPE) com aplicação em infraestrutura, Esporte e Lazer e Desenvolvimento Econômico. O valor contratado foi de R\$ 249,6 milhões.

A segunda (PROINVESTE) foi uma contratação com objetivo específico de amortizar parte da dívida do PEF II, tendo em vista melhores condições e um maior prazo para pagamento, no valor de R\$ 89,9 milhões. A dívida contraída junto à CAIXA também foi denominada "PROINVESTE", sendo que a mesma teve por objetivo ampliar os investimentos em infraestrutura e gestão pública do Estado, no valor de R\$ 521,9 milhões.

**Tabela 4: Evolução da dívida consolidada de Alagoas, 2009 a 2020 (R\$ bilhões)**

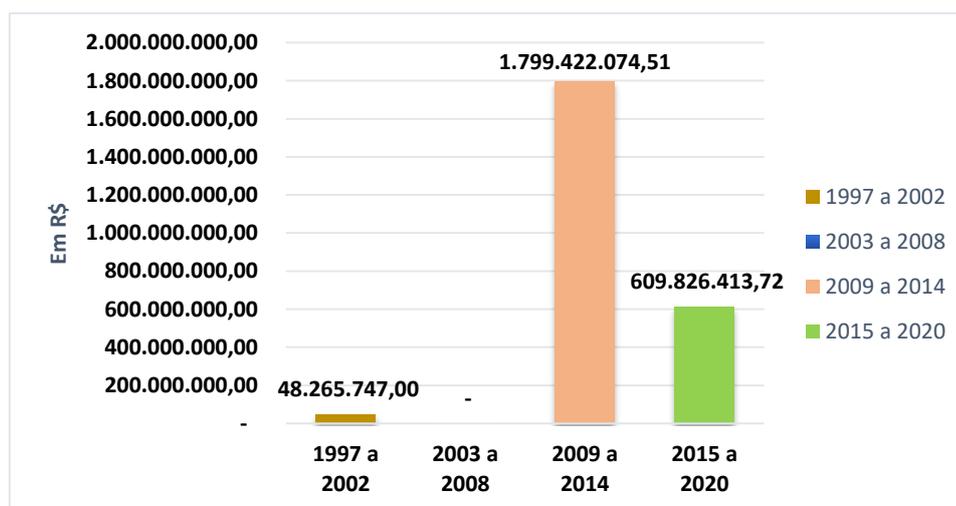
Saldo	2009 (%)	2010 (%)	2011 (%)	2012 (%)	2013 (%)	2014 (%)
Dívida Consolidada	6,8 100%	7,5 100%	7,8 100%	8,1 100%	9,0 100%	10,2 100%
Novas Contratações	0,2 3,7%	0,3 4,6%	- -	- -	1,2 13,2%	0,02 0,2%
Saldo	2015 (%)	2016 (%)	2017 (%)	2018 (%)	2019 (%)	2020 (%)
Dívida Consolidada	11,2 100%	9,2 100%	8,8 100%	8,6 100%	8,8 100%	9,5 100%
Novas Contratações	- -	- -	- -	- -	0,3 3,4%	0,3 3,3%

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

A dívida contratada com o BIRD foi um programa denominado de "Desenvolvimento Sustentável" com o objetivo de promover o desenvolvimento do setor público e fiscal do Estado de Alagoas, no valor de US\$ 194,5 milhões. Parte desse recurso foi utilizado para liquidação da dívida mobiliária e, o restante, utilizado para investimentos em áreas diversas. A dívida com o BID foi um programa realizado diretamente com a SEFAZ/AL, no valor de US\$ 7 milhões, com o objetivo de melhorias da gestão fiscal e financeira.

O Estado contratou cerca de R\$ 1,8 bilhões em novas operações de crédito no período 2009 a 2014, conforme gráfico 2, sem registro de redução no estoque da dívida. 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 resultou na diminuição no serviço da dívida, possibilitando novas contratações de operações de crédito. Se por um lado houve redução no serviço da dívida a partir desse período, por outro lado, a dinâmica de crescimento do saldo devedor cresce de forma acentuada por conta dos resíduos referente ao não pagamento dos 3,5%, esse saldo devedor passou a ser chamado de “pendência jurídica” apresentando um montante inicial de R\$ 27,1 milhões em janeiro de 2013 e alcançando o estoque de R\$ 1,1 bilhão em dezembro de 2020.

**Gráfico 2: Endividamento de Alagoas, contratação de operações de crédito, 1997-2020.**

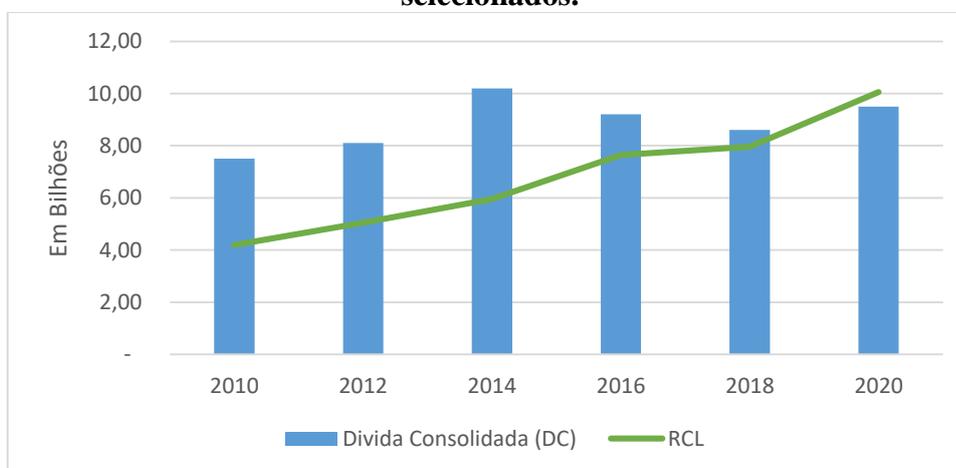


Fonte: Dados da Gerência de Acompanhamento da Dívida Pública do Estado de Alagoas, (SETE, SEFAZ, 2020). Elaboração do autor.

Nos últimos 6 anos, a contratação de novas operações incorporou à dívida consolidada cerca de R\$ 600 milhões, cabe ressaltar, graças à redução de estoque e serviço da dívida através da LC nº 148/2014 e LC nº 156/2016. As dívidas contratadas foram firmadas com intuito de investir em infraestrutura e também recursos destinados a financiamento de despesa de capital, foram dívidas contraídas com a Caixa (Sustenta Alagoas) e Banco do Brasil (Conecta 1 e 2). O Programa Conecta Alagoas é uma operação de crédito que tem por objetivo proporcionar a integração regional e a melhoria da infraestrutura rodoviária do Estado de Alagoas por meio de um conjunto de investimentos compostos por duplicação de rodovias, interligações regionais e universalização e recuperação de acessos pavimentados. Foram duas operações de créditos que totalizam o montante total de R\$ 600 milhões para serem investidos no Estado de Alagoas.

O programa Sustenta Alagoas visou exclusivamente o financiamento de despesas de capital, o montante contratado foi de aproximadamente R\$ 177 milhões. O volume da dívida do Estado cresceu de forma expressiva na última década, todavia, em menor proporção que a RCL que, apenas em 2020, supera o saldo da dívida consolidada, conforme pode ser observado no gráfico 3. O ritmo de crescimento do estoque da dívida começa a cair a partir de 2015, em razão de mudanças nas regras de refinanciamento estabelecidos pela União, alterando as condições contratuais por meio das Leis complementares 148/2014 e 156/2016. A partir de 2018, por meio da decisão do STF que 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 nos relatórios de gestão fiscal publicados quadrimestralmente.

**Gráfico 3: Evolução do saldo da dívida e da RCL do Estado de Alagoas, anos selecionados.**



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

As mudanças produzidas no refinanciamento da dívida, a partir de 2014, foram determinantes na suavização do peso dívida na gestão orçamentária do Estado, com redução expressiva nos serviços da dívida, a partir de 2015. A Figura 1 demonstra o cálculo realizado pelo Banco do Brasil após a consolidação dos valores corrigidos de 1997 a 2013.

**Figura 1: Cálculo de redução no desconto previsto pela LC 148/2016 (R\$ 1,0)**

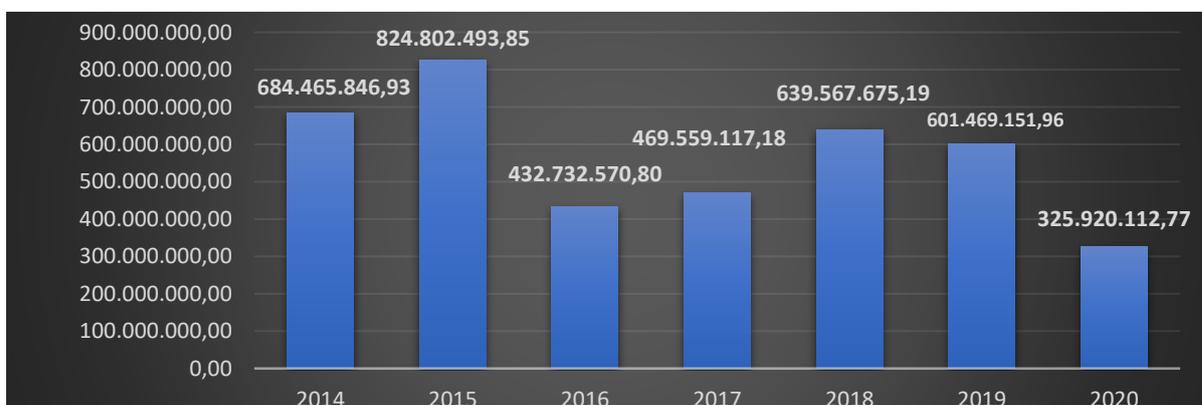
<b>[ A ] SALDO DEVEDOR EXISTENTE EM 01.01.2013</b>	<b>6.738.303.190,57</b>
SALDO REFINANCIADO - VINCENDO	2.623.342.963,77
SALDO DE RESÍDUO DE LIMITE	4.087.811.329,99
SALDO DE RESÍDUO DE BENEFÍCIO	0,00
SALDO DE PENDÊNCIA JUDICIAL	27.148.896,81
SALDO DE PRESTAÇÃO	0,00
SALDO DE CRÉDITO A COMPENSAR	0,00
<b>[ B ] SALDO DEVEDOR EM 01.01.2013 PELA VARIAÇÃO DA SELIC</b>	<b>5.670.254.323,16</b>
<b>[ C ] VALOR DO DESCONTO ( A - B )</b>	<b>1.068.048.867,41</b>
<b>[ D ] SALDO DEVEDOR COM DESCONTO (A - C)</b>	<b>5.670.254.323,16</b>

Fonte: Banco do Brasil.

As alterações advindas das Leis Complementares 148/2014 e 156/2016 proporcionaram uma mudança no perfil da dívida de Alagoas, benefícios com redução de estoque e alongamento da dívida, fundamentais para entender a trajetória da dívida pública do Estado. Ao considerar o serviço da dívida a partir de 2015, observa-se um ponto de inflexão, se comparado com o perfil da dívida antes da alteração contratual. O Gráfico 4 demonstra a trajetória do serviço da dívida nos últimos 7 anos.

**Gráfico 4: Serviço da dívida pública de Alagoas, período de 2014 a 2020.**

(Em R\$ 1,00)



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

As alterações produzidas pelos refinanciamentos com a União mudam a perspectiva de gestão de dívida para os anos seguintes, além de alterar índices fiscais, como o de Capacidade de Pagamento (CAPAG), responsável por apurar a situação fiscal dos entes que querem contrair novos empréstimos com garantia da União. Após as mudanças ocorridas em 2016, o Estado de Alagoas contraiu 04 novos empréstimos com garantia da União, só possível devido à mudança da capacidade de pagamento.

A relação dívida pública e investimentos engloba diversos fatores que não podem ser mensurados apenas pela capacidade de contrair novos empréstimos ou pela possibilidade de pagamento no curto prazo. A gestão da dívida pública exige monitorar sua amortização no longo prazo e a participação dos fluxos de pagamentos em relação às receitas a serem incrementadas através de novos investimentos. Desta forma, é importante examinar o fluxo do serviço da dívida no longo prazo, observando-se se o grau de comprometimento nos serviços essenciais, a exemplo de saúde e educação.

A análise da estabilidade econômica do Estado Nacional e dos subnacionais passa, entre outras coisas, pelo grau de endividamento em relação ao PIB e à RCL, incluindo sua projeção para os anos seguintes, posto que o comprometimento da receita fiscal é inevitável e engessa, em boa medida, o orçamento fiscal. A percepção de risco influencia os investimentos privados e, por efeito colateral, o emprego e renda agregada.

A tabela 5 apresenta a projeção dos serviços da dívida do Estado de Alagoas de 2021 até 2048. Foi considerado o ano de 2021 como referência para cálculo da variação anual e foi considerado última RCL divulgada no Relatório de Gestão Fiscal (RGF) referente ao fechamento do último exercício contábil.

**Tabela 5: Projeção dos serviços da dívida do Estado de Alagoas acumulados até 2021 e projetados até 2048.**

(Em R\$ 1,00)

ANO	INTERNA	EXTERNA	TOTAL	VARIAÇÃO	% RCL 2020
2021	536.672.082	150.970.351	687.642.433	0,00%	6,84%
2022	619.355.629	155.871.610	775.227.238	12,74%	7,71%
2023	621.599.060	159.544.607	781.143.667	13,60%	7,77%
2024	626.246.410	165.506.554	791.752.965	15,14%	7,87%
2025	625.320.584	195.484.375	820.804.960	19,37%	8,16%
2026	638.794.521	218.923.883	857.718.404	24,73%	8,53%
2027	606.720.367	217.615.385	824.335.752	19,88%	8,19%
2028	618.272.133	214.840.847	833.112.979	21,15%	8,28%
2029	630.322.555	327.413.637	957.736.192	39,28%	9,52%
2030	616.638.962	332.183.911	948.822.873	37,98%	9,43%
2031	606.086.449	314.581.085	920.667.534	33,89%	9,15%
2032	629.207.889	242.414.004	871.621.893	26,76%	8,66%
2033	654.112.315	171.139.666	825.251.981	20,01%	8,20%
2034	641.010.582	70.832.700	711.843.282	3,52%	7,08%
2035	662.175.329	64.610.351	726.785.679	5,69%	7,22%
2036	684.119.231	62.971.862	747.091.092	8,65%	7,43%
2037	706.500.266	56.401.119	762.901.384	10,94%	7,58%
2038	730.450.724	28.884.144	759.334.868	10,43%	7,55%
2039	755.946.651	1.232.022	757.178.673	10,11%	7,53%
2040	781.388.208	-	781.388.208	13,63%	7,77%
2041	808.521.526	-	808.521.526	17,58%	8,04%
2042	837.556.996	-	837.556.996	21,80%	8,33%
2043	847.241.416	-	847.241.416	23,21%	8,42%
2044	876.360.976	-	876.360.976	27,44%	8,71%
2045	910.565.807	-	910.565.807	32,42%	9,05%
2046	948.946.030	-	948.946.030	38,00%	9,43%
2047	989.381.688	-	989.381.688	43,88%	9,84%
2048	514.986.545	-	514.986.545	-25,11%	5,12%
<b>TOTAL</b>	<b>19.724.500.931</b>	<b>3.151.422.112</b>	<b>22.875.923.043</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

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

Pelos contratos firmados e os refinanciamentos pactuados entre Estado e credores, os serviços da dívida irão crescer, conforme projeção, até 2047, com redução expressiva em 2048, mas isso é apenas projeção com os contratos já firmados. Esses números podem ser alterados a depender de novos acordos e contratos que possam vir a ser firmados no futuro. O maior pico acontecerá entre 2028 a 2032, devido às dívidas com cronogramas customizados e que, por sua vez, são dívidas externas que podem sofrer uma maior interferência das variações da taxa de câmbio, assim como da taxa de juros na data de desembolso. Observar os fatores de risco

permite uma leitura de cenário de como serão os próximos anos e quais os desafios a enfrentar nos próximos governos, observando que em períodos de maior incerteza, não é possível garantir crescimento de receita fiscal para cobrir o aumento de pagamentos futuros, restando ao gestor a rolagem da dívida.

Os serviços da dívida podem ser administrados, de modo que mudanças nos indicadores econômicos ou a contratação de novas operações não venham comprometer investimentos em áreas estratégicas. A gestão da dívida deve ser feita com responsabilidade por quem assume, temporariamente, o controle das contas públicas. A ausência dessa compreensão pode comprometer a qualidade de vida de toda a população, notadamente, os estratos sociais mais vulneráveis. A contratação da dívida precisa ser sustentável e mensurar resultados esperados de forma a superar o comprometimento futuro das finanças públicas.

#### **4. IMPACTO A DÍVIDA SOBRE A PROTEÇÃO SOCIAL NO ESTADO DE ALAGOAS**

Ao analisar a trajetória do estoque da dívida do Estado de Alagoas ao longo dos anos, não é possível dimensionar o real impacto sobre as finanças públicas, a menos que se observe a soma de amortização e encargos financeiros da dívida como proporção da RCL. O serviço da dívida pode impactar o equilíbrio estrutural das contas públicas, colocando em risco o cumprimento de cláusulas contratuais, a depender de fatores endógenos e exógenos que afetam a dinâmica de uma economia. De 2002 a 2020, essa relação variou de 3,24% a 25,3%, conforme tabela 6 e gráfico 5.

Considerando o alto comprometimento do serviço da dívida em relação à RCL, o impacto em 2002, período em que foi incorporado a totalidade da Lei 9.496/97, representava 25% da receita do Estado de Alagoas. É notório que a dívida segue uma dinâmica de um comprometimento médio que varia de 11% a 17% entre 2003 a 2015. Ressalta-se ainda que, a partir de 2016, a mudança advinda das Leis Complementares nº 148/2014 e nº 156/2016 possibilitou uma redução que oscilou entre de 3% a 8%. A suspensão dos pagamentos para atenuar os efeitos da pandemia em 2020 resultou na redução do percentual de comprometimento da RCL. Mas isso tem efeitos colaterais, posto que eleva o saldo da dívida. Um ponto a ser destacado no ano de 2020 é o incremento de receitas atípicas que ocorreram através de duas especificidades, a primeira equivale a parte inicial da parcela da concessão regionalizada nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário da Região Metropolitana de Maceió

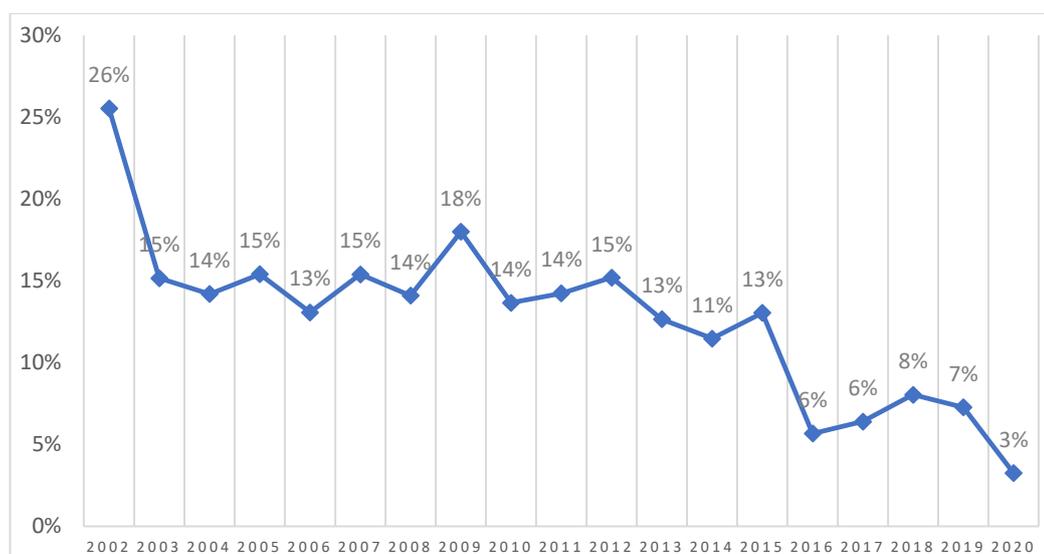
(AL) no valor de R\$ 613 milhões, a segunda refere-se a recursos advindos de transferências do Governo Federal em virtude da pandemia por Covid-19 e que representou a importância de R\$ 949 milhões, o total dessas receitas atípicas alcançam o montante de R\$ 1,5 bilhão, assim a RCL de R\$ 10 bilhões tem em sua composição tais receitas atípicas. Vale ressaltar que os dados da tabela 6, assim como o gráfico 5 expressam a totalidade do serviço da dívida.

**Tabela 6: Comprometimento do serviço da dívida do Estado de Alagoas em relação à RCL, em valores nominais, período 2002 a 2020.**

Em mil R\$

Ano	Serviço da dívida	Receita Corrente Líquida (RCL)	Serviço da dívida/RCL (%)	Dívida Consolidada Líquida - DCL	DCL sobre a RCL - (%)
2002	377.351,00	1.477.875,00	25,53%	3.372.025,00	228,17%
2003	245.371,00	1.619.014,80	15,16%	4.482.230,00	276,85%
2004	272.113,00	1.918.255,00	14,19%	5.072.920,00	264,45%
2005	376.059,61	2.442.958,51	15,39%	5.487.783,13	224,64%
2006	349.593,00	2.674.901,79	13,07%	5.927.277,08	221,59%
2007	477.866,88	3.105.363,09	15,39%	6.218.122,70	200,24%
2008	497.125,16	3.528.416,35	14,09%	6.955.421,59	197,13%
2009	647.194,83	3.597.964,98	17,99%	6.509.555,51	180,92%
2010	574.042,73	4.205.565,04	13,65%	6.798.649,03	161,66%
2011	683.106,95	4.801.098,99	14,23%	7.099.746,95	147,88%
2012	767.245,77	5.051.891,18	15,19%	7.599.502,57	150,43%
2013	691.254,15	5.465.256,41	12,65%	7.998.416,50	146,35%
2014	684.465,85	5.969.712,77	11,47%	9.540.213,51	159,81%
2015	824.802,49	6.328.523,89	13,03%	10.555.304,80	166,79%
2016	432.732,57	7.646.527,44	5,66%	7.863.514,90	102,84%
2017	469.559,12	7.348.618,78	6,39%	7.000.340,86	95,26%
2018	639.567,68	7.962.976,44	8,03%	6.816.346,13	85,60%
2019	601.476,31	8.559.007,20	7,26%	6.477.034,73	75,68%
2020	325.920,11	10.052.836,94	3,24%	5.813.489,67	57,83%

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

**Gráfico 5: Trajetória do comprometimento do Serviço da Dívida / RCL (%)**

Fonte: Dados da Gerência de Acompanhamento da Dívida Pública do Estado de Alagoas, (SETE, SEFAZ, 2020). Gráfico elaborado pelo autor.

O custo total dessa dívida (amortização, juros e encargos) incide diretamente sobre as políticas públicas, para qualquer período considerado. Para o período 2002 a 2020, esse custo está estimado em aproximadamente R\$ 16 bilhões, corrigidos a preços de 2020. Se aplicados em programas sociais, especialmente saúde e educação, poderiam melhorar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). A contração de novas dívidas é, muitas vezes, imprescindível, mas pode ser desastrosa quando realizada em função de projetos políticos individuais e não em função do desenvolvimento do Estado, considerando as condições socioeconômicas dos mais diversos estratos sociais e as carências de infraestrutura do território.

Diante dos valores apresentados referentes ao serviço da dívida ao longo dos anos e o montante estimado para os próximos anos, é importante analisar também pela ótica orçamentária, tendo em vista que a dívida ao longo dos anos, sofreu diversas alterações em seu perfil. Ao comparar o percentual do orçamento anual do Estado de Alagoas alocado em saúde e educação com o destinado à dívida pública, observa-se que este último foi sendo reduzido no período considerado, graças às renegociações, embora o reescalonamento da dívida não signifique uma solução definitiva, mas o adiamento com efeitos colaterais a serem assumidos pelas gestões futuras. De 2012 a 2019, o percentual do orçamento comprometido com dívida passou de 12% para 6%, enquanto o desembolso com saúde passou de 12% para 15%, conforme a tabela 7.

**Tabela 7: Orçamento destinado a saúde, educação e custo da dívida, 2010 a 2021.<sup>3</sup>**

(Valores nominais em milhões R\$)

<b>Despesa Orçamentária</b>	<b>2010</b>	<b>%</b>	<b>2011</b>	<b>%</b>	<b>2012</b>	<b>%</b>	<b>2013</b>	<b>%</b>	<b>2014</b>	<b>%</b>	<b>2015</b>	<b>%</b>
Dívida (Amortização)	471	7%	499	8%	599	8%	457	5%	454	5%	574	6%
Dívida (Juros/Encargos)	177	3%	185	3%	300	4%	291	3%	259	3%	261	3%
Saúde	753	11%	785	12%	895	12%	1.019	12%	1.064	12%	1.204	13%
Educação	988	15%	1.017	16%	1.267	17%	1.293	15%	1.344	15%	1.203	13%
<b>Orçamento Total</b>	<b>6.750</b>	<b>100%</b>	<b>6.475</b>	<b>100%</b>	<b>7.504</b>	<b>100%</b>	<b>8.642</b>	<b>100%</b>	<b>9.219</b>	<b>100%</b>	<b>9.016</b>	<b>100%</b>
<b>Despesa Orçamentária</b>	<b>2016</b>	<b>%</b>	<b>2017</b>	<b>%</b>	<b>2018</b>	<b>%</b>	<b>2019</b>	<b>%</b>	<b>2020</b>	<b>%</b>	<b>2021*</b>	<b>%</b>
Dívida (Amortização)	300	3%	265	3%	313	3%	237	2%	213	2%	338	3%
Dívida (Juros/Encargos)	140	2%	212	2%	327	3%	366	4%	165	1%	374	3%
Saúde	1.135	12%	1.295	13%	1.391	15%	1.483	15%	1.737	16%	1.304	11%
Educação	875	9%	813	8%	860	9%	1.409	14%	1.349	12%	1.339	11%
<b>Orçamento Total</b>	<b>9.297</b>	<b>100%</b>	<b>9.990</b>	<b>100%</b>	<b>9.574</b>	<b>100%</b>	<b>10.198</b>	<b>100%</b>	<b>11.004</b>	<b>100%</b>	<b>11.752</b>	<b>100%</b>

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária, (SEFAZ-AL, 2020). Elaboração do autor.

Nos últimos 10 anos, é possível identificar dois cenários distintos na evolução da dívida pública do Estado de Alagoas: o primeiro bloco corresponde ao período 2010 a 2015, com uma dívida representando entre 8% e 12% do orçamento anual. O segundo bloco corresponde ao período 2016 a 2021, com uma dívida que compromete entre 3% e 6% do orçamento anual graças às alterações promovidas pelas Leis Complementares n° 148/2014 e n°156/2016. Em 2020, a dívida com a União ficou suspensa por 10 meses como forma de socorrer os estados no combate à pandemia do COVID-19.

Ao analisar o percentual da dívida destinado ao orçamento dos últimos 5 anos, é possível constatar que houve uma diminuição nos valores e percentuais referentes ao serviço da dívida. Um ponto de inflexão ocorre em 2018, quando o Estado de Alagoas, após a contratação da operação de crédito denominada Conecta, sem garantia com a União, tem seu perfil de capacidade de pagamento alterado e realiza uma operação de troca de dívida, uma amortização de R\$ 120 milhões, liquidando todo o contrato do Conecta 01 e contratando o Conecta 02 pelo mesmo valor, com uma taxa de juros menor e, dessa vez, com garantia da União. Ao destacar todos esses acontecimentos, constata-se uma queda de 3% a 5% no custo da dívida em comparação com os 5 anos anteriores.

Sem as renegociações da dívida com a União, o Estado de Alagoas enfrentaria hoje problemas financeiros de maior escala, considerando que o serviço da dívida em 2019 teria

<sup>3</sup> Valores projetados até o final do ano, extraídos do RREO/ SEFAZ-AL, 1° bimestre de 2021.

ultrapassado o montante de R\$ 1,5 bilhão, portanto, maior que todo orçamento destinado à saúde ou à educação, conforme tabela 8.

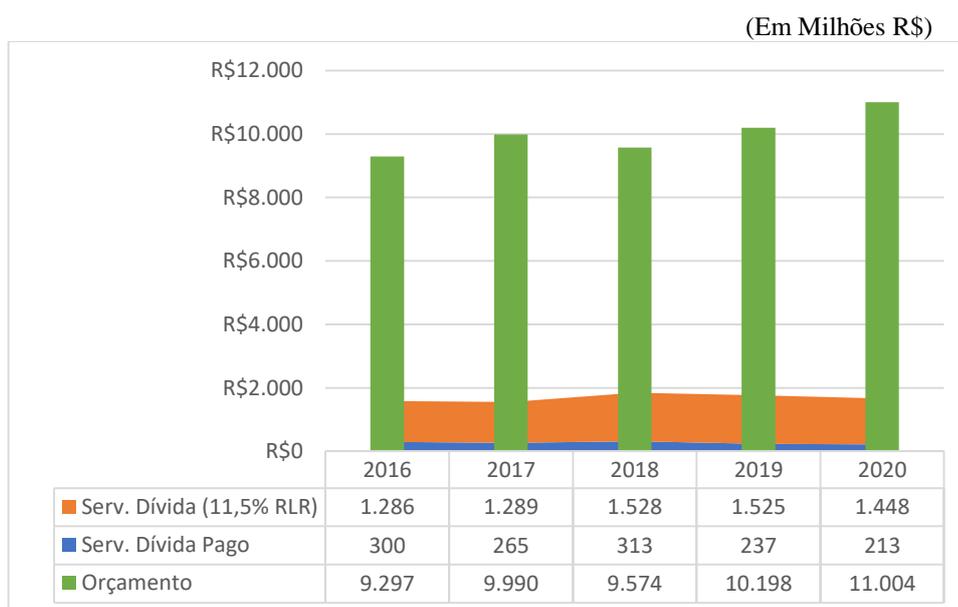
**Tabela 8: Orçamento destinado a saúde, educação e dívida, entre 2016 e 2020, sem as alterações das Leis 148/2014 e 156/2016 (simulação)**

(Em Milhões R\$)										
Orçamento	2016	%	2017	%	2018	%	2019	%	2020	%
Dívida (Amortização e Juros)	1.286	14%	1.289	13%	1.528	16%	1.525	15%	1.448	13%
Saúde	1.135	12%	1.295	13%	1.391	15%	1.483	15%	1.737	16%
Educação	875	9%	813	8%	860	9%	1.409	14%	1.349	12%
<b>Orçamento Total</b>	<b>9.297</b>	<b>100%</b>	<b>9.990</b>	<b>100%</b>	<b>9.574</b>	<b>100%</b>	<b>10.198</b>	<b>100%</b>	<b>11.004</b>	<b>100%</b>

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

O desembolso do Estado de Alagoas de R\$ 2,5 bilhões, a título de serviço da dívida, nos últimos 5 anos, teria subido para R\$ 7 bilhões, sem as repactuações. Essa projeção incorpora todos os indicadores vigentes do período, revelando que, o acréscimo de quase R\$ 1 bilhão por ano, nos últimos cinco anos, teria afetado profundamente a disponibilidade orçamentária para outras pastas. O gráfico 6 ilustra uma comparação com o que foi realizado da dívida e como seria o impacto no orçamento sem as mudanças propostas em Lei Complementar.

**Gráfico 6: Impacto do serviço da dívida no orçamento do Estado de Alagoas, sem as alterações das LC n° 148/2014 e n° 156/2016.**



Fonte: Dados da Gerência de Acompanhamento da Dívida Pública do Estado de Alagoas, (SETE, SEFAZ, 2020). Gráfico elaborado pelo autor.

Uma gestão pública eficiente deve ser pautada pelas demandas de uma sociedade, incluindo todas as classes sociais, com foco na melhor distribuição da riqueza, na redução das desigualdades sociais, na sustentabilidade ambiental e na criação de um ambiente favorável à realização de novos investimentos, a fim assegurar maior empregabilidade, renda, consumo e arrecadação fiscal.

É importante destacar que o desempenho de uma gestão pública é medido pela capacidade do gestor em atender a todos os estratos sociais, com responsabilidade em relação às gestões futuras e compromisso com a geração de emprego e renda. Nesse sentido, os indicadores sociais e ambientais são tão importantes quanto os indicadores econômicos. Não reconhecer essas premissas básicas pode levar qualquer ente federativos a uma gestão desastrosa, com elevados efeitos colaterais para os contribuintes, sobretudo, uma economia marcada por uma estrutura tributária regressiva que penaliza mais os de menor renda.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Alagoas, que expressa renda, longevidade e educação, correspondia a 0,370 no ano de 1991, com um salto para 0,631 em 2010, um pouco abaixo do IDH do Nordeste, conforme tabela 9. Comparado ao Estado de São Paulo, este possui índice 24% superior ao de Alagoas. Vale ressaltar que quanto mais próximo de 1, melhor o IDH. Os indicadores isolados de educação, renda e saúde demonstram que houve uma evolução até 2014, concentrando os melhores resultados entre 2002 e 2014. A partir de 2015, o endurecimento na política de austeridade fiscal afetou esses indicadores, que deve ter piorado ainda mais em 2020, com a crise pandêmica.

**Tabela 9: Índice de Desenvolvimento Humano e Índice de Gini: BR, NE, SP e AL, anos selecionados**

<b>Índices de Desenvolvimento Humano e de Gini</b>	<b>Alagoas</b>	<b>São Paulo</b>	<b>Nordeste</b>	<b>Brasil</b>
IDHM - 1991	0,370	0,578	0,397	0,493
IDHM - 2000	0,471	0,702	0,516	0,612
IDHM - 2010	0,631	0,783	0,663	0,727
Índice de GINI - 1991	0,638	0,560	0,659	0,638
Índice de GINI - 2000	0,687	0,593	0,668	0,646
Índice de GINI - 2016	0,526	0,541	0,555	0,549

Fonte: IPEA (Ipeadata) e IBGE/PNAD continua 2016. Elaboração do autor.

Em relação à desigualdades de renda, medida pelo Índice de Gini, para o período de 1991 a 2016, houve uma diminuição de 18%, para o Estado de Alagoas, passando de 0,638 a 0,526. Para este índice, quanto mais perto de 0, menor a desigualdade de renda e melhor sua distribuição. Embora se registre redução das desigualdades internas, são abismais as desigualdades entre unidades federativas, graças à infraestrutura física e infraestrutura do sistema educacional (SILVA, 2018). Os avanços percorridos pelo Estado de Alagoas no âmbito social, sobretudo, no que tange à redução da extrema pobreza devem ser reconhecidos como mérito das políticas públicas federais. Na melhor das hipóteses, os governos subnacionais (Estado e municípios) executaram políticas nacionais em parceria com o governo federal.

Uma das políticas mais importantes do governo federal, entre 2003 e 2014 foi a expansão do emprego e a valorização real do salário mínimo, contribuindo com melhor distribuição de renda e redução da extrema pobreza no país. Essa política nacional teve maior impacto nas unidades federativas mais empobrecidas.

É difícil estabelecer uma correlação positiva entre a gestão da dívida do Estado de Alagoas e seu desempenho, em qualquer área. A renúncia fiscal é um elemento imprescindível a essa análise, porém, os dados são de difícil acesso e não estão publicados como dados abertos. A evidência de que o desempenho na área social depende das políticas nacionais evidencia-se examinando-se os números: os indicadores sociais apresentam os piores resultados quando a partir de 2015, quando o país é submetido a uma política fiscal de maior austeridade, com cortes profundos nos gastos públicos federais, a partir de 2016 e a recessão (2015-2016) seguida de estagnação (2017-2019), alcançando o pior resultado em 2020, com a crise sanitária e a inevitável paralisação de atividades econômicas.

Pode-se destacar que ao longo desse período houve uma diminuição na disparidade entre os entes federativos mais desenvolvidos, vale ressaltar que todos esses indicadores de desenvolvimento tem uma relação com o alto custo do serviço da dívida durante todo esse período de desenvolvimento e que ocasionou uma inflexão entre dívida e investimentos aplicados na sociedade. Quanto à expectativa de vida, ela cresceu avançou em todo o mundo, fruto da evolução da medicina preventiva e, no Brasil, da universalização da saúde a partir da Constituição de 1988. O Programa Saúde da Família, implantado em 1994, entrou na pauta de prioridades do governo federal em 2006, com foco na atenção básica. Isso acelerou os indicadores de expectativa de vida, assim como reduziu as taxas de mortalidade infantil. Outro programa federal relevante no âmbito da saúde foi o Serviço de Atendimento Médico de Urgência (SAMU), implantado em 2003, ajudando a salvar muitas vidas. Na tabela 10, um resumo de taxa de envelhecimento e da expectativa de vida, no período 1991 a 2017.

**Tabela 10: Expectativa de vida ao nascer e taxa de envelhecimento populacional, período 1991 a 2017.**

<b>Indicadores Demográficos</b>	<b>Alagoas</b>	<b>(%)</b>	<b>São Paulo</b>	<b>(%)</b>	<b>Brasil</b>	<b>(%)</b>
Expectativa de vida ao nascer (1991) - CENSO	58,10	-	68,82	-	64,73	-
Expectativa de vida ao nascer (2000) - CENSO	63,79	10%	72,16	5%	68,61	6%
Expectativa de vida ao nascer (2010) - CENSO	70,32	10%	75,69	5%	73,94	8%
Expectativa de vida ao nascer (2017) - PNAD	71,97	2%	76,26	1%	75,99	3%
<b>Indicadores Demográficos</b>	<b>Alagoas</b>	<b>(%)</b>	<b>São Paulo</b>	<b>(%)</b>	<b>Brasil</b>	<b>(%)</b>
Taxa de envelhecimento (1991) - CENSO	4,41	-	4,97	-	4,83	-
Taxa de envelhecimento (2000) - CENSO	4,96	12%	6,11	23%	5,83	21%
Taxa de envelhecimento (2010) - CENSO	6,01	21%	7,82	28%	7,36	26%
Taxa de envelhecimento (2017) - PNAD	9,27	54%	10,38	33%	10,01	36%

Fonte: IPEA (Ipeadata) e IBGE / PNAD continua 2016. Elaboração do autor.

De acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população de Alagoas obteve uma taxa de crescimento no seu envelhecimento maior que a média do país, o índice de envelhecimento aponta a relação entre jovens e idosos em determinado lugar, desse modo, ao considerar o envelhecimento populacional é possível constatar que existe uma relação direta que afeta o mercado de trabalho, pois ocorre a diminuição da mão de obra jovem no mercado de trabalho e o aumento das demandas sociais e econômicas. Um ponto a ser discutido é a taxa de desemprego, tais medidas são fatores que determinam o desenvolvimento econômico local e são enfatizadas durante a elaboração de políticas públicas, pois um dos objetivos do investimento público é gerar empregos e conseqüentemente a evolução econômica do estado. Um dos principais pontos durante a contratação de uma operação de crédito é a utilização dos recursos para investimentos que tragam melhorias à população, fato este que pode justificar o endividamento público.

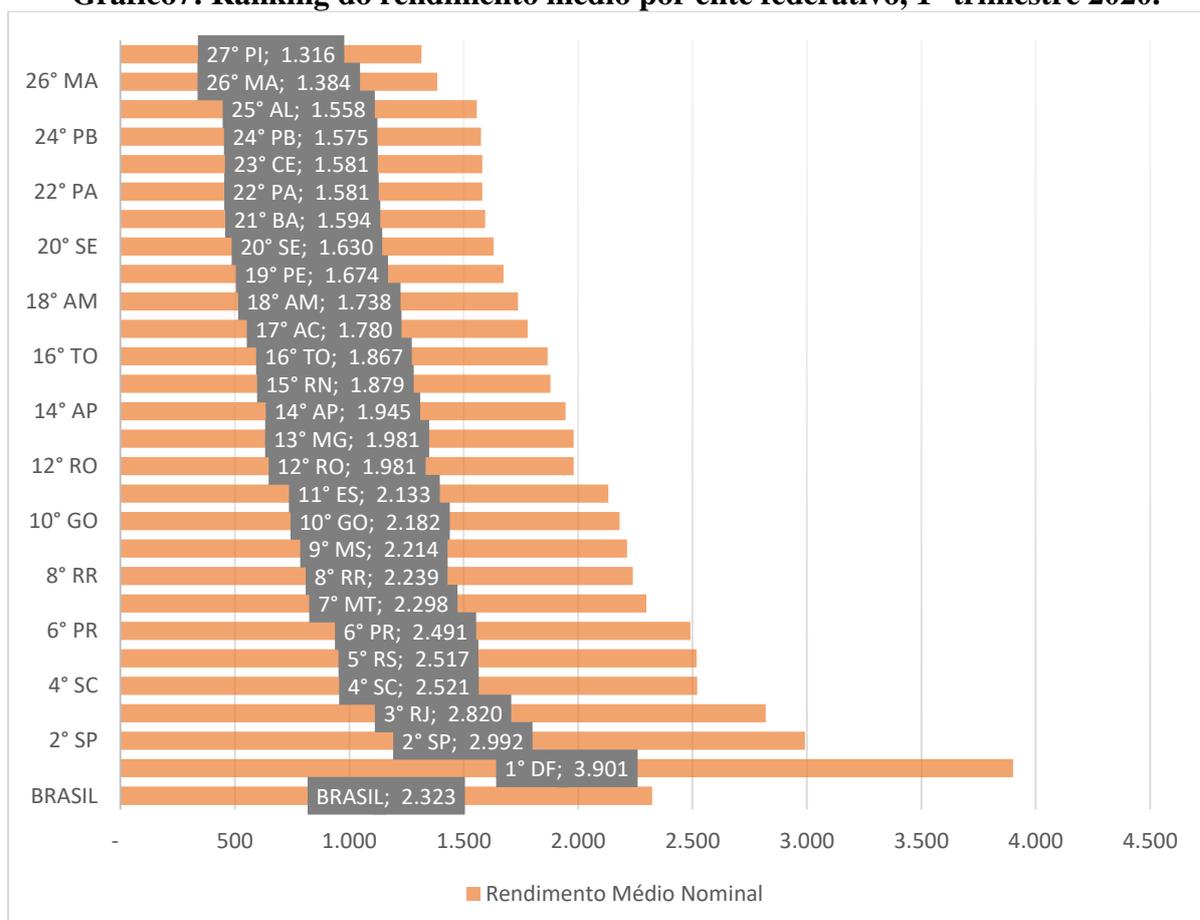
Ao verificar o desemprego em Alagoas, observa-se que, historicamente, o nível de ocupação sempre esteve abaixo de 50%, desde o início da série histórica (2012) e, provavelmente, antes disso. O nível de ocupação corresponde ao percentual da população de 14 ou mais no mercado de trabalho. Quanto à taxa de desemprego, ela flutua em conformidade com a sazonalidade produzida pelo comércio e pelo setor sucroalcooleiro, mas a média alagoana revela-se quase sempre mais elevada que a média nacional, conforme tabela 11. Embora não seja possível estabelecer correlações entre essas variáveis e a gestão da dívida, dada à complexidade que as envolve, infere-se uma boa gestão da dívida pode evitar o agravamento de crises econômicas e o recrudescimento da extrema pobreza.

**Tabela 11: Taxa de desemprego no período de 1991 ao 1º trimestre de 2020.**

<b>Desemprego</b>	<b>Alagoas</b>	<b>São Paulo</b>	<b>Brasil</b>
16 anos ou mais (1991) - CENSO	6,59	5,01	4,90
16 anos ou mais (2000) - CENSO	17,28	16,58	14,67
16 anos ou mais (2010) - CENSO	10,65	7,28	7,42
14 anos ou mais (1º trimestre 2020) - PNAD	16,50	12,20	12,20

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com dados do IBGE (Diretoria de Pesquisas, PNAD contínua 1º trimestre de 2020)

Em virtude do alto índice de desemprego no Estado de Alagoas, a renda média populacional é afetada, e apresenta uma composição bem abaixo da média do Brasil. Pelos dados da PNAD Contínua trimestral/IBGE (2020), Alagoas possui a terceira pior média salarial dos trabalhadores no Brasil com R\$ 1.558, perdendo apenas para o Maranhão e o Piauí, ambos com R\$ 1.384 e R\$ 1.316, respectivamente, conforme gráfico 7.

**Gráfico7: Ranking do rendimento médio por ente federativo, 1º trimestre 2020.**

Fonte: Gráfico elaborado pelo autor com dados do IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral (1º trimestre de 2020).

Os indicadores socioeconômicos do Estado de Alagoas revelam grandes dificuldades a serem enfrentadas que se revelam quase permanente no tempo, exigindo um plano de desenvolvimento assentado em políticas públicas incisivas capazes de mudar a perspectiva social e as expectativas dos investidores privados, para além dos setores tradicionais.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este trabalho buscou analisar a evolução da gestão da dívida pública do Estado de Alagoas no período 1997 a 2020, considerando a repactuações e seus efeitos sobre a disponibilidade orçamentária do ente federativo para outras áreas a exemplo de saúde e educação. Os resultados da pesquisa revelam que sem um levantamento da renúncia fiscal, que também exerce influência sobre a capacidade de intervenção do Estado em áreas prioritárias, essa análise fica incompleta.

A tentativa de estabelecer uma correlação entre indicadores sociais e redução do desembolso a título de serviços da dívida, leva a uma conclusão inversa ao que se esperava, posto que a partir de 2015, quando o desembolso diminuiu, a extrema pobreza e o desemprego aumentam, revelando que as políticas nacionais exercem maior impacto sobre o tecido social do que qualquer mudança na gestão da dívida pública do Estado. Acrescente-se a isso a elevação do saldo devedor como fruto das repactuações de novos contratos de endividamento para os mais diversos fins, o que representa a transferência do problema para o futuro.

De todo modo, as Leis Complementares nº 148/2014 e nº 156/2016 alteraram a dinâmica do pagamento do serviço da dívida e a evolução do saldo devedor em razão das correções monetárias mensais. A partir do refinanciamento amparado pela Lei 9.496/1997, Alagoas passou, aproximadamente, 20 anos efetuando pagamento de serviço da dívida por meio de vinculação com a Receita Líquida Real, de modo que seus pagamentos não eram suficientes para suprir a parcela devida e com isso o aumento da dívida através de resíduos e correções monetárias resultaram no rápido crescimento da dívida. Esses refinanciamentos com a União, representaram um alto serviço da dívida. Corrigidos pelo IPCA de dezembro de 2020, alcança o montante de aproximadamente R\$ 16 bilhões pagos no período 2002-2020 e uma projeção de pagamento de 22,8 bilhões até 2048.

Infere-se, portanto, que a dívida pública impacta na capacidade de intervenção do Estado tanto na área social como em outras áreas estratégicas ao desenvolvimento do Estado. Um dos motivos dessa pesquisa é expor a dinâmica da dívida pública desde os principais refinanciamentos, pois é necessário ressaltar, que se não houver uma gestão de dívida pública de modo a assegurar melhores resultados de gestão, o endividamento trará consequências no longo prazo. Concomitantemente, é necessário analisar a dinâmica das receitas e despesas, estabelecendo prioridades que resultem em ganhos permanentes no longo prazo. Inicialmente, a contratação de uma operação de crédito pode ser uma saída para financiar investimentos em áreas estratégicas, todavia, se não houver retorno financeiro, seja com redução de despesa ou aumento de receitas, no longo prazo, comprometerá a disponibilidade orçamentária para despesas correntes e despesas de capital.

Por fim, é importante que todo contrato de endividamento só seja firmado se estiver calçado por um projeto de aplicação de recursos bem estruturado com previsão de retorno que assegure condições de amortização e pagamentos dos encargos financeiros pelo prazo estabelecimento no contrato, com transparência e responsabilidade. A não observância desses princípios básicos leva a uma desordem fiscal e compromete a capacidade de cumprimento de um conjunto de obrigações financeiro-orçamentárias, inclusive pagamento de pessoal.



INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Censo Demográfico 1991. Rio de Janeiro, 1991. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/>>. Consultado em (21/05/2021).

\_\_\_\_\_. Censo Demográfico 2000. Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/>>. Consultado em (21/05/2021).

\_\_\_\_\_. Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/>>. Consultado em (21/05/2021).

\_\_\_\_\_. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Continua trimestral- PNAD, 2020: Desemprego. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnadct/tabelas>>. Consultado em (21/05/2021).

\_\_\_\_\_. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Continua trimestral- PNAD, 2020: Renda. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pnadct/tabelas>>. Consultado em (21/05/2021).

\_\_\_\_\_. DATASUS - Tecnologia da Informação a Serviço do SUS. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?ibge/censo/cnv/desempr.def>> Consultado em (21/05/2021).

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS. Ipeadata, temas: renda, população, desemprego, demografia. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Consultado em (21/05/2021).

LIMA, Araken. **A Crise que veio do Verde da Cana**. Maceió: uma interpretação da crise financeira do Estado de Alagoas no período 1988 a 1996 Edufal, 1998

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **Dívida Pública: o limiar de mudanças?**. Brasília: Ed. IPEA, 2014.

\_\_\_\_\_. **Colapso das finanças e a crise da federação**. São Paulo: Ed. Unesp, 2002.

MARTINS, Heloisa Helena Teixeira de Souza, **Metodologia qualitativa de pesquisa**, Universidade de São Paulo. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ep/v30n2/v30n2a07.pdf>. Consultado em (15/03/2020)

O que Compõe o IGP-DI/FGV. Disponível em: <http://www.portalbrasil.net/igp.htm>. Consultado em (15/03/2020)

PASCOAL, Valdecir Fernandes - **Direito financeiro e controle externo**: teoria, jurisprudência (atualizado de acordo com a lei de responsabilidade fiscal – LRF). 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006. Consultado em (20/06/2020)

PELLEGRINI, J.A. **Dívida estadual**. Textos para Discussão nº 110. Brasília. Senado Federal, Março/2012, p. 30 Disponível em : <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-110-divida-estadual> . Consultado em (13/04/2021)

\_\_\_\_\_. **Contas públicas.** Textos para Discussão nº 13. Brasília. Senado Federal, Julho/2013, p. 8 Disponível em : <http://www.senado.gov.br/noticias/jornal/emdiscussao/contas-publicas> . Consultado em (18/04/2021)

RIGOLON, Francisco José Zagari; GIAMBIAGI, Fabio. **A economia brasileira : panorama geral.** (Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), 1999. p. 139. Consultado em (20/12/2020)

Secretaria da Fazenda Balanço Geral do Estado de Alagoas 1997. Disponível em: [http://www.sefaz.al.gov.br/balancos\\_financeiros/balanco1997.pdf](http://www.sefaz.al.gov.br/balancos_financeiros/balanco1997.pdf). Consultado em (20/10/2020)

Secretaria do Governo da Fazenda de Alagoas. Disponível em: [http://www.sefaz.al.gov.br/balancos\\_financeiros/balanco](http://www.sefaz.al.gov.br/balancos_financeiros/balanco). Consultado em 17/05/2020.

Secretaria do Tesouro Estadual (STE), SEFAZ. Gerencia da Dívida Pública de Alagoas. Documentos e Dados físicos. Consultado em vários momentos.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (2001). Disponível em : [http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/IVPremio/corpo\\_catalogos\\_prem\\_pr4.htm](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/IVPremio/corpo_catalogos_prem_pr4.htm). Consultado em (12/03/2020)

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (2001). Disponível em : [http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/IVPremio/corpo\\_catalogos\\_prem\\_pr4.htm](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/IVPremio/corpo_catalogos_prem_pr4.htm). Consultado em (12/03/2020)

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