

A nova metodologia de cálculo da capacidade de pagamento dos estados e municípios

Josué Alfredo Pellegrini¹

A metodologia de cálculo da capacidade de pagamento dos estados e municípios foi alterada pela Secretaria do Tesouro Nacional. O cálculo resulta em notas imputadas aos estados e municípios de acordo com a respectiva situação fiscal. Este texto explica a nova metodologia e, em seguida, mostra as notas recebidas pelos estados de acordo com essa metodologia. Por fim, compara as notas recebidas pelos estados nas metodologias do Tesouro, anterior e atual.

Introdução

O Ministério da Fazenda publicou a Portaria nº 501, de 23 de novembro de 2017, contendo, em seu Capítulo I, a nova metodologia de classificação da capacidade de pagamento (Capag) dos estados, Distrito Federal e municípios. Como consequência, foi revogada a Portaria nº 306, de 10 de setembro de 2012, que estabeleceu a metodologia vigente nos últimos anos.

O cálculo da Capag, feito pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) é necessário quando os governos regionais pleiteiam operações de crédito interno e externo com aval ou garantia da União, exigência do art. 23 da Resolução do Senado nº 43, de 2001. Entretanto, com o tempo, a importância do cálculo foi além de uma simples etapa na instrução dos pleitos dos governos regionais. O cálculo da Capag corresponde a uma avaliação da situação fiscal desses entes, o que, além de sintetizar essa situação em uma simples nota, possibilita a comparação entre os entes, com base em metodologia e informações conhecidas e padronizadas. Corresponde a um serviço similar ao prestado pelas agências de classificação de risco de crédito. A própria STN passou a calcular e divulgar as notas de todos os estados de modo regular, independentemente da existência de pedidos de aval ou garantia para operações de crédito. Enfim, trata-se de informação bastante útil para os que buscam melhor compreender as finanças dos entes subnacionais.

Esta nota comenta a nova metodologia de cálculo da Capag, apresenta as notas obtidas pelos estados com a aplicação dessa metodologia e as compara com as notas produzidas pela metodologia anterior.

A nova metodologia

A nova metodologia de classificação da capacidade de pagamento dos estados baseia-se nos indicadores de: 1) endividamento; 2) poupança corrente; e 3) liquidez. Quanto ao indicador de endividamento, a sua inclusão é acertada, pois se trata de indicador tradicional de solvência e não faria sentido econômico refletir a situação fiscal de determinado ente sem que o tamanho da dívida fosse considerado. Na metodologia anterior, o indicador de endividamento também estava presente, só que seu peso era o mais elevado dentre os oito indicadores então utilizados². Na nova metodologia, esse indicador deixou de ser o mais relevante, como destacado a seguir. Uma possível justificativa para tal opção é que o estoque da dívida retrata mais a gestão fiscal passada do que a presente. Assim, um ente efetivamente empenhado em preservar o equilíbrio fiscal e conter o endividamento não veria tão rapidamente seu empenho devidamente refletido na avaliação.

O indicador de endividamento (DC) utilizado é dado pela relação entre a dívida consolidada bruta e a receita corrente líquida, do exercício anterior. É um indicador de dívida bem similar ao divulgado regularmente pela STN em sua página eletrônica, empregado para calcular os limites de endividamento dos entes subnacionais na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Resolução do Senado nº 40, de 2001. A diferença é a utilização no numerador da dívida bruta e não da dívida líquida. Essa última é deduzida das disponibilidades de caixa e outros haveres prontamente disponíveis para utilização

¹ É analista da IFI.

² A antiga metodologia está detalhadamente descrita no Estudo nº 2 da IFI, p. 20-23 (<https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-estudos-especiais>).

dos entes. Portanto, o uso do conceito bruto desconsidera as disponibilidades no cálculo, o que pode ser explicado pela inclusão dessa variável no indicador de liquidez. Se a dívida líquida fosse utilizada, as disponibilidades seriam consideradas duplamente.

O indicador de poupança corrente (PC) corresponde à relação entre despesas correntes e receitas correntes ajustadas, apuradas pela média ponderada dos três exercícios anteriores, sendo, peso de 50% para o exercício imediatamente anterior e 30% e 20% para os outros dois exercícios. O ajuste é feito por meio da exclusão da receita utilizada na formação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Trata-se de um indicador de poupança, pois não inclui as despesas e as receitas de capital. Quanto menor o indicador, melhor, pois maior a capacidade da receita corrente de financiar investimentos e/ou amortizar a dívida, além da própria despesa corrente, inclusive juros. Observe-se que o novo cálculo da Capag escolheu a poupança corrente, e não o resultado primário (receita não financeira deduzida de despesa não financeira), indicador central na institucionalidade fiscal do país. Na metodologia anterior, ambos os indicadores estavam presentes, com peso maior para o primário. Ainda que se possa discutir a preferência dada à poupança corrente, a inclusão na metodologia de apenas um dos dois indicadores retira do cálculo da Capag a distorção advinda da correlação entre eles, problema presente na metodologia anterior.

Por fim, o indicador de liquidez (IL) consiste na relação entre as obrigações financeiras e a disponibilidade de caixa bruta do exercício anterior, considerando-se apenas as fontes de recursos não vinculadas. O indicador apura a existência de recursos prontamente utilizáveis e não vinculados a determinados destinos para fazer frente às obrigações financeiras de curto prazo. Esse indicador não estava presente na metodologia anterior, apesar da utilização de oito indicadores. Portanto, a inclusão do índice de liquidez repara uma deficiência da metodologia anterior.

Escolhidos os três indicadores, a cada um deles são atribuídas as notas A, B e C, em função do valor assumido em cada situação. A Tabela 1 informa as faixas de valores e as respectivas notas. Por exemplo, em relação ao endividamento, o ente receberá nota A, se o seu indicador de endividamento (DC) for inferior a 60%. Se for igual ou maior que 60%, mas inferior a 150%, a nota será B. Por fim, se o indicador for igual ou maior do que 150%, a nota será C.

Tabela 1 – Nova Metodologia da STN: indicadores, faixas e notas parciais

Indicadores	faixas	notas
Endividamento (DC)	DC < 60 %	A
Dívida consolidada bruta / receita corrente líquida	DC = ou > que 60% e < 150%	B
	DC = ou > 150%	C
Poupança corrente (PC)	PC < 90%	A
Despesas correntes / receitas correntes ajustadas	DC = ou > 90% e < 95%	B
	DC = ou > 95%	C
Índice de liquidez (IL)	IL < 1	A
Obrigações financeiras / disponibilidades de caixa bruta	IL = ou > 1	C

Fonte: STN. Elaboração: IFI.

Depois que cada indicador recebe uma nota, atribui-se, de acordo com a Tabela 2, a nota final do ente. Há, portanto, uma nota parcial, associada a cada indicador, e a nota final que leva em conta as três notas parciais. O único modo de receber

A, a melhor nota final, é tirar A nos três indicadores. Já o único modo de tirar a pior nota, D, é tirar C nos três indicadores. Já a nota B ou C pode ocorrer em algumas situações. Para ter nota final B, é necessário que o ente receba a nota A para o indicador de liquidez e pelo menos a nota B para o indicador de poupança corrente. Não importa qual a nota do indicador de endividamento. Todas as outras combinações resultam em nota final C. A importância advinda da obtenção das notas finais A e B se deve ao fato de se tratar de condição necessária (embora não suficiente) para que o ente receba garantia da União em operações de crédito interno e externo³.

Tabela 2 - Nova metodologia da STN: cálculo da nota final

Endividamento (DC)	Poupança Corrente (PC)	Índice de Liquidez (IL)	Nota final
A	A	A	A
B	A	A	B
C	A	A	B
A	B	A	B
B	B	A	B
C	B	A	B
C	C	C	D
demais	combinações		C

Fonte: STN. Elaboração: IFI.

Vê-se, portanto, que, ainda que a nova metodologia não preveja peso para os indicadores, é possível deduzir que o indicador de endividamento é secundário, pois o ente consegue obter a nota final B mesmo que tenha recebido a nota C para esse indicador. Já o indicador de poupança tem importância intermediária, pois o ente precisa receber pelo menos a nota B para esse indicador se pretende ter B como nota final. Por fim, o indicador de liquidez é muito relevante, já que o ente precisa necessariamente receber a nota A para esse indicador se pretende ter B como nota final.

Há um problema, neste caso, pois não existe graduação, algo desejável para uma avaliação mais precisa da situação fiscal atual e de sua evolução. Uma leve mudança do indicador de liquidez de 0,99 para 1 diminui a nota final do ente de A para C. O indicador de poupança corrente também tinha o mesmo problema na proposta inicial da STN para a nova metodologia, mas a versão definitiva introduziu maior graduação. A propósito, a metodologia anterior tinha uma variedade bem maior de possíveis notas parciais e finais.

Enfim, a nova metodologia apresenta alguns avanços, a exemplo de simplificação, clareza, eliminação de redundâncias e inclusão de indicador de liquidez. A metodologia anterior era complexa, com oito indicadores, pesos arbitrários e alguma redundância. Há que se observar, contudo, que a nova metodologia confere papel secundário ao endividamento, não considera o resultado primário, que ocupa papel central na institucionalidade fiscal do país, e torna a nota final muito sensível ao indicador de liquidez.

³ De acordo com o Capítulo IV da Portaria nº 501, de 2017, além de nota final A ou B, o ente precisará comprovar suficiência de contragarantias e a operação deverá ter custo de crédito adequado segundo determinados parâmetros para que obtenha a garantia da União em seus pedidos de autorização para realização de operação de crédito.

Notas dos estados de acordo com a nova metodologia

As notas finais dos estados calculadas com base na nova metodologia de Capag podem ser vistas na Tabela 3. Os estados estão posicionados em ordem alfabética. A primeira coluna informa a nota final, e as demais apresentam os três indicadores da nova metodologia (DC, PC e IL), com as respectivas notas parciais. A nota final é calculada com base nas Tabelas 1 e 2. As notas C e D estão em vermelho.

TABELA 3 - NOTAS E INDICADORES DOS ESTADOS DE ACORDO COM A NOVA METODOLOGIA

UF	Nota final	DC	Nota	PC	Nota	IL	Nota
Acre	B	86,17%	B	91,81%	B	23,10%	A
Alagoas	B	120,63%	B	89,41%	A	57,97%	A
Amazonas	B	52,64%	A	93,49%	B	55,89%	A
Amapá	B	62,46%	B	82,12%	A	26,86%	A
Bahia	C	70,25%	B	95,03%	C	97,29%	A
Ceará	B	62,35%	B	92,13%	B	35,63%	A
Distrito Federal	C	40,48%	A	97,79%	C	-264,45%	C
Espírito Santo	A	57,93%	A	89,30%	A	26,23%	A
Goiás	C	102,03%	B	95,55%	C	66,12%	A
Maranhão	B	56,50%	A	91,94%	B	36,77%	A
Minas Gerais	N.D.*	210,64%	C	92,60%	B	N.D.	N.D.
Mato Grosso do Sul	C	98,64%	B	97,23%	C	74,21%	A
Mato Grosso	C	57,47%	A	96,99%	C	46,16%	A
Pará	A	18,91%	A	89,22%	A	62,46%	A
Paraíba	B	50,41%	A	93,52%	B	53,87%	A
Pernambuco	C	72,44%	B	95,59%	C	135,39%	C
Piauí	C	58,73%	A	94,04%	B	129,23%	C
Paraná	B	63,74%	B	93,89%	B	46,81%	A
Rio de Janeiro	D	239,73%	C	105,11%	C	-2776,57%	C
Rio Grande do Norte	B**	24,41%	A	94,84%	B	42,95%	A
Rondônia	B	68,32%	B	86,72%	A	41,71%	A
Roraima	B	63,61%	B	89,48%	A	42,29%	A
Rio Grande do Sul	D	212,95%	C	100,84%	C	623,61%	C
Santa Catarina	C	110,94%	B	95,17%	C	10,97%	A
Sergipe	C	69,40%	B	94,92%	B	185,49%	C
São Paulo	B	205,22%	C	94,57%	B	76,69%	A
Tocantins	C	42,19%	A	98,31%	C	48,83%	A

Fonte: STN. Elaboração: IFI.

* Não possui nota final por não informar as disponibilidades de caixa.

** Análise de Capag sobrestada por atrasos no pagamento dos servidores.

É possível ver que 10 estados têm nota C (BA, DF, GO, MS, MT, PE, PI, SC, SE e TO) e dois têm nota D (RJ e RS). Conforme visto, com essas notas finais, salvo duas exceções, o ente não receberá garantia da União em seus pleitos de operação de

crédito⁴. Os estados do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul possuem a situação mais crítica, pois recebem nota C nos três indicadores, vale dizer, indicador de endividamento acima de 150%; indicador de poupança corrente acima de 95%; e índice de liquidez acima de 1.

A situação de Pernambuco e do Distrito Federal também é bastante complexa, pois os indicadores de poupança e liquidez recebem nota C, embora não apresentem dívida elevada. Já os demais oito estados com nota final C ou possuem indicador de poupança ruim (BA, GO, MS, MT, SC e TO) ou o problema é apenas de liquidez (PI e SE). Curiosamente, Mato Grosso e Tocantins têm nota A em dois indicadores, mas C em relação à poupança corrente.

Outro estado digno de registro é São Paulo que, a despeito da dívida elevada e da consequente nota C nesse quesito, fica com nota final B por conta das boas notas nos indicadores de poupança e liquidez. Vale lembrar que dos três indicadores da nova metodologia, apenas no caso do endividamento a nota parcial C convive com a nota final B. Minas Gerais é outro estado que recebe nota C em endividamento, juntamente com São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Entretanto, por falta de informação relativa às disponibilidades de caixa, não recebe nota final. Dado que Minas tem nota B no quesito poupança corrente, sua nota final será C se o índice de liquidez for igual ou superior a 1 e B, se for menor. Nesse último caso, a situação seria igual à de São Paulo.

Além dos doze estados com nota final C ou D, e de São Paulo e Minas, já comentados, os restantes 13 estados recebem notas finais A ou B, cumprindo, portanto, a condição necessária para receber a garantia da União em operações de crédito. Pará e Espírito Santo são os estados mais bem avaliados, pois têm A como nota final, o que só ocorre com a obtenção da nota parcial A nos três indicadores. Os outros 11 estados ou recebem dois Bs e um A para os três indicadores (AC, CE e PR) ou recebem dois As e um B (AL, AM, AP, MA, PB, RN, RR, RO). Vale observar que, no caso do Rio Grande do Norte, a nota final é acompanhada de ressalva feita pela STN, segundo a qual há atraso no pagamento dos respectivos servidores.

Comparação entre as notas das metodologias atual e anterior

As notas finais advindas do uso da metodologia atual e anterior podem ser vistas na Tabela 4. A coluna relativa a 2017 informa se a aplicação da metodologia atual para esse ano resultou no aumento de nota do estado (+), na redução (-) ou se não houve alteração (=)⁵. Minas Gerais, conforme adiantado, não recebeu a nota final relativa a 2017. Já a coluna relativa a 2014-2017 informa o número de vezes que o estado teve aumento, redução ou não teve alterada a nota em cada ano do período 2014-2017, aplicando-se as duas metodologias. Por exemplo, em relação a Tocantins (1+, 1= e 2-), em um ano do período o estado teve aumento de nota com a aplicação da nova metodologia; em um ano, a nota ficou a mesma; e nos outros dois anos, a nota caiu⁶.

Em relação a 2017, pode-se ver que, dos vinte e sete estados, treze apresentaram aumento de nota final, quando calculada pela atual metodologia, em comparação com a metodologia anterior. Nove estados, por sua vez, mostraram queda nas notas, enquanto os quatro restantes não tiveram a nota alterada. Minas Gerais não foi avaliada por conta do problema já apontado.

⁴ A Portaria nº 501, de 2017, abre exceções à exigência de nota mínima em caso de operações destinadas (incisos II e III do art. 12): a) a projetos que visem a melhoria da administração de receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial, no âmbito de programas do Poder Executivo Federal; e b) à reestruturação da dívida ou a apoiar privatização cujos recursos estejam vinculados ao pagamento de dívidas preexistentes.

⁵ A metodologia anterior tinha uma gama maior de notas finais do que a metodologia atual. Isso era possível pois cada uma das notas básicas (A, B, C e D) se desdobrava em mais duas notas ao receber o sinal de mais ou de menos. Assim, havia 12 notas finais possíveis. A metodologia atual só tem as quatro notas básicas. A comparação feita na Tabela 4 considera redução de nota a passagem de determinada nota básica com sinal positivo na metodologia anterior para a mesma nota sem o sinal na metodologia atual. Do mesmo modo, considera aumento de nota, a passagem de nota básica com sinal negativo para a mesma nota sem sinal.

⁶ Em relação à metodologia anterior, treze estados não receberam notas relativas a 2014, pois, até esse ano, o estado só recebia nota se pleiteasse a garantia da União em operação de crédito. Já Minas Gerais não tem nota pela nova metodologia nos anos de 2016 e 2017, do mesmo modo que Paraná, em 2016, e Rio Grande do Norte, em 2015. Em todos os casos, a razão é a falta de informações relativas à disponibilidade de caixa.

Dos treze estados que tiveram aumento de nota em 2017, dez tiveram aumento de nota em todos os anos avaliados de 2014 a 2017 (AC, AL, AP, ES, GO, MA, MS, PA, PB e SP), enquanto os outros três tiveram aumento apenas em 2017 (PR, RN e RR). Isso pode ser visto na coluna relativa ao período 2014-2017. Tal situação sugere que os primeiros dez estados foram beneficiados pela nova metodologia, enquanto, no caso dos últimos três, houve melhora da situação fiscal, em 2017. Já dos nove estados com queda de nota, em 2017, cinco tiveram queda de nota em todos os anos do período (BA, DF, PE, PI e RO), indicando terem sido negativamente afetados pela nova metodologia. Dos quatro restantes, dois podem ser incluídos nesse grupo dos afetados negativamente, pois tiveram um ano com nota igual e três com queda (RS e SE). Os dois restantes (MT e TO) não foram nitidamente afetados. Por fim, os quatro estados cuja nota final de 2017 não mudou com a nova metodologia (AM, CE, RI, e SC) tiveram nota final igual ou maior nos outros três anos.

TABELA 4 - COMPARAÇÃO ENTRE AS NOTAS CALCULADAS COM BASE NAS METODOLOGIAS ATUAL E ANTERIOR

UF	2017	2014-2017	UF	2017	2014-2017
Acre	+	4+	Paraíba	+	4+
Alagoas	+	3+	Pernambuco	-	3-
Amazonas	=	2+ e 2=	Piauí	-	3-
Amapá	+	3+	Paraná	+	1+ e 2-
Bahia	-	4-	Rio de Janeiro	=	1+ e 3=
Ceará	=	3+ e 1=	Rio Grande do Norte	+	1+ e 1-
Distrito Federal	-	4-	Rondônia	-	3-
Espírito Santo	+	3+	Roraima	+	1+ e 2=
Goiás	+	3+	Rio Grande do Sul	-	1= e 3-
Maranhão	+	3+	Santa Catarina	=	3+ e 1=
Minas Gerais	n.d.	1+ e 1=	Sergipe	-	1= e 3-
Mato Grosso do Sul	+	3+	São Paulo	+	4+
Mato Grosso	-	2+ e 1-	Tocantins	-	1+, 1= e 2-
Pará	+	3+			

Fonte: STN. Elaboração: IFI.