

Dívida pública dos entes subnacionais e seus impactos

Autor: Márcio Melo

Orientadora: Fernanda Reichert

Resumo

Desde 1998, quando houve uma grande renegociação das dívidas mobiliárias do Estado do Rio Grande do Sul (ERGS), a União passou a ser sua maior credora. À época, o contrato previa um saldo de R\$ 7bi. Passados 25 anos, este saldo está em R\$ 90 bi e continua aumentando.

Dois fatores foram responsáveis para esse aumento do saldo: o índice de correção monetária e a limitação do serviço mensal (desembolso) a um índice percentual da Receita Líquida Real (RLR).

O primeiro fator foi reajustado acima da inflação, o que não era esperado quando da sua contratação em 1998. O segundo, por sua vez, gerou uma conta resíduo – como o limite de pagamento era 13% da RLR, o que ultrapassasse esse limite era capitalizado em uma conta gráfica separada, denominada resíduo – que somente foi incorporada ao principal em 2016 e que já estava com saldo maior, devido à capitalização de todo seu montante e ao anatocismo.

Este trabalho foi motivado pela dificuldade do Estado em quitar sua dívida com a União. Contextualizamos os diferentes tipos de dívida, as relacionamos com as dívidas dos entes subnacionais e fazemos um breve histórico da dívida do ERGS. Mensuramos, então, a dívida, o risco de crédito e o nível de endividamento e os relacionamos com o déficit público e a sustentabilidade da dívida.

Explicamos o conceito de anatocismo e demonstramos como ele foi um dos grande responsáveis pelo aumento do saldo da dívida.

Por fim, falamos das perspectivas e projeções da dívida do Estado e sugerimos proposições para a sua redução.

Palavras-chave: Dívida pública, déficit público, endividamento, anatocismo, sustentabilidade da dívida.

Sumário

1. Introdução	3
1.1. A dívida pública sob diferentes óticas	3
1.1.1. O que é e para que serve a dívida pública	3
1.1.2. Limites legais de endividamento	3
1.1.3. Diferenças entre dívida nacional e subnacional: o caso do Brasil	4
1.2. Histórico da dívida do RS	6
1.2.1. Estoque e serviço da dívida desde a década de 1970	7
1.2.2. As renegociações com o Governo Federal	8
1.2.3. As relações cambiais dos contratos externos	8
2. Mensuração da dívida pública	9
2.1. Risco de crédito e nível de endividamento	9
2.1.1. As diferentes abordagens utilizadas para avaliação do risco de crédito	10
2.1.2. Relação entre o nível de endividamento e o risco de crédito	11
2.2. Déficit público	11
2.3. Sustentabilidade da dívida	12
3. Relação entre endividamento dos Estados e da União	13
3.1. Vantagens e desvantagens de ter a União como maior credor dos Estados	13
3.2. Anatocismo	15
4. Perspectivas	16
4.1. Projeções da dívida do RS	16
4.2. Proposições para redução da dívida do RS e suas implicações	16
5. Sugestões para trabalhos futuro	17
5.1. Relação da dívida dos entes subnacionais com as unidades federativas em outros países	17

1. Introdução

1.1. A dívida pública sob diferentes óticas

1.1.1. O que é e para que serve a dívida pública

A dívida pública é o total de valores que as administrações públicas de um país, estado ou município devem aos seus credores [1], geralmente devido ao financiamento de déficits orçamentais. Ela é formada pelos empréstimos que o governo realiza junto aos bancos, às instituições financeiras, aos investidores e ao próprio governo e serve, principalmente, para financiar despesas que não são suficientemente financiadas pelas receitas. Ela também pode ser usada para financiar investimentos em infraestrutura, como em obras de saneamento ou construção de estradas. Além disso, também pode ser usada para financiar programas sociais, como ajuda a estudantes e programas de assistência social.

É o dinheiro que um governo toma emprestado de investidores, instituições financeiras ou outros governos para financiar seus gastos e investimentos. Ela pode ser emitida através da emissão de títulos públicos, que são vendidos no mercado financeiro, ou diretamente com credores, como um empréstimo comum. Normalmente esse tipo de operação de crédito é vinculada a entregas e projetos desenhados para justificar o uso desse recurso. Também é usada pelos governos para financiar uma variedade de projetos, como infraestrutura, saúde, educação, segurança pública, entre outros. Ela também pode ser usada para pagar dívidas antigas, refinanciar dívidas existentes ou manter a estabilidade financeira do país.

Os investidores que compram títulos públicos emprestam dinheiro ao governo e recebem juros sobre o valor investido. Esses juros são uma forma de compensação pelo risco de emprestar dinheiro ao governo. O governo, por sua vez, paga os juros com o dinheiro arrecadado dos impostos e outras receitas.

A dívida pública pode ser uma ferramenta importante para ajudar os governos a financiar seus projetos e investimentos, mas também pode representar um desafio se a dívida se tornar insustentável. O gerenciamento adequado da dívida pública é essencial para garantir a estabilidade financeira e a solvência do país.

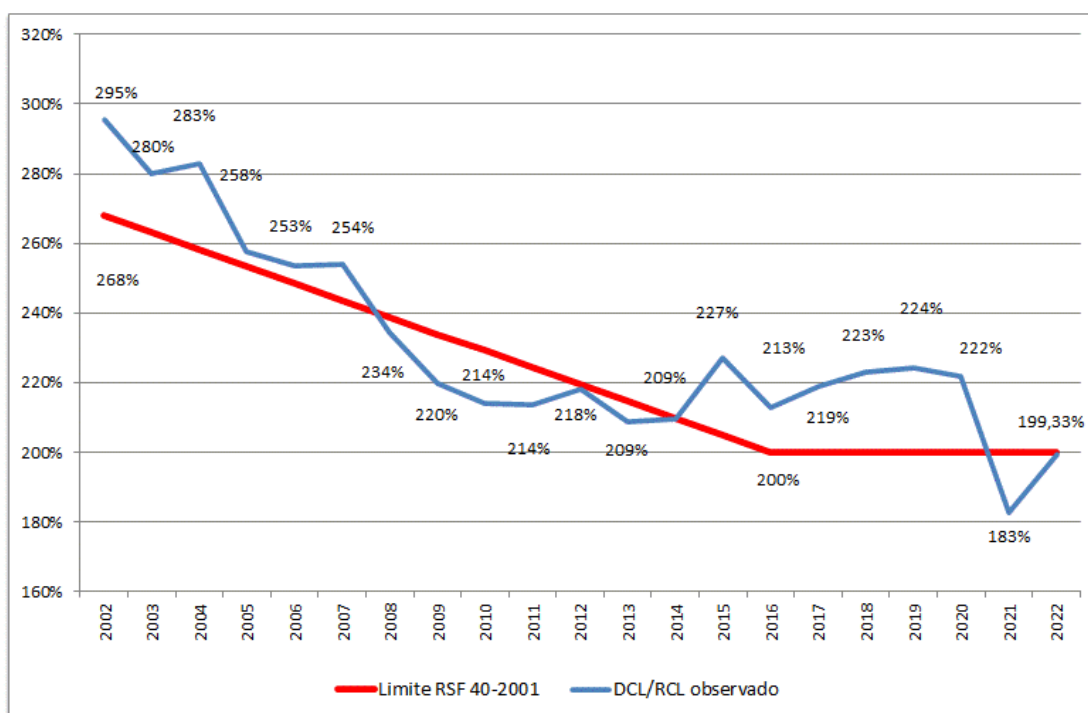
1.1.2. Limites legais de endividamento

Limites de endividamento são definidos por leis. Estes limites são diferentes para a União, os Estados, Distrito Federal e Municípios, geralmente são expressos em percentuais da receita corrente líquida e são estabelecidos para garantir que as entidades não se endividem exageradamente e mantenham controle sobre suas finanças.

Os limites legais de endividamento do Estado do Rio Grande do Sul estão estabelecidos na Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). De acordo com a LRF, o Estado pode contrair dívida pública desde que respeite os seguintes limites:

1. Limite de endividamento: a dívida consolidada do Estado não pode ultrapassar o valor correspondente a duas vezes a sua receita corrente líquida (determinado pela Resolução 40/01 do Senado Federal).

GRÁFICO 1 – RELAÇÃO DCL/RCL E LIMITE DA RSF 40/2001 – 2002-2022



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal RS

2. Limite de despesa com pessoal: as despesas com pessoal do Estado, incluindo ativos e inativos, não podem ultrapassar o valor de 60% da sua receita corrente líquida – RCL (art. 19, III).
3. Limite de operações de crédito: o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% (dezesseis por cento) da receita corrente líquida (art. 7º, I).

Cabe ressaltar que esses limites são estabelecidos com o objetivo de garantir a sustentabilidade das finanças públicas e evitar o endividamento excessivo do Estado, o que pode comprometer a sua capacidade de investimento e prejudicar a prestação de serviços públicos essenciais à população.

1.1.3. Diferenças entre dívida nacional e subnacional: o caso do Brasil

No caso do Brasil, a dívida nacional corresponde às dívidas do governo federal, enquanto a dívida subnacional compreende as dívidas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Há algumas diferenças entre a dívida nacional e subnacional. Primeiramente, a dívida nacional é garantida pelo governo federal, enquanto a dívida subnacional não. Além disso, a dívida nacional é gerenciada pelo Tesouro Nacional e tem como objetivo financiar a execução de programas federais, enquanto a dívida subnacional é limitada pelas leis estaduais e gerenciada pelos governos. Por fim, as taxas de juros associadas à dívida nacional são geralmente mais baixas do que as associadas à dívida subnacional por conta da maior garantia e confiabilidade do mercado.

A dívida nacional é gerenciada pelo Tesouro Nacional e é composta principalmente por títulos públicos emitidos pelo governo federal, que são vendidos no mercado financeiro para investidores. Esses títulos são considerados de baixo risco, pois o governo federal é visto como uma entidade confiável para o pagamento da dívida.

Já a dívida subnacional é gerenciada pelos governos estaduais e municipais e é composta principalmente por empréstimos e financiamentos concedidos por bancos públicos e privados. Esses empréstimos são geralmente mais arriscados do que os títulos públicos, pois a capacidade de pagamento dos governos subnacionais é considerada menor do que a do governo federal.

No Brasil, os Estados têm autorização para contrair empréstimos e financiamentos, desde que respeitem os limites de endividamento estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Esses limites são baseados na receita corrente líquida do Estado e visam evitar que a dívida subnacional se torne insustentável e comprometa a capacidade do governo estadual de investir e prestar serviços à população.

No entanto, muitos Estados brasileiros enfrentam, atualmente, problemas fiscais e elevados níveis de endividamento, o que tem gerado preocupação com relação à capacidade desses governos de honrar seus compromissos financeiros. Essa situação tem levado o governo federal a conceder ajuda financeira a esses Estados, em um esforço para evitar um colapso financeiro que possa prejudicar a economia do país como um todo. O regime de recuperação fiscal – RRF – é o acordo mais atual entre a União e os Estados com dificuldades fiscais.

Atualmente, os Estados com maiores dívidas com a União estão entre os mais ricos. É o caso de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Destes, Minas, Rio de Janeiro, e Rio Grande do Sul participam do RRF, além do Estado de Goiás.

A tabela 1 relaciona o percentual dessas dívidas frente ao Governo Federal e suas respectivas Receitas Correntes Líquidas.

**TABELA 1 – DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA E RECEITA CORRENTE LÍQUIDA DAS UNIDADES
– 2021-2022**

FEDERATIVAS BRASILEIRAS

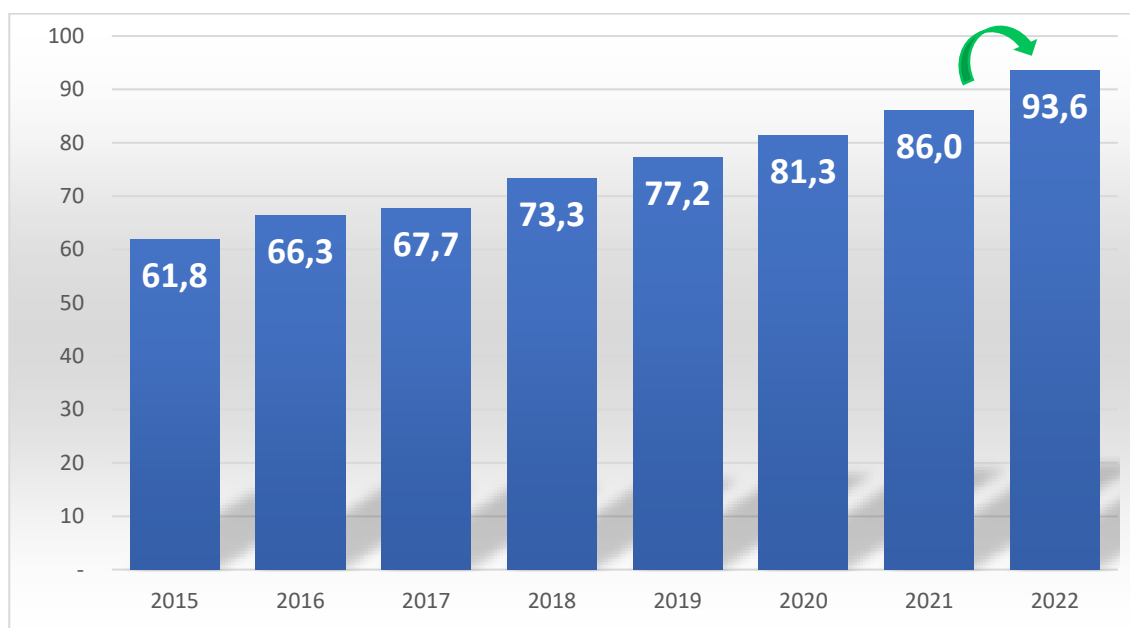
ESTADOS	2021			2022			R\$ milhões	
	DCL	RCL	DCL/RCL	DCL	RCL	DCL/RCL	Δ% DCL	Δ% RCL
REGIÃO SUL								
Rio Grande do Sul	98.328	53.878	1,83	100.843	50.634	1,99	3%	-6%
Santa Catarina	16.480	31.051	0,53	16.236	38.260	0,42	-2%	23%
Paraná	10.650	47.834	0,22	5.930	55.765	0,11	-44%	17%
REGIÃO SUDESTE								
São Paulo	249.571	197.090	1,27	264.878	231.082	1,15	6%	17%
Rio de Janeiro	163.821	82.455	1,99	150.831	89.631	1,68	-8%	9%
Minas Gerais	139.628	82.454	1,69	143.460	91.405	1,57	3%	11%
Espírito Santo	-153	18.821	-0,01	-881	21.250	-0,04	478%	13%
REGIÃO CENTRO-OESTE								
Goiás	14.468	31.545	0,46	12.098	37.208	0,33	-16%	18%
Distrito Federal	5.804	28.277	0,21	7.754	29.460	0,26	34%	4%
Mato Grosso do Sul	3.383	15.816	0,21	4.065	18.366	0,22	20%	16%
Tocantins	1.970	10.053	0,20	919	12.106	0,08	-53%	20%
Mato Grosso	-5.045	24.602	-0,21	-7.186	29.374	-0,24	42%	19%
REGIÃO NORDESTE								
Bahia	17.280	45.445	0,38	16.654	55.345	0,30	-4%	22%
Pernambuco	11.326	31.342	0,36	12.970	36.722	0,35	15%	17%
Ceará	11.160	25.171	0,44	10.280	30.364	0,34	-8%	21%
Alagoas	4.758	12.529	0,38	7.245	13.177	0,55	52%	5%
Maranhão	6.677	18.244	0,37	7.276	22.138	0,33	9%	21%
Piauí	5.369	11.455	0,47	6.488	13.517	0,48	21%	18%
Sergipe	2.843	9.674	0,29	3.543	11.296	0,31	25%	17%
Rio Grande do Norte	4.225	12.245	0,35	4.568	14.259	0,32	8%	16%
Paraíba	-400	13.037	-0,03	-947	15.758	-0,06	137%	21%
REGIÃO NORTE								
Amazonas	2.637	18.994	0,14	5.465	22.412	0,24	107%	18%
Acre	2.848	6.691	0,43	2.505	7.994	0,31	-12%	20%
Rondônia	-510	10.018	-0,05	568	11.599	0,05	-212%	16%
Pará	445	27.009	0,02	-257	34.296	-0,01	-157%	27%
Roraima	-166	5.540	-0,03	149	6.382	0,02	-191%	15%
Amapá	-434	6.472	-0,07	2.737	7.244	0,38	-733%	12%
Total	766.962	877.746	0,87	778.191	1.007.044	0,77	2%	15%

FONTE: Siconfi e Relatórios de Gestão Fiscal - Secretarias Estaduais

1.2. Histórico da dívida do RS

O Rio Grande do Sul tem uma história de endividamento que remonta aos anos 1980 [1][2], quando o estado começou a contrair empréstimos para financiar projetos de desenvolvimento econômico e social. O nível de endividamento do Estado aumentou significativamente durante os anos 1990, com o governo estadual contraindo ainda mais dívida para financiar projetos de infraestrutura e investimentos em saúde, educação e segurança pública. No entanto, desde o final dos anos 1990, o governo tem feito esforços para reduzir a dívida, renegociando contratos com o Governo Federal e refinanciando parte de sua dívida. Em dezembro de 2022, a dívida do estado, excluindo-se os precatórios, era de aproximadamente R\$ 94 bilhões sendo 88% desta relativa a apenas 2 contratos com a União.

GRÁFICO 2 – EVOLUÇÃO DO SALDO DA DÍVIDA FUNDADA DO RS – 2015-2022



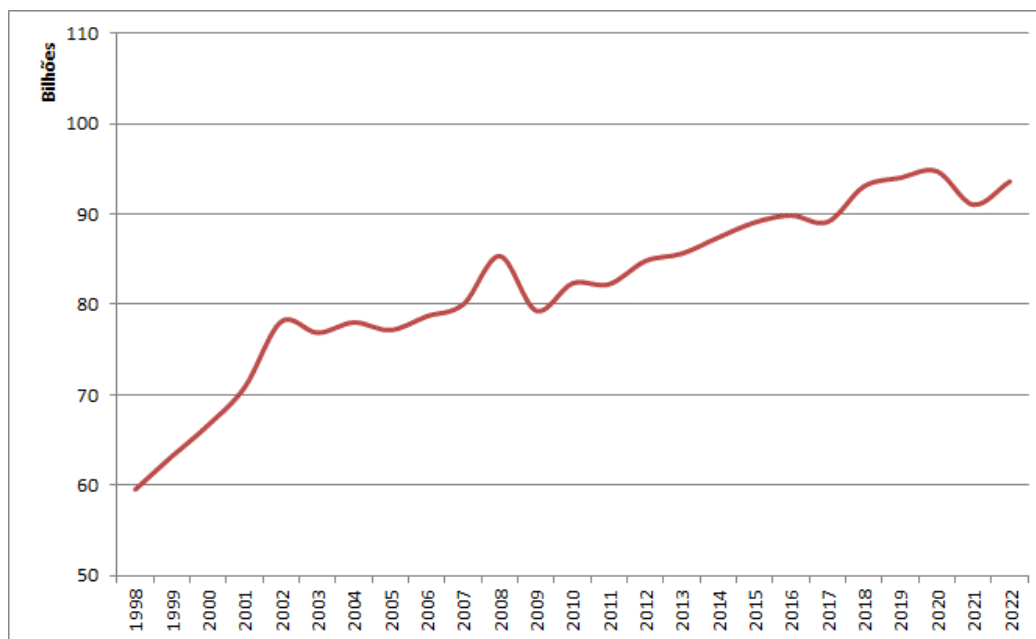
FONTE: Sistema da Dívida Pública (SDP)

Obs: Não inclui a dívida de precatórios judiciais e de parcelamentos de autarquias e fundações.

1.2.1. Estoque e serviço da dívida desde a década de 1970

Desde a década de 1970, o estoque e o serviço da dívida têm sido objeto de acompanhamento pelo Governo Federal. O estoque da dívida corresponde ao valor total acumulado da dívida, enquanto o serviço da dívida corresponde ao montante de juros e amortizações a serem pagos durante o ano. O estoque da dívida tem aumentado desde a década de 1970 devido à crescente emissão de títulos públicos para financiamento dos programas de governo. Por outro lado, o serviço da dívida tem variado de acordo com a taxa de juros e o valor dos títulos públicos. A política fiscal tem sido usada para controlar a dívida e manter a sustentabilidade fiscal, como por exemplo, a restrição orçamentária e a limitação dos limites legais de endividamento.

GRÁFICO 3 – EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA DO RS -1998-2022
(VALORES CORRIGIDOS PELO IPCA-IBGE)



FONTE: Sistema da Dívida Pública (SDP)

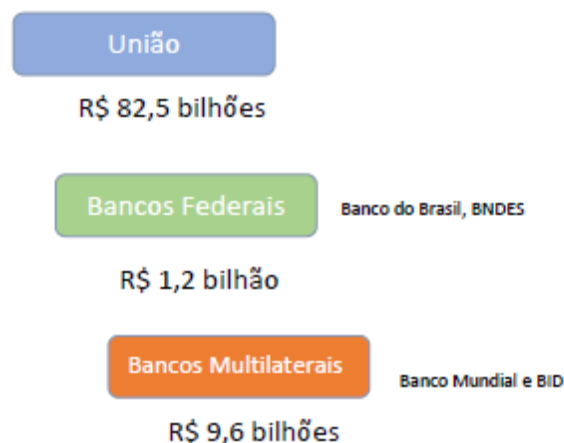
1.2.2. As renegociações com o Governo Federal

O Rio Grande do Sul tem um acordo de renegociação com o Governo Federal [1][2], que foi fechado em 1997. O acordo permite que o governo estadual renegocie a dívida com o governo federal que está acima de R\$ 80 bilhões [3]. Esta renegociação inclui o pagamento de precatórios, o refinanciamento de dívidas e a readequação de outros contratos firmados entre o RS e o Governo Federal. Além disso, o governo federal também está oferecendo incentivos para ajudar o estado a se recuperar, como as operações de aquisição do governo federal e o aumento de custos de produção no estado.

1.2.3. As relações cambiais dos contratos externos

O Rio Grande do Sul tem contratos externos que envolvem relações cambiais com outros países [1][2]. Essas relações cambiais podem incluir a negociação de tarifas, regulamentação, direitos de propriedade intelectual, financiamento e serviços. Por exemplo, o estado do Rio Grande do Sul estabeleceu contratos de câmbio com o banco Mundial e o banco Interamericano de Desenvolvimento, além do banco japonês JBIC – este contrato está encerrado.

FIGURA 1 – DÍVIDA DO ESTADO DO RS – PRINCIPAIS CREDORES



FONTE: Elaboração Própria

2. Mensuração da dívida pública

2.1. Risco de crédito e nível de endividamento

O risco de crédito é um indicador econômico que mede o risco de um mutuário não poder cumprir os compromissos de um contrato de crédito. O nível de endividamento refere-se à quantidade total de empréstimos e dívidas que um ente ou um indivíduo tem em seu nome. O risco de crédito e o nível de endividamento estão relacionados, pois quanto maior o nível de endividamento de uma empresa ou indivíduo, maior o risco de crédito que eles enfrentam. O nível de endividamento também pode afetar a capacidade de um ente público para obter financiamento adicional, pois os credores podem ver um alto nível de endividamento como um sinal de risco mais alto.

O risco de crédito é a possibilidade de uma instituição financeira ou credor não receber o pagamento integral do empréstimo que concedeu a um mutuário. Esse risco existe porque o mutuário pode não cumprir com as obrigações de pagamento, seja por incapacidade financeira, por falta de vontade ou por eventos imprevistos, como uma crise econômica.

Os níveis de endividamento são avaliados por meio de uma relação entre o montante de dívida e a capacidade de pagamento do mutuário, geralmente medida pela sua renda. Uma das métricas mais comuns é a relação entre a dívida e o patrimônio líquido da empresa ou a relação entre a dívida e a renda disponível do indivíduo. Quanto maior essa relação, maior o risco de crédito.

É importante destacar que o endividamento em si não é ruim e pode ser uma estratégia viável para alavancar o crescimento de uma nação ou financiar investimentos importantes. No entanto, o endividamento excessivo pode levar a uma situação de insolvência, onde o mutuário não consegue cumprir com suas obrigações de pagamento, gerando prejuízos para credores e para o próprio mutuário.

Por isso, é importante que os credores avaliem cuidadosamente o risco de crédito antes de conceder um empréstimo e que os mutuários sejam responsáveis na tomada de dívidas, avaliando sua capacidade de pagamento e priorizando o controle de suas finanças pessoais ou empresariais.

2.1.1. As diferentes abordagens utilizadas para avaliação do risco de crédito

A avaliação do risco de crédito é o processo de avaliação dos riscos associados ao empréstimo ou investimento em uma determinada empresa ou entidade. Essa avaliação é usada para determinar o preço do empréstimo ou investimento e para reduzir o risco de perda de capital. As abordagens mais comumente usadas para avaliar o risco de crédito são a abordagem de mercado, a abordagem de crédito e a abordagem de score de crédito.

A abordagem de mercado se baseia nos preços de mercado do ativo, como ações e títulos de dívida de uma empresa. É usada para avaliar a liquidez e o valor de mercado da empresa.

A abordagem de crédito se baseia na análise das informações financeiras, como fluxo de caixa, dívidas, ativos, passivos e informações sobre a empresa. É usada para avaliar a capacidade de pagamento da mesma.

A abordagem de score de crédito se baseia em modelos estatísticos que usam informações financeiras da empresa e dos entes públicos, bem como informações não financeiras, para classificá-las com base em seu perfil de risco. É usada para avaliar o risco de crédito ao longo do tempo.

Outras definições e abordagens mais comuns para avaliação do risco de crédito são:

1. Abordagem qualitativa: essa abordagem é baseada na avaliação subjetiva do credor em relação ao risco de crédito, considerando fatores como histórico de crédito do mutuário, capacidade financeira, reputação e outros fatores relacionados ao perfil do mutuário.
2. Abordagem quantitativa: essa abordagem é baseada na análise de dados quantitativos, como informações financeiras e estatísticas de crédito do mutuário, para calcular uma pontuação de crédito ou rating de crédito que indica o risco de crédito do mutuário. Essa abordagem é amplamente utilizada por instituições financeiras e agências de rating.
3. Análise de fluxo de caixa: essa abordagem analisa a capacidade do mutuário de gerar fluxo de caixa para pagar suas dívidas, levando em consideração sua renda, despesas e outras obrigações financeiras.
4. Análise de colateral: essa abordagem avalia a garantia ou colateral oferecida pelo mutuário em caso de inadimplência. É comum em empréstimos imobiliários e automotivos, por exemplo, onde o imóvel ou veículo serve como garantia.
5. Análise de cenários de risco: essa abordagem avalia diferentes cenários de risco que podem afetar a capacidade do mutuário de pagar suas dívidas, como flutuações da economia, mudanças no mercado e outras condições externas.

6. Análise de sensibilidade: essa abordagem avalia a sensibilidade da capacidade de pagamento do mutuário em relação a diferentes fatores, como taxas de juros e prazos de pagamento.

Em resumo, a avaliação do risco de crédito é uma etapa crucial para garantir a segurança financeira tanto do credor quanto do mutuário. Por isso, é importante que as instituições financeiras utilizem diferentes abordagens e metodologias para avaliar o risco de crédito de forma eficaz e precisa.

2.1.2. Relação entre o nível de endividamento e o risco de crédito

O nível de endividamento de um ente é um importante fator a ser considerado na avaliação do risco de crédito, pois quanto maior o nível de endividamento, maior será a chance do não pagamento de suas dívidas. Quando há um alto nível de endividamento, o risco de crédito aumenta, pois existe a possibilidade de não haver recursos suficientes para honrar seus compromissos. Além disso, quem está endividado tende a ser mais vulnerável a fatores externos – como a volatilidade do mercado, por exemplo – o que pode afetar sua capacidade de pagamento. Por isso, é importante que os entes públicos e os privados sejam cuidadosos ao assumir dívidas e que façam uma análise cuidadosa dos riscos antes de tomar qualquer decisão.

A relação entre o nível de endividamento e o risco de crédito para os entes subnacionais, pode ser complexa e depende de vários fatores, como a capacidade de pagamento do ente, a qualidade da gestão fiscal e a estabilidade política e econômica da região.

De maneira geral, quanto maior o nível de endividamento de um ente subnacional, maior é o risco de crédito associado a ele. Isso porque o endividamento elevado pode comprometer a capacidade de pagamento do ente, tornando-o mais vulnerável a crises econômicas, flutuações nas receitas fiscais e outros fatores que possam afetar a saúde financeira do ente.

Além disso, o risco de crédito também pode ser influenciado por outras variáveis, como a qualidade da gestão fiscal. Entes que apresentam boa gestão fiscal, com contas equilibradas e transparência nas informações financeiras, tendem a ser vistos como mais confiáveis pelos credores, o que pode reduzir o risco de crédito associado a eles.

Por outro lado, entes com gestão fiscal fraca, marcada por descontrole nas contas públicas e falta de transparência, podem ser vistos como mais arriscados pelos credores, o que aumenta o risco de crédito associado a eles.

2.2. Déficit público

O déficit público é a diferença entre as despesas e receitas do governo. Quando as receitas do governo são menores do que as despesas, o governo acumula dívida pública e tem um déficit. Ele pode ter efeitos negativos para a economia, pois a dívida pública tem que ser financiada com empréstimos ou aumento de impostos, o que pode levar a um aumento da inflação ou a redução da produção. Além disso, pode levar a um aumento dos juros, o que pode tornar mais difícil para as empresas obterem financiamento. É importante que os governos tomem medidas para reduzir seus déficits e assim evitar problemas econômicos futuros.

O déficit público é uma questão complexa e relevante em qualquer nível de governo, incluindo os entes subnacionais. Para estes, o déficit público pode ser um grande desafio financeiro, pois eles têm menos poder para aumentar receitas e são muitas vezes dependentes de transferências do governo federal para financiar suas operações. Além disso, eles também têm responsabilidades adicionais em áreas como saúde, educação e infraestrutura, o que pode aumentar suas despesas.

Em alguns casos, o déficit público pode levar os entes subnacionais a buscar empréstimos para financiar suas operações. No entanto, isso pode ter consequências negativas a longo prazo, pois o aumento da dívida pública pode levar a uma diminuição da confiança dos investidores e a um aumento nos juros da dívida. Isso afeta negativamente a capacidade dos governos subnacionais de atrair investimentos e, conseqüentemente, prejudica o desenvolvimento econômico de suas regiões.

Para lidar com o déficit público, os governos subnacionais podem adotar medidas para reduzir suas despesas e aumentar suas receitas. Isso pode incluir a implementação de medidas de austeridade, como a redução de gastos com pessoal, a otimização de processos e a busca por parcerias público-privadas para projetos de infraestrutura. Além disso, eles também podem buscar aumentar suas receitas por meio de políticas de incentivo ao desenvolvimento econômico, como atração de empresas e investimentos em setores estratégicos.

2.3. Sustentabilidade da dívida

A sustentabilidade da dívida é a capacidade do governo de manter o nível de dívida abaixo de um limite aceitável, de forma que a dívida não comprometa o desempenho econômico ou o bem-estar dos cidadãos. Esse nível aceitável depende de fatores como o tamanho da economia, a taxa de crescimento econômico, a taxa de juros e a inflação. Além disso, fatores como a capacidade do governo de arrecadar impostos e obter financiamento no mercado também são importantes para a sustentabilidade da dívida. Para garantir a sustentabilidade da dívida, o governo deve adotar políticas que garantam o controle da dívida e o equilíbrio fiscal a longo prazo.

No caso dos entes subnacionais, essa sustentabilidade é uma preocupação constante para governos e investidores, especialmente em países em desenvolvimento. A dívida subnacional é composta principalmente por empréstimos e financiamentos obtidos por esses entes para financiar seus investimentos e despesas correntes. Lembrando que, no Brasil, esses entes não estão autorizados a emitir títulos públicos.

A sustentabilidade é avaliada com base em diversos indicadores, como a relação entre a dívida e a receita corrente líquida, a relação entre a dívida e o produto interno bruto, a capacidade de pagamento das dívidas e a capacidade de financiar novos investimentos. Esses indicadores são importantes para avaliar a capacidade do ente subnacional de cumprir seus compromissos financeiros e evitar uma crise de dívida.

Além disso, é importante destacar que a sustentabilidade da dívida subnacional está diretamente ligada ao desenvolvimento econômico e social do ente. Um ambiente econômico favorável e políticas públicas eficientes podem aumentar a capacidade do ente subnacional de gerar

receitas próprias e reduzir sua dependência de empréstimos e financiamentos externos. E esse ambiente passa, no caso do Brasil, pela governabilidade da União.

Esse é um desafio constante para os governos locais. A busca por uma gestão sustentável da dívida é fundamental para garantir a estabilidade financeira dos entes subnacionais e contribuir para o desenvolvimento econômico e social do país como um todo.

3. Relação entre endividamento dos Estados e da União

A relação entre o endividamento dos Estados e da União é complexa, pois depende de vários fatores, como o desempenho fiscal do Estado, a liquidez da dívida e outros indicadores econômicos. O governo federal também pode intervir para ajudar os Estados a gerirem sua dívida e controlar seus endividamentos. Por exemplo, a União pode oferecer garantias e financiamento para os Estados, bem como fornecer assistência para melhorar a gestão fiscal. Além disso, a União também pode ajudar os Estados a estabelecer metas de endividamento e criar mecanismos de controle de endividamento.

Existe uma relação entre o endividamento dos Estados e da União, pois ambos os níveis de governo estão interconectados e compartilham responsabilidades na gestão das finanças públicas do país.

O governo federal pode contrair empréstimos e emitir títulos da dívida pública para financiar suas despesas e investimentos. Esses recursos podem ser repassados aos Estados por meio de transferências voluntárias e operações de crédito. No entanto, para que os Estados tenham acesso a esses recursos, é necessário que atendam a determinados critérios, como a capacidade de pagamento e a adoção de medidas de responsabilidade fiscal.

Por outro lado, o endividamento dos Estados pode afetar a estabilidade econômica e financeira do país como um todo. Um aumento excessivo da dívida subnacional pode comprometer a capacidade de pagamento dos Estados e gerar incertezas para os investidores, afetando o ambiente de negócios e o crescimento econômico. Isso pode, por sua vez, afetar a capacidade do governo federal de gerenciar sua própria dívida e cumprir seus compromissos financeiros.

Assim, é importante que os governos estaduais e federal trabalhem em conjunto para garantir a sustentabilidade da dívida pública como um todo. Isso inclui a adoção de políticas fiscais responsáveis e eficientes, o fortalecimento da transparência e da prestação de contas, e a busca por fontes alternativas de receita e financiamento. A cooperação entre os entes federativos é fundamental para garantir a estabilidade financeira do país e a manutenção do ambiente propício ao crescimento econômico.

3.1. Vantagens e desvantagens de ter a União como maior credor dos Estados

Uma das principais vantagens de ter a União como maior credor dos Estados é que ela pode oferecer aos Estados condições de financiamento especiais e ajudá-los a gerir sua dívida de maneira mais eficiente. Além disso, a União também pode fornecer assistência para melhorar a gestão fiscal dos Estados. No entanto, existem algumas desvantagens. Por exemplo, os Estados podem estar

sujeitos a maior pressão fiscal, uma vez que a União pode exigir garantias de que seus empréstimos sejam pagos de volta. Além disso, o endividamento dos Estados pode aumentar se a União não fiscalizar adequadamente as finanças dos Estados e não exigir que eles estabeleçam metas de endividamento.

Abaixo, listo algumas das principais vantagens e desvantagens dessa situação:

Vantagens para os Estados:

1. Acesso a financiamentos com juros mais baixos: a União pode oferecer empréstimos e financiamentos para os Estados com juros mais baixos do que os praticados no mercado, o que pode ajudar os Estados a reduzirem seus custos financeiros.
2. Maior flexibilidade nos prazos de pagamento: a União pode oferecer prazos mais longos para o pagamento das dívidas dos Estados, o que pode ajudar esses entes a gerenciarem melhor suas finanças e a realizarem investimentos de longo prazo.
3. Possibilidade de renegociação das dívidas: em momentos de crise financeira, a União pode renegociar as dívidas dos Estados, aliviando a pressão sobre suas finanças e permitindo que esses entes reequilibrem suas contas.

Desvantagens para os Estados:

1. Maior controle sobre as finanças dos Estados: a União impõe condições para a concessão de empréstimos e financiamentos, como a adoção de medidas de ajuste fiscal e o cumprimento de metas de superávit primário, o que limita a autonomia dos Estados na gestão de suas finanças.
2. Restrições na tomada de novas dívidas: a União pode impor limites para a tomada de novas dívidas pelos Estados, o que dificulta a realização de investimentos e projetos de longo prazo.
3. Risco de sanções em caso de inadimplência: em caso de inadimplência das dívidas, a União pode impor sanções aos Estados, como o bloqueio de repasses de recursos e a proibição de contratação de novos empréstimos.

Vantagens para a União:

1. Controle sobre as finanças dos Estados: ao ser o maior credor dos Estados, a União monitora de perto a situação financeira desses entes e garantir que eles cumpram suas obrigações fiscais.
2. Maior poder de negociação em momentos de crise: em momentos de crise financeira, a União pode usar sua posição de credor para negociar com os Estados e buscar soluções para problemas fiscais.
3. Possibilidade de obter lucro com a cobrança de juros e encargos: a União pode obter lucro com a cobrança de juros e encargos sobre as dívidas dos Estados. Isso fere, dentre outras, a “Lei da Usura” Decreto nº 22.626/1933 – que trata do anatocismo.

Art. 4º. É proibido contar juros dos juros: esta proibição não compreende a acumulação de juros vencidos aos saldos líquidos em conta corrente de ano a ano.

Desvantagens para a União:

1. Risco de inadimplência dos Estados: os Estados podem enfrentar dificuldades financeiras e deixar de pagar suas dívidas com a União, o que pode gerar prejuízos para o governo federal. Recente acontecido no Estado do Rio Grande do Sul que, sob uma liminar concedida pelo STF, obteve a suspensão de sua principal dívida por mais de 4 anos.
2. Limitações na tomada de novas dívidas pelos Estados: a União pode limitar a tomada de novas dívidas pelos Estados, o que reduz o volume de recursos disponíveis para investimentos e projetos de longo prazo.
3. Dependência dos repasses dos Estados: em alguns casos, a União pode depender dos repasses dos Estados para programas de fomento e outras políticas públicas. Com a dificuldade nesses repasses cria-se uma dificuldade na execução dessas políticas.

3.2. Anatocismo

O anatocismo é um conceito jurídico que se aplica ao juro sobre juros. É o juro sobre o montante de juros acumulado durante um determinado período. Esse tipo de juro é praticado por muitos credores, e ao incluir os juros acumulados no cálculo do saldo total da dívida, o montante total da dívida aumenta exponencialmente, além do previsto em contrato. O anatocismo pode ser considerado um tipo de juro composto, e muitas vezes é considerado uma prática abusiva. Vários países têm regulamentos para limitar o uso do anatocismo, alguns permitindo somente juros simples.

É de suma importância diferenciar o anatocismo – que é uma prática abusiva, condenada por lei no Brasil – do cálculo de juros compostos. Este são uma forma de calcular juros sobre um principal (ou montante) que acumula juros não apenas sobre o valor inicial, mas também sobre os juros que já foram adicionados. Neste sistema, os juros são calculados e adicionados ao principal em intervalos regulares, geralmente mais frequentemente do que uma vez por ano. Isso resulta em um crescimento exponencial do montante ao longo do tempo.

A fórmula básica dos juros compostos é: $A = P(1 + \frac{r}{n})^{(nt)}$, onde A é o montante total, P é o principal, r é a taxa de juros, n é o número de vezes que os juros são compostos por ano, e t é o número de anos.

O anatocismo, por sua vez, é um termo jurídico que se refere ao cálculo de juros sobre juros em um contrato de empréstimo ou financiamento. É uma prática proibida por lei.

Em termos simples, o anatocismo ocorre quando os juros que foram calculados em um período não são pagos na data de vencimento, mas são incorporados ao principal do empréstimo, resultando em juros adicionais sendo calculados sobre esses juros não pagos.

Estudos do Tesouro do Estado do Rio Grande do Sul indicam que a dívida foi ampliada em R\$ 20 bilhões devido ao anatocismo praticado em 15 anos, aproximadamente.

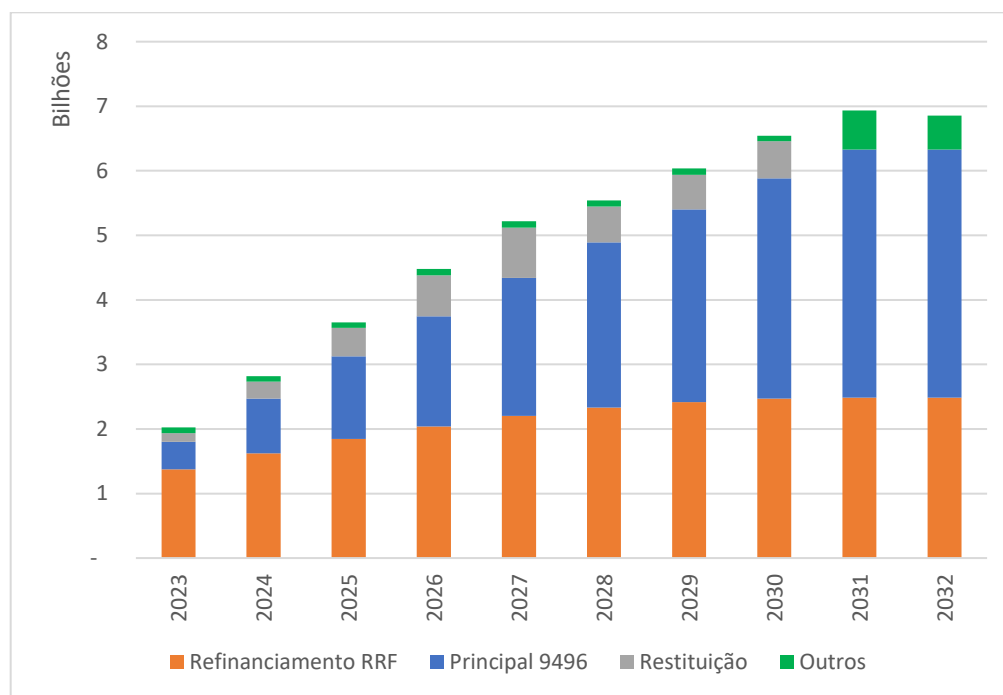
4. Perspectivas

4.1. Projeções da dívida do RS

Existem muitas projeções sobre a dívida do RS no médio e longo prazo. Levando-se em conta os juros e atualização monetária, percebe-se que, em raras oportunidades, a dívida é sustentável.

Para todas as projeções, tem-se que o sistema de amortização é o PRICE. Este é um fator determinante para manter a relação DCL/RCL tão elevada. Os contratos de longo prazo, geralmente, são baseados no sistema de amortização constante – SAC – o que permite juros totais menores e maior estabilidade de pagamento.

GRÁFICO 4 – PROJEÇÃO DO SERVIÇO ANUAL DA DÍVIDA – 2023 A 2032
(VALORES ATUAIS, SEM CORREÇÃO MONETÁRIA)



FONTE: Elaboração Própria

4.2. Proposições para redução da dívida do RS e suas implicações

Não há muito segredo para a redução da dívida do Estado do Rio Grande do Sul. Medidas de austeridade – redução de gastos e outros programas sociais – e aumento da arrecadação, são proposições que têm implicações diretas na economia do Estado. A redução de gastos afetará serviços públicos, como saúde, educação e segurança, e terá consequências sociais para a população do estado. O aumento da arrecadação pode afetar o bolso do contribuinte, aumentando a carga tributária. Renegociar dívidas pode resultar em perdas financeiras para o Estado, já que ele pode ter que pagar taxas de juros mais altas ou aceitar condições menos favoráveis.

Todas essas proposições têm implicações políticas, sociais e econômicas, que devem ser cuidadosamente avaliadas antes da adoção de qualquer medida. É importante que a discussão sobre a redução da dívida do RS leve em consideração os interesses da sociedade e do setor empresarial, bem como a necessidade de manutenção da capacidade de investimento e do desenvolvimento econômico e social do estado.

5. Sugestões para trabalhos futuro

5.1. Relação da dívida dos entes subnacionais com as unidades federativas em outros países

Em muitos países, as unidades federativas têm autonomia para tomar decisões relacionadas às finanças, como a autorização de empréstimos para financiar projetos. Em outros, as unidades federativas têm direitos limitados e os governos centrais podem controlar a dívida dos entes subnacionais.

Nos Estados Unidos, os governos estaduais têm a capacidade de contrair empréstimos e emitir títulos da dívida pública para financiar suas operações e investimentos. A dívida dos Estados norte-americanos é, portanto, uma parte significativa da dívida pública total do país.

Cada estado tem sua própria estrutura fiscal e de endividamento, e a relação entre a dívida dos Estados pode variar amplamente. Alguns Estados têm níveis relativamente altos de endividamento, enquanto outros têm níveis mais baixos. A dívida dos Estados norte-americanos geralmente inclui dívida de longo prazo, como títulos de dívida com vencimento de 10 a 30 anos, bem como dívida de curto prazo, como notas de dívida com vencimento em um ano ou menos.

Os governos estaduais norte-americanos geralmente buscam financiamento por meio de mercados de títulos e empréstimos de instituições financeiras, incluindo bancos e empresas de investimento. A avaliação da qualidade de crédito dos Estados é feita por agências de classificação de crédito, como Standard & Poor's, Moody's e Fitch Ratings, que fornecem notas de crédito para ajudar os investidores a avaliar o risco de investir em títulos da dívida emitidos pelos Estados.

A relação entre a dívida dos Estados norte-americanos é importante, pois pode afetar a economia e a estabilidade financeira do país. No entanto, os governos estaduais norte-americanos têm a capacidade de lidar com sua própria dívida e de implementar políticas fiscais para gerenciá-la. Em geral, a dívida dos Estados norte-americanos é vista como relativamente estável e confiável para investidores, embora a qualidade de crédito de cada estado possa variar.

Na União Europeia, os governos locais e regionais não têm a capacidade de emitir dívida diretamente, mas podem receber empréstimos do Banco Europeu de Investimento (BEI) e de outras instituições financeiras europeias. Além disso, os governos nacionais podem fornecer financiamento direto aos governos subnacionais ou permitir que eles contraiam empréstimos em seus próprios mercados domésticos de títulos.

Em países como a Alemanha, os Estados têm autonomia fiscal limitada e são amplamente dependentes do financiamento do governo federal. Na Espanha, os governos regionais têm mais

autonomia fiscal e podem contrair empréstimos em seus próprios mercados de títulos, mas ainda são limitados pelas regras nacionais e da UE.

Em geral, a dívida dos Estados na Europa é considerada uma questão importante devido ao impacto que pode ter na economia do país e na estabilidade do Euro. A UE tem estabelecido regras para garantir que os Estados membros mantenham suas dívidas e déficits dentro dos limites aceitáveis, para evitar crises financeiras e garantir a estabilidade econômica.

A relação entre a dívida dos Estados de países asiáticos também varia de acordo com o país e suas instituições políticas e econômicas. A Ásia é uma região diversificada em termos de desenvolvimento econômico e financeiro, e cada país tem suas próprias políticas fiscais e estruturas de financiamento.

Em muitos países asiáticos, os governos subnacionais são responsáveis por fornecer serviços públicos fundamentais, como educação, saúde e transporte, e, portanto, têm a capacidade de contrair empréstimos para financiar esses serviços. Em alguns países, como a China, os governos subnacionais têm uma grande autonomia fiscal e têm a capacidade de emitir títulos de dívida para financiar projetos de infraestrutura e desenvolvimento.

No entanto, o nível de autonomia fiscal dos governos subnacionais na Ásia varia bastante. Em países como o Japão e a Coreia do Sul, os governos subnacionais têm limitações significativas em sua capacidade de contrair empréstimos e em sua autonomia fiscal.

Alguns países, como a Indonésia e as Filipinas, têm níveis relativamente altos de endividamento dos governos subnacionais. Isso pode levar a preocupações com a sustentabilidade da dívida e com o impacto na estabilidade financeira e na economia como um todo.

REFERÊNCIAS

- [1] BORTOLINI, L. V. Dívida pública estadual no Brasil: uma análise de risco de crédito. UFMG. Belo Horizonte, 2021
- [2] Relatórios anuais da dívida pública. Divisão da dívida pública. Tesouro do Estado – Sefaz – RS. 2011 a 2022
- [3] BARBOSA, L. M. Dívida pública estadual no Brasil: uma análise de risco de crédito. USP. São Paulo, 2018
- [4] VIEGAS, T.O.C.; FILHO, C.G.C.; Carvalho, V.S.; Crise fiscal no Rio Grande do Sul: uma investigação dos determinantes da dívida pública estadual no período recente. UNISC. Santa Cruz do Sul – RS, 2018
- [5] FERNANDES, A.L.M. Um estudo sobre a sustentabilidade da dívida dos Estados brasileiros. ENAP. Brasília, 2019
- [6] BARBOSA, L. M. Sustentabilidade fiscal dos Estados brasileiros. Temas de economia aplicada. Informações FIPE. São Paulo, 2018
- [7] VIEGAS, T.O.C.; FILHO, C.G.C.; Carvalho, V.S.; Dinâmica da dívida pública do estado do Rio Grande do Sul. A economia e o turismo construindo paradigmas para os novos tempos. Revista EDUCS. Caxias do Sul – RS, 2019