

IPECE

Textos para Discussão

Nº 132 – Dezembro/2023

A Dívida Pública do Governo do Ceará é Cara?

Um Comparativo da Dívida Cearense com a dos Estados Brasileiros, no Período de 2015 a 2022.

Paulo Araújo Pontes



Governador do Estado do Ceará

Elmano de Freitas da Costa

Vice-Governadora do Estado do Ceará

Jade Afonso Romero

Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG

Sandra Maria Olimpio Machado – Secretária

Auler Gomes de Sousa – Secretário Executivo de Gestão e Governo Digital

Naiana Corrêa Lima Peixoto - Secretária Executiva de Planejamento e Orçamento

Raimundo Avilton Meneses Júnior - Secretário Executivo de Planejamento e Gestão Interna

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE

Diretor Geral

Alfredo José Pessoa de Oliveira

Diretoria de Estudos Econômicos – DIEC

Ricardo Antônio de Castro Pereira

Diretoria de Estudos Sociais – DISOC

José Meneleu Neto

Diretoria de Estudos de Gestão Pública – DIGEP

José Fábio Bezerra Montenegro

Gerência de Estatística, Geografia e Informações – GEGIN

Rafaela Martins Leite Monteiro

Texto para Discussão – Nº 132 – Dezembro de 2023

Unidade Responsável:

Diretoria de Estudos Econômicos – DIEC

Elaboração:

Paulo Araújo Pontes (Analista de Políticas Públicas)

O Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) é uma autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará. Fundado em 14 de abril de 2003, o IPECE é o órgão do Governo responsável pela geração de estudos, pesquisas e informações socioeconômicas e geográficas que permitem a avaliação de programas e a elaboração de estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento do Estado do Ceará.

Missão: Gerar e disseminar conhecimento e informações, subsidiar a formulação e avaliação de políticas públicas e assessorar o Governo nas decisões estratégicas, contribuindo para o desenvolvimento sustentável do Ceará.

Valores: Ética, transparência e impessoalidade; Autonomia Técnica; Rigor científico; Competência e comprometimento profissional; Cooperação interinstitucional; Compromisso com a sociedade; e Senso de equipe e valorização do ser humano.

Visão: Até 2025, ser uma instituição moderna e inovadora que tenha fortalecida sua contribuição nas decisões estratégicas do Governo.

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE)
Av. Gal. Afonso Albuquerque Lima, s/n | Edifício SEPLAG | Térreo
Cambéba | Cep: 60.822-325 |
Fortaleza, Ceará, Brasil | Telefone: (85) 3101-3521
www.ipece.ce.gov.br

Sobre o Texto para Discussão

A Série **Textos para Discussão** do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) tem como objetivo a divulgação de estudos elaborados ou coordenados por servidores do órgão, que possam contribuir para a discussão de temas de interesse do Estado. As conclusões, metodologia aplicada ou propostas contidas nos textos são de inteira responsabilidade do(s) autor(es) e não exprimem, necessariamente, o ponto de vista ou o endosso do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE, da Secretaria de Planejamento e Gestão ou do Governo do Estado do Ceará.

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE 2023

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) / Fortaleza – Ceará: IPECE, 2023

ISSN: 1983-4969

1. Economia Brasileira. 2. Economia Cearense. 3. Aspectos Econômicos. 4. Aspectos Sociais. 5. Mercado de Trabalho. 6. Finanças Públicas. 7. Gestão Pública.

Nesta Edição

O presente estudo tem por objetivo investigar o o custo da dívida pública cearense no período de 20.15 a 2022, *vis-à-vis* com a dos demais estados brasileiros.

A Dívida Pública do Governo do Ceará é Cara?

Um Comparativo da Dívida Cearense com a dos Estados Brasileiros, no período de 2015 a 2022.

RESUMO

A dívida pública, via emissão de títulos ou contratação de crédito, é uma forma de governos financiarem seus gastos, especialmente àqueles relacionados a investimentos. Dessa forma, se o poder público apresenta restrições para o pagamento de sua dívida, independente do motivo, espera-se que ele não consiga contrair dívidas, limitando seu papel no desenvolvimento da economia local. Assim, buscou-se, nesse ensaio, analisar a situação da dívida pública do estado do Ceará *vis-à-vis* com a dos demais estados brasileiros, sendo possível identificar que esse estado está, até o ano de 2022, mantendo o pagamento do serviço de sua dívida, em um cenário nacional em que alguns estados estão recorrendo a programas federais que lhes permitem reduzir, de forma artificial, os pagamentos dos serviços de suas dívidas.

1. Introdução

A dívida pública de estados e municípios brasileiros tem sido objeto de estudos de vários pesquisadores, dado que seu comportamento ao longo dos anos, conforme menciona Mendes (2020), tende a influenciar negativamente o equilíbrio macroeconômico nacional. Essa influência ocorre pois, em última instância, a União é o garantidor de empréstimos e financiamentos tomados pelos entes subnacionais (Mendes, 2020).

Entretanto, como ressaltam Silva, Monteiro Neto e Gerardo (2013) e Mora (2016), o endividamento das unidades federativas, quando se considera o quadro de restrição orçamentária fiscal, podem ser uma forma de financiar investimentos públicos locais que, ao menos em tese, resultarão em crescimento econômico. Esse, por sua vez, influenciaria positivamente a arrecadação tributária do ente federativo. Dessa forma, os impactos fiscais de empréstimos ou financiamentos, seriam compensados pelo incremento das receitas públicas.

Contrariando a hipótese aventada no parágrafo anterior, e considerando o grau de rigidez das despesas públicas estaduais comparativamente ao comportamento cíclico das receitas, Brochado e Cruz (2022) observa que os entes subnacionais tendem a apresentar dificuldades de pagamento do serviço de suas dívidas em momentos que há queda na arrecadação. Esse fato é uma decorrência de aumento de gastos públicos, como o pagamento de pessoal, em momentos de maior pujança econômica, dada a maior disponibilidade de receitas, porém, quando essas se retraem, algumas despesas não podem ser reduzidas na mesma proporção, podendo ocasionar crises fiscais nos estados e municípios brasileiros.

Tendo em vista essa possibilidade, Mendes (2020) identifica quatro momentos distintos no endividamento dos entes subnacionais, que são os seguintes: 1982 a 1995, período em que houve rápida deterioração fiscal; 1995 a 2008, quando estruturou-se uma operação de socorro financeiro e estabeleceu-se ampla reforma nas finanças públicas, sendo a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, um marco desse período; 2008 a 2014, quando os estados expandem suas dívidas motivados pelo boom econômico da época; e de 2014 a 2020, quando a recessão econômica resulta em nova crise fiscal dos estados e em políticas de socorro aos entes subnacionais.

Nesse sentido, é interessante observar que a crise das dívidas estaduais da década de 1990 teve origem tanto no desequilíbrio fiscal, em decorrência da má gestão do fluxo de caixa, como do impacto da elevação da taxa de juros no período (Almeida, 1996). Esse autor alertava, ainda, que a composição das dívidas estaduais era heterogênea, fazendo com que os impactos de políticas econômicas apresentassem impactos diferenciados nos estados. Ele conclui pontuando a necessidade de se (i) eliminar as causas dos desequilíbrios fiscais, (ii) definir condições para o refinanciamento das dívidas locais (federalização) e (iii) a criação de arcabouço institucional como forma de garantir a sustentabilidade das contas públicas estaduais.

Sobre o refinanciamento das dívidas estaduais, que ocorreu ao final da década de 1990, Silva, Monteiro Neto e Gerardo (2013) observam que os estados com maior endividamento na época, que eram os mais industrializados e com melhor infraestrutura, foram os mais beneficiados pelos parâmetros de renegociação. Como consequência esses autores pontuam que os subsídios, na forma de menores taxas de juros que as praticadas no mercado, concedidos a esses estados contribuíram para a manutenção dos desníveis regionais no Brasil.

Em anos recentes, mais propriamente após o ano de 2014, período identificado anteriormente como o quarto ciclo das dívidas públicas estaduais, foram promulgadas leis com o intuito de promover o socorro fiscal dos estados. Entre elas pode-se destacar a LC (Lei Complementar) 148/2014, que modificou, com efeitos retroativos, o cálculo do custo da dívida, a LC 156/2016, que alongou o pagamento da dívida refinanciada na década de 1990 por mais 20 anos, e o Regime de Recuperação

Fiscal (RRF), criado pela LC 159/2017. Entretanto, como alertado por Mendes (2020) e Brochado e Cruz (2022), os constantes socorros fiscais podem servir de estímulo para estados que apresentem contas fiscais equilibradas adotem políticas de endividamentos insustentáveis, dado que em caso de crise fiscal a União socorrerá os estados perdulários.

Entretanto, deve-se pontuar que, apesar dessas operações de socorro fiscal, nem todos os estados brasileiros estavam, no ano de 2017, em idêntica situação fiscal. Nesse sentido, Torrezan e Paiva (2021), classificam os estados brasileiros em dois grupos, em que no primeiro grupo estão aqueles com endividamento próximo a 200% da LRF e com déficit ou baixo superávit primário. Esse grupo é composto por São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

O segundo grupo composto pelos estados do Amapá, Piauí, Santa Catarina, Bahia, Paraná, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal e Rio Grande do Norte, possui endividamento abaixo dos limites prudenciais, estipulado pela LRF, porém não geravam superávits primários necessários para o pagamento de suas obrigações. Dessa forma depreende-se que, pelas informações apresentadas por Torrezan e Paiva (2021) que 15 estados brasileiros, em 2017, tanto apresentavam endividamento abaixo do limite prudencial estabelecido pela LRF como geravam superávits primários.

Observando-se especificamente o Estado do Ceará Nogueira, Holanda e Almeida (2003) contataram que, no ano de 2002, a Dívida Consolidada Líquida (DCL) estadual representava 143% da RCL e concluíram que, mantida a política de gerenciamento das contas públicas locais, haveria a estabilização da dívida pública. Já Pontes (2023) identifica que, no ano de 2022, a DCL representava 33,6% da RCL, assim percebe-se que a dívida pública cearense decresceu significativamente no período de 20 anos. Porém, Pontes (2023) identifica que, no ano de 2022, apesar de sua baixa dívida, comparativamente a outros estados, o Ceará estava entre os que apresentavam maior comprometimento com o pagamento de serviços da dívida pública estadual.

Dado esse preâmbulo, objetiva-se com esse Texto para Discussão (TD) analisar a evolução da dívida pública cearense *vis-à-vis* com a dos demais estados brasileiros. Além disso, e de forma subsidiária, é investigado o custo da dívida pública cearense, em comparação com os demais estados, e identificar fatores que possam estar influenciando esse custo¹. Para se alcançar os objetivos citados serão utilizados alguns indicadores, derivados de dados constantes nos Demonstrativos de Contas Anuais (DCA) e nos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) disponíveis no site do Siconfi/STN.

Dessa forma, esse TD está organizado em sete seções, sendo a primeira essa introdução. Na segunda seção são apresentados os indicadores que servirão para analisar a situação do Ceará. Na terceira é apresentada a composição da dívida estadual. Na quarta seção discute-se o comportamento da dívida consolidada do Ceará e compara-se com a dos estados brasileiros. Nas seções 5 e 6 aborda-se o custo das dívidas estaduais e seu tempo de pagamento. Na sétima e última seção são tecidos alguns comentários conclusivos.

2. Aspectos Metodológicos

Considerando-se os objetivos mencionados na introdução desse TD optou-se por construir quatro indicadores que possam mensurar fatores relacionados a dívida pública do estado do Ceará, que serão apresentados a seguir, porém, antes de apresentá-los há algumas considerações iniciais a serem elencadas.

A primeira delas é que se optou por usar a Dívida Consolidada (DC), em detrimento da Dívida Consolidada Líquida (DCL). Essa opção é motivada pelo fato de que alguns estados têm apresentados

¹ Esse TD é motivado, principalmente, pelos questionamentos levantados no Informe 228, de maio de 2023, de autoria de Pontes (2023).

valores negativos de DCL, a interpretação dos indicadores com valores negativos não é tão intuitiva, porém no Anexo desse TD são apresentados, de forma subsidiária, os indicadores calculados com a DCL. Além disso deve-se mencionar que a opção pelo uso da DC não compromete as análises e conclusões desse TD.

Outro aspecto relevante a ser considerado é que o período de análise é o compreendido pelos anos de 2015 a 2022, ou seja, coincide com os relatórios contábeis dos entes públicos brasileiros disponibilizados no Siconfi (Sistema de Informações Contábeis e Fiscais de Setor Público Brasileiro) mantido pela STN (Secretaria do Tesouro Nacional).

A última consideração é que os dados foram tratados no software RStudio.

O primeiro indicador utilizado é o da Relação da Dívida Consolidada, em dezembro de cada ano, sobre a Receita Corrente Líquida anual. Assim, pode-se interpretar esse indicador como o percentual de comprometimento da RCL caso a DC fosse paga em um determinado ano. Sua fórmula de cálculo é a seguinte:

$$\%DC = 100 * \frac{DividaConsolidada_t}{ReceitaCorrenteLiquida_t}$$

assim, por exemplo, se o valor encontrado for igual a 100% pode-se interpretar que a RCL de um ano pagaria toda a DC do ente subnacional. Destaque-se que os limites estabelecidos na LRF se referem a DCL.

O segundo indicador é o comprometimento da RCL com o pagamento do serviço da dívida dos estados, sendo seu cálculo dado pela seguinte fórmula:

$$\%ServiçodaDívida = 100 * \frac{Juros_t + Amortizações_t}{ReceitaCorrenteLiquida_t}$$

A Resolução Nº 43/2001, do Senado Federal, em seu Sétimo Artigo, estabelece que os estados e municípios não podem comprometer mais de 11,5% da RCL. Deve-se mencionar que o serviço da dívida engloba o pagamento das amortizações, que é uma despesa de capital, e de juros e encargos da dívida, que é classificado como despesa corrente.

O terceiro indicador refere-se ao custo da DC dos estados, ou seja, é a relação entre juros e encargos e a DC, sendo a fórmula de seu cálculo apresentada a seguir:

$$\%CustoFinanceiroAparente = 100 * \frac{Juros_t}{DividaConsolidada_{t-1}}$$

Deve-se mencionar que esse custo pode ser influenciado por diversos fatores, como por exemplo as taxas de juros contratadas em cada operação, variações cambiais (caso de dívida com organismos internacionais), etc. Esse indicador pode ser interpretado como sendo uma aproximação da taxa de juros média paga pelo ente em um determinado ano.

O quarto indicador refere-se a uma estimativa do tempo que levaria para pagamento da DC considerando-se o montante pago a título de amortização. Seu cálculo é dado pela seguinte fórmula:

$$TempoPagamento = \frac{DividaConsolidada_{t-1}}{Amortização_t}$$

Considerando-se essa fórmula observa-se que a redução do volume de amortizações pagos, como os promovidos pela LC 156/2016, em um período, pode resultar no incremento do tempo estimado de pagamento da dívida estadual.

3. Composição da Dívida Consolidada

Antes de apresentar os resultados dos indicadores mencionados na seção anterior é interessante que seja abordada a estrutura da dívida consolidada dos estados brasileiros, o que permitirá um melhor entendimento da dinâmica da série temporal deles. Assim, na Figura 1 é apresentada a evolução da dívida consolidada do Estado do Ceará no período de 2015 a 2022 e seus principais componentes.

Quanto aos componentes da dívida consolidada, que são apresentados na Figura 1 e nas seguintes, deve-se esclarecer alguns conceitos para melhor entendimento. Nesse sentido, a dívida externa refere-se a todas as dívidas contratadas com organismos internacionais, como por exemplo o Banco Mundial. A dívida interna é àquela contratada com instituições financeiras nacionais e/ou com o Tesouro Nacional². Os precatórios são dívidas resultantes de decisões judiciais em que o ente público deverá pagar quando for a parte perdedora, devendo-se mencionar que a Emenda Constitucional 94/2016 aumentou o limite de endividamento dessa natureza. Já a reestruturação da dívida ela é explicitada apenas do ano de 2017 em diante em decorrência da promulgação das Leis Complementares (LC) 156/2016, 159/2017 e 178/2021, permitindo uma maior transparência quanto a composição da dívida dos estados brasileiros.

As LC citadas, de forma resumida, permitiram que estados ou municípios em situação fiscal crítica solicitassem a reestruturação de suas dívidas com a União e bancos públicos, como a Caixa Econômica ou o BNDES. Nesse sentido o ente subnacional deveria apresentar à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) um projeto informado as medidas que serão tomadas para que se alcance o equilíbrio fiscal e, em caso de aprovação, ele será beneficiado com a redução total ou parcial dos pagamentos da dívida pública local.

Dessa forma, ao analisar-se a Figura 1, percebe-se que o principal componente da dívida consolidada cearense é àquela contraída com organismos internacionais, é importante mencionar que esse tipo de dívida, normalmente, envolve projetos financeiros demonstrando a viabilidade ou importância econômica da aquisição ou construção do bem ou serviço que será financiado com as operações de crédito contratadas, porém apresenta maior sensibilidade com relação a variação cambial. Outro detalhe interessante é que esse foi o componente com maior crescimento absoluto, entre os anos de 2015 e 2022, respondendo por, aproximadamente, 60% da variação nominal de R\$ 6,45 bilhões da DC.

O segundo maior componente da dívida pública cearense é a dívida interna, devendo-se mencionar que ela pode ter como origem, nos anos de 2015 e 2016, tanto a dívida oriunda da renegociação da dívida com a União, no ano de 1998, citada anteriormente, como da contratação de operações de crédito com entidades financeiras nacionais, como os bancos públicos.

² Até o ano de 2016 os valores da reestruturação da dívida do final da década de 1990 e do início da década de 2000 eram computados na dívida interna. De 2017 em diante a dívida reestruturada passou a ser discriminada em linha específica no RGF.

Figura 1: Estrutura da Dívida Consolidada do Ceará no Período 2015 a 2022 (R\$ correntes)

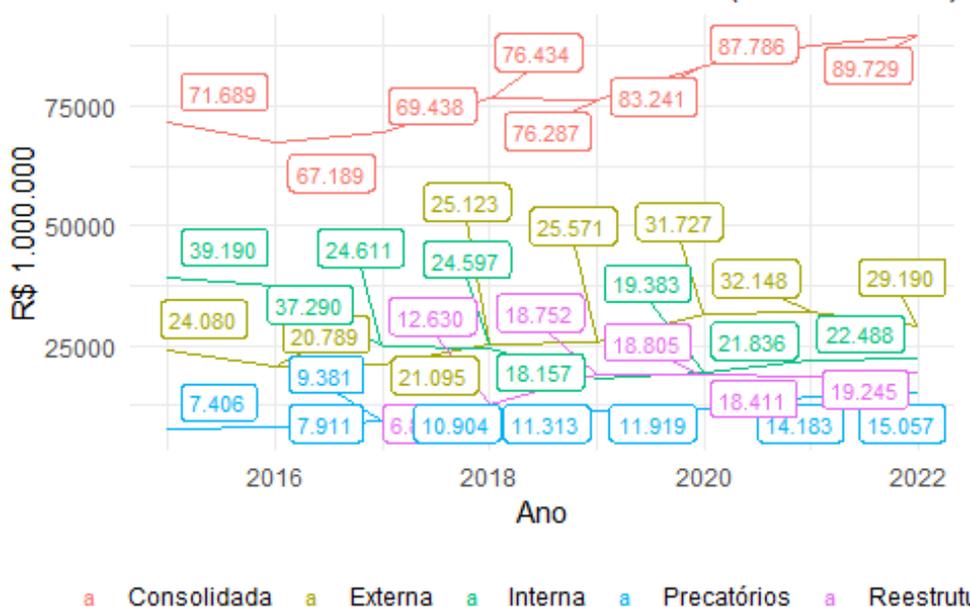


Fonte: SICONFI/STN. Elaboração Própria.

Os dois outros componentes da dívida Consolidada do Ceará, os Precatórios e a reestruturação da dívida, no período de 2015 a 2022, apresentaram participação residual, podendo-se citar, como exemplo, que essas duas rubricas respondiam, no ano de 2022, por menos de 10% da dívida consolidada.

Em relação aos demais estados da Região Nordeste é possível verificar, pela inspeção da Figura 2, que, assim como no Ceará, a dívida externa é o principal componente da DC regional seguida da dívida interna. Porém observa-se que tanto os precatórios como a reestruturação da dívida ocupam parcela significativa, representando, em 2022, mais de 1/3 da dívida dos estados nordestinos.

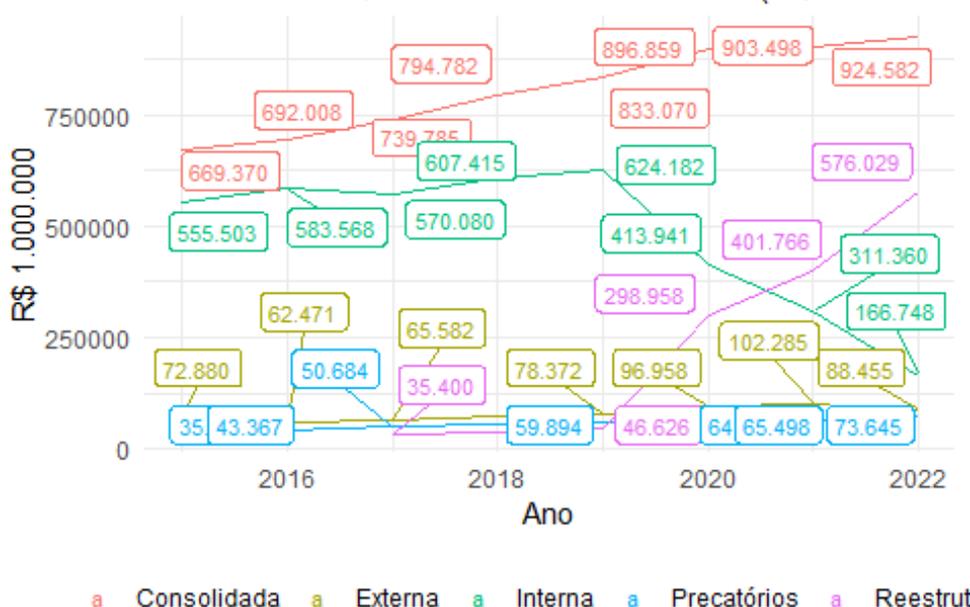
Figura 2: Estrutura da DC dos Estados do Nordeste, sem o Ceará, no Período 2015-2022 (R\$ correntes)



Fonte: SICONFI/STN. Elaboração Própria.

Já quando se considera os estados brasileiros que estão além da Região Nordeste, observa-se que, até o ano de 2020, a dívida interna era o principal componente da DC, porém, nos dois últimos anos do período em análise, ela é superada pelos valores da reestruturação da dívida. Outro fato que chama atenção, ao contrário dos estados da Região Nordeste, é a pequena relevância da dívida externa desses estados, representando menos de 10% da DC em quase todos os anos do período de 2015 a 2022.

Figura 3: Estrutura da DC dos Estados Brasileiros, sem o Nordeste, no Período 2015-2022 (R\$ correntes)



Fonte: SICONFI/STN. Elaboração Própria.

Dessa forma, considerando-se os dados da Figura 3, é possível supor que os estados brasileiros com maior nível de endividamento são aqueles em que a dívida reestruturada representa valores mais

elevados. De fato, ao analisar-se a Tabela 1, percebe-se que os três estados (São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais) com maior endividamento, respondendo por, aproximadamente, 65% da DC dos estados brasileiros, são os que possuem maiores dívidas reestruturadas. Eles, em conjunto, respondem por, aproximadamente, 87% do total da reestruturação das dívidas dos estados brasileiros.

Tabela 1: Maiores Dívidas Consolidadas dos Estados Brasileiros no Ano de 2022
(R\$1.000.000)

UF	Dívida Consolidada	Emp. Fin. Internos	Emp. e Fin. Externos	Reest. da Dívida	Parc. e Reneg.	Precatórios
SP	332.207	18.279	28.158	256.387	599	28.781
RJ	177.063	19.051	14.222	138.838	832	4.092
MG	159.271	9.129	12.765	125.247	1.331	3.000
RS	109.730	83.639	9.611	0	523	15.958
PR	32.253	3.784	3.538	15.333	1.361	7.863
BA	28.530	5.918	12.036	5.200	385	4.992
GO	24.564	5.838	2.494	14.728	158	1.128
SC	22.327	6.444	1.746	10.402	646	2.948
CE	17.569	5.470	9.420	1.107	24	569
PE	16.858	4.500	8.305	3.752	46	255
DF	11.338	4.078	966	0	17	6.277
AL	10.360	1.920	1.848	6.426	166	0
MA	9.828	3.647	1.062	873	0	1.969
PI	9.067	3.741	2.750	0	202	2.119
MS	9.010	563	1.455	6.577	72	343
AM	8.863	3.136	5.340	378	9	0
ES	7.269	3.226	1.640	2.168	235	0
AP	5.643	1.781	0	62	3.442	357
PA	5.497	2.365	1.890	1.072	170	0
PB	5.319	989	459	1.189	153	2.529
RO	5.150	241	21	2.575	45	2.268
MT	5.110	1.821	1.132	1.770	117	185
RN	4.893	569	1.669	729	147	1.778
SE	4.874	1.204	1.061	1.076	99	1.416
TO	3.794	1.448	1.391	0	680	0
AC	3.763	1.135	2.087	399	96	46
RR	1.731	791	0	92	393	399
Total	1.031.880	194.706	127.065	596.381	11.946	89.270

Fonte: STN / Sincofi. Elaboração Própria.

Obs.: Valores Correntes.

Do exposto nos parágrafos anteriores é possível tecer a hipótese de que os estados brasileiros mais endividados não possuem, ou o possuem de forma limitada, capacidade de financiar seus investimentos com capitais de terceiros, dado o seu maior endividamento. Outra possível hipótese que pode ser elencada é a de que estados que possuem maior endividamento externo possuem melhor situação fiscal, dado que as operações de crédito com organismos estrangeiros, normalmente, necessitam de aprovação de projetos demonstrando a capacidade de pagamento do ente subnacional que está tomando dinheiro emprestado.

Por fim, deve-se ter em vista que a reestruturação da dívida provoca algumas distorções, sendo a próxima seção destinada a apresentação dos indicadores mencionados anteriormente e que evidenciam algumas dessas distorções.

4. Dívida Consolidada

As informações do primeiro indicador a ser analisado, a proporção da Dívida Consolidada em relação a RCL, são apresentados na Figura 4 e Figura 5. Na Figura 4 é apresentada a evolução da DC do Ceará no período de 2015 a 2022 e, adicionalmente, apresenta-se essa relação para os demais estados do Nordeste e dos estados brasileiros que não estão situados nessa região.

Relativamente ao Ceará observa-se na Figura 4 que a DC, em relação a RCL, tem oscilado entre 57% e 80% da RCL, porém observa-se que houve um significativo crescimento, entre os anos de 2019 e 2020, adotando tendência de queda nos dois anos seguintes, atingindo seu valor mínimo, considerando-se o período de 2015 a 2022, no último ano da série em análise. Além disso observa-se que o endividamento cearense é maior do que os demais estados do Nordeste, porém menor do que o observado nos estados que estão além das fronteiras da Região Nordeste.

Figura 4: Comparativo Evolução da DC Do Ceará, Nordeste e Brasil

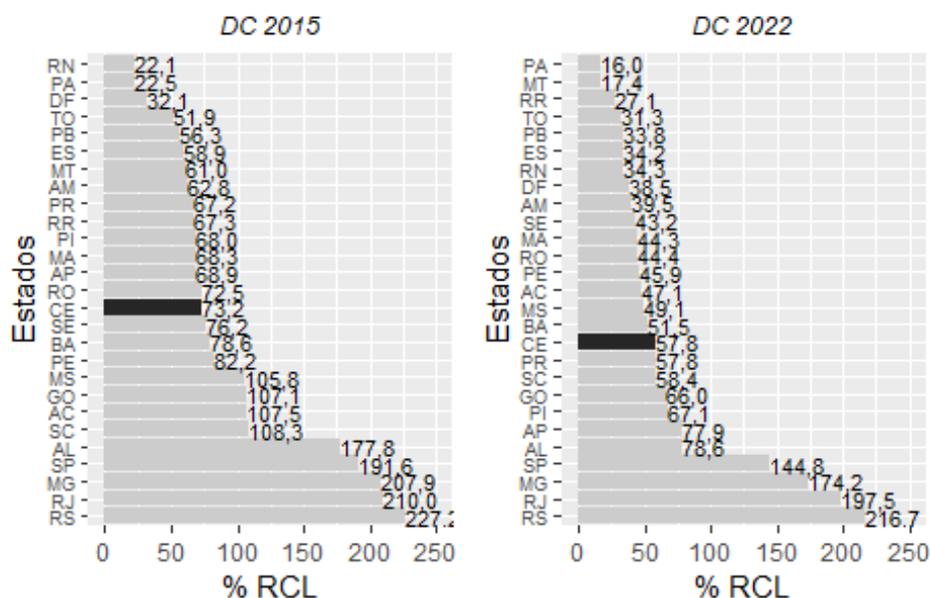


Fonte: SICONFI/STN. Elaboração Própria

A dinâmica apresentada na Figura 4 é mais bem compreendida quando se analisam as informações da Figura 5, em que são apresentadas a representatividade da DC dos estados brasileiros nos anos de 2015 e 2022. Um primeiro fato a ser destacado é que houve a redução da DC na maioria dos estados brasileiros, e os quatro maiores devedores, tanto em 2015 como em 2022, são, nessa ordem, o Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo. Outro destaque é a queda do endividamento do estado de Alagoas cuja DC, em 2015, equivalia a 177% da RCL e, em 2022, essa relação era de 78,6%.

Em relação ao endividamento dos estados brasileiros, situados além da Região Nordeste, percebe-se que a redução da representatividade da dívida, no ano de 2022, ver Figura 1, pode ser explicada pela queda da DC, ver Figura 5, dos estados de São Paulo, Santa Catarina, Acre, Goiás e Mato Grosso do Sul. Esses quatro últimos estados apresentavam, em 2015, DC superior a 100% da RCL e, em 2022, Goiás era o mais endividado entre eles, com representatividade de 66%. São Paulo, por sua vez, entre 2015 e 2022, reduziu a representatividade de sua DC em 46,8 pontos percentuais.

Figura 5: Dívida Consolidada dos Estados Brasileiros em Anos Selecionados (%RCL)



Fonte: SICONFI/STN. Elaboração Própria.

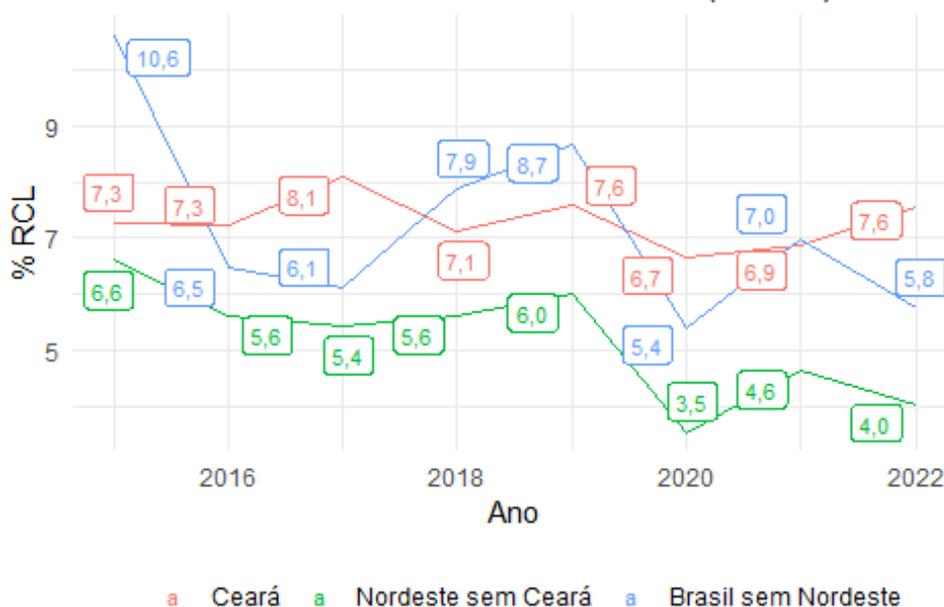
Comparando-se a representatividade da DC do Ceará, com a dos estados do Nordeste, constata-se que, em 2015, Bahia, Pernambuco e Sergipe possuíam dívidas relativas à RCL superiores a cearense, porém, em 2022, esses estados apresentavam níveis de endividamento menores. Em 2022, apenas Piauí e Alagoas apresentavam endividamento maior, entre os estados do Nordeste, que o do Ceará.

As informações do segundo indicador apresentado anteriormente, o Serviço da Dívida do Ceará em relação a RCL, é apresentado na Figura 6. Como pode ser observado, na referida Figura, o serviço da dívida do Ceará, considerando-se o pagamento de amortizações, juros e encargos, é, em todos os anos do período de 2015 a 2022, superior aos verificados nos demais estados do Nordeste.

É interessante observar que o serviço da dívida cearense, entre 2015 e 2022, não apresenta grande variação, oscilando entre 6,7% e 8,1% da RCL. Já os demais estados do Nordeste apresentaram certa estabilidade entre 2015 e 2019 e, desde então assumiu tendência declinante. Já os estados brasileiros fora da Região Nordeste apresentam comportamento irregular, pois registra considerável amplitude entre momentos de baixa e de alta.

Observa-se, ainda na Figura 6, que o ano 2020 foi quando se verificou o menor comprometimento da RCL com o pagamento das dívidas estaduais. Esse fato está relacionado com a promulgação da Lei Complementar 173/2000, do Programa Federativo de Enfrentamento do Coronavírus, que, em seu Segundo Artigo, impedia a União de executar garantias em caso de inadimplência das dívidas dos entes públicos locais.

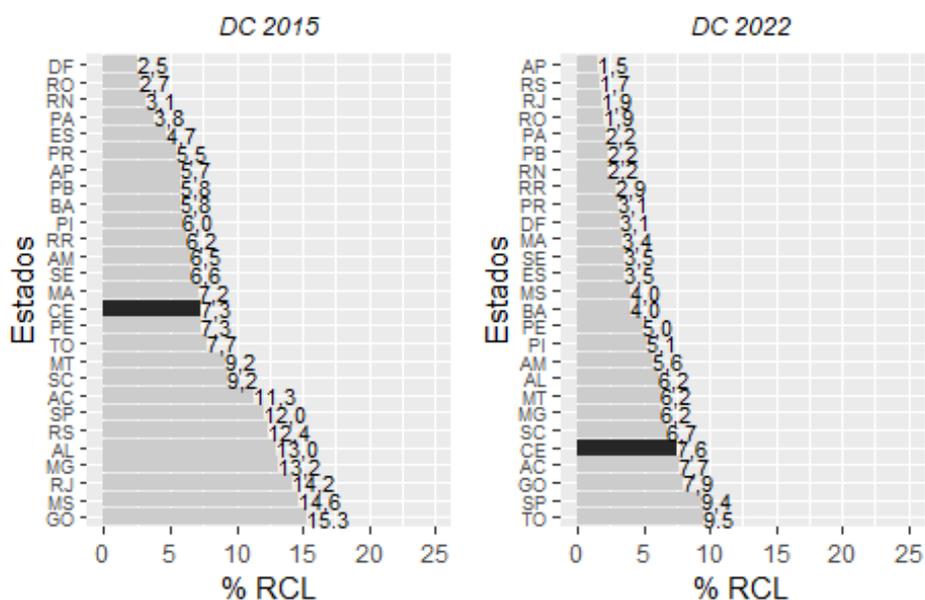
Figura 6: Comparativo Evolução do Serviço da Dívida Do Ceará, Nordeste e Brasil (%RCL)



Fonte: SICONFI/STN. Elaboração Própria.

Comparando-se o Ceará com os demais estados brasileiros, ver Figura 7, constata-se que, apesar do comprometimento da RCL com o pagamento de serviços da dívida apresentarem valores próximos, nos anos de 2015 e 2022, constata-se que esse estado piorou sua posição relativa aos demais estados, passando de 13º maior comprometimento para o quinto maior.

Figura 7: Comprometimento com Pagamentos do Serv. da Dívida dos Estados em Anos Selecionados (%RCL)



Fonte: SICONFI/STN. Elaboração Própria.

É interessante observar que os três estados com maior nível de endividamento, relativamente a RCL de 2022, especificamente Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, apresentaram baixo nível de comprometimento de receitas com o pagamento do serviço de suas dívidas. Essa situação é

uma consequência direta de Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul terem aderido ao Novo Regime de Recuperação Fiscal (Novo RRF)³ e ao estado de Minas Gerais estar sendo beneficiada por decisão liminar do Supremo Tribunal Federal, que lhe permite estar inadimplente com o Tesouro Nacional sem sofrer as sanções previstas em contrato (Teixeira, 2023).

Nesse sentido, comparando-se as informações das Figuras anteriormente apresentadas, tem-se uma evidência que, ao menos para os anos mais recentes, estados com menor nível de endividamento, como é o caso do Ceará, comprometem mais recursos para o pagamento de suas dívidas do que os estados mais endividados. Dado que essa situação é uma consequência de medidas de ajuda fiscal promovidas pela União⁴, como o Novo RRF, depreende-se facilmente que essa situação é insustentável pois, em algum momento ou o ente subnacional retoma os fluxos de pagamento ou o governo central assume a dívida do governo local.

Além disso, pode-se considerar o fato de estados com menor endividamento, em relação a RCL, um maior comprometimento de suas receitas com o pagamento do serviço da dívida como uma das distorções mencionadas na seção anterior.

Relativamente a essa última possibilidade deve-se pontuar que na renegociação das dívidas estaduais, no final de década de 1990, o governo Federal assumiu as dívidas dos governos estaduais, que, por sua vez, deveriam adotar medidas de ajuste fiscal e foram beneficiados com subsídios nos juros que deveriam pagar sobre a dívida federalizada (Rigolon e Giambiagi, 1999).

5. Custo Aparente da Dívida Consolidada

Na seção anterior foi observado que existe um desequilíbrio entre o montante das dívidas estaduais e o quanto cada estado compromete de suas receitas para o pagamento do serviço de suas dívidas. Porém, deve-se considerar que esses desequilíbrios podem se manifestar de outras formas, como por exemplo o custo aparente da dívida e o tempo necessário para que ela seja quitada, esses são o terceiro e quarto indicadores, respectivamente, apresentados anteriormente. Essas duas nuances serão consideradas nesse e no próximo tópico.

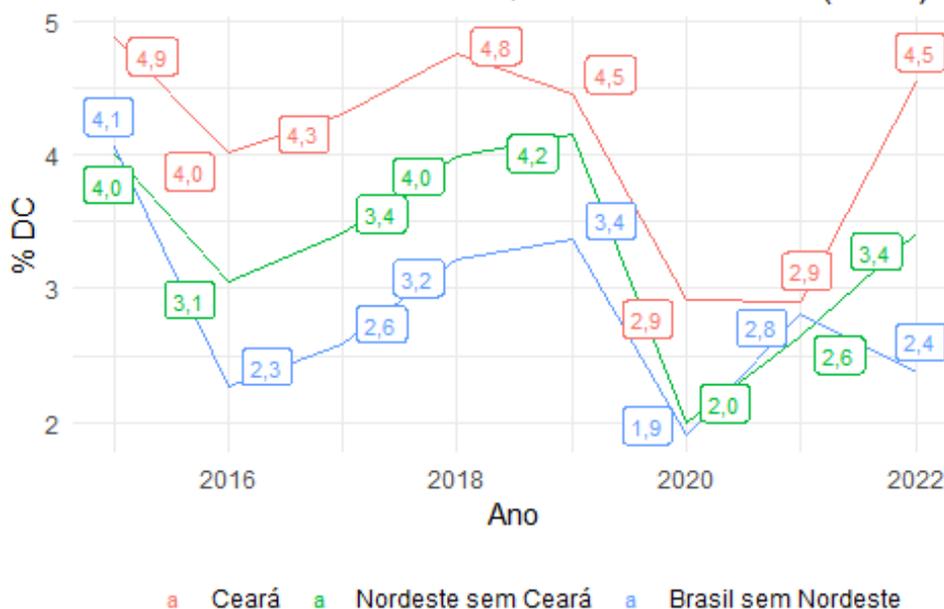
Dessa forma, é apresentado na Figura 8 a evolução do Custo Aparente da dívida pública cearense, no período de 2015 a 2022, comparativamente a média dos demais estados do Nordeste e dos demais estados brasileiros. Como pode ser constatado na referida Figura o custo aparente da dívida cearense é, no período de 2015 a 2022, sistematicamente superior à média dos estados nordestinos e brasileiros, apresentando variação, exceto pelos anos de 2020 e 2021, entre 4% e 5% do total da Dívida Consolidada.

É interessante observar, quando se coteja os dados da Figura 8 com os das Figuras 1, 2 e 3, que o maior peso da dívida reestruturada na DC, em relação a cearense, dos demais estados do Nordeste e do Brasil está correlacionado com menor custo aparente da dívida consolidada.

³ O Novo RRF foi regulamentado pela Lei Complementar 178/2021. Para aderir a ele o ente subnacional deve aderir a um conjunto de metas e compromissos, sendo beneficiado pela redução do pagamento das dívidas administradas pela Secretária do Tesouro Nacional.

⁴ O Novo RRF permite que haja a suspensão, total ou parcial, dos pagamentos das dívidas dos entes atendidos por esse programa.

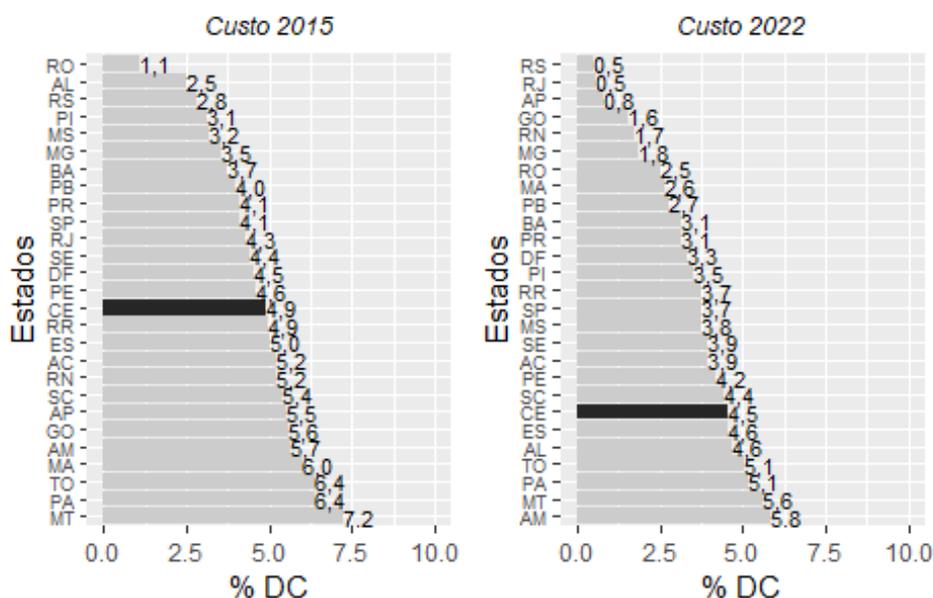
Figura 8: Evolução do Custo Aparente da Dívida Consolidada Do Ceará, Nordeste e Brasil (%DC)



Fonte: SICONFI/STN. Elaboração Própria.

Já entre os estados brasileiros constata-se que, ver Figura 9, o Ceará apresentava custo aparente da DC, em 2015, próximo ao da maioria dos estados brasileiros, dado que em 17 estados esses custos estavam entre 4% e 6% da DC. Já em 2022, o custo aparente do Ceará estava entre os mais altos dos estados brasileiros. Já estados com maior dívida, como Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, apresentavam, tanto em 2015 como em 2022, menor custo aparente do que estados com menor DC.

Figura 9: Custo da DC dos Estados Brasileiros em Anos Seleccionados (%DC)



Fonte: SICONFI/STN. Elaboração Própria.

Dada a constatação do menor custo aparente que os estados com maior endividamento apresentam e que nesses estados há predominância da dívida reestruturada, na composição da DC, depreende-se facilmente que a reestruturação da dívida constituiu um subsídio para os estados mais endividados. Nesse sentido, Silva, Monteiro Neto e Gerardo (2013) observa que os estados com economias mais desenvolvidas foram os que receberam mais subsídios, de forma implícita, decorrentes da renegociação das dívidas estaduais no final da década de 1990.

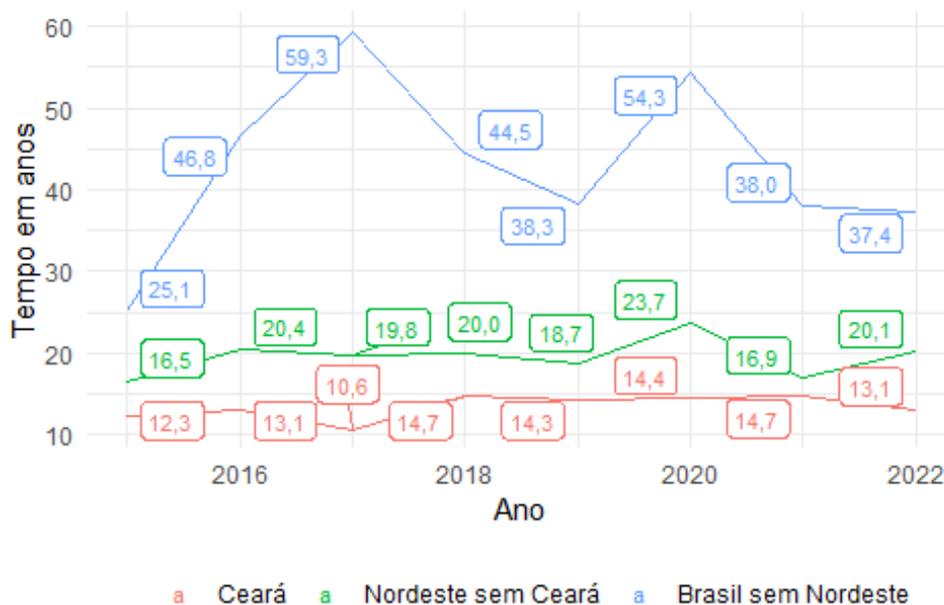
Tendo em vista os achados de Silva, Monteiro Neto e Gerardo (2013) e as evidências apresentadas acima subentende-se que o processo de reestruturação de dívidas representa um significativo subsídio para os estados mais endividados.

6. Tempo Estimado de Pagamento da Dívida Consolidada

O quarto, e último, indicador analisado nesse TD, a estimativa do tempo necessário para o pagamento da dívida consolidada, é a razão entre o valor da DC e as amortizações realizadas no ano, podendo ser interpretado como o número de anos necessário para se pagar todo o principal da dívida estadual.

Dessa forma, na Figura 10 são apresentados os resultados do tempo estimado para o pagamento da DC do Ceará e da média dos estados do Nordeste e do Brasil. Inicialmente percebe-se que, em todo o período de 2015 a 2022, o estado do Ceará apresenta tempo médio de pagamento menor que a média nacional e regional, sendo estimado que levará, no ano de 2022, em torno de 13 anos para o total pagamento de sua DC, desde que mantido o volume de amortizações daquele ano. Comparativamente, percebe-se que a média do Nordeste e do Brasil, em 2022, eram de 20 e 37 anos, respectivamente.

Figura 10: Evolução do Tempo de Pagamento da DC do Ceará, Nordeste e Brasil (Anos)



Fonte: SICONFI/STN. Elaboração Própria

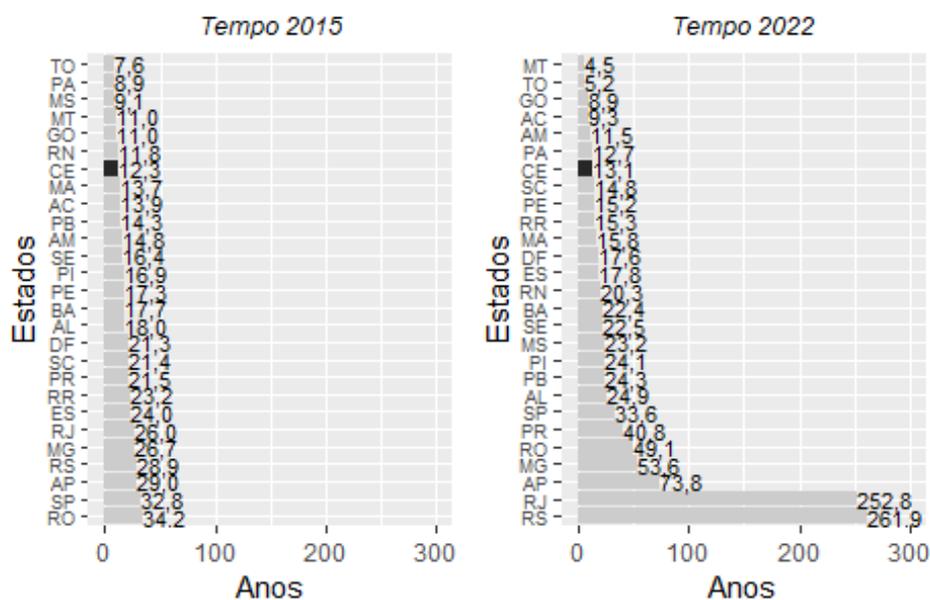
Deve-se pontuar que um menor tempo de pagamento da DC, especialmente quando se trata de dívida contratada com organismos internacionais (deve-se lembrar que esse é o principal componente da DC cearense), pode ser interpretado como uma estratégia do ente para garantir investimentos públicos, assim, à medida que empréstimos mais antigos vencem novos são contratados para financiar a

construção de infraestrutura que permita melhorias no bem estar da população ou maior desenvolvimento econômico. Além disso, deve-se pontuar que a cada nova contratação de crédito a situação fiscal do tomador é analisada, com o intuito de minimizar riscos por parte do agente financeiro.

Por outro lado, ao considerar-se as operações de socorro financeiro ocorridas no período em análise, especialmente as do Regime de Recuperação Fiscal, e a possibilidade de decisões judiciais que permitiram o atraso de pagamentos do serviço da dívida estadual, tem-se que uma maior estimativa para o pagamento da dívida pode significar que o estado está com problemas fiscais.

Assim, ao analisar o tempo estimado que cada estado brasileiro levaria para pagar sua DC, ver Figura 11, observa-se os estados do Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro levariam, em 2022, mais de 200 anos para pagarem suas dívidas, esse número fica mais expressivo quando se compara a situação deles no ano de 2015, quando quitariam suas dívidas em, aproximadamente, 26 anos. Deve-se ter em mente que esses dois estados, conforme informado em STN (2023), recorreram ao Novo RRF e tiveram seus pleitos atendidos nos anos de 2021 e 2022. Já o estado de Minas Gerais, que não tem pago o serviço de sua dívida por decisão liminar da justiça, o tempo estimado para pagamento de sua dívida aumentou de 26,7 anos, em 2015, para 53,6 anos, em 2022.

Figura 11: Tempo de Pagamento da DC dos Estados Brasileiros em Anos Seleccionados



Fonte: SICONFI/STN. Elaboração Própria.

7. Notas Conclusivas

Os gastos públicos devem ser financiados, preferencialmente, via impostos, porém em determinados momentos os governos necessitam recorrer a capitais de terceiros, pela emissão de títulos públicos ou contratação de empréstimos no sistema financeiro. Assim, por exemplo, se se objetiva construir um hospital ou uma estrada, cujo valor excederia as receitas de impostos disponíveis, poder-se-ia contratar um empréstimo e concluir o investimento desejado de forma mais acelerada.

Nesse sentido, conhecer a trajetória da dívida pública dos estados brasileiros e o quanto eles comprometem de suas receitas para o pagamento do serviço da dívida permite identificar a capacidade

deles de alavancarem investimentos que possam influenciar positivamente seu crescimento econômico ou melhorar o bem-estar de sua população.

Assim, nesse TD, analisou-se a situação da dívida do Estado do Ceará *vis-à-vis* a dos demais estados brasileiros. Sendo identificado que, apesar do estado apresentar um nível de endividamento baixo, quando comparado a outros estados, é um dos estados brasileiros com maior comprometimento com pagamento de serviços da dívida.

O principal motivo para essa situação, como identificado anteriormente, foi a ocorrência de operações de socorro fiscal, patrocinado pela União, tanto no final da década de 1990 como as que ocorreram após o ano de 2015.

É interessante observar que, como pontuou Silva, Monteiro Neto e Gerardo (2013) em relação a renegociação da dívida do final da década de 1990, as operações de socorro fiscal beneficiam, principalmente, os estados que estão entre os mais ricos da União, especialmente o estado do Rio de Janeiro e Minas Gerais.

Outra consideração a ser feita é que permitir que os estados mais endividados possam renegociar o pagamento de suas dívidas mais antigas sem exigir contrapartidas, como alerta Mendes (2020), constitui um incentivo para que estados em melhor situação fiscal, como o Ceará, descuidem de suas contas, dado que a União virá em socorro em caso de inadimplência do pagamento do serviço da dívida.

Assim, pode-se concluir que, até o ano de 2022, a dívida pública do governo do Estado do Ceará apresentava-se em situação solvente, sendo o fato de estar entre os estados com maior comprometimento de receitas com o pagamento dos serviços da dívida uma consequência de operações de socorro fiscal, promovidos pela União, que beneficiou estados brasileiros com maior endividamento.

8. Referências Bibliográficas

ALMEIDA, A. L. O. DE. **Evolução e crise da dívida pública estadual**. 1996.

BROCHADO, A.; CRUZ, I. D. S. **Estímulo ao endividamento de estados e municípios**. *Em: Para não esquecer: políticas públicas que empobrecem o Brasil*. [s.l.] MENDES, Marcos; Rio de Janeiro, RJ: Autobiografia, 2022. p. 80–107.

MENDES, M. **Crise Fiscal dos Estados: 40 Anos de Socorros Financeiros e Suas Causas**. São Paulo, Brasil: Insper, 2020.

MORA, M. **Evolução recente da dívida estadual**. Brasília, Brasil: IPEA, 2016.

NOGUEIRA, C. A. G.; HOLANDA, M. C.; ALMEIDA, R. DE O. **Dívida Pública do Estado do Ceará**. Fortaleza, Brasil: IPECE, 2003.

PONTES, P. A. **Situação Fiscal do Estado do Ceara no ano de 2022**. Fortaleza, Brasil: IPECE, 2023.

RIGOLON, F. J. Z.; GIAMBIAGI, F. **A renegociação das dívidas e regime fiscal dos estados**. In *A Economia Brasileira nos Anos90*. Organizadores: Fábio Giambiagi, Maurício Mesquita Moreira. 1º ed. – Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

SILVA, A. M. A. DA; MONTEIRO NETO, A.; GERARDO, J. C. **Dívidas estaduais, federalismo fiscal e desigualdades regionais no Brasil: Percalços no limiar do século XXI**. Brasília, Brasil: IPEA, 2013.

STN. **Regime de Recuperação Fiscal (RRF)**. Disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/regime-de-recuperacao-fiscal-rrf>. Acesso em 11/2023, 2023.

TEIXEIRA, O. **Falta de pagamento de Zema fez dívida de Minas explodir**. Disponível em https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2023/10/26/interna_politica,1582162/falta-de-pagamento-de-zema-fez-divida-de-minas-explodir.shtml. 2023.

TORREZAN, R. G. A.; PAIVA, C. C. DE. **A crise fiscal dos estados e o Regime de Recuperação Fiscal: o déjà vu federativo**. Revista de Administração Pública, v. 55, p. 716–735, 2021.

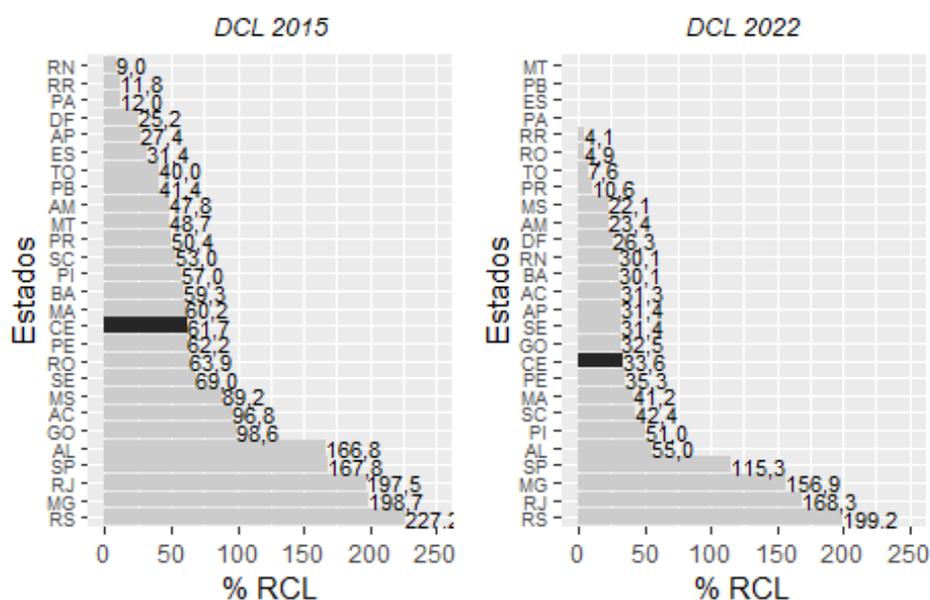
9. Anexos

Figura A1: Comparativo Evolução da DC Líquida Do Ceará, Nordeste e Brasil



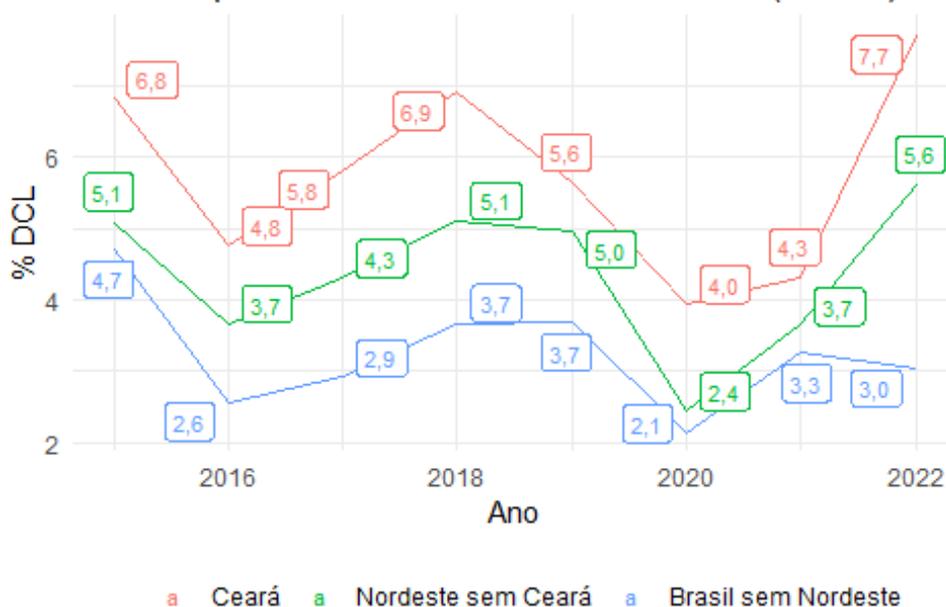
Fonte: SICONFI/STN. Elaboração Própria

Figura A2: Dívida Consolidada Líquida dos Estados Brasileiros em Anos Selecionados (%RCL)



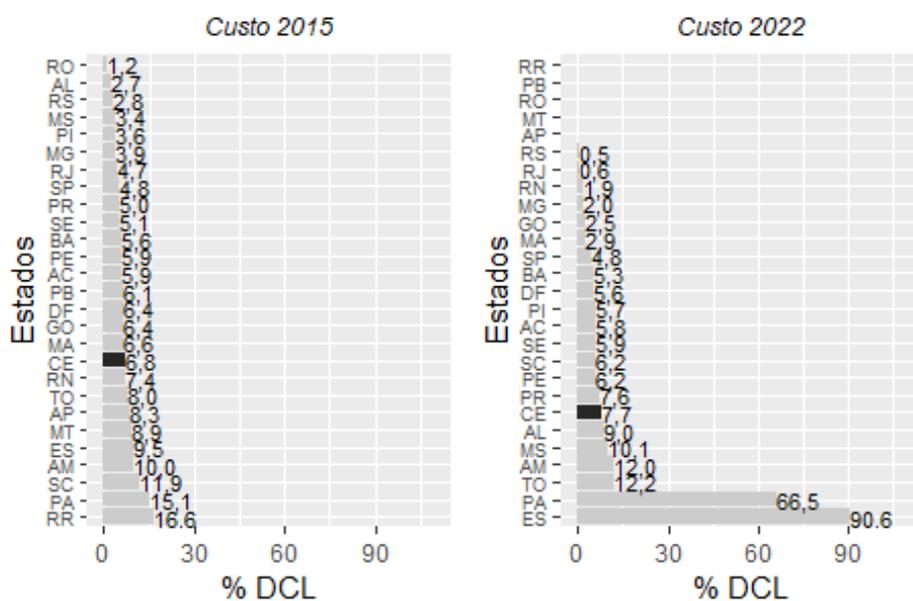
Fonte: SICONFI/STN. Elaboração Própria.

Figura A3: Evolução do Custo da Dívida Consolidada Líquida Do Ceará, Nordeste e Brasil (%DCL)



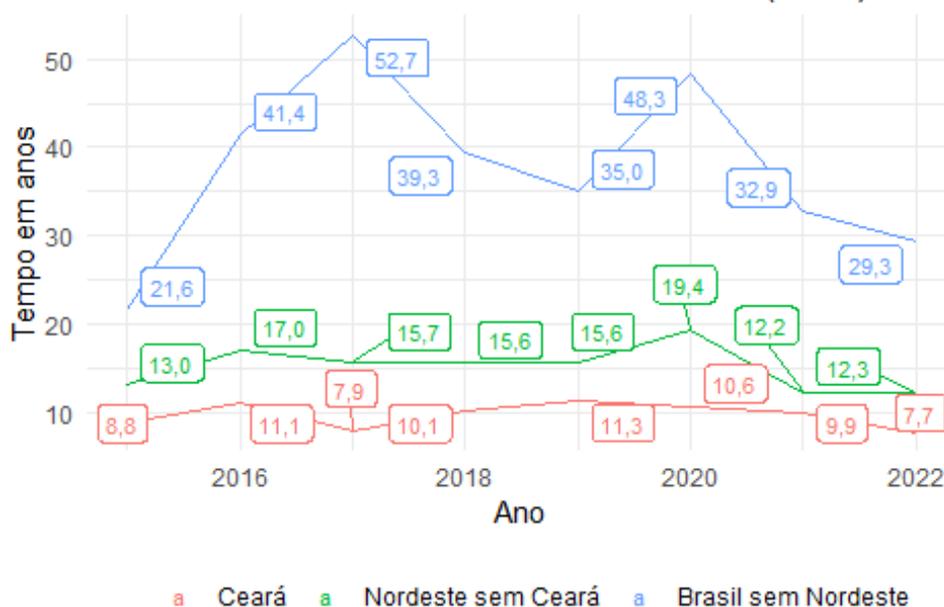
Fonte: SICONFI/STN. Elaboração Própria.

Figura A4: Custo da Dívida Consolidada Líquida dos Estados Brasileiros em Anos Seleccionados (%DCL)



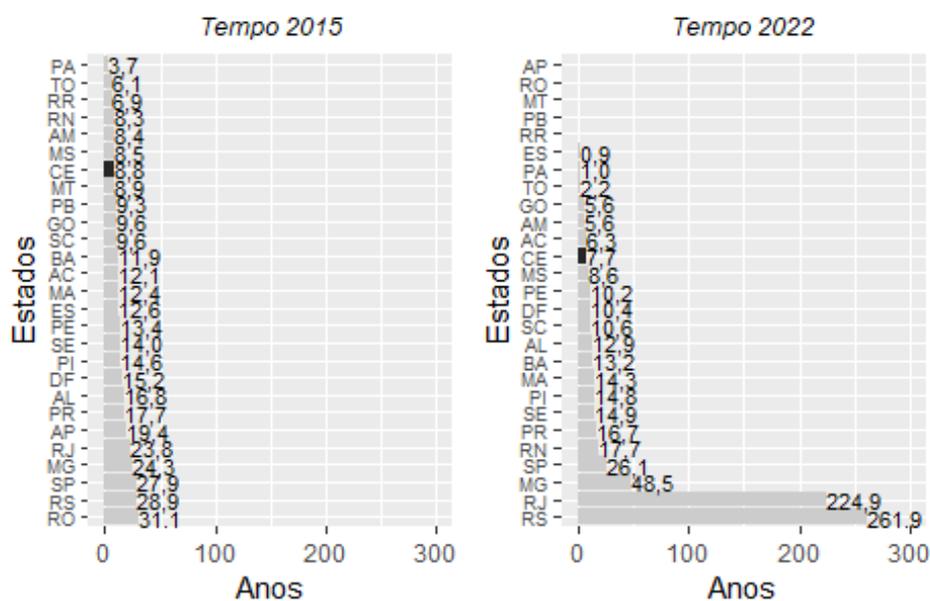
Fonte: SICONFI/STN. Elaboração Própria.

Figura A5: Evolução do Tempo de Pagamento da DCL Do Ceará, Nordeste e Brasil (Anos)



Fonte: SICONFI/STN. Elaboração Própria

Figura A6: Tempo de Pagamento da DCL dos Estados Brasileiros em Anos Seleccionados



Fonte: SICONFI/STN. Elaboração Própria.