

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
MONOGRAFIA DE CONCLUSÃO DE CURSO**

**EVOLUÇÃO DO RESULTADO FISCAL NO RIO GRANDE DO SUL APÓS A RENEGOCIAÇÃO  
DA DÍVIDA PÚBLICA DOS ESTADOS DE 1998**

**Rodrigo Vargas Bersano**

**PORTO ALEGRE**

**2010**

**RODRIGO VARGAS BERSANO**

**EVOLUÇÃO DO RESULTADO FISCAL NO RIO GRANDE DO SUL APÓS A RENEGOCIAÇÃO  
DA DÍVIDA PÚBLICA DOS ESTADOS DE 1998**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título Bacharel em Ciências Econômicas.

**Orientador: Professor MSc. Ário Zimmermann**

**Porto Alegre**

**2010**

**RODRIGO VARGAS BERSANO**

**EVOLUÇÃO DO RESULTADO FISCAL NO RIO GRANDE DO SUL APÓS A RENEGOCIAÇÃO  
DA DÍVIDA PÚBLICA DOS ESTADOS DE 1998**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovado em: Porto Alegre, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2010.

---

Prof. MSc. Ário Zimmermann - Orientador  
UFRGS

---

Prof. Dr. Stefano Florissi  
UFRGS

---

Prof. Dr. Eugênio Lagemann  
UFRGS

## Sumário

---

<b>Lista de Tabelas .....</b>	<b>V</b>
<b>Lista de Gráficos .....</b>	<b>VII</b>
<b>Introdução .....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1 – Aspectos Conceituais .....</b>	<b>4</b>
1.1. Despesas do Governo .....	4
1.1.1. Despesas Correntes .....	4
1.1.2. Despesas de Capital .....	5
1.2. Receitas do Governo .....	5
1.2.1. Outros Conceitos Importantes de Receita .....	6
1.3. Déficit Público .....	7
1.3.1. Critério “ACIMA DA LINHA” .....	7
1.3.1.1. Conceito Primário.....	7
1.3.1.2. Conceito Operacional.....	9
1.3.1.3 Conceito Nominal.....	9
1.3.2. Critério “ABAIXO DA LINHA” .....	9
1.3.2.1. Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) .....	10
1.3.2.2. Ajuste Patrimonial .....	10
1.3.2.3. Dívida Fiscal Líquida (DFL) .....	10
1.3.2.4. Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP) .....	10
1.3.2.5. Necessidade de Financiamento do Setor Público no Conceito Operacional .....	11
1.3.2.6. Necessidade de Financiamento do Setor Público no Conceito Primário .....	11
1.4. Dívida Pública .....	11
1.4.1. Dívida Fundada (ou Consolidada) .....	11
1.4.1.1. Dívida Fundada Interna .....	12
1.4.1.2. Dívida Fundada Externa .....	12

1.4.2. Dívida Flutuante (ou Não Consolidada) .....	12
1.4.3. Dívida Mobiliária .....	12
<b>Capítulo 2 – Aspectos Teóricos: Razões para a Existência do Governo .....</b>	<b>13</b>
2.1. Falhas de Mercado .....	14
2.2. Atribuições Econômicas do Governo .....	17
2.3. Dados Empíricos .....	19
2.3.1. Despesas Governamentais .....	20
2.3.2. Receitas Governamentais .....	22
2.3.3. Carga Tributária e Despesas Governamentais no Brasil .....	23
<b>Capítulo 3 – O Endividamento e a Crise .....</b>	<b>25</b>
3.1. A Gênese do Endividamento .....	25
3.1.1. Os Resultados Primário, Operacional e Orçamentário desde 1971 .....	26
3.2. A Crise da Dívida: Evolução entre 1970 e 1998 .....	28
3.2.1. Digressão Teórica Sobre a Dívida Pública .....	28
3.2.1.1. Visão Tradicional .....	29
3.2.1.2. Equivalência Ricardiana .....	30
3.3. Evolução da Dívida Pública do Rio Grande do Sul (1970 - 1998) .....	31
3.3.1. O Estoque e Composição da Dívida .....	31
3.3.2. A Relação Dívida/ RLR .....	32
3.3.3. A Rolagem da Dívida .....	33
<b>Capítulo 4 – Mecanismos de Resolução Para o Financiamento do Déficit .....</b>	<b>36</b>
4.1. Soluções Adotadas ao Longo do Período .....	36
4.1.1. Endividamento (em especial via títulos - DIVERGS) .....	37
4.1.2. Inflação (até 1994 - Plano Real) .....	39
4.1.3. Caixa Único .....	40
4.1.4. Privatizações .....	41

4.1.5. Renegociação Dívida Mobiliária .....	41
4.1.6. Venda de Ativos Financeiros .....	43
4.1.7. Depósitos Judiciais .....	43
4.1.8. Venda de ativos (Banrisul 2007) e Empréstimo BIRD .....	44
4.2. Renegociações da Dívida a Partir de 1987 .....	47
4.2.1. 1987 – O CMN Autorizou Refinanciamentos Junto ao Banco do Brasil .....	47
4.2.2. 1987 – Empréstimo para Sanear Bancos Estatais .....	48
4.2.3. 1989 – Refinanciamento das Dívidas Externas .....	49
4.2.4. 1993 – Dívidas Contratuais e Saneamentos Estatais .....	50
4.2.5. 1995 – CMN Autorizou Renegociação de AROs Contraídas .....	51
4.2.6. Operações de Empréstimo Contratadas entre 1995 e 1998.....	53
4.2.6.1. Pagamento de Dívidas Vencidas .....	53
4.2.6.2. Programa de Demissão Voluntária .....	53
4.2.6.3. Programa de Reforma do Estado .....	53
4.2.6.4. Programa Pró-Guaíba .....	54
4.2.6.5. Programa de Estímulo à Redução do Setor Público na Atividade Bancária – PROES ...	54
4.3. O Contrato Assinado em 1998 .....	54
4.4. “Outras Dívidas” – Novos Esqueletos: Precatórios, Caixa Único e Depósitos Judiciais .....	56
<b>Capítulo 5 – Programa de Ajuste Fiscal (PAF) Assinado em 1998 e os Principais Resultados .57</b>	
5.1 – Metas Definidas Anualmente e o Histórico do seu Cumprimento .....	57
5.1.1. META I – Dívida Financeira em Relação à Receita Líquida Real – RLR .....	57
5.1.2. META II – Resultado Primário .....	58
5.1.3. META III – Despesas com Funcionalismo Público .....	59
5.1.4. META IV – Arrecadação de Receitas .....	60
5.1.5. META V – Reformas do Estado, Ajuste Patrimonial e Alienação de Ativos .....	61
5.1.6. META VI – Despesas de Investimento em Relação à Receita Líquida Real – RLR .....	62
5.2. O Detalhamento da Evolução das Contas Estaduais .....	63

5.2.1. Receitas Estaduais .....	64
5.2.1.1. Receita Corrente Líquida .....	64
5.2.1.1.1. Receitas Correntes – Administração Direta .....	65
5.2.1.1.2. Receitas de Capital – Administração Direta .....	66
5.2.2. Despesas Estaduais .....	68
5.2.2.1. Despesas Totais .....	68
5.2.2.1.1. Despesas Correntes .....	69
5.2.2.1.2. Despesas de Capital .....	70
5.2.2.1.3. Encargos Financeiros do Estado.....	71
5.2.2.2. Grau de Comprometimento da RCL em Relação à Despesa Total .....	72
5.3. A Dívida Pública Após a Renegociação .....	73
5.4. Outras Considerações .....	76
5.5. Resultado Fiscal Após a Renegociação .....	78
<b>Conclusão .....</b>	<b>80</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>84</b>

## Lista de Tabelas

---

Tabela 2.1 Crescimento do Gasto Público no Mundo (1870 – 2008).....	20
Tabela 2.2. Evolução da Receitas Governamentais (1970 - 2009): OCDE .....	22
Tabela 2.3. BRASIL: Carga Tributária Bruta (1947 – 1999).....	23
Tabela 2.4. BRASIL: Receitas e Despesas Governamentais (1995 – 2008).....	24
Tabela 3.1. Evolução do Resultado Fiscal nos Conceitos Primário, Operacional e Orçamentário como Percentagem da Receita Líquida Real (1971 - 1998) .....	27
Tabela 3.2. Evolução do Estoque e da Composição da Dívida Pública (1970 - 1998).....	31
Tabela 3.3. Evolução da Dívida como Proporção da Receita Líquida Real (1971 - 1998) .....	33
Tabela 3.4. Evolução das Operações de Crédito e da Rolagem da Dívida Fundada (1984 - 1998) .....	34
Tabela 4.1. Evolução das Receitas de Operações de Crédito como Proporção da Receita Total (1970 - 1998) .....	38
Tabela 4.2. Valores dos Resgates do SIAC (1996 – 2009) .....	40
Tabela 4.3. Receitas de Privatizações (1995 – 1999) .....	41
Tabela 4.4. Refinanciamento da Dívida Mobiliária e Outras.....	42
Tabela 4.5. Saques e Devoluções de Depósitos Judiciais .....	44
Tabela 4.6. Liberações do Empréstimo do Banco Mundial .....	47
Tabela 5.1. Relação entre Dívida Financeira e Receita Líquida Real (1999 – 2009).....	58
Tabela 5.2. Metas de Resultado Primário (1999 – 2009).....	59
Tabela 5.3. Despesas de Pessoal e Receita Corrente Líquida (1999 – 2009) .....	59
Tabela 5.4. Metas de Receita de Arrecadação Própria (1999 – 2009).....	61
Tabela 5.5. Relação entre Investimentos e Receita Líquida Real (1999 – 2009) .....	62
Tabela 5.6. Evolução da Receita Corrente Líquida (1999 – 2009).....	64
Tabela 5.7. Evolução das Receitas Correntes – Administração Direta (1999 – 2009) .....	65
Tabela 5.8. Evolução das Receitas de Capital – Administração Direta (1999 – 2009) .....	67

Tabela 5.9. Evolução das Despesas Totais (1999 – 2009) .....	68
Tabela 5.10. Evolução das Despesas Correntes (1999 – 2009) .....	69
Tabela 5.11. Evolução das Despesas de Capital (1999 – 2009) .....	70
Tabela 5.12. Evolução dos Encargos Financeiros do Estado (1999 – 2009) .....	71
Tabela 5.13. Grau de Comprometimento da RCL em Relação à Despesa Total (1999 – 2009) ..	72
Tabela 5.14. Serviço e Estoque da Dívida da Administração Direta do Estado (1999 – 2009) ...	74
Tabela 5.15. Relação DÍVIDA/PIB no Rio Grande do Sul .....	75
Tabela 5.16. Gastos com Educação e Saúde como Proporção da Receita Líquida de Impostos	77
Tabela 5.17. Despesas com Previdência e Educação como Proporção da Despesa Total do Estado .....	77
Tabela 5.18. Evolução do Resultado Primário como Percentagem da RCL (2001 - 2009) .....	78
Tabela 5.19. Evolução do Resultado Orçamentário como Percentagem da RCL (2001 - 2009) .	79

## Lista de Gráficos

---

Gráfico 2.1. Crescimento do Gasto Público no Mundo (% do PIB).....	21
Gráfico 5.1. Estoque da Dívida da Administração Direta do RS .....	73
Gráfico 5.2. Composição da Dívida da Administração Direta do RS .....	75
Gráfico 5.3. Variação Percentual do PIB e Evolução Percentual da Relação DÍVIDA/PIB no Rio Grande do Sul .....	76

## Introdução

---

A literatura econômica referente às finanças públicas é inequívoca ao definir o equilíbrio fiscal como sendo a situação para a qual a economia deve convergir e as atividades do governo devem ser realizadas com este fim. De forma equivalente, diz-se que as receitas obtidas pelo governo devem ser tais que, no mínimo, equiparem-se às despesas nas quais o setor público incorre, salvo situações excepcionais.

O equilíbrio fiscal é obtido com:

- Aumento das receitas via incremento na tributação;
- Diminuição das despesas via redução na oferta de bens e serviços por parte do estado;
- Combinação de ambos.

Contudo, nem sempre isto ocorre, e os governos incorrem em despoupança, devendo financiá-la posteriormente através de endividamento, acarretando efeitos negativos sobre a atividade econômica pela utilização de recursos destinados ao setor privado.

Historicamente, esta tem sido a situação do Estado. As particularidades do modelo de desenvolvimento adotado pela economia brasileira, notadamente no contexto do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) – em específico a Reforma Tributária de 1966 – e do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) tiveram um efeito sobre a economia do Rio Grande do Sul que foi duradouro e muito negativo.

Gerou-se uma dinâmica de déficits fiscais que se estendeu por décadas, o que conduziu o Estado a uma crise de dívida pública, por força da contração das receitas e das necessidades de dispêndios impostas ao governo. Em meados da década de 90 a situação já se mostrava insustentável, tornando-se imperativa a

renegociação da dívida, concluída em 1998, tendo-se desenrolado durante três anos.

O objetivo é analisar os resultados fiscais no período pós-renegociação, para avaliar os seus resultados práticos e tentar chegar a uma conclusão com relação à sua efetiva contribuição, ou seja, se esta de fato se constituiu em mecanismo de auxílio às combalidas finanças estaduais no Estado do Rio Grande do Sul.

Para tanto, a estrutura do trabalho Apresenta duas partes. Estas estão subdivididas em capítulos. A primeira parte é constituída pelos capítulos 1 e 2, respectivamente tratando de aspectos teóricos e conceituais relativos à economia do setor público.

O capítulo 1 é dedicado à definição de conceitos importantes relativos aos assuntos que são objeto de estudo no restante do trabalho. No capítulo 2 se faz uma revisão da literatura especializada, destacado os motivos pelos quais a participação do Estado na economia se faz necessária. De forma equivalente, pode-se entender estes motivos como justificativas para a execução de gastos por parte do governo. A este propósito são dedicadas as duas primeiras seções, sendo o capítulo concluído, em uma terceira seção, com evidências empíricas, em nível internacional, da dinâmica de participação do governo na atividade econômica dos países.

A segunda parte do trabalho trata de questões de ordem prática, quais sejam, a exposição de fatos geradores da crise que levou à renegociação e o entendimento dos motivos pelos quais a situação se desenvolveu desta forma; a exposição das formas através das quais os problemas têm sido abordados; e, por fim, oferece-se uma análise sobre evolução das finanças públicas do Estado desde a assinatura do contrato relativo ao Programa de Ajuste Fiscal (no qual se insere a renegociação da dívida mobiliária).

O capítulo 3 trata da origem do endividamento, que se deu através de sucessivos déficits fiscais primários e orçamentários, e trata igualmente da evolução da dívida. O capítulo 4 desenvolve um esboço dos mecanismos – geradores ocasionais de receita – de que o Estado se utilizou para mitigar os resultados negativos durante o período que compreende os anos de 1970 e 1998. O capítulo 5 se refere tanto às

metas estabelecidas pela Lei nº 9.496 de 1997 (que serviu de base à renegociação) dentro do contexto do Programa de Ajuste Fiscal (PAF) promovido pelo governo federal, quanto à evolução da situação das contas públicas do rio Grande do Sul. O capítulo de Considerações Finais conclui o trabalho.

A metodologia de cálculo de variáveis tais como Receita Corrente Líquida (RCL), Receita Líquida Real (RLR), Resultado Primário, entre outras, está de acordo com o contrato firmado entre a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e a Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul (SEFAZ/RS) para as metas estabelecidas no Programa de Ajuste Fiscal (PAF).

Desde que entrou em vigor, a Lei de Responsabilidade Fiscal introduziu novas metodologias de cálculo dos resultados, utilizada pela SEFAZ/RS.

Posteriormente à Lei de Responsabilidade Fiscal foram assinados aditivos ao contrato, que alteraram algumas metodologias de cálculo de certos valores da execução do Programa de Ajuste Fiscal.

Para esta monografia se utiliza dados calculados pela SEFAZ/RS de acordo com as metodologias em vigor em cada ano do período compreendido entre os anos de 1999 e 2009.

## Capítulo 1 – Aspectos Conceituais

---

Neste capítulo serão expostos conceitos relativos aos diversos termos utilizados ao longo do trabalho e que serão necessários ao seu entendimento. Os conceitos seguem orientação de órgãos internacionais.

### 1.1. Despesas do Governo

Como visto no capítulo 1, a tendência mundial por mais de um século tem sido a de ampliação das despesas públicas (relativamente ao PIB dos países), para o cumprimento de diversas funções governamentais. No Brasil, as despesas públicas são reguladas pelo artigo 12 da Lei 4.320/64, que as divide em duas categorias econômicas: Despesas Correntes e Despesas de Capital.

#### 1.1.1. Despesas Correntes

Primeiramente se tem as Despesas Correntes que, por sua vez, igualmente apresentam subdivisões. De modo geral, as Despesas Correntes “são gastos que se destinam à manutenção e ao funcionamento dos serviços públicos realizados pelo Governo” segundo o Dicionário de Finanças Públicas da Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul. Em caráter específico, as Despesas Correntes são as seguintes:

- **Pessoal e Encargos Sociais:** São gastos realizados para o pagamento de salários, ou outras obrigações, dos funcionários que trabalham no setor público.
- **Juros e Encargos da Dívida:** Grupo de natureza de despesa no qual são orçados o adimplemento de juros, comissões, dívida pública mobiliária e despesas com operações de crédito internas e externas.
- **Outras Despesas Correntes:** Grupo de natureza da despesa em que se computam os gastos com a manutenção das atividades dos órgãos, cujos exemplos mais típicos são: material de consumo, material de distribuição gratuita, passagens e despesas de locomoção, serviços de terceiros, locação de mão de obra, arrendamento mercantil, auxílio alimentação etc.

### **1.1.2. Despesas de Capital**

Trata-se de gasto realizado com a finalidade de aumento de patrimônio dada a sua utilidade para a produção de outros bens. Planejamento e execução de obras, compra de instalações, equipamentos e material permanente, são exemplos de Despesas de Capital. Importantes rubricas deste tipo de despesas constituem Investimento, Inversões Financeiras e Amortizações de Dívida.

- Investimentos: Denominação de despesa destinada ao planejamento e execução de obras, (incluindo-se as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários a tais realizações), bem como a programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento de capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.
- Inversões Financeiras: Recursos que se destinam à aquisição de imóveis, ou bens de capital já em utilização; a títulos financeiros (que representem capital de empresas ou outras entidades sem aumento do capital) e à constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas (que visem a objetivos comerciais ou financeiros, incluindo-se operações bancárias ou de seguros).
- Transferências de Capital: termo análogo a “Transferências Correntes”, referente, porém, às Despesas de Capital.

### **1.2. Receitas do Governo**

Simultaneamente ao aumento proporcional (ao PIB) de despesas governamentais, evidentemente, para o financiamento dessas despesas com equilíbrio fiscal, houve aumento proporcional de receitas governamentais. Similarmente às Despesas Públicas, as Receitas Públicas também são reguladas por lei. Segundo o art. 11 da Lei 4.320/64, há duas subdivisões ou categorias para a classificação das receitas governamentais: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

- **Receitas Correntes:** são receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, Transferências Correntes recebidas de outras pessoas de direito público ou privado.
- **Receitas de Capital:** são Receitas de Capital as derivadas de realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; de Transferências de Capital recebidas e o *superávit* do Orçamento Corrente (que resulta do balanceamento dos totais das receitas e despesas correntes).

### **1.2.1. Outros Conceitos Importantes de Receita** (adaptados do Ofício STN/COREM nº 6982)

- **Receita Corrente Líquida:** corresponde ao montante de receitas derivado da diferença entre Receita Corrente e Despesa com Transferências Constitucionais e Legais a Municípios.
- **Receita Corrente Líquida (Metodologia da Secretaria do Tesouro Nacional – STN):** corresponde ao montante de receita arrecadada, excluindo-se valores referentes a:
  - Receitas de Anulações de Restos a Pagar;
  - Receitas Patrimoniais Financeiras, entendidas como decorrentes de:
    - ❖ Juros de Títulos de Renda;
    - ❖ Remuneração de Depósitos Bancários;
    - ❖ Outras Receitas Patrimoniais Financeiras.
  - Receita referente ao retorno do FUNDEF;
  - Receitas de Operações de Crédito;
  - Receitas de Alienações de Bens.
- **Receita Líquida Real:** corresponde ao montante de receitas derivado do somatório entre as receitas orçamentárias (Corrente e de Capital) deduzindo-se valores referentes a:
  - Receitas de Anulações de Restos a Pagar;
  - Valores repassados ao FUNDEF;
  - Receitas de Operações de Crédito;
  - Receitas de Alienações de Bens;

- Receitas de Transferências Voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender Despesas de Capital; e
- Despesas com Transferências Constitucionais e Legais aos Municípios.

### 1.3. Déficit Público

A identidade:

$$\text{Despesa Pública} - \text{Receita Pública} = \text{Financiamento do Setor Público}$$

apresenta o resultado do setor público e mostra que o resultado fiscal do Governo é igual à necessidade de Financiamento do Setor Público – NFSP. Dela se depreende que no caso de as receitas superarem as despesas (lado esquerdo), o financiamento (lado direito) se dará com recursos próprios do governo. Em caso contrário, este deverá recorrer ao setor privado, contraindo dívida junto a este, ou emitir moeda.

Relativamente ao resultado do setor público, há dois critérios de cálculo:

- Critério “ACIMA DA LINHA”:
- Critério “ABAIXO DA LINHA”:

#### 1.3.1. Critério “ACIMA DA LINHA”

O critério "acima da linha" mede o desempenho fiscal do Governo mediante a apuração dos fluxos de receitas e despesas orçamentárias em determinado período (corresponde ao lado esquerdo da identidade acima). Há três conceitos distintos de apuração, cada um servindo a propósitos próprios.

##### 1.3.1.1. Conceito Primário

Déficit Primário é definido como a diferença entre gastos não financeiros e receitas totais do setor público, ou seja, procura-se, através deste conceito, medir o comportamento fiscal do Governo em determinado período.

Representa, portanto, a diferença entre a receita derivada de arrecadação de impostos, taxas, contribuições e demais receitas do Estado (exceto as obtidas através de aplicações financeiras) e as despesas orçamentárias do Governo (exceto as despesas com amortização, juros e encargos da dívida, bem como as despesas com concessões de empréstimos).

Em resumo, no cômputo do Déficit Primário se inserem receitas e despesas fiscais do governo, excluindo-se dispêndios com juros nominais que incidem sobre o estoque da dívida. Isto equivale a dizer que o conceito objetiva avaliar se o Governo está ou não ultrapassando os seus limites orçamentários, isto é, se está ou não contribuindo para elevar, reduzir ou manter em níveis correntes o seu endividamento.

Esquema para obtenção do resultado primário nas unidades subnacionais (de Ajuste Fiscal: Modelos Dinâmicos e Aplicação para o caso do RS, pág. 15):

**RECEITA TOTAL**

(-) Operações de Crédito

(-) Receitas Financeiras

(-) Alienações de Bens

(-) Resgates de Títulos de Crédito

(-) Transferências Constitucionais e Voluntárias aos municípios

**= RECEITA FISCAL LÍQUIDA**

(-) Concessão de Empréstimos

(-) Encargos da Dívida

(-) Amortização da Dívida

(-) Despesas de Privatizações

(-) Proes

**= RESULTADO PRIMÁRIO**

### **1.3.1.2. Conceito Operacional**

Déficit Operacional equivale ao conceito primário somado aos juros incidentes sobre o estoque da dívida pública (item das Despesas Correntes), excluindo-se, porém, correções monetárias e cambiais, ou seja, é a soma entre Déficit Primário e pagamento de juros reais. O esquema para as unidades subnacionais abaixo está como em Santos (Versão 2, pág. 17).

- 1. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA**
- 2. Despesas Correntes exceto Estoque da Dívida
  - 2.1. Despesas com Pessoal
  - 2.2. Outras Despesas Correntes
- 3. Resultado sem Serviço da Dívida e sem Investimentos**
- 4. Investimentos
- 5. Resultado sem Serviço da Dívida**
- 6. Serviço da Dívida**
  - 6.1. Juros e Encargos da Dívida
  - 6.2. Amortização da Dívida
- 7. Resultado sem as Receitas de Capital**
- 8. Receitas de Capital
- = RESULTADO ORÇAMENTÁRIO**

### **1.3.1.3. Conceito Nominal**

O conceito Nominal equivale ao conceito de Déficit Operacional incluindo-se no cômputo as correções monetárias e cambiais anteriormente não acrescentadas. A rigor, é o conceito mais amplo e se trata da diferença entre gastos totais e receitas totais.

### **1.3.2. Critério “ABAIXO DA LINHA”**

O critério “abaixo da linha” considera apenas itens de financiamento, e mede o desempenho fiscal do Governo por intermédio do cálculo de variação do endividamento líquido em determinado período.

Trata-se da apuração dos efeitos de déficits públicos de períodos anteriores decorrentes do estoque da dívida pública, receitas e despesas com privatizações, concessão de empréstimos e operações de crédito, entre outras rubricas menos relevantes ( Ajuste Fiscal: Modelos Dinâmicos e Aplicação para o caso do RS – p. 13 ).

#### **1.3.2.1. Dívida Líquida do Setor Público (DLSP)**

Soma das dívidas interna e externa do setor público, em todas as esferas, junto ao setor privado, incluindo a base monetária e excluindo-se ativos do setor público.

#### **1.3.2.2. Ajuste Patrimonial**

Item da DLSP que contabiliza a diferença entre os passivos do governo, contraídos no passado e posteriormente reconhecidos (“esqueletos”) e os resultados da privatização.

#### **1.3.2.3. Dívida Fiscal Líquida (DFL)**

É a diferença entre a DLSP e o ajuste patrimonial.

#### **1.3.2.4. Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP)**

Dada a identidade anteriormente vista, a análise, neste ponto, recai sobre o seu lado direito, ou seja, sobre a medida na qual o governo necessitará ou não de recursos do setor privado em determinado momento. A NFSP permite a avaliação do desempenho fiscal do Governo para certo exercício.

Sua importância não deve ser subestimada, pois a NFSP revela o quanto de recursos da poupança global disponível (ou do crédito) será vedado ao uso por parte dos agentes privados para fins de investimentos e consumo, ainda que este valor não seja diagnóstico definitivo para revelar se a situação fiscal do governo apresenta problemas estruturais ou conjunturais, mesmo de maior ou menor gravidade.

Na verdade, a sua apuração expressa a situação na qual se encontram as contas públicas e em quanto a dívida pública líquida varia em determinado exercício. Contudo, deve-se proceder à análise da natureza da NFSP, dispondo-se em posições diametralmente opostas, déficits, que por questões de política econômica, sejam decorrentes de grandes projetos de investimentos em capital fixo (potenciais geradores de benefícios futuros) e déficits derivados de simples incapacidade de geração de receita, tal que esta impeça o atendimento do serviço da dívida e não crie condições de atendê-lo futuramente.

A NFSP corresponde ao conceito de Déficit Nominal pelo critério “Acima da Linha” e refere-se à variação da DF entre dois períodos de tempo.

#### **1.3.2.5. Necessidade de Financiamento do Setor Público no Conceito Operacional**

Corresponde ao conceito de Déficit Operacional pelo critério “Acima da Linha” e exclui das necessidades de financiamento nominais a correção monetária (efeito inflacionário) que incide sobre a DFL.

#### **1.3.2.6. Necessidade de Financiamento do Setor Público no Conceito Primário**

Corresponde ao conceito de Déficit Operacional pelo critério “Acima da Linha” e exclui das necessidades de financiamento nominais o pagamento de juros nominais que incide sobre a DFL.

### **1.4. Dívida Pública**

Dívida assumida pelo setor público. Com relação ao prazo de pagamento, divide-se em Dívida Fundada e Dívida flutuante.

#### **1.4.1. Dívida Fundada (ou Consolidada)**

Compromissos com exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financiamento de obras e serviços. Exige prévia autorização legislativa e pode ser contraída por contratos ou emissão de títulos públicos. (Do Dicionário de Finanças Públicas, disponível no sítio da Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul).

Subdivide-se em Interna e Externa, segundo a nacionalidade do agente prestador.

#### **1.4.1.1. Dívida Fundada Interna**

Trata-se de dívida fundada contratada junto a entidades financeiras nacionais.

#### **1.4.1.2. Dívida Fundada Externa**

Trata-se de dívida fundada contratada junto a entidades financeiras estrangeiras.

#### **1.4.2. Dívida Flutuante (ou Não Consolidada)**

A legalmente contraída pelo ente público, sem exigência de autorização legislativa específica, para atender às momentâneas necessidades de caixa e que deve ser liquidada em até doze meses. Segundo a Lei nº 4.320/64, compreende os restos a pagar, os serviços da dívida a pagar, os depósitos de terceiros (cauções e garantias) e os débitos de tesouraria. (Do Dicionário de Finanças Públicas, disponível no sítio da Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul).

#### **1.4.3. Dívida Mobiliária**

É um débito que o Governo adquiriu através da colocação de títulos no mercado, com a promessa de pagá-los posteriormente. (Do Dicionário de Finanças Públicas, disponível no sítio da Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul).

## Capítulo 2 – Aspectos Teóricos: Razões Para Existência do Governo

---

Este capítulo tem por objetivo versar a respeito das razões para a existência do governo, expondo primeiramente situações nas quais a economia de mercado não supre as necessidades sociais, de forma que a intervenção governamental se faz necessária. Posteriormente, há uma elaboração sobre as atribuições econômicas do governo. Por fim, dadas as teorias a favor e contra a participação ativa do governo, há uma verificação dos dados empíricos acerca da evolução da magnitude da atividade do setor público na economia a partir de 1870, em nível mundial.

Há uma discussão que se estende por décadas acerca da intervenção do Estado na economia, assim resumida por Schor (1988, p. 28):

(...) a discussão “intervenção x não-intervenção” centra-se no papel que o governo joga na geração e alimentação do processo inflacionário e na presença do Estado na esfera produtiva direta.

(...)

Os argumentos econômicos constituem a munição mais pesada no debate e a posição de que a presença do Estado é excessiva e desastrosa prende-se, pelo menos, a dois arrazoados. Em relação ao déficit público, afirma-se que ao gastar mais do que tem, o governo alimenta uma demanda incompatível com a capacidade produtiva do país, o que necessariamente alimentará a inflação. Além disso, o reverso da moeda é que a necessidade de financiamento dos gastos obriga os governos a competir pelos recursos disponíveis na economia. O que eleva a taxa de juros com efeitos negativos sobre o investimento privado e sobre os custos financeiros das empresas. Quanto à participação do governo na produção direta, o argumento é óbvio: o Estado captura oportunidades que poderiam ser aproveitadas pelo setor privado. Como o empresariado é mais eficiente, vale dizer mais racional, efeitos nocivos se farão sentir ao nível de produtividade, preços, lucros e, como decorrência, no volume de emprego e de renda. A conclusão a tirar é cristalina: quanto menor a participação do governo, maior a eficiência e a saúde da economia.

(...)

O Estado tornou-se, de certa forma, o bode expiatório do sistema (...).

Contudo, apesar desta difundida visão (chamada Ortodoxa) de que a intervenção governamental gera distorções na economia, Giambiagi e Além (1999, p.

21) apontam o fato de que o governo de virtualmente qualquer país participa ativamente da atividade econômica. Segundo estes autores, o governo deve “guiar, corrigir e complementar o sistema de mercado que, sozinho, não é capaz de desempenhar todas as funções econômicas”, surgindo como “um fato natural da evolução das sociedades humanas, como forma de organizar e disciplinar melhor as relações entre as pessoas”. Nas palavras de Schor (1988, p. 28):

(...) parece oportuno apontar que a discussão do papel do governo na economia vai muito além do questionamento quanto à extensão e má administração das contas e empresas públicas. O que se observa é a defesa e fortalecimento da tese de que o Estado deve propiciar o desenvolvimento dos negócios privados, zelar pelo funcionamento dos mecanismos econômicos competitivos e suprir a economia com os bens públicos que, pela sua própria natureza, não serão produzidos pelo setor empresarial.

Portanto, em disposição oposta à Teoria Ortodoxa “Clássica” está a tese defensora da intervenção estatal alinhada às ideias de John Maynard Keynes<sup>1</sup>.

## **2.1. Falhas de Mercado**

A rigor, existem situações na quais a economia de mercado não satisfaz as necessidades econômicas da sociedade. De acordo com Rezende, concorrência perfeita é uma raridade e não a situação normal em mercados reais, o que justifica a intervenção do governo, na medida em que falhas de mercado surgem em decorrência desta condição.

Como uma primeira situação na qual a economia de mercado pura é falha na alocação de recursos, apresenta-se a existência dos chamados “bens públicos”, que se diferenciam dos demais por possuírem duas particularidades, quais sejam:

---

1. Keynes publicou mais de 80 trabalhos, dentre os quais se destaca a influente “A TEORIA GERAL DO EMPREGO, DOS JUROS E DA MOEDA”.

- Não-rivalidade; e
- Não-exclusão.

A característica da “não-rivalidade” implica que o consumo de certo bem por determinada pessoa ou por determinado grupo de pessoas em nada prejudica o consumo do mesmo bem por parte dos demais indivíduos ou agrupamentos.

A característica da “não-exclusão” se refere à impossibilidade de se impedir o consumo de determinado bem por parte de qualquer indivíduo.

Como exemplos bem acabados de bens que reúnem ambas as características acima mencionadas há a iluminação pública e a segurança nacional.

Assim, surge um problema de ordem econômica: a impossibilidade da exclusão na utilização do bem público torna a dinâmica de mercado, ou a relação entre oferta e demanda, ineficiente para suprir as necessidades da sociedade de forma adequada. Isto é derivado do fato de que se certo indivíduo não pode ser excluído do uso, sua tendência a avaliar o bem é atribuir valor nulo a ele. Dito de outra forma, não há incentivo – exceto os ditames do moral – a querer pagar por um bem de que pode usufruir gratuitamente sem quaisquer impedimentos de ordem física e/ou jurídica.

A consequência lógica, então, é que não há incentivo por parte dos agentes privados em ofertar um bem sobre o qual não têm a capacidade de exigir o pagamento minimamente adequado, em termos econômicos, dos seus consumidores.

Portanto, na medida em que a oferta de bens públicos é socialmente desejável e mesmo imperiosa, a atuação do governo se faz necessária para preencher esta lacuna. Para financiar a produção dos bens públicos, o governo recorrerá às suas receitas, derivadas principalmente da imposição de tributos.

Prosseguindo na análise das falhas de mercado a teoria econômica expõe a existência de “monopólios naturais”. Há setores da atividade econômica que, por suas próprias características e dependendo do tamanho do mercado consumidor,

inviabilizam a ocorrência senão de uma única empresa como produtora de determinado bem ou serviço, praticamente eliminando a possibilidade de uma dinâmica de determinação de preços não distorciva ou menos distorciva do que seria na situação de concorrência. Neste caso, o governo deverá atuar sobre o mercado, ou através de regulação, ou através da produção direta do bem em questão.

A situação de concorrência perfeita, aliás, raramente se verifica na prática, tendo como consequência a existência de “poder de mercado”, ou seja, uma terceira falha de mercado. Mesmo que não seja o caso de monopólios naturais, situações de monopólio (e isto se aplica também a oligopólios) podem ocorrer, o que gera distorções na economia, pois, dados os custos, a produção se torna menor e o preço do bem maior do que poderiam ser em caso contrário. Deste modo, mais uma vez se verifica uma situação na qual a intervenção governamental se torna necessária e/ou desejada.

O termo “externalidades” é utilizado para caracterizar uma situação na qual certa atividade de um agente econômico resulta em custos ou benefícios tais que não têm reflexo nos preços verificados pela interação entre produtores e consumidores. De acordo com Rezende (2001, p.28) “as externalidades implicam custo e benefício sociais diferentes do custo e benefício privados. O sistema de preços reflete apenas os custos e os benefícios privados”. Assim, como apontam Giambiagi e Além (1999, p. 23) a intervenção governamental se justifica, podendo se dar de três formas:

- Por produção direta ou da concessão de subsídios;
- Através de multas ou impostos; e
- Com regulamentação.

A oferta de bens e serviços envolve fatores alheios às características dos bens em questão, inserindo-se em um contexto mais amplo que envolve considerações acerca dos riscos associados a determinado empreendimento, caracterizando o “mercado incompleto”, também uma falha de mercado, caso a aversão ao risco seja de

tal ordem de magnitude que, no balanço de custos e benefícios o potencial produtor considere estes inferiores àqueles.

Como exemplo deste cenário Giambiagi e Além citam o exemplo de sistemas financeiros e/ou mercados de capitais pouco desenvolvidos que, incapazes de fornecer financiamentos de longo prazo adequados, exigem intervenção governamental para suprir tais necessidades.

Por fim, os mercados frequentemente se caracterizam por uma grande assimetria de informações, com os produtores tendo um conhecimento muito maior sobre os produtos que ofertam do que os consumidores sobre os produtos que adquirem.

Do ponto-de-vista exclusivo do agente maximizador de lucro, pode não ser interessante revelar características do produto oferecido, o que pode atuar em benefício do produtor, mas em detrimento do consumidor. Desta forma, a regulação do governo deve impor a divulgação de informações de modo a diminuir esta falha do mercado.

## **2.2. Atribuições Econômicas do Governo**

Os motivos expostos por si próprios já justificariam a intervenção do governo na economia. Contudo, o governo não é necessário apenas na condução de atividades que tenham por objetivo suprir as necessidades derivadas da ocorrência de falhas de mercado.

A rigor, as funções do governo passaram por consideráveis modificações no século XX, sobretudo desde a Grande Depressão dos anos 1930, através das proposições revolucionárias de John Maynard Keynes (em posição diametralmente oposta às formulações dos economistas da ortodoxia corrente) de que a economia poderia se estabelecer em um ponto de equilíbrio (*steady state*) abaixo do ponto de pleno emprego.

Desta forma, resumidamente, segundo a teoria keynesiana, o governo deveria ter uma postura ativa, atuando através da política fiscal, a fim de agir sobre as expectativas dos agentes econômicos com relação à demanda efetiva, o que levaria a incrementos nos investimentos por parte dos empresários, reaquecendo a economia em épocas de recessão e retomando a posição de equilíbrio no pleno emprego. Para Keynes, mesmo recorrentes DÉFICITS PÚBLICOS seriam defensáveis no caso de retração da atividade econômica (e superávits em casos de excessiva expansão, para evitar o descontrole inflacionário).

Rezende (2001, p. 17) expressa esta modificação não apenas como uma “evolução dos princípios teóricos”, mas também como alterações “nas preferências da coletividade” – no que se refere à intervenção governamental – “em atividades relacionadas à distribuição da Renda Nacional”, ou seja, trata-se de uma evolução não apenas nos postulados acadêmicos, mas também nas próprias reivindicações relativas às necessidades sociais.

Segundo a classificação de Musgrave, o governo tem as seguintes funções:

- Alocativa: ajustar a alocação de recursos;
- Distributiva: ajustar a distribuição de renda; e
- Estabilizadora: manter a estabilidade econômica.

A função alocativa se refere ao fornecimento de bens públicos (mencionados na seção anterior). Dada a necessidade de fornecimento e dadas as características dos bens públicos, o governo deve, segundo Giambiagi e Além:

- Determinar o tipo e a quantidade de bens públicos a serem ofertados; e
- Calcular o nível de contribuição de cada consumidor.

Vale destacar também a importância da provisão por parte do setor público dos chamados bens “semipúblicos” ou “meritórios”, que constituem um caso

intermediário entre os bens privados e os bens públicos. Apesar de poderem ser submetidos ao princípio da exclusão e, desta forma, ser explorados pelo setor privado, o fato de gerarem altos benefícios sociais e externalidades positivas justifica a produção total ou parcial dos bens meritórios pelo setor público.

Além disso, o Estado pode ser levado a assumir a função de “Estado empresário” na promoção do crescimento econômico, em situações nas quais vigora a insuficiência ou o desincentivo, por parte do setor privado, em levantar recursos necessários aos investimentos de grande porte e/ou que tenham um longo prazo de maturação.

Segundo Riani (2001, p. 38):

Uma série de fatores (...) contribui para que haja distribuição da renda e de riqueza de forma bastante desigual.

Assim, o governo deve suprir essa falta de distribuição adequada através de transferências diretas de renda e programas sociais, tributação e subsídios fiscais.

A função estabilizadora ocorre pelo fato de o governo poder ser induzido a adotar políticas anticíclicas de redução das taxas de inflação e de desemprego através da política fiscal e da política monetária, visto que o mecanismo de mercado não garante, por si só, altos níveis de emprego, estabilidade de preços e altas taxas de crescimento econômico.

### **2.3. Dados Empíricos**

A “LEI DE WAGNER” diz que, em países industrializados a participação do governo no PIB cresce mais do que proporcionalmente em relação ao crescimento da renda. Há três hipóteses para a validação desta ideia:

1. Na medida em que o país se industrializa, cresce o nível de urbanização, acarretando um incremento nos gastos da administração pública, associados a uma maior demanda da população por bens públicos e semi-públicos, como transporte, por exemplo;
2. A população, com o aumento da renda, demanda mais bens relativos ao bem-estar, tais como educação e saúde;
3. O governo deve atuar no sentido de combater os efeitos negativos do abuso de poder em mercados que, por questões de custo e tecnologia, tendem a uma estrutura de monopólio natural.

### 2.3.1. Despesas Governamentais

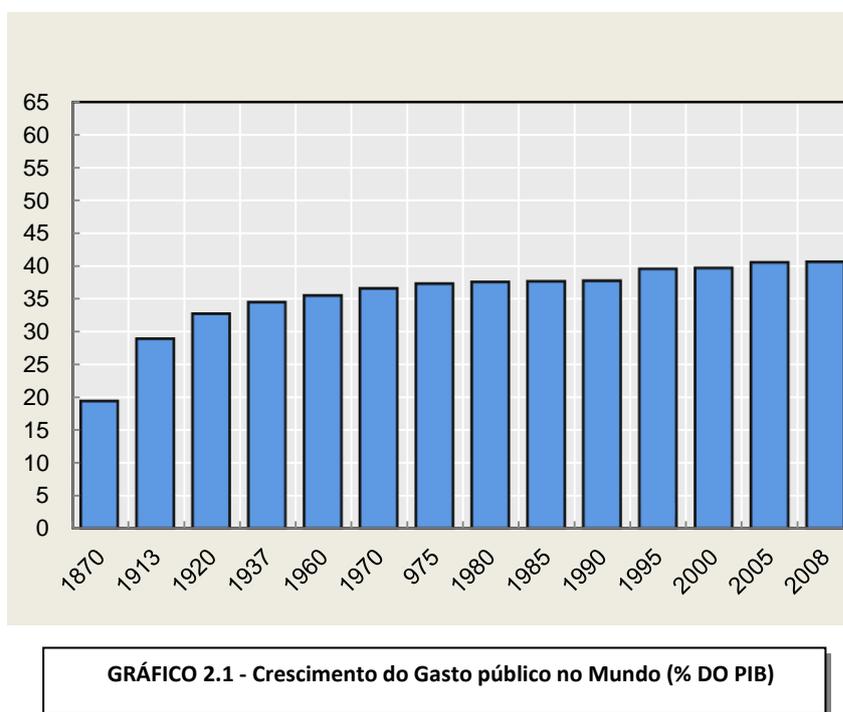
A tabela a seguir demonstra a evolução da média dos gastos governamentais para um conjunto de 17 dos países mais desenvolvidos do mundo<sup>2</sup> na atualidade, desde aproximadamente o ano de 1870 até 2008.

<b>TABELA 2.1</b>
<b>Crescimento do Gasto público no Mundo (% do PIB) : 1870 - 2008</b>
<i>FONTES:</i>
Tanzi, Vito; Fundo Monetário internacional, "The demise of the Nation State", IMF Working Paper, WP/98/120, agosto 1998.
* OECD Factbook 2010: Economic, Environmental and Social Statistics - ISBN 92-64-08356-1 - © OECD 2010. Table: General government expenditures as a percentage of GDP.

Ano	Média Simples
1870	10,5
1913	12,0
1920	18,2
1937	22,4
1960	27,9
1970	38,7
1975*	42,9
1980*	45,8
1985*	48,9
1990*	49,1
1995*	48,5
2000*	41,1
2005*	42,3
2008*	42,0

2. ALEMANHA, AUSTRÁLIA, ÁUSTRIA, BÉLGICA, CANADÁ, ESPANHA, ESTADOS UNIDOS, FRANÇA, HOLANDA, IRLANDA, ITÁLIA, JAPÃO, NORUEGA, NOVA ZELÂNDIA, REINO UNIDO, SUÉCIA e SUÍÇA.

Alternativamente, pode-se avaliar esta evolução através do gráfico a seguir, correspondente aos dados da tabela acima:



A partir dos dados da tabela e do gráfico pode-se verificar empiricamente uma diferença de comportamento nos gastos governamentais ao longo dos anos em consideração.

Com efeito, analisando-se as tabelas completas, podemos inferir informações conclusivas acerca do padrão de composição do Produto Interno Bruto (pela óptica do dispêndio) dos países incluídos:

- Em 1870 todos os países tinham uma baixa taxa de participação do governo nas despesas, sendo que esta participação oscilou de modo desigual – tanto em relação à direção da variação quanto em relação à sua proporção – durante vários anos;
- Em 1960, governos de *todos* os países haviam aumentado sua participação nos gastos (como proporção dos respectivos PIB's) relativamente a 1870;
- Desde 1980 houve oscilação negativa dos dados para certos países, mas em nenhum os níveis retornaram aos patamares de 1960.

### 2.3.2. Receitas Governamentais

As tabelas 1.2 e 1.3 apresentam a evolução da receita governamental respectivamente para o grupo dos sete países mais industrializados do mundo (G-7) e para outros países da OCDE.

Ano	G - 7	Outros Países da OCDE <sup>3</sup>
1970	30,2	39,95
1975	29,8	43,60
1980	35,7	43,50
1985	38,5	45,70
1990	40,5	42,10
1995	43,2	43,30
2000	44,1	43,00
2005	40,8	41,60
2008	42,2	43,20

**Tabela 1.2. Evolução da Receitas Governamentais (1970 - 2008): OCDE em % do PIB**

*Fonte:* Tabela OECD Factbook 2010: Economic, Environmental and Social Statistics - ISBN 92-64-08356-1 - © OECD 2010. General government revenues as a percentage of GDP.

De acordo com a tabela 1.2, pode-se perceber que a mesma tendência revelada para os gastos governamentais também se verifica para a evolução da receita governamental, o que é previsível, desde que esta é a forma principal de obtenção de receitas por parte dos governos, que têm que financiar as suas despesas<sup>4</sup>.

Apesar de não previstos na Lei de Wagner, os dados empíricos parecem corroborá-la, na medida em que a elasticidade-renda da demanda por bens e serviços oferecidos pelo governo supera a unidade, isto é, relativamente à renda, a demanda por tais produtos cresce mais do que proporcionalmente.

3. AUSTRÁLIA, ÁUSTRIA, BÉLGICA, COREIA, DINAMARCA, ESPANHA, FINLÂNDIA, GRÉCIA, HOLANDA, HUNGRIA, ISLÂNDIA, IRLANDA, LUXEMBURGO, NORUEGA, NOVA ZELÂNDIA, PORTUGAL, SUÉCIA, COREIA, HUNGRIA, POLÔNIA, REPÚBLICA ESLOVACA E REPÚBLICA TCHECA.

4. Alternativamente, os governos podem recorrer a dívidas junto ao setor privado, ao mecanismo inflacionário de emissão monetária para o financiamento de seus dispêndios, ao aumento de preço de produtos públicos e à alienação de bens de propriedade do estado.

Ainda, considerando-se os dados do Brasil – um país em vias de desenvolvimento<sup>5</sup> – percebe-se a mesma dinâmica atuando, como mostram os dados a seguir.

### 2.3.3. Carga Tributária e Despesas Governamentais no Brasil

A tabela 1.3 informa a carga tributária do Brasil na média, por década, por aproximadamente meio século – justamente a segunda metade do século XX. Percebe-se através dela uma crescente participação proporcional do governo na economia, período em que a carga tributária quase dobrou.

Anos	CARGA TRIBUTÁRIA
1947 - 49	14,1
1950 - 59	16,1
1960 - 69	19,1
1970 - 79	25,4
1980 - 89	24,8
1990 - 99	27,9

**Tabela 2.3. BRASIL : Carga Tributária Bruta : 1947 – 1999 : Em % DO PIB**

*Fontes:* Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (1998: quadro 16; 1999: quadro 16; 2000: quadro 8) e Versano et alii, op. cit, p.39.

Os dados da tabela 1.4 são da OCDE, para o Brasil. Tanto receita quanto despesas do governo geral cresceram em proporção ao PIB brasileiro neste período, em valores significativos: 8,6 e 4,9 pontos percentuais, respectivamente.

5. Por questões de modificações de ideologia político-econômica, com a queda do regime comunista da ex-URSS e da “Cortina de Ferro” em 1989, em anos recentes há um evidente movimento contrário para a Rússia e outros países em transição da Europa Oriental.

Anos	RECEITAS GOVERNAMENTAIS	DESPESAS GOVERNAMENTAIS
1995	27,3	32,6
1996	26,7	31,5
1997	26,9	32,0
1998	27,8	34,3
1999	29,1	34,4
2000	30,4	34,4
2001	31,3	35,0
2002	31,9	35,7
2003	31,4	36,7
2004	32,2	35,3
2005	33,4	37,0
2006	33,5	37,3
2007	34,8	37,5
2008	35,9	37,9

**Tabela 2.4. BRASIL : Receitas e Despesas Governamentais : 1995 – 2008 : Em % DO PIB**

*Fontes:* Tabela OECD Factbook 2010: Economic, Environmental and Social Statistics - ISBN 92-64-08356-1 - © OECD 2010. General government revenues as a percentage of GDP

Tabela OECD Factbook 2010: Economic, Environmental and Social Statistics - ISBN 92-64-08356-1 - © OECD 2010. General government expenditure as a percentage of GDP

Este capítulo iniciou com os motivos pelos quais os governos são necessários, para, na sequência, relatar suas funções. A terceira parte mostrou a dinâmica evolução da participação dos governos na economia, ao longo das últimas décadas, independentemente de correntes teóricas acadêmicas.

A essência derivada do raciocínio, então, é: dadas as justificativas a favor (e a despeito das críticas desfavoráveis que se apresentam), além das necessidades que se colocam pela sociedade, a ampliação da participação dos governos na economia, principalmente nas últimas oito décadas, tem sido inequívoca.

## Capítulo 3 – O Endividamento e a Crise

---

### 3.1. A Gênese do Endividamento

O contexto mais amplo de transformações na economia brasileira (PAEG – Plano de Ação Econômica do Governo – e investimentos do II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento) no qual se inseriu o cenário estadual de crise das finanças públicas no Rio Grande do Sul é de fundamental importância para explicar a deterioração das contas do governo estadual, desde então.

Em 1964 foi instaurada a ditadura militar que, entre outras modificações, instaurou a Reforma Tributária de 1966. Isto concentrou fortemente as receitas tributárias em poder do Governo Federal. A medida atuou, portanto, em detrimento de governos estaduais e municipais.

Segundo Lopreato (2000, p. 118):

A União foi favorecida com ganhos na área fiscal e com o controle sobre os fluxos financeiros. (...)

Os estados, por sua vez, tiveram dificuldades de se ajustarem às condições específicas e de responderem à ampliação dos gastos na fase expansiva do ciclo com recursos próprios. A perspectiva de alavancagem dos gastos, acima do que seria possível prever com base na estrutura tributária em vigor, passou a depender da contratação de operações de crédito e de transferências de recursos negociados da União.

A menor capacidade tributária, aliada à facilidade de acesso ao mercado financeiro internacional e às operações internas, provocou mudanças na lógica de financiamento dos governos estaduais, com a ampliação do endividamento em detrimento da poupança fiscal e com alterações na forma de articulação financeira no interior do setor público estadual e entre os seus órgãos e a União.

Enfim, os Estados passaram a recorrer a fontes alternativas de obtenção de recursos para fazer corresponder às suas obrigações. No caso específico do Rio Grande do Sul, destacam-se as operações de crédito – via endividamentos mobiliários (através do lançamento de títulos no mercado) e contratuais – junto ao sistema financeiro, mas diversos outros expedientes também foram utilizados, e serão abordados no capítulo seguinte. De acordo com Lopreato (2000, p. 121 e 119):

O governo, dentro da lógica de crescimento do II PND, tinha poucas condições de conter o endividamento e usou a legislação com o objetivo de garantir a aplicação dos recursos de modo coerente com o plano nacional de desenvolvimento.

O crescimento acelerado e a facilidade de acesso às operações de crédito favoreceram a expansão do endividamento e não o colocaram como óbice no manejo das contas públicas, pois era viável renovar os contratos a baixas taxas de juros e manter os fluxos de pagamentos. Nestas condições, o controle do endividamento, embora existindo, não teve como meta impedir o acesso a novas operações de crédito. A legislação foi usada com o objetivo de direcionar os recursos a investimentos considerados produtivos na visão daqueles que tinham o poder de orientar os destinos do crescimento.

O descontrole do endividamento permaneceu vigente por aproximadamente 3 décadas, ainda que a natureza deste tenha-se modificado. De Lopreato (2000, p. 135):

O seu crescimento vertiginoso é interrompido apenas em 1998 com a renegociação das dívidas estaduais junto à União, muito embora o fluxo de pagamentos com os serviços da dívida tenha passado a exercer uma pressão orçamentária que antes não existia, já que a dívida era “rolada” quase que na integralidade a cada novo período.

### **3.1.1. Os Resultados Primário, Operacional e Orçamentário desde 1971**

A seguir estão expostos os resultados fiscais primários, operacionais e orçamentários do Estado, relativamente à RLR (Receita Líquida Real) de 1971 a 1998. Como referência, os governadores do período foram Euclides Triches (1971 – 74),

Sinval Guazelli (1975 – 78), Amaral de Souza (1979 – 82), Jair Soares (1983 – 86), Pedro Simon (1987 – 1990), Alceu Collares (1991 – 94) e Antônio Britto (1995 – 98).

Ano	Primário	Operacional	Orçamentário
1971	(2,7)	(0,5)	(2,2)
1972	(6,7)	(4,8)	(3,6)
1973	(10,0)	(9,1)	(6,7)
1974	(14,0)	(12,8)	(4,8)
1975	(22,0)	(21,9)	(8,8)
1976	(29,1)	(28,3)	(20,1)
1977	(3,7)	(3,0)	(6,5)
1978	(14,1)	(10,6)	(3,0)
1979	(13,8)	(12,4)	(5,2)
1980	(10,7)	(7,0)	(5,6)
1981	(22,7)	(14,6)	(5,5)
1982	(31,3)	(20,2)	(12,8)
1983	(29,6)	(22,1)	(54,1)
1984	(20,7)	(20,3)	(26,1)
1985	(21,3)	(20,5)	(77,8)
1986	(11,9)	(9,0)	(17,7)
1987	(9,7)	0,4	(7,5)
1988	(9,0)	17,4	(6,5)
1989	(19,1)	7,7	1,1
1990	(23,8)	(20,3)	(5,3)
1991	(5,4)	3,2	(4,9)
1992	(25,1)	3,2	(7,4)
1993	(14,8)	12,3	(3,6)
1994	(6,7)	(3,0)	(5,6)
1995	(8,0)	(5,5)	(13,3)
1996	(12,8)	1,5	0,7
1997	(15,6)	11,6	8,8
1998	(19,2)	13,3	7,0

**Tabela 3.1. Evolução do Resultado Fiscal nos Conceitos Primário, Operacional e Orçamentário como Percentagem da Receita Líquida Real (1971 - 1998)**

*Fonte: Santos e Calazans (1999), p.40*

De acordo com a tabela acima, dada a magnitude dos déficits, a frequência com que ocorriam e o extenso período em consideração, pode-se perceber que os problemas são se deviam a causas meramente conjunturais, ou de curto prazo. Havia realmente uma grave deficiência estrutural de arrecadação governamental, o que ensejava o aparecimento de déficits antes como regra do que como exceção.

### **3.2. A Crise da Dívida: Evolução entre 1970 e 1998**

Como visto anteriormente, o resultado fiscal decorre da diferença entre receitas e despesas do governo. No caso de estas superarem aquelas, temos déficit fiscal, que deve ser financiado mediante tomada de empréstimos. O acúmulo dos déficits fiscais (ainda não pagos) de exercícios anteriores constitui o estoque da dívida pública.

#### **3.2.1. Digressão Teórica Sobre a Dívida Pública**

Os empréstimos tomados pelo governo não estão isentos de impor consequências à sociedade. No caso de economias fechadas ou com pouca mobilidade de capitais, a consequência negativa se manifesta na medida em os empréstimos tomados diminuem a poupança disponível para compor o crédito a ser utilizado em investimentos, ou seja, em ampliação da capacidade produtiva. Se a economia é aberta e a mobilidade de capitais é ampla, o pagamento do serviço da dívida contraída impõe o ônus de envio de recursos financeiros ao exterior.

Um ponto, contudo, é extremamente relevante: as “dívidas” não são todas iguais. Segundo Stiglitz e Walsh (2003, p. 391):

Tradicionalmente, os economistas consideram as justificativas para os empréstimos tomados pelo governo como no caso de qualquer empréstimo pessoal, dependendo da finalidade para a qual o empréstimo é tomado. (...)

Os autores citam o exemplo de que é muito diferente, no âmbito dos agentes privados, tomar recursos emprestados para financiar estudos que aumentem a renda futura e para pagar por uma viagem já realizada há anos. A continuação da elaboração desta ideia se dá na sequência:

O mesmo se aplica aos países. Tomar empréstimos para financiar estradas, escolas ou projetos industriais que serão utilizados por muitos anos pode ser uma opção válida. Tomar empréstimos para financiar projetos que nunca serão concluídos

(ou nem sequer iniciados) ou ainda para financiar salários dos funcionários públicos já é uma questão muito mais problemática. Muitos governos se endividam ou se endividaram muito mais do que poderiam, o que os levou a aumentar substancialmente os impostos e a reduzir os padrões de vida do povo. Outros não conseguiram simplesmente pagar suas dívidas, pondo em risco sua capacidade de tomar empréstimos futuros.

Trata-se de uma explicação simples e de forte apelo ao senso comum, que realmente é válida e terá valor na discussão sobre a rolagem da dívida, adiante.

A seguir são apresentadas de forma resumida a visão tradicional de se entender a dívida pública e a Equivalência Ricardiana.

### **3.2.1.1. Visão Tradicional**

Considerando-se a política fiscal expansionista – e potencial geradora de déficits orçamentários – de redução nos impostos, pode-se esperar, pela abordagem tradicional, uma sequência de etapas ordenadas como segue:

- O governo reduz impostos: a renda disponível para gastos de consumo cresce;
- Com mais recursos de renda à disposição os gastos de consumo tendem a aumentar;
- As consequências se dariam tanto no curto quanto no longo prazos;
  - No curto prazo:
    - ❖ O aumento no consumo eleva os níveis de emprego e produção.
    - ❖ Diminui a poupança na economia, o que eleva as taxas de juros, por maior escassez de oferta dos recursos da poupança e para evitar pressões inflacionárias.
    - ❖ No âmbito internacional, cresce a tendência de empréstimos de recursos tomados no exterior, pelo decréscimo na poupança (e aumento das taxas de juros) e estimulam o fluxo de entrada de capital estrangeiro. Isto aprecia a moeda nacional, tornando mais baratas as importações e mais caras (no exterior) as

exportações, possivelmente ocasionando déficit na Balança Comercial, mas suavizando o impacto da redução dos impostos sobre os níveis de produção e consumo.

- No longo prazo:
  - ❖ O ajuste à posição de equilíbrio acarreta retorno ao nível natural de desemprego com elevação permanente do nível de preços.
  - ❖ A redução do nível da poupança nacional implica:
    - Diminuição do estoque de capital;
    - Aumento da dívida externa.

### **3.2.1.2. Equivalência Ricardiana**

A Equivalência Ricardiana difere da visão tradicional desde o princípio da sua formulação: esta abordagem desconsidera como indiscutivelmente válida a disposição aos gastos de consumo quando a renda disponível aumenta por redução nos impostos.

O consumidor teria uma visão mais ampla da situação, na medida em que faria considerações com relação ao futuro, e não apenas com o presente. Assim, em seu cálculo entraria como fator também a renda futura esperada.

A lógica do raciocínio é esta: redução nos impostos (e déficit orçamentário do governo) no presente implica, em contrapartida, a necessidade de aumento dos impostos (e superávit orçamentário do governo) no futuro.

Logo, “uma redução nos impostos financiada pela dívida pública não reduz o ônus fiscal; meramente reescala essa dívida”. Na essência, “a dívida do governo é equivalente a impostos futuros, e, se os consumidores estiverem suficientemente preocupados com o futuro, os impostos futuros serão equivalentes aos impostos no presente” (Mankiw, 2007, p.324).

Como consequência, se a Equivalência Ricardiana se aplica em termos práticos, toda a sequência de etapas previstas pela visão tradicional deixa de se concretizar a

partir do momento posterior à elevação dos impostos pelo governo, o que significa, em última instância, que o aumento da dívida externa não se realiza.

### 3.3. Evolução da Dívida Pública do Rio Grande do Sul (1970 - 1998)

#### 3.3.1. O Estoque e Composição da Dívida

Ano	Dívida Fundada*	Dívida Fundada/ Dívida Total (%)	Dívida Flutuante*	Dívida Flutuante/ Dívida Total (%)	Dívida Total*
1970	619.580.793,15	55,21	502.679.568,03	44,79	1.122.260.361,18
1971	599.390.189,19	51,68	560.459.583,74	48,32	1.159.849.772,93
1972	698.348.641,76	47,63	767.975.813,86	52,37	1.466.324.455,62
1973	857.812.441,81	38,66	1.360.813.818,01	61,34	2.218.626.259,81
1974	1.433.125.885,99	58,38	1.021.730.285,28	41,62	2.454.856.171,28
1975	2.240.318.565,42	70,04	958.331.170,32	29,96	3.198.649.735,75
1976	2.853.972.796,44	75,13	944.784.944,79	24,87	3.798.757.741,23
1977	2.944.713.805,49	76,91	884.174.037,47	23,09	3.828.887.842,95
1978	4.139.964.993,36	92,15	352.465.374,60	7,85	4.492.430.367,96
1979	4.456.607.909,76	89,75	508.930.310,67	10,25	4.965.538.220,43
1980	3.797.840.260,25	95,73	169.400.547,25	4,27	3.967.240.807,51
1981	5.407.132.406,39	95,86	233.399.958,01	4,14	5.640.532.364,40
1982	7.259.533.225,21	90,24	785.415.397,43	9,76	8.044.948.622,64
1983	6.630.470.820,06	89,05	815.053.291,34	10,95	7.445.524.111,40
1984	7.662.303.208,18	92,44	626.544.844,04	7,56	8.288.848.052,23
1985	8.421.549.648,05	89,44	994.291.665,99	10,56	9.415.841.314,04
1986	9.598.762.085,50	85,94	1.570.338.313,11	14,06	11.169.100.398,61
1987	11.272.579.699,99	96,74	380.415.496,42	3,26	11.652.995.196,41
1988	10.321.809.267,99	99,84	16.382.340,75	0,16	10.338.191.608,74
1989	11.576.641.774,44	100,00	0,37	0,00	11.576.641.774,82
1990	11.049.198.311,56	98,75	140.040.700,90	1,25	11.189.239.012,46
1991	10.946.735.146,22	100,00	0,00	0,00	10.946.735.146,22
1992	13.148.513.637,08	99,98	2.377.177,76	0,02	13.150.890.814,84
1993	13.385.261.332,68	99,96	5.173.767,90	0,04	13.390.435.100,58
1994	16.331.929.011,24	100,00	0,00	0,00	16.331.929.011,24
1995	22.627.592.729,89	97,65	544.090.393,79	2,35	23.171.683.123,69
1996	26.247.167.052,63	98,78	323.517.179,28	1,22	26.570.684.231,90
1997	30.309.838.951,11	100,00	0,00	0,00	30.309.838.951,11
1998	36.303.916.187,06	100,00	0,00	0,00	36.303.916.187,06

**Tabela 3.2. Evolução do Estoque e da Composição da Dívida Pública (1970 - 1998) – Valores Indexados ao IGP-DI Posição dez/09. \*Em R\$**

Fonte: SEFAZ/RS

A tabela anterior mostra a evolução do estoque da dívida pública do Estado do Rio Grande do Sul (Administração Direta) e o modo como esta se compôs (em termos de dívida fundada e dívida flutuante, ou seja, no que diz respeito a prazos de pagamento) entre 1970 e 1998.

O crescimento da dívida é muito elevado, multiplicando-se por um fator de aproximadamente 32,35 no período em consideração, ou seja, em apenas 28 anos. Isto representa um crescimento médio do estoque, de aproximadamente 13,22% compostos anualmente.

Um ponto importante é o prazo de vencimento da dívida. Neste ponto específico a dívida se mostra menos desfavorável, com poucos anos de exceção. O pior momento se deu nos três primeiros anos do governo Euclides Triches, de 1971 a 1973, quando a dívida flutuante, ou seja, aquela cujo vencimento ocorre em prazo inferior a dozes meses, apresentou elevação anual constante, chegando a ultrapassar 60% da dívida total.

A partir de então a dívida flutuante passou a ter um peso relativo progressivamente menor, com a média tornando-se também menor a cada governo, com exceção do governo Jair Soares (1983 - 1986), que piorou este indicador em relação ao governo imediatamente anterior, de Amaral de Souza (1979 - 1982).

### **3.3.2. A Relação Dívida/ RLR:**

Contudo, outro critério deve ser analisado, que é a relação entre a dívida total e a receita líquida real (RLR). Esta evolução se deu como na tabela 3.3.

A dívida, em 1973 era eminentemente de curto prazo (flutuante), mas correspondia a apenas 41% da Receita Líquida Real. Ao final de 1998, tratava-se de um valor correspondente a 249% da RLR. Neste critério os números foram-se deteriorando governo após governo, atingindo o pior momento ao final da administração Antônio

Britto, sendo este o único período no qual nunca ocorreu uma oscilação percentual negativa.

Ano	Dívida/RLR	Ano	Dívida/RLR	Ano	Dívida/RLR	Ano	Dívida/RLR
1971	0,23	1978	0,67	1985	1,06	1992	1,13
1972	0,27	1979	0,73	1986	1,03	1993	1,16
1973	0,41	1980	0,54	1987	1,22	1994	1,27
1974	0,37	1981	0,72	1988	1,04	1995	1,83
1975	0,52	1982	0,92	1989	1,02	1996	1,91
1976	0,65	1983	0,96	1990	1,10	1997	2,17
1977	0,60	1984	1,11	1991	1,16	1998	2,49

**Tabela 3.3. Evolução da Dívida como Proporção da Receita Líquida Real (1971 - 1998)**

*Fonte: Santos e Calazans (1999)*

Os valores são absolutamente auto-explicativos: a dívida, que em 1971 representava menos de 25% da Receita Líquida Real, em 1998 correspondia a quase 250%. Em 1984 o montante da dívida superou o da RLR, para não mais cair abaixo.

### 3.3.3. A Rolagem da Dívida

A tabela 3.4 retrata as operações de crédito relativas à dívida fundada. Esta tabela mostra um exemplo da rolagem da dívida no Rio Grande do Sul. Percebe-se a evolução das operações de crédito da dívida fundada e quanto destas operações se deveu à rolagem da dívida fundada, ou seja, o quanto de dívida era contraído apenas para o pagamento de dívidas anteriores.

Não há dados disponíveis para antes de 1984, mas a partir de então houve um movimento de oscilação, até 1990. Contudo, a partir de 1991, dinâmica que se estendeu até 1995 as operações de crédito para rolagem da dívida fundada se estabeleceram em patamares superiores a 95% do total desta rubrica, lembrando-se que neste último período (1991 – 1998) a dívida fundada nunca representou menos de 97% da dívida total.

Ano	Operações de Crédito		Total das Operações de Crédito*	Rolagem/Total (%)
	Efetivas*	ROLAGEM*		
1984	1.280.883.253,26	259.739.107,18	1.540.622.360,44	16,86
1985	818.467.010,57	404.292.365,71	1.222.759.376,28	33,06
1986	2.069.067.813,37	660.226.679,18	2.729.294.492,55	24,19
1987	1.731.971.847,69	491.935.124,85	2.223.906.972,55	22,12
1988	296.085.676,89	258.606.125,45	554.691.802,34	46,62
1989	61.887.514,40	133.247.773,93	195.135.288,33	68,28
1990	1.348.207.017,25	401.003.712,59	1.749.210.729,84	22,92
1991	13.940.802,35	568.707.063,81	582.647.866,15	97,61
1992	12.242.205,34	682.334.187,11	694.576.392,45	98,24
1993	8.350.445,96	688.501.380,55	696.851.826,51	98,80
1994	92.766.983,54	2.380.057.537,26	2.472.824.520,79	96,25
1995	142.222.977,50	2.949.952.605,12	3.092.175.582,61	95,40
1996	1.039.870.372,17	2.579.027.183,93	3.618.897.556,11	71,27
1997	785.234.491,11	3.608.763.879,88	4.393.998.370,99	82,13
1998	6.903.178.109,04	3.318.223.281,48	10.221.401.390,51	32,46

**Tabela 3.4. Evolução das Operações de Crédito e da Rolagem da Dívida Fundada (1984 - 1998) – Valores Indexados ao IGP-DI Posição dez/09. \* Em R\$**

*Fonte: SEFAZ/RS*

Segundo Santos e Calazans (1999, p.29):

Se, num primeiro momento, os déficits primários e operacionais foram as causas do endividamento, num segundo, foi o próprio endividamento que gerou mais déficits, constituindo-se num fenômeno de causa-efeito.

Entretanto, exatamente pelo fato de o serviço da dívida ser pago por meio de novas operações de crédito (rolagens), é que a dívida cresceu de forma exponencial, pois a ausência de superávits operacionais (...) fez com que os governos adotassem esse procedimento.

Trata-se de um mecanismo de retroalimentação, pois na medida em que mais dívida deve ser contraída para o pagamento de dívidas anteriores, menos credibilidade os títulos públicos passam a ter, ou seja, maior o risco de inadimplência associado aos títulos na visão (correta) dos investidores. Logo, para compensar o risco maior, maior deve ser o retorno (taxa de juros) oferecido pelos títulos da dívida, o que eleva o serviço da dívida nos períodos subsequentes. Na época (1998) realmente os títulos da

dívida do Rio Grande do Sul já não tinham muita aceitação no mercado, o que tornava a renegociação da dívida ainda mais necessária.

## Capítulo 4 – Mecanismos de Resolução

---

### 4.1. Soluções Adotadas Para o Financiamento do Déficit ao Longo do Período

Como visto no capítulo anterior, a reforma tributária de 1966 (imposta pela ditadura militar) centralizou em torno do governo federal as receitas de arrecadação tributária, dificultando ou mesmo impossibilitando a obtenção do equilíbrio fiscal das contas públicas em nível subnacional.

Os Estados, então, recorreram a medidas legítimas para remediar os problemas. Contudo, certos expedientes, antes de se configurarem como verdadeiras soluções, constituíram salvação imediatas ou temporárias. Logo, longe de corrigirem problemas estruturais, estes acabaram por agravar a situação em um horizonte mais amplo de tempo.

De acordo com o Orçamento Estadual de 2007 (v. I, p. XXII e XXIII):

(...) as contas públicas do Estado do Rio Grande do Sul vêm apresentando déficits fiscais expressivos e recorrentes há, pelo menos, três décadas e meia. Houve, ao longo do tempo, desequilíbrios entre as receitas e as despesas. Esses desequilíbrios foram cobertos ora com endividamento suportado por **operações de crédito**, ora com a **emissão de títulos públicos**. Em outras oportunidades, o "**financiamento inflacionário**" foi o mecanismo encontrado para enfrentá-los. Já no período mais recente, recorreu-se às **privatizações**, às **antecipações de receitas** do ICMS e IPVA, ao **atraso de pagamento** aos fornecedores, ocasionando restos a pagar, ao financiamento interno do setor público no âmbito do chamado **caixa único**, ou, ainda, ao uso fiscal dos recursos provenientes dos **depósitos judiciais**, nos termos autorizados pela Lei 12.069/04. Ao final do último exercício de 2004, com vigência a partir de abril de 2005, buscou-se enfrentar essas mesmas dificuldades pelo **incremento da receita**, mediante aumento das alíquotas do ICMS sobre produtos selecionados. (...).

Cabe ressaltar que, caso não se fizesse uso desses expedientes pelos administradores, a máquina pública estadual teria passado por períodos de gravíssima solução de continuidade na prestação dos serviços públicos, tendo em vista a escala e a importância da demanda por serviços sociais e por serviços de infra-estrutura a qual

deve atender o setor público estadual. O resultado objetivo dessa situação foi o crescimento da dívida pública e a deterioração das contas públicas.

Assim, os recursos de que os governos se utilizaram para o enfrentamento do déficit público pelos governos, foram:

- *Euclides Triches* (1971 – 1974): Endividamento;
- *Sinval Guazelli* (1975 – 1978): Endividamento;
- *Amaral de Souza* (1979 – 1982): Endividamento e inflação;
- *Jair Soares* (1983 – 1986): Débitos de Tesouraria e inflação;
- *Pedro Simon* (1987 – 1990): Inflação;
- *Alceu Collares* (1983 – 1986): Inflação;
- *Antônio Britto* (1987 – 1990): Privatização (venda de ativos);
- *Olívio Dutra* (1983 – 1986): SIAC, redução nos investimentos, venda de ativos e antecipação de impostos;
- *Germano Rigotto* (1987 – 1990): SIAC, depósitos judiciais, antecipação de impostos, menor volume de investimentos, parcelamento do 13º salário de parte dos servidores do Executivo junto ao BANRISUL e aumento de tributos;

A seguir os principais mecanismos de solução são esboçados em maiores detalhes.

#### **4.1.1. Endividamento (em especial via títulos – DIVERGS)**

Segundo Lopreato (2000, p. 117 e 118):

A questão fundamental da análise dos anos 60 e 70 é entender o papel das operações de crédito como instrumento de financiamento dos governos estaduais. A Reforma Tributária de 1966 e os seus desdobramentos levaram à concentração tributária em mãos da esfera federal e à perda de autonomia dos governos subnacionais em matéria fiscal e tributária.

As operações de crédito e o fluxo de recursos federais passaram a atender os gastos não cobertos com a poupança fiscal (...). O acesso ao mercado de crédito permitiu aos estados se livrarem das amarras existentes no campo tributário e superarem os problemas criados com a concentração de poder tributário na esfera federal.

A lógica de financiamento dos governos estaduais ganhou nova dinâmica quando cresceu a participação relativa das operações de crédito e assumiu relevância a rede de relações financeiras do setor público estadual com a União e com os bancos estaduais. A possibilidade de contratação de dívida para fugir às restrições da base fiscal passou a determinar o valor e o ritmo dos investimentos.

Desta forma, a importância das Operações de Crédito não deve ser subestimada para financiar atividades do governo dos Estados. Isto é particularmente verdadeiro para o Rio Grande do Sul. Com efeito, pela tabela 4.1, percebe-se a evolução da participação das receitas com Operações de Crédito (OC) como percentagem das Receitas Totais (RT) do Estado.

Ano	OC/RT (%)						
1970	3,20	1978	18,32	1986	18,27	1994	18,82
1971	2,53	1979	16,33	1987	9,75	1995	16,67
1972	5,01	1980	14,73	1988	11,23	1996	15,60
1973	4,99	1981	17,73	1989	4,72	1997	16,67
1974	11,54	1982	20,56	1990	20,81	1998	30,37
1975	16,92	1983	12,26	1991	9,87	-	-
1976	15,08	1984	32,71	1992	10,90	-	-
1977	10,09	1985	15,06	1993	13,83	-	-

**Tabela 4.1. Evolução das Receitas de Operações de Crédito como Proporção da Receita Total (1970 - 1998)**

*Fonte:* Balanços Gerais do Estado (1970 – 1998)

No início da década de 70, esta percentagem não era muito significativa. Contudo, a partir de 1974, a sua importância passou a se tornar maior, atingindo a marca dos dois dígitos.

Os anos de 1982 e 1990 se destacam ao superarem os 20% para este indicador, e os anos de 1984 e 1998 se destacam ainda mais, superando os 30%, ainda que para

este último ano, 63% das Operações de Crédito fossem derivadas do Proes. Ainda, neste ano as receitas derivadas de tais operações (de Crédito) foram, em 32,5% destinadas à rolagem da dívida, sendo os restantes 67,2% destinados a operações efetivas.

#### **4.1.2. Inflação (1994 - Plano Real)**

Em economias nas quais vigoram elevadas taxas de inflação, verifica-se o funcionamento do chamado Efeito Tanzi, qual seja, o aparecimento simultâneo de recorrentes déficits públicos, por força de uma defasagem entre o fato gerador da receita fiscal e o seu efetivo recolhimento. Com isto, as receitas fiscais se deterioram tão mais rapidamente quanto mais elevadas forem as taxas de elevação do nível geral de preços.

No Brasil, contudo, o setor público pode reverter em seu benefício o fenômeno da inflação, configurando-se esta, então, uma aliada do Tesouro Nacional e dos Tesouros Estaduais, em razão do chamado imposto inflacionário e do chamado Efeito Tanzi às avessas, ou Efeito Bacha.

Isto se deu durante longo período, na medida em que a economia brasileira desenvolveu um caráter de forte indexação, com reajustes monetários atrelados à taxa de inflação (passada ou esperada, dependendo do período em consideração). Desta forma, a corrosão do poder aquisitivo da moeda passaria à população, na medida em que os reajustes recorrentemente se situavam em níveis inferiores aos necessários à recuperação do poder de compra e por adiamento das realizações de suas despesas (e aplicação de recursos no mercado financeiro) por parte do setor público. Assim, este recebia o benefício da defasagem entre o fato gerador de suas DESPESAS e o seu efetivo pagamento.

A dinâmica se revelou simples: a inflação, que corroía despesas nominais, incluindo-se vencimentos e salários do funcionalismo público, associou-se a receitas nominais decorrentes de aplicações financeiras para o custeio de despesas correntes.

Resumidamente, o Efeito Tanzi às avessas superava o Efeito Tanzi, dadas as condições muito particulares da economia brasileira.

Deve-se assinalar o fato de que a estabilidade de preços – fundamental ao crescimento econômico – contribuiu no primeiro momento, para o agravamento das contas públicas, dada a verdadeira crise estrutural do setor público (na qual se inclui o Estado do Rio Grande do Sul), incapaz de gerar receitas suficientes para honrar seus compromissos sem recorrer a expedientes que são, na essência, contraproducentes ao país.

#### 4.1.3. Caixa Único

O Decreto Nº 33.959, de 31 de Maio de 1991 instituiu o "Sistema Integrado de Administração de Caixa no Estado do Rio Grande do Sul" ou "SIAC", segundo o seu artigo 1º, "destinado a centralizar em conta bancária única 'Governo do Estado' as disponibilidades dos órgãos da Administração Direta e das Entidades da Administração Indireta do Estado e suas controladas (...)".

Segundo Calazans (data da publicação indisponível, p. 8):

A idéia original do Caixa Único do Estado consistia numa centralização de recursos financeiros, de forma a reduzir o custo financeiro da administração de caixa do Estado. Ao aplicar, transitoriamente, os recursos das entidades públicas, o Tesouro Estadual poderia aplicar em títulos da dívida estadual, garantindo a sua liquidez e reduzindo, com isso, os custos de carregamento desses títulos pelo Sistema Financeiro Estadual.

Ano	Resgates	Ano	Resgates
1996	1.190.713.690,44	2003	(89.409.041,85)
1997	0,00	2004	818.773.704,80
1998	0,00	2005	475.195.799,11
1999	1.730.573.635,29	2006	594.640.607,32
2000	560.774.331,81	2007	1.607.457.207,71
2001	579.553.185,58	2008	(98.570.456,60)
2002	554.724.920,94	2009	0,00

**Tabela 4.2. Valores dos Resgates do SIAC (1996 - 2009). Valores Indexados ao IGP-DI. Posição Dez./2009. Em R\$**

Fontes: Sistema AFE/FPE, Cubos DW e Relatório TCE/RS 2002

A tabela 4.2 mostra os montantes resgatados desde 1996, em valores atualizados pelo IGP-DI a preços de 2009, com destaque para os montantes elevados de 1996, 1999 e 2007.

#### 4.1.4. Privatizações

Entre 1996 e 1998 houve elevadas receitas obtidas pelas operações de privatização de empresas estatais, como mostra a tabela 4.2.

Segundo o Balanço Geral do Estado de 1998, a receita derivada da alienação do controle acionário da Companhia Rio-Grandense de Telecomunicações (CRT) foi de R\$ 1.176.000.000,00 (valor corrente), através da venda de ações ordinárias (com direito a voto em assembleias da companhia).

Ano	Receitas de Privatização
1995	0,00
1996	2.339.280.558,15
1997	4.897.858.942,75
1998	4.174.717.696,88
1999	0,00

**Tabela 4.3. Receitas de Privatizações (1995 – 1999). Valores Indexados ao IGP-DI. Posição Dez./2009. Em R\$**

Fonte: Balanço Geral do Estado – 1999

Em 1998 também foram significativas as receitas derivadas da redução do Capital Social da Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE), cabendo ao Estado na época R\$ 370.045.642,81, e da alienação da Carteira de Créditos Imobiliários da COHAB, no valor de R\$ 282.421.427,00.

#### 4.1.5. Renegociação Dívida Mobiliária

A renegociação da dívida mobiliária trouxe grandes benefícios ao Estado, na época de sua realização. A tabela 4.4 explicita as operações.

<b>REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA COM A UNIÃO - LEI 9.496/97</b>	
<b>A- Dívida Mobiliária</b>	<b>Posição 15-04-98</b>
Estoque em 31-03-96	5.500.805.072,04
(+) Atualização Monetária (IGP-DI)	905.104.551,63
(+) Juros de 6,00% a.a.	777.886.306,36
(-) Resgate de Dívida Mobiliária	26.760.794,63
(=) Saldo a Refinanciar	<b>7.157.035.135,40</b>
<b>B- Conta Gráfica</b>	
Amortização Extraordinária	<b>650.000.000,00</b>
<b>C- Empréstimos Caixa Econômica Federal</b>	
<b>C1</b> Estoque em 16-12-97 - (Linhas I, II e III)	454.820.392,60
(+) Atualização Monetária (IGP-DI)	9.273.891,12
(+) Juros de 6,00% a.a.	9.154.904,56
(-) Pagamentos	11.200.443,28
(=) Saldo a Refinanciar	<b>462.048.745,00</b>
<b>C2</b> Estoque em 16-12-97 - (ARO)	159.833.725,38
(+) Atualização Monetária (IGP-DI)	3.274.781,95
(+) Juros de 6,00% a.a.	3.234.422,81
(-) Pagamentos	3.003.362,26
(=) Saldo a Refinanciar	<b>163.339.567,88</b>
(=) Total CEF (C1+C2)	<b>625.388.312,28</b>
<b>D- TOTAL REFINANCIÁVEL (A-B+C)</b>	<b>6.507.035.135,41</b>

**Tabela 4.4. Refinanciamento da Dívida Mobiliária e Outras. Valores Correntes. Em R\$**

*Fonte: SEFAZ/RS*

Com efeito, a renegociação se fazia necessária, não apenas pela ocorrência de sucessivos déficits primários e orçamentários, e pelo próprio estoque (e serviço) da dívida, mas também pela dimensão desproporcional das operações de crédito necessárias apenas para a rolagem da dívida.

Recapitulando o argumento exposto no capítulo 3, os títulos estaduais, nessa situação, perdem credibilidade no mercado de títulos, pois se tornam aplicações financeiras de elevado risco, o que por sua vez exigem pagamento de uma taxa de juros mais elevada, criando uma dinâmica de agravamento da situação fiscal.

A data de corte foi 15 de Abril de 1998. Contudo, a efetivação da renegociação se deu apenas em 16 de Novembro de 1998, em função de requisitos de ajuste exigidos pelo Governo Federal ao Governo Estadual, o que levou cerca de 7 meses para serem cumpridos.

#### **4.1.6. Venda de Ativos Financeiros**

A conta de SALDOS A RECEBER em 1999 registrou R\$ 1.334.848.281,00 (56,4% do saldo dos créditos a receber) para o FCVS. As demais rubricas foram:

- Empréstimos concedidos: R\$ 460.173.714,72 (19,5 %);
- Remanescentes da Extinta CEERGS: R\$ 435.988.810,61 (18,4%).

Assim, o total dos saldos a receber, em 1999, foi de R\$ 2.365.273.518,80.

No ano 2000, a conta de SALDOS A RECEBER registrou R\$ 1.052.271.758,36 na conta “Remanescentes da Extinta CEERGS”, que foram compostos da seguinte forma:

- Carteira Imobiliária: R\$ 32.474.290,85;
- FCVS: R\$ 264.918.718,20;
- Carteira Comercial: R\$ 742.566.161,62;
- Outros: R\$ 12.312.587,69.

Logo, o total dos saldos a receber, em 2000, foi de R\$ 1.766.735.057,90.

#### **4.1.7. Depósitos Judiciais**

A tabela 4.5 mostra os saques e as devoluções do Estado relativamente aos depósitos judiciais, entre 2001 e 2009.

Ano	Depósitos Judiciais - Saques (Devoluções)		
	Lei 11.686-01	Lei 11.667-01	Lei 12.069-04
2001	220.994.902,41	0,00	0,00
2002	100.076.849,99	2.564.050,15	0,00
2003	28.694.829,23	0,00	0,00
2004	(4.126.311,00)	0,00	836.228.905,89
2005	(21.335.992,91)	0,00	201.590.744,39
2006	(18.890.955,14)	0,00	666.672.478,04
2007	992.567,38	0,00	661.350.135,63
2008	12.088.215,32	0,00	0,00
2009	(45.306.779,11)	0,00	0,00

**Tabela 4.5. Saques e Devoluções de Depósitos Judiciais. Valores Indexados ao IGP-DI. Posição Dez./2009. Em R\$**

*Fonte: Sistema AFE/FPE e Cubos DW*

Destacam-se os resgates referentes à Lei 12.069-04 entre 2004 e 2007.

#### **4.1.8. Venda de ativos (Banrisul 2007) e Empréstimo BIRD**

Banrisul:

Em 2007 as receitas derivadas das operações da rubrica de Alienação de Bens incluiu a operação de venda de ações preferenciais (que não conferem direito a voto em reuniões de assembleia ao seu proprietário) do Banco do Estado do Rio Grande do Sul.

Os recursos gerados totalizaram o montante de R\$ 2,086 bilhões (em valores correntes) ao Estado, distribuídos da seguinte forma:

- R\$ 800 milhões destinados à ampliação da carteira de crédito; e
- R\$ 1,2 bilhão destinados à constituição de fundos de previdência.

Empréstimo BIRD – Liberação dos Recursos

De acordo com o Relatório Anual da Dívida Pública de 2009 (p. 19), “a operação de reestruturação da dívida estadual através do empréstimo de US\$ 1,1 bilhão concedido pelo Banco Mundial consistiu na troca de dívidas”.

A rigor, trocou-se taxas de juros (incluindo-se taxa de câmbio no cômputo). As dívidas substituídas eram corrigidas pelo IGP-DI com o acréscimo de juros anuais de 6% ao ano, ou com custo equivalente à Selic. A nova dívida se dá em moeda estrangeira (dólares), com taxas de juros nominais dadas pela Libor (aproximadamente 0,25% ao ano em 2009). Deve-se notar a redução da dívida em moeda nacional com a tendência de apreciação do Real (R\$) frente a moeda norte-americana, verificada nos últimos anos.

Além desta facilidade de se pagar menos em virtude das taxas de juros menores, a ideia era beneficiar-se também em termos de prazo de pagamento, já que a dívida anterior apresentava “grande concentração no curto prazo”. Assim, houve “alongamento no prazo de vencimento médio da dívida estadual, pois as dívidas substituídas tinham prazo em torno de 20 anos, e a nova dívida tem um prazo de 30 anos” (Relatório Anual da Dívida Pública de 2009, p. 19).

Em termos de valor presente, houve um ganho estimado da ordem de R\$ 600 milhões pela redução, neste quesito, da nova dívida em relação à dívida com os credores anteriores. Assim, o objetivo foi se aproveitar de “condições mais favoráveis, associadas às condições do mercado externo”, de taxas de juros nominais consideravelmente mais baixas que as verificadas no Brasil.

A seguir, um resumo das condições do empréstimo, como exposto no Relatório Anual da Dívida Pública de 2009:

- Taxa de juros pós-fixada, correspondente à variação da Libor de 1 mês;
- Spread prefixado, acrescido à taxa Libor, entre 0,11 e 0,14%;

- Front-end-fee, ou taxa de comissão fixa cobrada pelo Banco para a concessão de empréstimos, de 0,25% do total do financiamento. Esta taxa é cobrada apenas na abertura do financiamento, tendo sido paga pelo Estado integralmente no ato inicial da operação;
- A moeda do financiamento é o dólar norte-americano, ou seja, a variação da taxa de câmbio corrige todo o valor do empréstimo;
- Prazo total de 30 anos;
- Prazo médio de 18 anos;
- Sem prazo de carência;
- Forma de amortização customizada. O cronograma de amortização foi estabelecido entre o Banco e o Estado, de forma que as amortizações são menores nos primeiros anos, e maiores nos anos em que o Estado tem menos comprometimento com pagamento de dívidas. As demais formas (Annuity e Level) não permitiriam essa flexibilidade.

A liberação dos recursos tomados de empréstimo do Banco Mundial se deu como na tabela 4.6, com T – 101 a T – 104 correspondendo à primeira Tranche e T – 105 correspondendo à segunda Tranche. A assinatura do contrato se realizou no dia 1º de setembro de 2008, e a primeira parcela, no valor de US\$ 650 milhões, foi liberada nos dias 26 de setembro (US\$ 605.871.245,78), 29 de setembro (US\$ 9.629.777,79) e 7 de outubro (US\$ 34.498.976,43) de 2008.

Os empréstimos totalizaram US\$ 1,1 bilhão, o que, dada a taxa de câmbio de R\$ 1,7989/US\$, correspondeu a aproximadamente R\$ 1,98 bilhão de recursos aos Estado.

Segundo o Relatório Anual da Dívida Pública de 2009 (p. 18), “os recursos desta parcela foram usados exclusivamente para o pagamento de dívidas extra – limites”.

A receita gerada pelo acordo foi utilizada para a liquidação de contratos de dívida com o “Banco do Brasil – Fundef e Fundação Banrisul de Seguridade, ainda houve o ressarcimento ao Estado referente à liquidação das LTEs (Letras do Tesouro do

Estado) com vencimentos em maio e novembro de 2008, e foi feito o abatimento parcial da dívida com a União conhecida por PROES - extra limite”.

DATA	CREADOR	REAIS	TAXA DE CÂMBIO	DÓLARES	TRANCHE
26/09/2008	FBBS	946.492.135,54	1,8238	518.967.066,31	T - 101
26/09/2008	DM 05/2008	113.306.133,63			
26/09/2008	DM 11/2008	45.189.708,89	1,8238	86.904.179,47	T - 102
29/09/2008	FUNDEF	17.758.273,22	1,8441	9.629.777,79	F - 103
	PROES				
07/10/2008	PARCIAL	69.263.594,98	2,0077	34.498.976,43	T - 104
	PROES				
05/08/2010	PARCIAL	786.825.000,00	1,7485		T - 105
<b>TOTAL</b>		<b>1.978.834.846,20</b>	<b>1,7989</b>	<b>1.100.000.000,00</b>	

**Tabela 4.6. Liberações do Empréstimo do Banco Mundial**

Fonte: SEFAZ/RS

Do Relatório (p. 19):

O diagnóstico efetuado pela Secretaria da Fazenda, juntamente com o Banco Mundial, apontou que a dívida do Estado do Rio Grande do Sul apresentava grande concentração de vencimentos no período 2008-2012, atingindo um patamar alto de 18,2% da Receita Líquida Real em 2008 (...).

## 4.2. Renegociações da Dívida a Partir 1987

Esta seção oferece um resumo do histórico das principais operações de refinanciamentos de dívidas, entre Estados e União, a partir da Nova República.

### 4.2.1. 1987 – O CMN Autorizou Refinanciamentos Junto ao Banco do Brasil

A Lei nº 7.614/89 marcou o início de um processo de auxílio da União às unidades subnacionais, cuja necessidade se impôs por força dos desequilíbrios financeiros apresentados por Estados e municípios, já então, por um longo período.

Segundo a referida lei, em caráter extraordinário, “à conta e risco do Tesouro Nacional”, poderiam ser feitos empréstimos junto ao Banco do Brasil S.A. para fins de pagamento (“total ou parcial”) do serviço da dívida interna, refinanciamento de obrigações autorizadas pelo Conselho Monetário Nacional (“até a data da publicação desta Lei, compreendendo valores referentes a principal e encargos, inclusive moratórios, vencidos e não pagos, bem como vincendos até 31 de dezembro de 1987”) e cobertura, integral ou de parcela, de déficit relativo a despesas correntes de exercícios financeiros anteriores e de 1987.

Para tanto, deveriam ser atendidos diversos critérios restritivos com relação aos prazos de contração de dívidas, à natureza destas, e às demais condições aprovadas pelo Ministro da Fazenda e determinadas pelo Conselho Monetário Nacional, além da imposição de garantias a serem oferecidas – no caso, as suas receitas asseguradas pela Carta Constitucional – quando da celebração das operações.

➤ Condições para o Rio Grande do Sul:

- ✓ Prazo: 4 anos;
- ✓ Carência: 18 meses e novos créditos;
- ✓ Taxa de juros: TR +10% a.a.

#### **4.2.2. 1987 – Empréstimo para Sanear Bancos Estatais**

O Voto CMN 340 de 30/07/1987 criou, com suporte na Lei 7.614 de 14/07/1987, uma linha de crédito operada pelo Banco do Brasil, com recursos adiantados pelo Banco Central, tendo o risco sido assumido pelo Tesouro Nacional. Segundo Salviano Junior (2004, p.61) a medida tinha por objetivo refinarciar “dívidas internas dos Estados e (de) suas entidades”.

O Voto CMN 548 de 18/12/1987 “dá tratamento especial às dívidas com os respectivos bancos estaduais, permitindo, além do uso de recursos do Banco Central para o dito refinanciamento, recursos do orçamento federal de 1988. (...) os recursos

foram utilizados pelos bancos estaduais para quitar dívidas anteriores com a Reserva Monetária”.

➤ Condições para o Rio Grande do Sul:

- ✓ Prazo: 15 anos;
- ✓ Carência: 18 meses;
- ✓ Taxa de juros: SELIC + 6% a.a.

#### **4.2.3. 1989 – Refinanciamento das Dívidas Externas**

Em 1989 novamente a União atuou em benefício das unidades subnacionais ao estabelecer a Lei nº 7.976 de 27 de dezembro, que determina condições através das quais Estados, municípios e Distrito Federal, teriam suas dívidas financiadas ou refinanciadas pelo Poder Executivo, incluindo no cômputo parcelas da dívida de responsabilidade da Administração Indireta.

As dívidas refinanciadas teriam que ser “derivadas de empréstimos que lhes tenham sido concedidos pela União, com a finalidade de honrar compromissos financeiros decorrentes de operações de crédito externo, garantidas pelo Tesouro Nacional”, segundo o Artigo 1º.

Na sequência, a Lei trata de valores refinanciados, prazo de vigência dos contratos, correção monetária, taxas de juros associadas ao pagamento da dívida e outros aspectos, destacando-se novamente a atuação do Banco do Brasil S.A. (“na qualidade de agente do Tesouro Nacional”), um período de carência de 5 anos, o período semestral para amortizações da dívida, além do exposto no Artigo 4º, auto-explicativo:

**Art. 4º** Todos os eventuais benefícios que a União vier a obter em futuras renegociações com credores externos, referentes aos débitos financiados e refinanciados nos termos desta Lei, serão automaticamente repassados às entidades, referidas no art. 1º desta Lei.

➤ Condições para o Rio Grande do Sul:

- ✓ Prazo: 20 anos – amortizações semestrais;
- ✓ Carência: 5 anos;
- ✓ Taxa de juros: Câmbio + LIBOR + *spread*.

#### **4.2.4. 1993 – Dívidas Contratuais e Saneamentos Estatais**

A Lei 8.727/93 deveria estabelecer “diretrizes para a consolidação e o reescalonamento” de dívidas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (incluindo-se administração direta e indireta) com a União.

A União refinanciaria os saldos devedores existentes em 30 de junho de 1993, inclusive parcelas já vencidas, de operações de crédito contratadas até 30 de setembro de 1991, junto a órgãos e entidades controlados direta ou indiretamente pela União, de responsabilidade das unidades subnacionais e dos municípios (incluindo-se autarquias, fundações e empresas direta ou indiretamente controladas).

A Lei também trata das exceções, ou dívidas sobre as quais o benefício não recairia, como por exemplo, as renegociadas com base em leis anteriores (Lei nº 7.976, de 27 de dezembro de 1989, Art. 58 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991 e Lei nº 8.620, de 5 de janeiro de 1993); junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); oriundas de repasses ou de refinanciamentos efetuados ao setor privado, ou ao setor público se contratados junto a instituição financeira privada; decorrentes de crédito imobiliário não destinado ao financiamento de habitações populares, entre outras.

Relativamente ao prazo de refinanciamento, este foi fixado em duzentas e quarenta prestações mensais, sem direito à carência, com amortizações calculadas tendo como base a Tabela *Price*, sendo o atraso considerado como inadimplência, ocasionando o pagamento de “juros de mora” na taxa de 1% ao mês.

A Lei ainda dispõe sobre as garantias associadas aos contratos de refinanciamento – ou seja, as receitas próprias e os recursos dos estados, do Distrito

Federal e dos municípios segundo certos artigos da Constituição Federal – sobre a condição prévia à celebração dos contratos de refinanciamento; as condições para o prazo de carência; o prazo para decisão de adesão ao programa de refinanciamento previsto na lei; e regras de controle por parte da União sobre os contratantes. O prazo para a celebração dos contratos seria de 150 dias, prorrogável por mais 90, sob decisão do Ministro da Fazenda. O Banco do Brasil S.A. seria novamente designado o agente financeiro da União.

Em caso de inadimplência decorrente de operações de crédito, ficaria vedada a concessão de novos “financiamentos e garantias de qualquer espécie, por parte da União ou de entidade por ela controlada direta ou indiretamente, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, bem como às entidades por eles controladas”.

Condições para o Rio Grande do Sul:

- ✓ Prazo: 20 anos;
- ✓ Comprometimento da Receita Líquida Real em 11%;
- ✓ Taxa de Juros: encargos originais.

#### **4.2.5. 1995 – CMN autorizou renegociação de AROs Contraídas**

Em 1995 o Conselho Monetário Nacional permitiu a transformação de operações ARO em dívida fundada. O julgamento era de que vários Estados haviam recorrido a essas operações de modo excessivo, o que, dadas as elevadas taxas de juros correntes, tais estados tiveram sua situação financeira agravada.

Assim, estabelecer-se-ia (como de fato ocorreu) um programa de “ajuste fiscal e saneamento financeiro, bem como linhas de crédito condicionadas a essas medidas. Além disso”, previa-se “a possibilidade de reestruturação das AROs, sob condições estritas e que” permitissem “reduzir o déficit dos estados”.

A rigor, a elegibilidade dos estados a este benefício vinha acompanhada justamente das condições de que os recursos decorrentes do empréstimo seriam

obrigatoriamente destinados à quitação das operações ARO, objetivando contribuir para o ajuste financeiro dos Estados.

Mais do que isto, porém, dever-se-ia criar condições para reduzir o custo financeiro para os estado que tomassem os empréstimos, desde que se assegurasse a recuperação dos créditos pelo banco financiador, com condições acertadas livremente entre as partes, sendo o agente financeiro o banco credor da operação ARO. Contudo o valor máximo corresponderia às operações ARO contratadas até 30 de novembro de 1995. A operação fundada não precisaria ser realizada pelo detentor da operação ARO.

A partir de então o Banco Central estaria autorizado a limitar as operações ARO para as instituições sistema financeiro nacional, a seu critério, segundo os saldos existentes em 30 de novembro de 1995, estabelecendo, simultaneamente limites crescentes para operações fundadas.

O programa permitia também complementação das linhas de créditos estabelecidas, em alguns casos, com a contratação de financiamento junto a organismos internacionais de projetos de reestruturação da administração dos estados.

Dever-se-ia considerar as hipóteses “de venda de ativos e de participação societária e de enxugamento da máquina estadual”. Para tanto, seria desenvolvido um programa complementar, incentivando programas de privatização de empresas estatais tais que as receitas geradas seriam destinadas reduzir débitos em atraso e estoque das dívidas estaduais.

Condições para o Rio Grande do Sul :

- ✓ Prazo: 24 meses;
- ✓ Sem carência;
- ✓ Taxa de Juros: livremente pactuada entre as partes.

#### **4.2.6. Operações de Empréstimo Contratadas entre 1995 e 1998:** (adaptado de Santos e Calazans, 1999)

A seguir está um resumo de empréstimos contratados que geraram receitas adicionais ao Estado durante o Governo Antônio Britto (1995 - 1998).

##### **4.2.6.1. Pagamento de Dívidas Vencidas**

O valor original fornecido ao Estado foi de R\$ 150.000.000,00 (valor corrente), sendo o órgão financiador a Caixa Econômica Federal. O prazo de pagamento seria de 34 meses, com encargos financeiros de 2,9547% ao mês, correspondendo a uma taxa efetiva anual de 41,83%. O acordo contratado entrou na renegociação da dívida mobiliária de 1998. Em 01/10/1998 o saldo devedor estava em R\$ 229.046.437,70. A União assumiu a dívida tendo como encargo financeiro a Taxa Selic.

##### **4.2.6.2. Programa de Demissão Voluntária**

O Programa de Demissão Voluntária (PDV) entrou em operação em 1996, tendo como órgão financiador a Caixa Econômica Federal. O valor original fornecido ao Estado foi de R\$ 140.000.000,00 (valores correntes). O prazo de pagamento seria de 26 meses, com carência de 6 meses e encargos financeiros de 2,603% ao mês, correspondendo a uma taxa efetiva anual de 36,1%. O acordo contratado entrou na renegociação da dívida mobiliária de 1998. Em 01/10/1998 o saldo devedor estava em R\$ 237.732.445,38. A União assumiu a dívida tendo como encargo financeiro a Taxa Selic.

##### **4.2.6.3. Programa de Reforma do Estado**

O contrato foi assinado em 10/06/1997 e o valor original fornecido ao Estado foi de R\$ 53.850.000,00 (valores correntes). O prazo de pagamento seria 15 de Abril de 2012, com encargos financeiros correspondendo à taxa básica fixa mais margem de lucro fixa total. O órgão financiador foi o Banco Mundial (BIRD).

#### 4.2.6.4. Programa Pró-Guaíba

O contrato foi assinado em 26/07/1995 e o valor original fornecido ao Estado foi de R\$ 51.004.674,27 (valores correntes). O prazo de pagamento seria o ano de 2020, com encargos financeiros dados por taxas de juros flutuantes. Os órgãos financiadores foram a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

#### 4.2.6.5. Programa de Estímulo à Redução do Setor Público na Atividade Bancária – PROES:

O contrato foi assinado em 31/03/1998 e o valor original fornecido ao Estado foi de R\$ 2.379.886.158,25 (valores correntes), sendo o credor o Governo Federal. O valor original correspondia ao montante de R\$ 1.987.500.000,00 que seriam destinados da seguinte forma:

- Banrisul: R\$ 562.500.000,00 (28,3%);
- Caixa Econômica Estadual (CEE): R\$ 1.425.000.000,00 (71,7%).

A CEE seria transformada em agência de fomento com os recursos, mas estes foram destinados, quase na íntegra, ao Banrisul.

### 4.3. O contrato Assinado em 1998

Além destes (citados na seção anterior), o principal instrumento de renegociação foi a **Lei 9.496/97** que permitiu trocar a **Dívida Mobiliária** (de curto prazo) em **Dívida Contratual** (de longo prazo: 30 anos).

Em 1998 o Rio Grande do Sul realizou a negociação da dívida estadual dentro do contexto mais amplo do Programa de Ajuste Fiscal, do qual participou quase a totalidade das unidades da federação.

O programa teve por base a Lei 9.496/97, permitindo ao Estado passar a responsabilidade pela dívida mobiliária em mercado ao governo federal, assumindo, em contrapartida, uma dívida contratual com este.

No balanço de perdas e ganhos o Estado não mais pode realizar operações de rolagem da dívida, assumindo o compromisso firmado em contrato de pagar mensalmente a dívida renegociada, porém, com o governo federal subsidiando grande parcela da dívida que assumiu.

Os encargos se dariam com base em uma tabela Price, com taxas de juros de 6% ao ano mais correção monetária pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI). O pagamento mensal ficou limitado ao percentual de 13% da Receita Líquida Real do Estado.

O total da dívida assumida pelo governo federal foi de R\$ 9,427 bilhões. O referido subsídio foi de R\$ 1,644 bilhão, cabendo ao Estado os restantes R\$ 7,782 bilhões, dos quais, R\$ 650 milhões corresponderam à “parcela amortizada com bens e direitos, registrada em conta gráfica” (Relatório Anual da Dívida Pública de 2009).

As amortizações da dívida se dariam em 360 prestações mensais e consecutivas, “sendo observado o limite de dispêndio mensal de 1/12 (um doze avos) de 13% da Receita Líquida Real do Estado” (Relatório Anual da Dívida Pública de 2009, p.26).

Outras condições (do Relatório, p. 26):

- “O valor de cada prestação que exceder o limite de dispêndio deve ser acumulado para pagamento nos meses subseqüentes em que o serviço da dívida refinanciada for inferior ao referido limite”.
- “Eventual saldo devedor residual em decorrência da aplicação do limite de dispêndio, existente ao final das 360 prestações mensais, pode ser

refinanciado em até 120 parcelas mensais e consecutivas, com incidência dos mesmos encargos financeiros do refinanciamento inicial”.

Condições para o Rio Grande do Sul:

- ✓ Prazo: 30 anos;
- ✓ Base na Tabela Price;
- ✓ Taxa de Juros: IGP-DI + 6%.

#### **4.4. “Outras Dívidas” – Novos Esqueletos: Precatórios, Caixa Único e Depósitos Judiciais**

O Estado possui ainda elevadas obrigações relativas a Precatórios, Caixa Único e Depósitos Judiciais.

1. Precatórios Vencidos devidos pelo Estado – Dezembro de 2009: R\$ 5.365.963.379,49

Do total da dívida em Precatórios, “R\$ 4.836.675.314,36 (24.649 precatórios) são considerados vencidos, com parcelas de competência retroativa até 1997” (Balanço Geral do Estado – 2009, p. 113)

2. Depósitos Judiciais – Dezembro de 2009: R\$ 2.203.710.970,52

3. SIAC (Caixa Único) – Dezembro de 2009: R\$ 4.900.259.868,53

No total das três contas, os haveres contabilizavam R\$ 12.469.934.218,54 ao fim de 2009.

## Capítulo 5 – O Programa de Ajuste Fiscal (PAF) assinado em 1998 e os principais resultados

---

Este capítulo se divide em duas seções. A renegociação da dívida estabeleceu metas a serem cumpridas pelos Estados através da Lei 9.496/97, no contexto do Programa de Ajuste Fiscal, e a este tópico se refere a seção subsequente. Em um segundo momento, proceder-se-á à análise da evolução das contas estaduais a partir da referida renegociação.

### 5.1. Metas que são Definidas Anualmente e o Histórico do seu Cumprimento

As metas a seguir foram determinadas pela Lei 9.496/97.

#### 5.1.1. META I – Dívida Financeira em Relação à Receita Líquida Real – RLR

Com relação a esta meta, o acordo estabelece limites anuais na relação Dívida/RLR, que não pode ser ultrapassado até que a dívida financeira total do Estado (D) seja igual ou inferior à receita líquida real (RLR) anual. A evolução deste indicador está mostrada na tabela 5.1

**DÍVIDA FINANCEIRA:** Definida como o saldo das dívidas referentes a mobiliárias ou contratuais, fundadas ou flutuantes cujo mutuário é o Estado, incluindo-se dívidas da Administração Indireta do Estado, desde que sob responsabilidade do Tesouro Estadual. Desde 1999 as contas públicas do Estado do Rio Grande do Sul não apresentam haveres relativos à Dívida Flutuante. Assim, a dívida financeira equivale, neste período, à Dívida Fundada.

Deve-se salientar que as metas são reescaladas para valores mais adequados, a cada três anos, se necessário, quando não atingidas. Entretanto, mesmo isto não garante que a realidade convirja para a meta, como ocorreu em 2005 e 2006.

ANO	Meta Original	Meta Ajustada	Realizado	Meta Atingida
1999	2,15	2,38	2,36	SIM
2000	3,03	3,03	3,03	SIM
2001	3,22	3,04	2,96	SIM
2002	2,99	3,13	2,86	SIM
2003	2,86	3,36	3,11	SIM
2004	2,68	3,31	3,20	SIM
2005	2,95	2,90	3,04	NÃO
2006	2,79	2,65	2,85	NÃO
2007	2,72	2,98	2,59	SIM
2008	2,62	2,84	3,73	SIM
2009	2,54	2,84	3,59	SIM

**Tabela 5.1. Relação entre Dívida Financeira e Receita Líquida Real (1999 – 2009)**

Fonte: SEFAZ/RS

Durante os seis primeiros exercícios, a meta foi atingida. Nos dois anos subsequentes este indicador piorou o seu desempenho, contudo, os resultados favoráveis sob o ponto-de-vista das metas, foram alcançados novamente desde 2007.

### 5.1.2. META II – Resultado Primário

O histórico de resultados negativos que se estendeu por décadas, em termos de resultado primário, teve como consequência lógica a renegociação atrelada a compromissos relativos à reversão desta tendência.

Portanto, esta meta objetiva estimular maior controle sobre as ações correntes do setor público que tem reflexo no endividamento líquido. Os superávits primários obtidos são destinados ao pagamento do serviço da dívida, contribuindo para reduzir o seu estoque total.

Este indicador teve apenas um ano negativo (2004) – como se pode verificar pela tabela 5.2 – sendo um dos de melhor histórico de desempenho.

Ano	Meta*	Realizado*	Meta Atingida
1999	(811.000.000,00)	(166.000.000,00)	SIM
2000	(400.000.000,00)	(402.000.000,00)	SIM
2001	(502.000.000,00)	(152.000.000,00)	SIM
2002	(185.000.000,00)	309.000.000,00	SIM
2003	(326.000.000,00)	207.000.000,00	SIM
2004	410.000.000,00	175.000.000,00	NÃO
2005	476.000.000,00	688.000.000,00	SIM
2006	424.000.000,00	788.000.000,00	SIM
2007	255.000.000,00	1.076.000.000,00	SIM
2008	632.000.000,00	2.047.000.000,00	SIM
2009	1.208.000.000,00	1.537.000.000,00	SIM

**Tabela 5.2. Metas de Resultado Primário (1999 – 2009). Valores Correntes. \* Em R\$**

Fonte: Balanço Geral do Estado – 2009, Ofício STN/COREM nº 6982 e Ofício STN/COREM nº 552

### 5.1.3. META III – Despesas com Funcionalismo Público

Ano	Meta	Realizado	Meta Atingida
1999	76,00	75,00	SIM
2000	73,90	72,20	SIM
2001	69,50	68,95	SIM
2002	72,02	67,20	SIM
2003	67,68	67,60	SIM
2004	65,61	67,19	NÃO
2005	65,79	63,99	SIM
2006	66,65	65,47	NÃO
2007	68,32	67,62	SIM
2008	66,88	60,37	SIM
2009	65,88	64,29	SIM

**Tabela 5.3. Despesas de Pessoal e Receita Corrente Líquida (1999 – 2009). Em %**

Fonte: CAGE – SEFAZ/RS, Ofício STN/COREM nº 6982 e Ofício STN/COREM nº 552 e SEFAZ/RS

Estabelece a relação percentual máxima permitida entre os valores de Despesas com Pessoal e Receita Corrente Líquida (RCL). Este limite deve convergir para a proporção de 60% anuais.

A tabela 5.3 demonstra um histórico de cumprimento das metas com apenas dois anos de exceção (2004 e 2006) em um total de onze exercícios. Em 2008 a meta foi cumprida por ampla margem, sendo o ano de melhor desempenho relativo do período. A modificação tem sido significativa ao longo dos anos (apesar de ocasionais oscilações qualitativamente negativas) chegando a cair quase 15 pontos percentuais entre 1999 e 2008. O pior desempenho de 2009 deve provavelmente ser atribuído aos efeitos da crise internacional sobre a RCL.

#### **5.1.4. META IV – Arrecadação de Receitas**

A meta estabelece o montante da receita arrecadada diretamente pelo Estado.

Inclui-se:

- Receitas Tributárias;
- Contribuições;
- Patrimoniais (exceto financeiras); e
- Demais receitas correntes e de capital.

Exclui-se receitas de:

- Transferências Recebidas;
- Operações de Crédito; e
- Alienações de Bens.

Este se trata de outro indicador com apenas dois anos desfavoráveis (1999 e 2005 – tabela 5.4) em onze, apresentando, portanto, bom histórico de desempenho.

Ano	Meta	Meta Ajustada	Realizada	Meta Atingida
1999	4,30%	1,80%	(8,30)%	NÃO
2000	3,80%	4,20%	5,60%	SIM
2001	5,20%	2,37%	7,49%	SIM
2002	8.082.000.000,00	-	8.314.000.000,00	SIM
2003	9.249.000.000,00	-	10.196.000.000,00	SIM
2004	10.401.000.000,00	-	10.635.000.000,00	SIM
2005	12.589.000.000,00	-	12.392.000.000,00	NÃO
2006	13.117.000.000,00	-	12.135.000.000,00	SIM
2007	14.841.000.000,00	-	13.668.000.000,00	SIM
2008	15.108.000.000,00	-	16.484.000.000,00	SIM
2009	16.848.000.000,00	-	17.324.000.000,00	SIM

**Tabela 5.4. Metas de Receita de Arrecadação Própria (1999 – 2009). Valores Correntes. Em R\$ ou %**

Fonte: Orçamento Estadual (2005 – 2009), Ofício STN/COREM nº 6982 e Ofício STN/COREM nº 552

### 5.1.5. META V – Reforma do Estado, Ajuste Patrimonial e Alienação de Ativos

No sentido estrito de se considerar uma meta como um objetivo quantificado, este ponto se caracteriza antes como um compromisso do que como uma verdadeira meta (o que não o invalida de modo algum, ainda que torne mais subjetivos os parâmetros de análise).

A Lei 9.496/97, então, impõe compromissos com relação a processos de desestatização, reforma administrativa e reforma patrimonial, com o intento de tornar mais racionais a administração pública e as despesas governamentais, embora não sejam apresentadas expressões de valor.

As empresas administradas pelo Estado devem obter equilíbrio financeiro por conta própria, isto é, não devem recorrer ao Tesouro Estadual para obter recursos, exceto de transferências para aumentos estratégicos de capital, quando em fase de ajuste.

Segundo o Ofício STN/COREM nº 6982:

- (...) até o dia 30 de Maio de cada ano o Governo do Estado se compromete a encaminhar à STN relatório de execução do Programa para o ano findo, devendo conter análise detalhada do cumprimento/descumprimento de cada meta/compromisso, bem como as ações executadas.
- Objetivando racionalizar a administração, o Estado buscará aprimorar os seus mecanismos de acompanhamento dos órgãos da Administração Indireta.

Do Ofício STN/COREM nº 552:

No caso de eventual frustração de alguma receita, o Estado se compromete a adotar as medidas necessárias em termos de aumento de outras receitas e/ou diminuição de despesas de forma a alcançar os resultados primários estabelecidos.

#### 5.1.6. META VI – Despesas de Investimento em Relação à Receita Líquida Real – RLR

A Lei 9.496/97 também limita os gastos com Investimentos (tabela 5.5) realizados pelos Estados, em termos percentuais da Receita Líquida Real (RLR).

Ano	META (%)	Resultado (%)	Meta Atingida
1999	10,00	6,20	SIM
2000	14,00	11,00	SIM
2001	14,00	8,92	SIM
2002	8,30	4,81	SIM
2003	7,91	8,40	NÃO
2004	9,17	6,91	SIM
2005	6,96	5,64	SIM
2006	5,64	5,46	SIM
2007	5,41	3,07	SIM
2008	5,32	4,43	SIM
2009	4,45	4,28	SIM

**Tabela 5.5. Relação entre Investimentos e Receita Líquida Real (1999 – 2009)**

*Fonte dos Dados Originais: CAGE – SEFAZ/RS.*

O histórico deste indicador também é muito favorável, na medida em que o percentual de gastos anuais com investimentos tem estado com frequência abaixo dos níveis estabelecidos pela meta. Houve apenas um ano de descumprimento da meta estabelecida (2003).

De modo geral, 2004, 2005 e 2006 foram os anos menos favoráveis, na medida em que, em cada um, dois dos cinco compromissos quantificados, ou metas, não corresponderam aos valores pré-estabelecidos. Nos demais, apenas um ou mesmo nenhum indicador foi descumprido relativamente às metas determinadas.

## **5.2. O Detalhamento da Evolução das Contas Estaduais**

Esta seção objetiva explicitar a dinâmica da evolução das contas estaduais entre os anos de 1999 (o primeiro ano após a conclusão da renegociação da dívida) e 2009 (último ano para o qual há dados disponíveis na íntegra, no momento da elaboração desta monografia).

Os valores estão expressos em unidades monetárias (Reais – R\$) tendo sido os dados originais compilados pela Contadoria e Auditoria-Geral do Estado – CAGE, órgão constitucional do sistema de Controle Interno da Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul.

A atualização de valores correntes para os valores constantes expressos nas tabelas foi realizada pelo índice IGP-DI – a preços médios de 2009 – da Fundação Getúlio Vargas.

No capítulo 1 foi utilizada a classificação legal. Neste capítulo, contudo, para facilitar a análise e descrição dos dados estes foram eventualmente organizados de forma mais agregada. Este procedimento não apenas é usual em publicações oficiais como permite dimensionar os gastos do ponto-de-vista macroeconômico.

A seguir se faz a exposição da evolução das contas estaduais. Para fins de referência segue a lista dos Governadores do Estado, com seus respectivos partidos políticos à época de seus respectivos mandatos, nos anos em consideração:

- 1999 – 2002: Olívio Dutra (PT);
- 2003 – 2006: Germano Rigotto (PMDB);
- 2007 – 2009: Yeda Rorato Crusius (PSDB) – mandato ainda incompleto, encerrando-se ao fim de Dezembro de 2010.

### 5.2.1. Receitas Estaduais

Esta subseção apresenta a evolução das receitas do Estado no período 1999 – 2009.

#### 5.2.1.1. Receita Corrente Líquida

A tabela 5.6 apresenta a evolução em unidades monetárias e em termos de variação percentual para a Receita Corrente Líquida do Estado, de 1999 a 2009. Percebe-se que o desempenho da Receita Corrente Líquida foi ruim, de 1999 a 2004, quando alternou momentos de estagnação e queda.

Ano	A. RCL	Varição Percentual de A
1999	14.159.329.765,95	(10,46)
2000	13.675.062.135,40	(3,42)
2001	14.353.690.529,89	4,96
2002	12.385.168.430,76	(13,71)
2003	13.205.244.405,65	6,62
2004	13.087.996.462,49	(0,89)
2005	14.871.668.045,25	13,63
2006	15.445.507.436,57	3,86
2007	15.045.840.368,01	(2,59)
2008	16.419.654.776,50	9,13
2009	17.387.287.460,49	5,89

**Tabela 5.6. Evolução da Receita Corrente Líquida (1999 – 2009). Valores Indexados pelo IGP-DI. Posição Dez. 2009**

*Fonte dos Dados Originais: CAGE – SEFAZ/RS*

A recuperação se iniciou a partir de 2005, com apenas um ano de queda. Os valores mais elevados de variação anual, contudo, não devem ser levados em

consideração sem ressalvas, em função de a comparação ter por base, um montante reduzido de receita. O crescimento acumulado de 1999 a 2009 foi de aproximadamente 22,80%, o que não caracteriza um bom desempenho.

#### 5.2.1.1.1. Receitas Correntes – Administração Direta

A legenda correspondente à tabela 5.7 é a seguinte:

- A: Receita Tributária
- A.1: Receita de ICMS
- A.2: Receita de IPVA
- A.3: Demais Receitas Tributárias
- B: Demais Receitas Correntes
- C: Receita Corrente

Ano	A = (A.1 + A.2 + A.3)	A.1	A.2	A.3	B	C = A + B
1999	13.227.054.511,84	11.102.275.660,10	802.482.503,62	1.322.296.348,12	3.931.007.182,61	17.158.061.694,45
2000	13.574.484.755,54	11.848.050.917,44	806.156.898,79	920.276.939,31	3.506.788.247,08	17.081.273.002,62
2001	14.676.545.957,64	12.741.259.328,46	1.012.566.287,91	922.720.341,28	3.315.686.396,25	17.992.232.353,89
2002	14.163.137.054,81	12.428.194.818,15	805.704.156,57	929.238.080,09	4.027.636.666,38	18.190.773.721,19
2003	13.774.017.407,75	12.060.360.419,38	842.184.394,56	871.472.593,81	5.313.632.689,40	16.964.793.195,85
2004	13.629.406.426,41	12.005.042.735,37	766.836.566,93	857.527.124,11	4.401.390.111,87	15.960.086.622,01
2005	14.881.558.732,46	13.193.075.410,70	824.408.218,33	864.075.103,43	4.811.085.223,80	17.922.983.562,01
2006	15.626.979.510,30	13.731.526.514,03	911.794.471,83	983.658.524,45	5.203.932.317,95	19.033.596.718,58
2007	15.630.863.467,74	13.582.308.072,80	980.292.986,16	1.068.262.408,78	5.478.742.368,58	19.088.068.752,25
2008	16.900.274.402,93	14.796.126.001,61	1.024.233.666,65	1.079.914.734,67	6.000.670.611,74	20.452.095.458,33
2009	17.364.528.682,35	14.733.239.412,37	1.477.333.353,69	1.153.955.916,29	6.347.522.370,42	20.993.525.780,47

**Tabela 5.7. Evolução das Receitas Correntes – Administração Direta (1999 – 2009).  
Valores Indexados pelo IGP-DI. Posição Preços Médios 2009. Em R\$**

*Fonte dos Dados Originais: CAGE – SEFAZ/RS.*

Os valores da tabela 5.7 mostram a importância das Receitas Tributárias nas Receitas Correntes (81,38% na média anual do período 1999 – 2009), principalmente da arrecadação do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços). Este imposto atingiu o seu pico nos anos de 2004 e 2005, quando correspondeu,

respectivamente, a 88,08% e 88,65% do total da Receita Tributária. Perdeu um pouco da importância a partir de então, mas continuou sem impostos que lhe pudessem oferecer competição em termos de importância. Terminou este período com uma participação média de 87,02% na Receita Tributária, e de 70,81% na Receita Corrente.

O segundo imposto em importância é o IPVA (Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores), que aumentou fortemente tanto o valor absoluto da arrecadação quanto a sua participação relativa nas receitas. Apresentou valor mais alto em 84,10% em 2009, relativamente a 1999. No início do período correspondia a 7,23% do valor do ICMS; no fim, a 10,03%. Na média anual, representou 6,27% da Receita Tributária e 5,11% da Receita Corrente.

As demais receitas tributárias apresentaram uma importância percentual média anual de 5,47% ao longo do período (equivalente a do IPVA) enquanto para as demais receitas correntes este valor foi de 25,94%.

Pode-se distinguir duas dinâmicas diferentes entre 1999 e 2009. O ponto de virada é o ano de 2005. Antes dele, houve estagnação da arrecadação de tributos e queda da arrecadação da Receita Corrente. A partir de então, há aumentos recorrentes em ambas as contas. Em unidades monetárias, os valores arrecadados médios anuais para estes anos foram:

- Receita Tributária: R\$ 14.858.986.446,34
- Receita de ICMS: 12.929.223.571,86
- Receita de IPVA: 932.181.227,73
- Demais Receitas Tributárias: R\$ 997.581.646,76
- Demais Receitas Correntes: R\$ 4.758.008.562,37
- Receita Corrente: R\$ 18.257.953.714,70

#### **5.2.1.1.2. Receitas de Capital – Administração Direta**

Ano	A. Recitas de Capital*(B+C+D)	Varição Percentual de A	B. Operações de Crédito*	C. Alienações de Bens*	D. Demais Receitas de K*
1999	238.149.131,02	(95,84)	158.049.094,59	241.518,29	79.858.518,14
2000	800.590.288,27	236,17	295.785.780,67	426.238.513,04	78.565.994,56
2001	499.687.494,12	(37,59)	128.655.514,17	313.009.430,16	58.022.549,79
2002	361.297.450,35	(27,10)	138.182.231,57	185.587.469,63	37.527.749,15
2003	426.572.222,15	18,07	282.420.542,90	131.356.582,13	12.795.097,12
2004	418.954.276,15	(1,79)	230.075.653,92	155.843.448,07	33.035.174,16
2005	174.583.516,64	(58,33)	127.323.806,10	27.694.623,31	19.565.087,23
2006	326.647.523,69	87,10	29.411.029,76	230.828.855,58	66.407.638,35
2007	1.347.185.650,88	312,43	0,00	1.289.610.054,86	57.575.596,02
2008	1.290.395.024,25	(4,22)	1.192.009.846,26	2.263.899,55	96.121.278,44
2009	229.451.072,64	(82,22)	0,00	30.135.800,29	199.315.272,35

**Tabela 5.8. Evolução das Receitas de Capital – Administração Direta (1999 – 2009). Valores Indexados pelo IGP-DI. Posição Preços Médios 2009. \* Em R\$**

*Fonte dos Dados Originais: CAGE – SEFAZ/RS.*

As Receitas de Capital (tabela 5.8) evoluíram de forma muito inconstante. Nas Operações de Crédito se destaca o ano de 2008, que corresponde a cerca de cinco vezes a média do período. 2007 é o ano mais atípico do período para as Alienações de Bens, também correspondendo a cerca de cinco vezes a média do período. Para o restante das Receitas de Capital, a maior divergência em relação à média ocorreu no ano de 2009, quando a receita correspondeu a quase 3 vezes a média do período.

Em unidades monetárias, os valores arrecadados médios anuais para estes anos foram:

- Receitas de Capital: R\$ 555.773.968,20
- Operações de Crédito: R\$ 234.719.409,09
- Alienação de Bens: R\$ 253.891.835,90
- Demais Receitas de Capital: R\$ 53.947.468,30

Assim, percebe-se que estas são, na realidade, pouco representativas nas Receitas Totais, o que pode ser percebido na comparação com a média da Receita Corrente Líquida (de R\$ 14.548.768.165,18) e da Receita Líquida Real (R\$ 11.705.573.727,27).

Neste trabalho as Receitas de Capital foram atualizadas pelo IGP-DI a preços médios de 2009, enquanto a RCL e a RLR foram atualizadas pelo IGP-DI com posição em Dezembro de 2009. Se utilizarmos sempre o mesmo fator, teremos que a situação da importância das Receitas de Capital não se altera significativamente. Na essência, continuam de importância secundária. Com atualização pelo mesmo fator das demais, teremos uma média de R\$ 752.371.246,2 para as Receitas de Capital (bem superior, por certo, mas) significando que estas representaram 5,17% da RCL e 6,43% da RLR entre 1999 e 2009.

## 5.2.2. Despesas Estaduais

Esta subseção apresenta a evolução das despesas do Estado no período 1999 – 2009.

### 5.2.2.1 Despesas Totais

A tabela 5.9 esboça a evolução das Despesas Totais do Estado.

Ano	A. Despesas*	Varição Percentual de A	B. Despesas Correntes*	Participação no Total (%)	C. Despesas de Capital*	Participação no Total (%)
1999	21.886.768.776,45	(37,85)	19.292.417.746,23	85,15	2.594.351.030,22	11,85
2000	22.027.347.777,42	0,64	18.901.411.745,87	85,81	3.125.936.031,55	14,19
2001	22.376.141.402,28	1,58	19.734.239.741,24	88,19	2.641.901.661,04	11,81
2002	21.743.042.195,16	(2,83)	19.348.418.139,41	88,99	2.394.624.055,76	11,01
2003	19.962.256.366,45	(8,19)	17.260.111.329,47	86,46	2.702.145.036,97	13,54
2004	19.739.259.460,74	(1,12)	17.383.850.689,10	88,07	2.355.408.771,64	11,93
2005	21.270.942.635,73	7,76	18.807.042.290,49	88,42	2.463.900.345,24	11,58
2006	22.607.590.071,67	6,28	20.044.338.122,74	88,66	2.563.251.948,93	11,34
2007	22.889.614.889,34	1,25	20.669.160.885,01	90,30	2.220.454.004,33	9,70
2008	24.430.005.145,38	6,73	20.788.729.221,86	85,10	3.641.275.923,51	14,90
2009	28.555.085.110,03	16,89	25.983.787.542,68	91,00	2.571.297.567,35	9,00

**Tabela 5.9. Evolução das Despesas Totais (1999 – 2009). Valores Indexados pelo IGP-DI a Preços Médios de 2009. \* Em R\$**

*Fonte dos Dados Originais: CAGE – SEFAZ/RS.*

As despesas do Estado apresentaram tendência de queda de 2001 a 2004 e de aumento a partir de então, notadamente a partir de 2007. Além disso, a tabela indica a perda de participação das despesas de capital no total das despesas.

Em unidades monetárias, a média de despesas foi:

- Despesas Totais: R\$ 22.498.913.984,60

### 5.2.2.1.1. Despesas Correntes

A tabela 5.10 esboça a evolução das Despesas Correntes do Estado entre 1999 e 2009.

Ano	A. Despesas Correntes (B + C + D)*	Varição Percentual de A	B. Pessoal e Encargos Sociais*	C. Juros e Encargos da Dívida*	D. Outras Despesas Correntes*
1999	19.292.417.746,23	(5,50)	11.644.582.862,31	466.665.781,75	7.181.169.102,18
2000	18.901.411.745,87	(2,03)	10.870.541.609,78	491.513.412,33	7.539.356.723,77
2001	19.734.239.741,24	4,41	11.114.571.658,68	478.640.465,51	8.141.027.617,05
2002	19.348.418.139,41	(1,96)	11.457.166.232,62	472.889.391,65	7.418.362.515,13
2003	17.260.111.329,47	(10,79)	10.517.861.736,54	378.969.202,60	6.363.280.390,33
2004	17.383.850.689,10	0,72	10.043.461.558,63	359.956.165,51	6.980.432.964,96
2005	18.807.042.290,49	8,19	10.337.966.336,90	355.712.759,37	8.113.363.194,22
2006	20.044.338.122,74	6,58	11.371.244.959,99	339.617.287,14	8.333.475.875,61
2007	20.669.160.885,01	3,12	12.283.715.018,15	305.492.838,40	8.079.953.028,46
2008	20.788.729.221,86	0,58	12.041.029.267,89	270.958.875,87	8.476.741.078,11
2009	25.983.787.542,68	24,99	11.601.193.891,14	202.922.351,16	14.179.671.300,38

**Tabela 5.10. Evolução das Despesas Correntes (1999 – 2009). Valores Indexados pelo IGP-DI a Preços Médios de 2009. \* Em R\$**

*Fonte dos Dados Originais: CAGE – SEFAZ/RS*

As despesas correntes também apresentaram as tendências descritas para as despesas totais. Significativo é o aumento de quase 25% entre 2008 e 2009. Os gastos com Pessoal e Encargos Sociais se mantiveram quase constantes ao longo do período, tanto em termos absolutos quanto proporcionais. Percentualmente, a participação média desta conta foi de 56,89% de 1999 a 2009. Contudo, este valor foi de apenas 44,65% no último ano. Isto se deve ao fato de as Outras Despesas Correntes terem quase dobrado nesses anos, tendo a maior variação (67,28%) ocorrido de 2008 para

2009. O pagamento de juros caiu, no fim do período, para menos da metade do montante inicial. A variação percentual foi de -56,52% de 1999 a 2009 e de -58,71% de 2000 a 2009. O pagamento de juros nunca teve importância significativa no total das despesas, tendo representado 2,60% do total no momento de participação máxima, o que ocorreu no ano 2000. A participação mínima foi de 0,78% em 2009.

Em unidades monetárias, as médias de despesas foram:

- Despesas Correntes: R\$ 19.837.591.586,74
- Pessoal e Encargos Sociais: R\$ 11.207.575.921,15
- Juros e Encargos da Dívida: R\$ 374.848.957,39
- Outras Despesas Correntes: R\$ 8.255.166.708,20

#### 5.2.2.1.2. Despesas de Capital

A tabela 5.11 esboça a evolução das Despesas de Capital do Estado.

Ano	A. Despesas de Capital (B + C + D)*	Varição Percentual de A	B. Investimentos*	C Inversões Financeiras*	D. Amortização da Dívida*
1999	2.594.351.030,22	(82,47)	880.703.844,76	314.503.693,85	1.399.143.491,62
2000	3.125.936.031,55	20,49	982.446.625,87	793.580.605,03	1.349.908.800,66
2001	2.641.901.661,04	(15,48)	1.023.561.532,63	192.641.268,91	1.425.698.859,49
2002	2.394.624.055,76	(9,36)	586.973.211,41	158.917.482,13	1.648.733.362,22
2003	2.702.145.036,97	12,84	803.468.039,84	279.986.383,75	1.618.690.613,39
2004	2.355.408.771,64	12,83	731.163.282,77	113.016.419,12	1.511.229.069,74
2005	2.463.900.345,24	4,61	656.357.724,71	88.424.092,74	1.719.118.527,79
2006	2.563.251.948,93	4,03	729.591.728,33	60.869.399,75	1.772.790.820,85
2007	2.220.454.004,33	(13,37)	418.042.851,81	35.468.617,40	1.766.942.535,12
2008	3.641.275.923,51	63,99	605.955.582,81	66.682.952,41	2.968.637.388,29
2009	2.571.297.567,35	(29,38)	598.048.785,62	63.850.564,17	1.909.398.217,56

**Tabela 5.11. Evolução das Despesas de Capital (1999 – 2009). Valores Indexados pelo IGP-DI a Preços Médios de 2009. \* Em R\$**

*Fonte dos Dados Originais: CAGE – SEFAZ/RS*

Contrariamente ao que ocorreu com Despesas Totais e com as Despesas Correntes, as Despesas de Capital se mantiveram estáveis ao longo do período, em termos absolutos, com dois picos ocasionais (2000 e 2008). Em 2000, as Inversões

Financeiras destoaram da sua participação média, aumentando muito (participaram com 25,39% do total das despesas). No ano de 2008, a responsável pelo aumento foi a Amortização da Dívida.

A participação média dos Investimentos no total das Despesas de Capital foi de 27,57%, e a participação média das Inversões Financeiras foi de 7,13%. Contudo, as amortizações são, por ampla margem, a conta principal, com participação média de 65,30% entre 1999 e 2009. No seu máximo, correspondeu a 81,53% (2008). Em 2007 este valor foi de 79,58% e em 2009, correspondeu a 74,26%.

Em unidades monetárias, as médias de despesas foram:

- Despesas de Capital: R\$ 728.755.746,41
- Investimentos: R\$ 197.085.589,02
- Inversões Financeiras: R\$ 1.735.481.062,43
- Amortizações da Dívida: R\$ 2.661.322.397,87

#### 5.2.2.1.3. Encargos financeiros do Estado

Ano	Encargos Financeiros*	Varição Percentual
1999	7.265.758.384,84	(58,35)
2000	7.778.872.269,64	7,06
2001	7.547.920.600,78	(2,97)
2002	6.710.837.551,57	(11,09)
2003	6.993.483.490,65	4,21
2004	6.546.311.230,59	(6,39)
2005	8.081.034.096,08	23,44
2006	8.176.358.154,03	1,18
2007	8.577.762.425,82	4,91
2008	10.264.214.665,25	19,66
2009	9.890.707.434,46	(3,64)

**Tabela 5.12. Evolução dos Encargos Financeiros do Estado (1999 – 2009). Valores Indexados pelo IGP-DI. Posição Dez. 2009. \* Em R\$**

*Fonte dos Dados Originais: CAGE – SEFAZ/RS*

Os encargos financeiros do Estado (tabela 5.12) tiveram uma redução de 1998 para 1999 de expressivos 58,35%, quando os respectivos valores correspondiam a R\$ 17.446.080.286,07 e R\$ 7.265.758.384,84. Não obstante, ainda representam o segundo valor em termos reais desde a renegociação da dívida.

#### 5.2.2.2. Grau de Comprometimento da RCL em Relação à Despesa Total

Na tabela 5.13 estão os valores de comprometimento da RCL relativamente à despesa total do Estado. Este índice tem apresentado grande constância desde 1999, com apenas quatro anos de desempenho inferior ao do período imediatamente anterior.

Em 2009, pela primeira vez desde a renegociação a relação apresentou desempenho tal que a relação ultrapassou 1,6, tendo piorado em 0,2 ou 20 pontos percentuais relativamente a 2008, o que pode ser entendido como resultado da crise internacional.

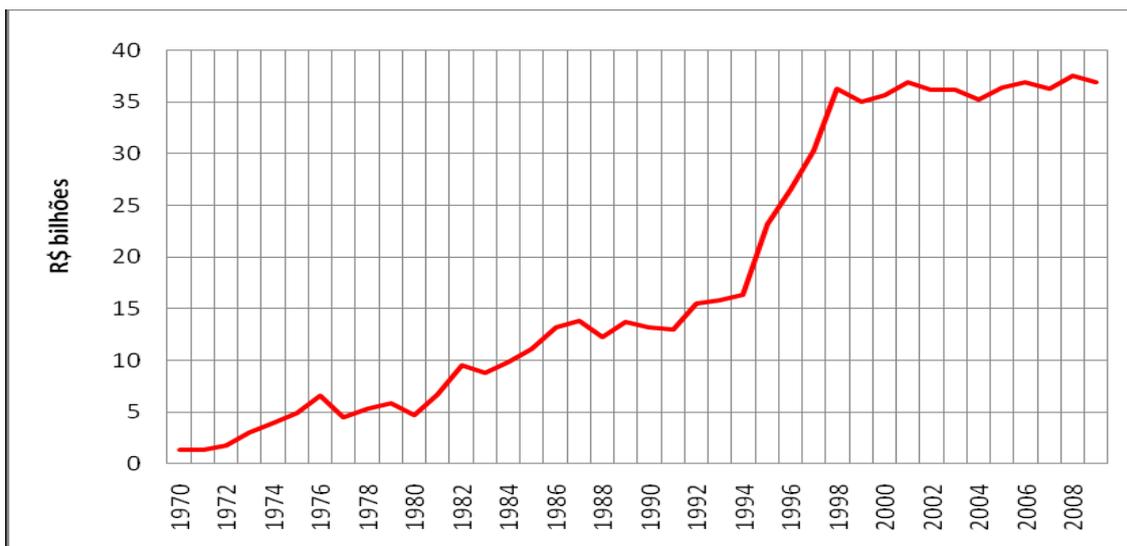
Ano	Despesa/RCL
1999	1,42
2000	1,53
2001	1,48
2002	1,50
2003	1,47
2004	1,43
2005	1,42
2006	1,43
2007	1,44
2008	1,44
2009	1,64

**Tabela 5.13. Grau de Comprometimento da RCL em Relação à Despesa Total (2000 – 2009). Valores Indexados pelo IGP-DI. Posição Dez. 2009**

*Fonte: SEFAZ/RS*

### 5.3. A Dívida Pública após a Renegociação

A renegociação de 1998 estabilizou o estoque da dívida, tendo ocorrido oscilações de menor importância, em comparação ao que vinha ocorrendo até então. O crescimento do estoque da dívida foi explosivo de 1970 a 1998 (como visto no capítulo 3, neste período a dívida aumentou mais de 32 vezes).



**Gráfico 5.1. Estoque da Dívida da Administração Direta do RS. Valores Indexados ao IGP-DI Posição dez/09**

Fonte: DÍVIDA PÚBLICA ESTADUAL – Relatório Anual – 2009

O gráfico 5.1 acima ilustra esta situação, sendo notável o crescimento do estoque a partir de 1994, ano do início do Plano Real e da estabilização das taxas de inflação, estendendo-se (o crescimento) até 1998. Percebe-se, no gráfico uma clara dinâmica de estabilização no estoque da dívida, a partir de então, fato corroborado pelos números da tabela 5.15.

A maior variação percentual anual do estoque da dívida no período compreendido entre 1999 – 2009 ocorreu justamente no primeiro ano da série, quando houve queda de 3,63% no montante do estoque entre 1998 e 1999.

Deve-se notar a grande queda no valor do serviço da dívida entre 2008 e 2009. Contudo, isto se deve ao fato de havia subido muito no exercício anterior. Neste

último, retomou a tendência de 2007. Os juros apresentaram queda constante, exceto pelo ano de 2005.

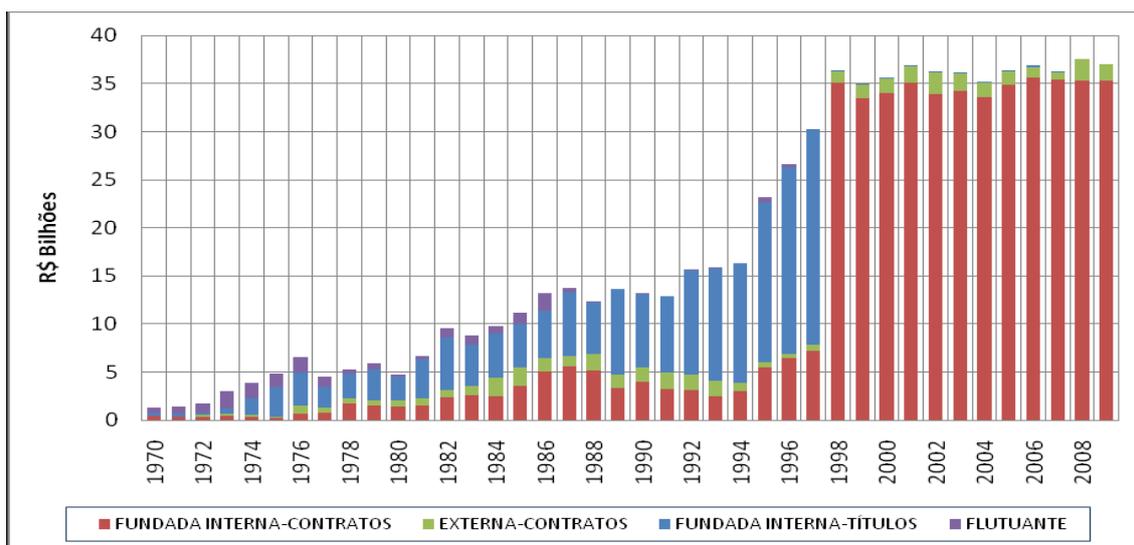
Ano	Juros*	Amortização*	Serviço*	Estoque*	Varição do Estoque (%)
1999	428.436.967,99	1.264.128.575,97	1.692.565.543,96	34.984.466.000,26	(3,63)
2000	467.640.528,39	1.259.367.054,07	1.727.007.582,46	35.616.402.000,86	1,81
2001	455.253.684,33	1.345.848.202,26	1.801.101.886,59	36.903.427.000,76	3,61
2002	403.845.902,93	1.371.720.914,75	1.775.566.817,67	36.209.059.000,20	(1,88)
2003	368.641.515,29	1.574.916.632,61	1.943.558.147,90	36.176.009.000,61	(0,09)
2004	341.929.201,65	1.434.220.627,96	1.776.149.829,62	35.233.828.000,78	(2,60)
2005	353.760.074,78	1.706.790.567,66	2.060.550.642,44	36.388.650.000,51	3,28
2006	330.981.462,12	1.726.457.632,80	2.057.439.094,92	36.875.207.000,24	1,34
2007	289.936.938,30	1.675.735.116,92	1.965.672.055,22	36.299.791.000,05	(1,56)
2008	262.192.101,17	2.872.032.276,72	3.134.224.377,89	37.581.818.000,70	3,53
2009	202.748.757,10	1.905.338.596,62	2.108.087.353,72	36.963.182.000,15	(1,65)

**Tabela 5.14. Serviço e Estoque da Dívida da Administração Direta do Estado (1999 – 2009). Valores Indexados ao IGP-DI Posição dez/09. \* Em R\$**

Fonte: SEFAZ/RS

Pelo gráfico 5.2 se percebe a evolução da dívida não apenas em termos do crescimento do estoque, mas também pela composição desta em termos de prazo de pagamento (classificando-se como fundada ou fluante). Ainda, o gráfico ilustra a composição estabelecendo uma distinção entre dívida por contratos e por títulos, além de separar entre dívida interna e externa.

Até 1974 (como visto no capítulo 3) a dívida fluante predominava. Depois, perdeu importância, sendo pouco ou nada significativa. A dívida externa nunca foi elevada, em termos percentuais, e a dívida contratual foi razoavelmente importante aproximadamente em meados da década de 80, mas bem menos significativa em outros momentos. Assim, na maior parte do período, a preocupação foi o crescimento do estoque da dívida fundada interna.



**Gráfico 5.2. Composição da Dívida da Administração Direta do RS (preços de Dez/2009)**

Fonte: DÍVIDA PÚBLICA ESTADUAL – Relatório Anual – 2009

A partir da renegociação a dívida mobiliária foi abolida (exceto por operações mínimas em apenas alguns dos anos desde o acordo). Assim, a dívida passou a ser exclusivamente contratual; e interna quase na integralidade.

Ano	Dívida/PIB (%)
1999	20,96
2000	21,19
2001	21,49
2002	23,32
2003	21,25
2004	20,97
2005	20,95
2006	20,27
2007	19,11
2008	19,77
2009	18,21

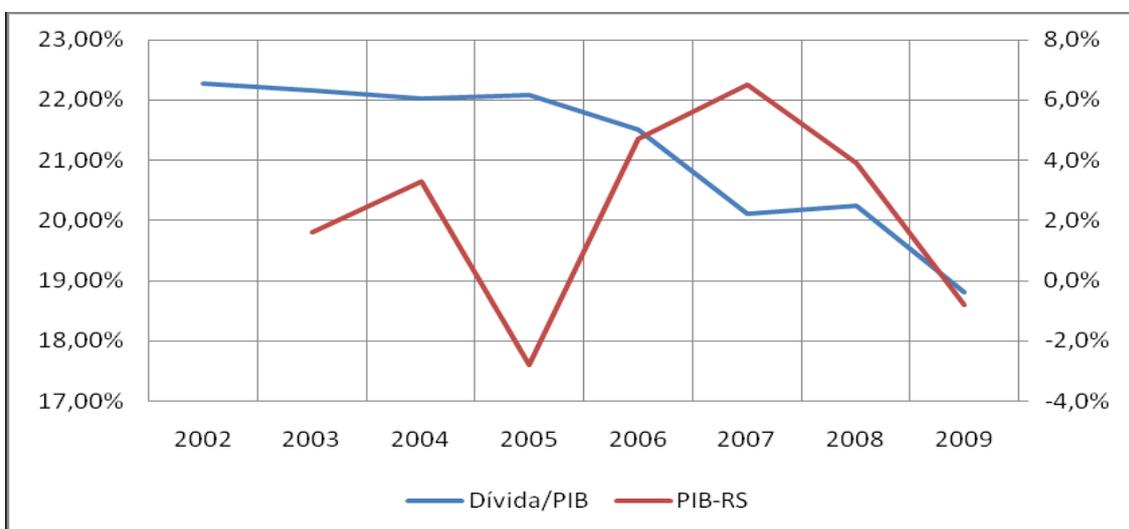
**Tabela 5.15. Relação DÍVIDA/PIB no Rio Grande do Sul**

Fonte: DÍVIDA PÚBLICA ESTADUAL – Relatório Anual – 2009

Na sequência, analisa-se a dívida em termos de Produto Interno Bruto do Estado, a partir de 1999 (pelos dados da tabela 5.15).

Nesta questão o ano de 2002 apresentou um ponto de reversão: se antes o índice estava piorando, desde então tem ocorrido incremento constante, com a dívida apresentando queda de aproximadamente cinco pontos percentuais em sete anos.

Através do gráfico 5.3 percebe a tendência de queda, ainda que o crescimento do PIB do Estado tenha piorado nos últimos 2 anos, sendo mesmo negativo para o ano de 2009. Contudo, o estoque da dívida sofreu uma variação negativa proporcionalmente maior, o que permitiu que o índice apresentasse melhora de aproximadamente 1,5 ponto percentual.



**Gráfico 5.3. Variação Percentual do PIB e Evolução Percentual da Relação Dívida/PIB no Rio Grande do Sul**

Fonte: DÍVIDA PÚBLICA ESTADUAL – Relatório Anual – 2009

#### 5.4. Outras Considerações

As tabelas a seguir (5.17 e 5.18) são reproduções da apresentação de Darcy Francisco Carvalho dos Santos feita na FIERGS em 06 de Julho de 2010.

Os limites mínimos de gasto determinados pela Constituição Federal (CF) e pela Constituição Estadual são, respectivamente, de 25% e 35% para a educação, e 12% para a saúde, ambos em relação à receita estadual líquida de impostos. Como demonstra a tabela, a Carta Constitucional do Estado não é cumprida.

Períodos	MDE (Educação) %	Saúde %
1987 – 1990	36,6	8,8 (2001 - 2002)
2003 – 2006	31,5	7,8
2007 – 2009	27,8	7,1
<b>Limite Constitucional (%)</b>	<b>25 (CF) e 35 (CE)</b>	<b>12 a/c 2003</b>

**Tabela 5.16. Gastos com Educação e Saúde como Proporção da Receita Líquida de Impostos**

*Fonte: Balanço Geral do Estado*

A redução nos gastos (que mais apropriadamente deveriam ser chamados de investimentos) em educação é um problema cujos efeitos não devem ser subestimados. Primeiramente, a educação gera as chamadas “externalidades positivas”, como redução social da violência entre outros, o que reduz os custos para o Estado (como gastos em presídios, hospitais públicos, etc.). Depois, maiores níveis de educação permitem a produção de bens e serviços com maior valor agregado, o que favorece o País na relação de troca com o exterior, no Balanço de Pagamentos. Isto, por si só, permite maior flexibilidade na política monetária, e torna o País menos dependente de financiamento externo pela Conta Capital. Por fim, pode-se apontar as evidências empíricas de alta correlação positiva entre níveis de educação e níveis de desenvolvimento dos países (com melhor distribuição de renda, etc.).

Períodos	Educação e Cultura (%)	Previdência e Assistência (%)
1975 – 1978	26,53	13,10
2003 – 2006	12,32	29,61
2007 – 2009	10,54	29,96
<b>Diferença (%)</b>	<b>(15,99)</b>	<b>16,86</b>

**Tabela 5.17. Despesas com Previdência e Educação como Proporção da Despesa Total do Estado**

*Fonte: Balanço Geral do Estado*

A tabela 5.17 mostra como declinaram os gastos com educação e cultura nas últimas três décadas, tendo aumentado simultaneamente os dispêndios com Previdência e Assistência Social.

Com relação à Reforma Previdenciária, Santos (2010) sugere, aos novos servidores, previdência complementar e unificação de previdência pública e privada e para os servidores atuais, extensão da média salarial para todos os casos. A idade mínima de aposentadoria deve ser gradativamente elevada. Para os aposentados, deve-se impedir a aprovação da Emenda 555/2006, que acaba com a contribuição dos aposentados. Por fim, deve haver mudanças nos critérios de concessão da pensão por morte.

### 5.5. Resultado Fiscal Após a Renegociação

As tabelas 5.18 e 5.19 mostram, respectivamente, a evolução dos resultados Primário e Orçamentário e o percentual de cada um relativamente às receitas correntes líquidas anuais.

Ano	Resultado Primário (RP)*	Receita Corrente Líquida (RCL)*	RP/RCL (%)
1999	(1.364.507.945,22)	14.159.329.765,95	(9,64%)
2000	(825.692.705,06)	13.675.062.135,40	(6,04%)
2001	(548.190.334,70)	14.353.690.529,89	(3,82%)
2002	(95.049.443,87)	12.385.168.430,76	(0,77%)
2003	(136.118.495,93)	13.205.244.405,65	(1,03%)
2004	43.856.914,83	13.087.996.462,49	0,34%
2005	688.987.322,33	14.871.668.045,25	4,63%
2006	526.975.596,45	15.445.507.436,57	3,41%
2007	1.026.167.557,25	15.045.840.368,01	6,82%
2008	2.120.034.900,77	16.419.654.776,50	12,91%
2009	1.627.527.141,92	17.387.287.460,49	9,36%

**Tabela 5.18. Evolução do Resultado Primário como percentagem da Receita Corrente Líquida (2001 - 2009). Valores Indexados ao IGP-DI Posição dez/09. \* Em R\$**

Fonte: CAGE – SEFAZ/RS.

O Resultado Primário tem apresentado melhora constante desde 1999, com queda significativa do déficit por três anos consecutivos, ou seja, de 2000 a 2002 (apesar de ligeira piora – frente à RCL – em 2003). Em 2004 se tem o primeiro superávit primário (inédito no período a partir de 1970), situação que se mantém desde então. Cabe notar o expressivo aumento entre 2007 e 2008, quando o superávit

mais do que dobra, em termos reais, ao passo que a queda de 2008 para 2009 se deve à retração da economia mundial nesse ano.

Ano	Resultado Orçamentário (RO)*	Receita Corrente líquida (RCL)*	RO/RCL (%)
1999	(1.967.546.080,89)	14.159.329.765,95	(0,14)
2000	(1.272.813.214,69)	13.675.062.135,40	(0,09)
2001	(1.347.954.844,84)	14.353.690.529,89	(0,09)
2002	(559.308.887,97)	12.385.168.430,76	(0,05)
2003	(522.713.427,40)	13.205.244.405,65	(0,04)
2004	(1.121.082.524,63)	13.087.996.462,49	(0,09)
2005	(1.105.917.543,74)	14.871.668.045,25	(0,07)
2006	(1.043.747.729,14)	15.445.507.436,57	(0,07)
2007	670.118.763,83	15.045.840.368,01	0,04
2008	436.324.385,96	16.419.654.776,50	0,03
2009	10.391.968,79	17.387.287.460,49	0,00

**Tabela 5.19. Evolução do Resultado Orçamentário como percentagem da RCL (2001 - 2009). Valores Indexados ao IGP-DI. Posição dez/09. \* Em R\$**

*Fonte: CAGE – SEFAZ/RS.*

O Resultado Orçamentário não repetiu perfeitamente o bom desempenho do Resultado Primário, ainda que também tenha apresentado razoável evolução nos últimos 5 anos, principalmente a partir de 2007. Em 2002 esboçou-se uma reversão considerável na tendência de aumento do déficit, ou seja, de deterioração do resultado fiscal, na medida em que o resultado negativo caiu de 8,5% da Receita Corrente Líquida em 2001, para apenas 4,2% em 2002. O ano seguinte parecia confirmar esta ideia. Contudo, em 2004 o Resultado Orçamentário piorou muito, tanto em termos absolutos quanto em termos proporcionais (da RCL). Desde então, porém, houve incrementos repetidos no desempenho deste indicador.

## Conclusão

---

Desde a década de 1960, com a reforma tributária de 1966, o governo do Estado vinha incorrendo em sucessivos déficits fiscais e orçamentários. Basicamente o Estado não tinha condições estruturais de gerar receitas suficientes para cumprir as suas atribuições naturais.

Ao longo dos anos, o Estado lançou mão de diversos expedientes para financiar suas atividades, recorrendo, seguidamente a recursos que se constituíam em uma salvação imediata, mas não em uma solução duradoura ou definitiva. Não apenas seguidas renegociações foram tentadas, mas também, e sobretudo, o recurso a empréstimos junto ao setor privado via colocação de títulos de dívida no mercado foi repetidas vezes utilizado.

A dinâmica ininterrupta de acúmulo de resultados fiscais negativos levou à crise da dívida pública no Rio Grande do Sul. Longe de se constituir fato isolado, foi antes a regra que a exceção na situação geral das unidades subnacionais no Brasil. Nem mesmo certa recuperação na proporção das receitas tributárias permitida pela Reforma Constitucional de 1988 forneceu alívio significativo, visto que a nova Constituição, se permitiu a elevação das receitas, integrou em seu texto, compulsória e simultaneamente, a elevação das despesas.

É evidente o modo como evoluiu a composição da dívida estadual no período de 1970 a 1998. A dívida mobiliária passou a ser responsável, em larga escala, pelo agravamento da situação fiscal, sendo as dificuldades de tal ordem de magnitude, que a constituição de novas dívidas passou a servir, quase que exclusivamente, ao cumprimento de haveres financeiros anteriores, constituindo o mecanismo da Rolagem da Dívida, o que debilitou a credibilidade do Estado como agente devedor.

Do Relatório Anual da Dívida Pública Estadual de 2009 (p. 6):

A década de 70 marcou o início de um crescimento expressivo da dívida mobiliária na composição da dívida total, contribuindo para isto a criação de novos títulos (Obrigações Reajustáveis do Tesouro do Estado – ORTE e Letras do Tesouro do Estado – LTE). As LTE's, sendo títulos emitidos destinados ao financiamento de antecipação de receitas, com prazo inferior a um ano, vieram a ser registrados e a compor a chamada dívida flutuante.

Em 1998 houve uma grande renegociação da dívida mobiliária, alterando por completo esta situação: a federalização da dívida alterou os haveres públicos estaduais, modificando-a de dívida essencialmente mobiliária para dívida integralmente contratual com a União. O governo federal subsidiou grande parte da dívida e encerraram-se as operações de crédito com o objetivo de rolagem da dívida.

Recorrendo outra vez ao Relatório Anual da Dívida Pública Estadual de 2009 (p. 6), tem-se que:

A partir de 1997, não houve mais registro de dívida flutuante no Estado pela contabilidade. A dívida externa, nos últimos quinze anos, teve uma participação média inferior a 4% da dívida total. Em 2008 foram resgatados as últimas Letras do Tesouro estadual ainda em poder do público, o que levou o saldo da dívida com títulos a zero ao final deste ano. A dívida com títulos, na sua participação máxima em relação à dívida total, chegou a representar 76%, no ano de 1994.

Assim, por óbvio, a situação era insustentável e a renegociação, associada às outras medidas do Programa de Ajuste Fiscal, era realmente necessária. Impunha-se, subsequentemente, a questão da gestão das contas públicas a partir de 1999, primeiro ano de vigor do contrato assinado.

Do Orçamento Anual de 2008 (p. 19):

De acordo com os dados de 2006 da Secretaria do Tesouro Nacional, o Rio Grande do Sul permanece como o Estado da Federação com os piores indicadores fiscais medidos em relação à Receita Corrente Líquida (RCL): o maior gasto com pessoal (65,75%), a maior participação de gasto de pessoal com inativos (30,89%), o maior passivo financeiro (55,5%), um dos piores resultados primários (3,54%), com o

pior resultado orçamentário (7,12%) e a mais baixa taxa de investimento (4,74%) do País. Somado a isso, é um dos Estados com menor participação da arrecadação de ICMS em relação ao PIB. (...) 24ª posição, com relação ICMS/PIB de 6,7%.

Depois de alguns anos de déficits primário e orçamentário, mesmo após a renegociação, os resultados superavitários começaram a surgir, o que aponta o fato de que a renegociação tinha realmente fundamento. Os prognósticos para o pagamento da dívida estão feitos. Se serão, de fato, cumpridos, é uma questão em aberto, pois dependerá da capacidade do Estado de aumentar receitas controlando despesas. O histórico de metas estabelecidas tem sido favorável de modo geral, com poucas exceções não sistemáticas. Deve-se notar, contudo, os reescalamentos trienais, que constantemente atualizam os indicadores para valores mais realistas, ou seja, menos rígidos. Se não fosse por isso, o histórico seria bem menos bem-sucedido.

De tudo isso, o certo é que há questões árduas a serem resolvidas, como evidenciam os péssimos indicadores apontados pelo Orçamento Anual de 2008, apesar dos avanços recentes.

Na essência, os indicadores têm melhorado em decorrência dos ajustes feitos tendo o PAF e as metas da Lei 9.496/87 como base. Trata-se de ações sobre a receita e a despesa. Isto traz os benefícios de orçamento equilibrado, mas também impõe custos de longo prazo em questões de ordem social, como diminuição nos gastos com educação, saúde e segurança, com reflexos econômicos negativos profundos, acrescentando-se o descumprimento da Constituição Estadual com relação ao montante de recurso (aquém do previsto) a ser destinado a essas áreas.

Assim, evidentemente, depois de um rombo imenso, o ajuste à posição de equilíbrio é difícil, demorado e absolutamente imperativo. Mais do que isso, além das dificuldades inerentes à questão do desajuste fiscal, há outros problemas de ordem eminentemente prática a serem enfrentados, e que possuem relação intrincada com o déficit/superávit fiscal e dívida pública. A análise de tais questões está além do escopo desta monografia, mas pode-se citar Reforma Tributária e Federalismo (leia-se Guerra Fiscal, além da brevemente mencionada Reforma Previdenciária, isto é, mudanças

verdadeiramente estruturais. Mas, a despeito dos obstáculos, é função dos governos cuidar de que as medidas terapêuticas (e preventivas de novos desequilíbrios) sejam tomadas com eficiência e eficácia, sem descuidar de outras obrigações.

Dito isso, do ponto-de-vista estritamente econômico a solução é perfeitamente alcançável, mas a análise passa por considerações de ordem econômica, jurídica e social, mas a execução dependerá de ações de ordem política e de coordenação entre os níveis de governo para promover mudanças estruturais que proporcionem mudanças permanentes, ou a questão orçamentária permanecerá sobre uma fronteira tênue na relação déficit/superávit, realizando-se um ou outro dependendo de situações conjunturais. Neste caso, ou seja, em se mantendo na dependência da contração de despesas para alcançar o equilíbrio fiscal, o Estado permanecerá indefinidamente em uma posição financeiramente frágil e será continuamente incapaz de atender plenamente as atribuições de sua competência.

## REFERÊNCIAS

---

Dell'Acqua, Fernando Maida; Pereira, Luiz Bresser. **A composição financeira do déficit público.** 1987.

Santos, Darcy Francisco Carvalho dos; Calazans, Roberto Balau. **A crise da dívida pública do RS: FUNDAMENTOS, EVOLUÇÃO E PERSPECTIVAS 1970-98.** 1999.

Santos, Darcy Francisco Carvalho dos; Calazans, Roberto Balau. **A crise da dívida pública do RS.** Fundamentos, evolução e perspectivas/ 1970 – 1998. Data da publicação indisponível.

Busatto, César; Santos, Darcy Francisco Carvalho dos. **A crise financeira estrutural do Governo do Estado do Rio Grande do Sul.** Data da publicação indisponível.

Santos, Gilton Carneiro dos. **A dívida dos Estados:** composição, evolução e concentração. Data da publicação indisponível.

Versiani, Flávio Rabelo. **A dívida pública interna e sua trajetória recente.** Brasília, 2003.

Autoria indisponível. **A economia obtida pelo setor público com a assunção das dívidas dos estados pela União, na execução do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados (Lei 9.496/97).** 2000.

Autoria indisponível. **Ajuste fiscal:** modelos dinâmicos e aplicação para o caso do RS. Data da publicação indisponível.

RIGOLON, Francisco. & GIAMBIAGI, Fabio. **A Renegociação das dívidas e o regime fiscal dos Estados.** Em: F. Giambiagi & M.M. Moreira (orgs.). A Economia Brasileira nos Anos 90. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

SICSU, João. **Arrecadação e gastos públicos: de onde vem? Para onde vão?**. São Paulo: Boitempo editorial, 2007

**Balanco Geral do Estado**. Disponíveis em [www.seplag.rs.gov.br](http://www.seplag.rs.gov.br). 1970 – 2009.

**Balanco Geral do Estado**. Análise. Disponíveis em [www.seplag.rs.gov.br](http://www.seplag.rs.gov.br). 1999 – 2009.

**Balanco Geral do Estado**. Síntese. Disponíveis em [www.seplag.rs.gov.br](http://www.seplag.rs.gov.br). 1988 – 1998.

Rocha, Bruno de Paula; Rocha, Fabiana. **Consolidação fiscal nos Estados brasileiros: uma análise de duração**. Data da publicação indisponível.

Mawad, Ana Paula; Luporini, Viviane. **Da estruturação ao equilíbrio fiscal: uma análise das finanças públicas estaduais no governo FHC**. Data da publicação indisponível.

SILOCCHI, Adriane Maria. **Déficit Público: Uma Avaliação do Estado do Rio Grande do Sul e do Município de Caxias do Sul – 1995/2000**. Porto Alegre, 2002.

**Dicionário de finanças públicas**. Disponível em [www.sefaz.rs.gov.br](http://www.sefaz.rs.gov.br). Data da publicação indisponível.

**Dívida Pública Estadual – Relatório anual 2009**. 2010.

RIANI, Flávio. **Economia do setor público – Uma Abordagem Introdutória**. São Paulo:Atlas, 2002.

Vasconcelos, José Romeu de; Piancastelli, Marcelo; Miranda, Rogério Boueri. **Esforço fiscal dos Estados brasileiros**. Data da publicação indisponível.

Santos, Darcy Francisco Carvalho dos; Calazans, Roberto Balau. **Evolução da dívida pública da Administração Direta do Estado do RS** — 1970-98. Data da publicação indisponível.

RIANI, Flávio. & ANDRADE, Silvana Maria Mendonça de. **Evolução recente e a renegociação da dívida pública do Estado de Minas Gerais**. X Seminário sobre a Economia Mineira. Data da publicação indisponível.

Mora, Mônica. **Federalismo e Dívida Estadual no Brasil**. 2002.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Finanças públicas**. Disponível em [www.bacen.gov.br](http://www.bacen.gov.br). Data da publicação indisponível.

REZENDE, Fernando. **Finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 2001.

GIAMBIAGI, Fabio. & ALÉM, Ana Claudia. **Finanças públicas; teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

Schor, Silvia Maria. **Intervencionismo estatal: nova roupa para uma velha questão**. Ver. São Paulo em Perspectiva, 2(1): 28 – 29, jan./mar. 1988.

Stiglitz, Joseph E.; Walsh, Carl. E. **Introdução à Macroeconomia**. Tradução da 3ª edição norte-americana. 2003.

Mankiw, n. Gregory. **Macroeconomia**. Sexta edição. 2007.

Autoria indisponível. **Necessidade de financiamento do governo central** – metodologia de cálculo do superávit primário. Data da publicação indisponível.

PARDINI, Daniel Jardim. **O déficit público brasileiro**. Brasília a. 35n. 139 jul./set. 1998

Calazans, Roberto B. **O Caixa Único do Estado e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Data da publicação indisponível.

Lopreato, Francisco Luiz C. **O endividamento dos governos estaduais nos anos 90**. 2000.

**Ofício STN/COREM nº 6982**. Data da publicação indisponível.

**Ofício STN/COREM nº 552**. Data da publicação indisponível.

**Orçamento Estadual** – Período 2001 – 2009. Disponíveis em [www.seplag.rs.gov.br](http://www.seplag.rs.gov.br).

Junior, Cleofas Salviano. **Bancos Estaduais: dos problemas crônicos ao Proes**. 2002.

**Portaria nº 180 de 21 de Maio de 2001**.

Filho, Bolívar Pêgo; Lima, Edilberto Carlos Pontes; Pereira, Francisco. **Privatização, ajuste patrimonial e contas públicas no Brasil**. Brasília, 1999.

Caldeira, Silvana M. Mendonça de Andrade. **Programa de reestruturação e ajuste fiscal do Estado de Minas Gerais**. Data da publicação indisponível.

Preciado, Ernesto Carneiro. **Proposta de um novo sistema de avaliação e premiação para o Programa de Ajuste Fiscal dos Estados Brasileiros**. 2003.

Modenesi, André de Melo. **Regimes monetários**. Teoria e a experiência do Real. 1ª edição. 2005.

**Relatório Anual da Dívida Pública de 2009**.

Calazans, Roberto Balau. **Resultado nominal e os determinantes do crescimento da dívida do RS – 1998-2006**. Data da publicação indisponível.

Santos, Darcy Francisco Carvalho dos. **Situação financeira dos estados brasileiros após a renegociação das dívidas de que trata a Lei nº 9.496/97 (Versão 2)**. 2003.

Carvalho, José Carlos Jacob de. **Tendência de longo prazo das finanças públicas no Brasil**. Brasília, 2001.

**Voto CMN Nº 162/95** - Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados.