

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**  
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS**

**SOLANO BALERY ROCHA ZANELA**

**A DÍVIDA PÚBLICA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: SUA EVOLUÇÃO, E OS  
DESAFIOS ATUAIS E FUTUROS DO  
GOVERNO**

**Porto Alegre**  
**2021**

**SOLANO BALERY ROCHA ZANELA**

**A DÍVIDA PÚBLICA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: SUA EVOLUÇÃO, E OS  
DESAFIOS ATUAIS E FUTUROS DO  
GOVERNO**

Trabalho de Conclusão de Curso de graduação  
apresentado ao Departamento de Ciências  
Administrativas da Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção  
do grau de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Clézio Saldanha dos Santos

**Porto Alegre  
2021**

**SOLANO BALERY ROCHA ZANELA**

**A DÍVIDA PÚBLICA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: SUA EVOLUÇÃO, E OS  
DESAFIOS ATUAIS E FUTUROS DO  
GOVERNO**

Trabalho de Conclusão de Curso de graduação  
apresentado ao Departamento de Ciências  
Administrativas da Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção  
do grau de Bacharel em Administração.

Conceito final: A

Aprovado em: 19/11/2021

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Clézio Saldanha dos Santos  
Orientador  
(UFRGS)

---

Prof. Dr. Leonardo Granato

## **RESUMO**

O presente trabalho trata-se de um estudo exploratório que tem por objetivo investigar as causas do veloz e crescente endividamento público alcançado pelo Estado do Rio Grande do Sul. Tal referido problema, é um assunto que se torna pertinente para cada equipe econômica do governador que assume o Palácio Piratini, pois é um dos principais entraves para o desenvolvimento do Estado, além de comprometer áreas fundamentais como saúde, educação e segurança pública. No trabalho serão demonstrados os projetos e principais planos financeiros que foram estudados e implantados pelos governadores passados e o presente, e que tiveram/têm por finalidade minimizar o rombo das contas públicas, tais como o pacote de reformas dos gastos públicos, pedidos de socorro à União, vendas de estatais e planos de recuperação fiscal. O objeto de estudo foi a dívida pública do RS e a abordagem de pesquisa é de natureza qualitativa, com o embasamento teórico encontrado em investigação descritiva, composta por um estudo documental e bibliográfico, bem como quantitativa com análise de tabelas e gráficos. Por fim, os resultados dessa pesquisa buscarão analisar os caminhos que a Administração Pública está tomando na busca pelo enfrentamento da atual crise, ou seja, esse estudo servirá como forma de verificar as tecnologias e ferramentas que o Estado está alcançando na luta pelo equilíbrio financeiro,.

**Palavras-Chave:** Dívida Pública. Rio Grande do Sul. Endividamento. Estado. Pacote de Reformas.

## **ABSTRACT**

**The present work is an exploratory study that aims to investigate the causes of the rapid and growing public indebtedness reached by the State of Rio Grande do Sul. This problem is a matter that becomes relevant for every governor who takes over the Palace Piratini, and is one of the main obstacles to the development of the State and compromises key areas such as health, education and public safety. The projects that have been studied and implemented by past and present governors will be demonstrated, and which aim to minimize the breach of public accounts, such as the public spending reform package, requests for help from the Union, sales of state-owned companies and plans for fiscal recovery. The object of study was the public debt of RS and the research approach is qualitative in nature, with the theoretical foundation found in descriptive research, consisting of a documentary and bibliographic study, as well as quantitative. Finally, the results of this research will seek to analyze the paths that the Public Administration is taking in its quest to face the current crisis, that is, this study will serve as a way to verify the technologies and tools that the State is achieving in its struggle for financial balance.**

**Keywords:** Public Debt. Rio Grande do Sul. Indebtedness. State. Renovation Package.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1. Dívida Fundada da Administração Direta do Estado 2017-2019.....	22
Tabela 1. Composição da Dívida do Estado por Indexador – 2017 – 2019.....	23
Quadro 2. Coeficiente de Atualização Monetária 2013-2020.....	24
Quadro 3. Indexador da Dívida (CAM) X Variação do Montante da Dívida Consolidada.....	24
Gráfico 1. Evolução do Saldo da Dívida Fundada do RS – 2012-2020.....	28
Gráfico 2. Relação DCL/RCL e Limite da RSF 40-2001-2002-2020.....	29
Gráfico 3. Serviço da Dívida Pública 2010-2020.....	31
Gráfico 4. Pagamentos Suspensos Liminar STF - Valores Anuais.....	32
Gráfico 5. Taxas Overnight e IGP-DI - Ago/94 A Dez/98.....	33

## LISTA DE SIGLAS

CAM	Coeficiente de Atualização Monetária
CEEE	Companhia Estadual de Energia Elétrica
CINTEA	Companhia Intermunicipal de Estradas Alimentadoras do Rio Grande do Sul
COHAB	Companhia Habitação do Estado do Rio Grande do Sul
CORLAC	Companhia Rio-grandense de Laticínios e Correlatos
CORSAN	Companhia Riograndense de Saneamento
CRT	Companhia Rio-Grandense de Telecomunicações
DCL	Dívida Consolidada Líquida
FMI	Fundo Monetário Internacional
ICM	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LRFE	Lei de Responsabilidade Fiscal Estadual
LTE	Letras do Tesouro do Estado
PIB	Produto Interno Bruto
PRFF	Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira
RCL	Receita Corrente Líquida
RLR	Receita Líquida Real
RRF	Regime de Recuperação Fiscal
RS	Rio Grande do Sul
SEFAZ	Secretaria Estadual da Fazenda
SELIC	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	9
1.1 OBJETIVO GERAL .....	10
1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	11
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA .....	11
2.1 CONCEITO DE DÍVIDA PÚBLICA .....	13
2.2 O ENDIVIDAMENTO PÚBLICO .....	14
2.2.1 AS TEORIAS ECONÔMICAS NA VISÃO DA DÍVIDA PÚBLICA .....	16
2.3 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	19
3. METODOLOGIA .....	22
4. DESCRIÇÃO E ANÁLISE DE DADOS .....	23
4.1 COMPOSIÇÃO DA DÍVIDA E COEFICIENTE DE ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA.....	25
4.2 TRAJETÓRIA DE ENDIVIDAMENTO DO RS .....	27
4.2.1 A REALIDADE ATUAL .....	29
4.2.2 O ÚLTIMO EXERCÍCIO FINANCEIRO (2020) E OS REFLEXOS DA PANDEMIA.....	31
4.4. A RENEGOCIAÇÃO DAS DÍVIDAS ESTADUAIS.....	34
4.5 PERÍODO ANTECEDENTE À RENEGOCIAÇÃO .....	34
4.6 O ACORDO DE 1998 .....	36
4.7 REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL (RRF).....	38
4.7.1 PRINCIPAIS IDEIAS DO PLANO .....	38
4.7.2 REFORMAS PARA ADESAO AO RRF .....	40
4.8 ALTERNATIVAS PARA ENFRENTAR O DÉFICIT PÚBLICO .....	41
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	43
REFERÊNCIAS.....	46



## 1. INTRODUÇÃO

A dívida pública no estado do Rio Grande do Sul é um conceito muito presente no contexto atual e que ocasiona uma série de debates e propostas para tentar minimizar em médio e estabilizar em longo prazo, esse problema tão impactante que marca a história estadual e brasileira desde o seu período de maior evolução no século passado com a dívida externa (através da política fiscal de expansão de gastos e empréstimos do “milagre econômico” nos anos 1970), até os dias atuais com os financiamentos feitos com a União (SILVESTRIN, 2016).

O panorama atual consiste em consequências prejudiciais que afetam o funcionalismo público com o parcelamento de salários, reformas estruturais, fins de vantagens como adicionais e avanços por tempo de serviço e licença prêmio, além é claro da diminuição de investimentos em diversos setores do Estado.

No Brasil o seu crescimento é muito atribuído aos governos militares da década de 1970, que injetaram valores astronômicos em projetos de infraestrutura, graças à fácil obtenção de empréstimos externos. Para LANG (2011) esses financiamentos assumidos no exterior precisavam ser pagos em dólar e não tendo o Estado receita nessa moeda, necessita fazer câmbio, como a moeda brasileira se desvalorizou foi inevitável desembolsar valores mais elevados para honrar seus compromissos.

Cabe ainda destacar que a dívida pública teve origem no Brasil no período colonial e desde lá temos o acompanhamento dos mesmos problemas, que são o de gerenciamento e de gestão com maior qualidade. Os países desenvolvidos tem maiores endividamentos que o Brasil, ou seja, números gigantescos, no entanto esses países possuem maior confiança no mercado e estrutura da dívida pública que faz com que consigam gerenciar ela de forma muito confortável.

Essa pesquisa se fundamentará em compreender como o endividamento chegou ao atual patamar e quais as ferramentas que as equipes econômicas estão utilizando para atenuar essa dificuldade crônica e histórica do RS, dessa forma, o objetivo de estudo é investigar a dívida pública do estado do Rio Grande do Sul, sua evolução histórica e as tecnologias que o governo vem adotando para solucionar o problema. Auxiliando, dessa forma, um problema de gestão estadual que está presente há vários anos sem uma perspectiva de solução.

Por fim, o trabalho está dividido em três partes, a primeira traz a fundamentação teórica utilizada como base para elaboração do trabalho. A segunda descreve a trajetória de endividamento e o perfil da dívida pública do RS. Na terceira temos uma abordagem das renegociações das dívidas estaduais feitas com a União e por último são feitas as considerações finais do estudo.

## **1.1 OBJETIVO GERAL**

O objetivo dessa pesquisa é descrever a formação da dívida pública do estado do Rio Grande do Sul, sua evolução histórica e as ações que o governo vem adotando para solucionar o problema. Auxiliando, dessa forma, um problema de gestão estadual que está presente há vários anos sem uma perspectiva de solução.

## **1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- a) Identificar o perfil da dívida pública;
- b) Traçar a evolução histórica de endividamento após o acordo de refinanciamento com a União em 1998;
- c) Conhecer as ações e as formas de enfrentamento da dívida pública do ponto de vista das teorias e políticas econômicas adotadas pelos governadores, sejam elas contracionista, expansionista, keynesiana e liberal;
- d) Discorrer sobre as alternativas para enfrentamento do déficit público do RS;

## **2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

### **2.1 FUNÇÕES DO ESTADO**

Para falar em serviços que são prestados pelo estado, é necessário destacar as funções de governo (alocativa, distributiva e estabilizadora) que são abordadas na teoria clássica de estado e estão diretamente relacionadas ao tema de estudo, pois parte do ponto em que o estado executa dispêndios para assegurar o cumprimento dessas funções.

Primeiramente, temos que destacar a função alocativa onde é a atribuição do estado em fornecer bens e serviços não disponibilizados pelo mercado, ou seja, essa função aloca os recursos em obras que geram bem-estar social corrigindo as falhas de mercado. Logo após, vem a função distributiva que é a intervenção na economia visando a distribuição de renda e, por fim, temos a estabilizadora que é a criação de mecanismos de defesa para enfrentar crises como financeira, inflação alta e desemprego (Musgrave, 1980).

Ainda sobre as funções Giambiagi e Além (2011, p.10) destacam que:

função alocativa diz respeito ao fornecimento de bens públicos. A função distributiva, por sua vez, está associada a ajustes na distribuição de renda que permitam que a distribuição prevalecente seja aquela considerada justa pela sociedade. A função estabilizadora tem como objetivo o uso da política econômica visando a um alto nível de emprego, à estabilidade dos preços e à obtenção de uma/ taxa apropriada de crescimento econômico.

Essas funções explicadas acima, são originadas pelas falhas de mercado onde a associação de bens e serviços por um mercado livre não é eficiente, ou seja, quando não são contempladas as necessidades dos cidadãos, e por essa razão faz com que o estado tenha o dever de criar mecanismos para redistribuir a riqueza gerada pelo país, Riani (2002). Dessa forma, temos por exemplo a tributação conforme a renda da pessoa a qual se torna o principal fator de geração de recursos para arcar com as funções mencionadas anteriormente.

O poderio para a realização das funções do estado estão diretamente ligadas ao seu poder financeiro, pois para que se tenha o cumprimento de sua missão, que é a de promover o bem-estar do cidadão, é necessário ter um orçamento público antes da realização de qualquer ação, ou seja, antes da execução de serviços e políticas públicas caberá a existência de um planejamento detalhando os gastos e as receitas do ente.

As funções partem do princípio em que o estado tem o papel de cumprir na alocação de recursos, distribuição de renda e estabilização econômica. Sendo este, peça fundamental em ser participante na economia devido à incapacidade da iniciativa privada em alocar de forma correta os recursos. Com isso, o estado atua de modo a amenizar as externalidades, os participantes que possuem alto grau de influência sobre os preços e quantidade produzida, a assimetria de informação e os bens públicos.

Conclui-se que a não consecução do gerenciamento correto dos seus compromissos por parte do Estado, como a realização de dispêndios sem os seus devidos estudos, deixam as funções de governo comprometidas. E isso é verificado, principalmente, pela função estabilizadora, que dentro da teoria clássica do estado de Musgrave (1976) ela relaciona-se ao orçamento do Estado, onde este possui o objetivo de manter o pleno emprego através de gastos públicos com investimentos ou com a redução de impostos que faz com que se eleve a renda das pessoas e o consumo.

## **2.1 CONCEITO DE DÍVIDA PÚBLICA**

Os pilares deste trabalho são o endividamento do estado do RS, bem como as finanças públicas, que para Pereira (2003, p. 48), “é uma disciplina que procura explicar os fenômenos ligados à obtenção e ao dispêndio dos recursos necessários ao perfeito funcionamento dos serviços sobre a responsabilidade do Estado”.

A Secretaria Estadual da Fazenda (SEFAZ), órgão responsável pela administração da dívida administração financeira e administração orçamentária, define em seu sítio eletrônico que:

A dívida pública é um instrumento de política financeira e fiscal fundamental, utilizada por todos os estados modernos. Ela permite o financiamento do desenvolvimento econômico e social, antecipando poupança que de outra maneira só seria possível em longo período de tempo. Trata-se de compromissos assumidos pela administração direta do Estado, por meio de contrato ou de emissão de títulos, exigíveis no curto ou no longo prazo, com credores situados no país ou no exterior, decorrentes de empréstimos, financiamentos, parcelamentos e, inclusive, dívidas da administração indireta assumidas pelo Tesouro do Estado (SECRETARIA DA FAZENDA, 2021).

A dívida pública caracteriza-se como a realização de empréstimos contraídos em bancos públicos ou privados, no sistema financeiro interno ou externo, bem como em empresas, organizações nacionais e internacionais, pessoas físicas e outros governos. Sua classificação parte da origem da obtenção dos recursos, isto é, da localização dos seus credores e da moeda, sendo dívida interna quando se busca no próprio país ou dívida externa quando é feita de forma internacional.

As despesas públicas são um mecanismo dos governos em realizar a prestação de serviços à população, bem como a realização de investimentos que possibilitem o crescimento econômico e desenvolvimento do estado, se bem administrada e gerida, ela se torna algo benéfico para todos, uma vez que com o aquecimento da economia há um retorno através do aumento da arrecadação de impostos e satisfação do cidadão, cliente do estado.

Importante destacar também a definição de alguns pontos pertinentes que auxiliarão no melhor entendimento do objeto de estudo, que são a dívida consolidada, a mobiliária, a receita corrente líquida (RCL) e a receita líquida real (RLR):

Dívida consolidada é o montante total das obrigações financeiras assumidas na forma de contrato, leis e da realização de operações de crédito para amortização pelo prazo superior de doze meses. Ela é composta pela emissão de títulos públicos (dívida mobiliária); realização de financiamentos e empréstimos (dívida contratual); precatórios e operações de crédito amparadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para amortização em prazo superior a 12 meses. Conforme mostra o artigo 29 da LRF:

Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições: I - dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses [...] (BRASIL, Lei Complementar no 101 de 4 de maio de 2000).

A Dívida mobiliária dos Estados é o total dos títulos emitidos pelos tesouros desses entes da Federação. Por RCL entende-se que “é o somatório das receitas tributárias de um Governo, referentes a contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias e de serviços, deduzidos os valores das transferências constitucionais” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2004). Esses dois pontos se cruzam ao passo que os estados não poderão ultrapassar o limite de 200% de sua Receita Corrente Líquida com o montante da Dívida Consolidada. Por último, a RLR segundo O Relatório Anual da SEFAZ (2019, p.64) é a “Receita total, deduzidas as transferências constitucionais e legais aos municípios, as operações de crédito, anulações de restos a pagar, receitas de alienação de bens, de transferência de capital, de deduções para o FUNDEB e as da Gestão Plena da Saúde”.

## **2.2 O ENDIVIDAMENTO PÚBLICO**

A respeito do endividamento público muito se tem uma visão de que é algo negativo e prejudicial ao estado, no entanto, se bem gerenciado, é possível aumentar a promoção do bem-estar da sociedade e alavancar o funcionamento da economia. É importante destacar também, que ele garante níveis de equilíbrio entre investimento e serviços prestados pelo governo à sociedade, propiciando maior equidade entre gerações. As receitas e as despesas de um governo passam por ciclos e sofrem choques frequentes. Na falta de crédito público, estes teriam que ser substituídos por aumentos nos impostos ou em cortes excessivos de gastos, penalizando a geração atual (Carvalho, 2009).

O endividamento permite um atendimento a despesas emergenciais, como é o caso, atualmente, da pandemia de coronavírus, bem como as demais calamidades públicas e desastres naturais. Outra forma de se obter é com o intuito de almejar retornos no longo prazo com investimentos em infraestrutura. Tudo isso, deve ser proposto com muito cuidado e devem ser analisados os meios que serão pagos futuramente, ou seja, deve ser mantido um bom crédito através de melhores condições de financiamento, com menores custos e maiores prazos para pagamento. No caso do Estado, isso está muito atrelado à sua credibilidade, que é o seu *rating* (capacidade de pagamento) e à qualidade de gestão da dívida (Carvalho, 2009).

A capacidade de pagamento, o risco de calote e as garantias, são fatores que devem ser bem analisados de Estado para Estado, pois são levados em conta diversos fatores quando se destina um empréstimo. Visto isso, alguns países com economias mais desenvolvidas, apresentam porcentagens de relação dívida/produto interno bruto (PIB) bem superiores às nossas, um exemplo disso, é o caso da Itália, Irlanda, Bélgica e Japão, este último, segundo Caleiro (2015) conta com indicadores de relação dívida/PIB de 400%, ou seja, a dívida é quatro vezes maior que o tamanho da sua própria economia.

Mesmo esses países, citados anteriormente, apresentando números elevados de dívida, não quer dizer que eles possuem a pior situação financeira, pois depende muito mais da confiança do mercado em financiar o rolamento da dívida do que o seu próprio tamanho em si. E por esse motivo se o montante do RS não parar de aumentar, o efeito será um declínio da classificação de crédito para receber recursos, portanto com a capacidade em honrar a sua dívida diminuindo, a consequência será os investidores exigindo remunerações melhores, prejudicando a rolagem da dívida e também fazendo o cidadão sofrer com a má prestação de serviços públicos.

Destarte, conforme afirma Wheeler (2004) a estrutura da dívida é o fator mais importante e de maior preocupação e não somente o seu nível em si, pois a baixa qualidade do gerenciamento da dívida ampliava o risco do balanço patrimonial do governo. Isso é observado pela questão que os primeiros países a executarem financiamentos sem aperfeiçoamento de sua gestão de dívida, tais como Bélgica, Irlanda e Nova Zelândia, foram aqueles que mais tiveram problemas fiscais e alto nível de endividamento com relação ao produto interno bruto (PIB).

A principal fonte do aumento do endividamento é a dívida pública mobiliária, ela se caracteriza pelo financiamento do setor público por instituições financeiras, através da venda de títulos públicos emitidos pelo Tesouro Nacional. Como afirma Garselaz (2000, p. 08) “a maior parte dos investimentos realizados no estado tem sido financiada com recursos de terceiros, num processo de endividamento crescente, que finalmente acabou por esgotar-se”. Dessa forma, o governo cria obrigações comprometedoras no futuro, pois terá que pagar juros elevados para seus compradores, assim quando os títulos estão por vencer, o Tesouro Nacional acaba refinanciando a dívida, ou seja,

ele emite novos papéis, muitas vezes com taxas superiores aos antigos, abrindo espaço para a famosa rolagem de dívida, ocasionando mais dispêndios sem parar. Isso é, basicamente, a substituição de um título que está vencendo por um novo com vencimento posterior, o que acaba por jogar o pagamento dos juros para frente.

Para Garselaz (2000), a dívida do setor público é simplesmente a diferença entre os tributos arrecadados e os gastos efetuados. Se o volume de gastos for maior que o de receita, ocorrerá um déficit orçamentário. Esse déficit é um pré-requisito para criação da dívida pública, porém, não está sozinho, isso quer dizer que existem outros meios de financiamento, tais como venda de ativos, emissão de moeda, aumento da tributação e entre outros. Tudo isso, cabe ao administrador público decidir conforme o cenário político-econômico, quanto, quando e como irá buscar recursos para fazer frente aos gastos de seu governo.

MAGNUS (2016) afirma que a contração de dívida não gera apenas malefícios, pois no curto prazo surge como forma de expansão da economia, conforme passam os anos boa parte dos seus recursos investidos já não trazem mais benefícios, ou seja, o endividamento realizado não está mais mantendo a expansão e são necessários novos investimentos. Desse modo, a dívida no curto prazo serve como alavancagem e no longo prazo seu pagamento se torna despesa. Mantendo a relação Dívida/PIB estável, o papel do Estado não precisa diminuir, uma vez que este sendo intervencionista com sua dívida alcançando uma margem muito alta das receitas ocorre a necessidade de um Estado mínimo, pois restam poucos recursos para suprir as funções governamentais.

### **2.2.1 AS TEORIAS ECONÔMICAS NA VISÃO DA DÍVIDA PÚBLICA**

Este capítulo irá tratar as formas de gestão da dívida pública conforme as teorias econômicas, relacionando e identificando quais foram as utilizadas pelos governantes ao longo do tempo, além disso serão explicados os conceitos de sustentabilidade, solvência da dívida e as formas de financiar o déficit público.

Conforme Costa (2006) um item que é levado em conta se sua dívida é alta ou não, é a dívida em relação ao faturamento ou renda do país, este é medido pelo seu Produto Interno Bruto (PIB). Se a relação for baixa, o seu endividamento se torna sustentável.

A sustentabilidade também é medida pela adição da solvência - receitas correntes maiores que as despesas correntes e a liquidez - que parte do princípio que os seus ativos líquidos e a disponibilidade de financiamento pelo mercado são suficientes para honrar os seus pagamentos e rolagem do serviço da dívida. Para finalizar, temos a vulnerabilidade, que é o conjunto de questões econômicas e políticas que a nação sofre, ou seja, ela é a estabilidade do país, é o risco que a liquidez e a solvência sejam violadas. Esse conjunto de fatores foi o que aconteceu, por exemplo, no período

do regime militar, e o resultado foi estagnação econômica e crescimento de déficit fiscal, aumentando a relação dívida/PIB.

Na ocorrência do Estado ter um déficit orçamentário, quando o gasto superou a receita, o governo tem que financiar ou corrigir esse buraco de algum modo que por ocasião gera um *tradeoff*, ou seja, um efeito colateral negativo e para isso existem três fórmulas. 1) ele pode elevar a carga tributária, a qual diminui a atividade econômica, trazendo um efeito desestimulante e retrativo; 2) também pode emitir moeda, a qual aumenta a inflação; 3) ou por fim lançar títulos públicos no mercado, que por conseguinte elevam o estoque da dívida pública, em especial a mobiliária (Galle e Bertolli, 2004).

O quesito 1 foi utilizado pelo RS no ano de 2015, através da elevação do ICMS de 25% para 30%, nos produtos e serviços de energia elétrica, álcool, gasolina e telefonia fixa e móvel, além de elevar de 17 para 18% a alíquota básica de outros produtos. Tal medida foi justificada pelo então governador da época, José Ivo Sartori, como necessidade do estado em gerar receitas correntes para financiar o pagamento do salário do funcionalismo, o qual estava sendo parcelado. O efeito da adoção do aumento da carga tributária, apesar da crise econômica que o país passava, foi o PIB do RS encolhendo em 5,3% para o comércio e 3,9% na indústria logo no primeiro ano de execução da medida em 2016, mostrando dessa forma, um efeito desestimulante na economia com a elevação do preço.

Já o quesito 3 foi o escolhido como forma de financiar o déficit público no decorrer de todos os anos 1990 no RS, o resultado foi o lógico - aumento exponencial da dívida pública mobiliária. Isso só parou com o refinanciamento feito com a União em 1998, o qual extinguiu a emissão dos papéis.

Nessa época a emissão dos papéis intensificou o nível da dívida como jamais visto, a explicação para isso se dá no cenário em que o Brasil passava de recente criação do Plano Real, onde um de seus objetivos para diminuir a inflação era o de aumentar o percentual de recolhimentos compulsórios sobre os depósitos bancários. A consequência dessa medida foi uma queda na oferta de recursos pelo mercado e um aumento da taxa de juros reais (juros – inflação) para o carregamento e rolagem da dívida. Desse modo, a sua sustentabilidade ficou comprometida e a relação dívida/PIB alcançou o maior valor da história com 48,8% no ano 2000. Segundo Giambiagi e Além (2011) essa relação dívida/PIB é o principal fator que analisa o quanto estão comprometidas as finanças do ente, pois este dado mede a riqueza de um país frente as suas dívidas, pondo sua proporção alta como um fator para calote.

Sobre as teorias econômicas de Estado (keynesianismo e teoria clássica/neoclássica/liberalismo) elas se contrapõe na forma de condução da dívida pública. Para os liberalistas há duras críticas aos déficits orçamentários gerados por políticas “populistas”. Segundo os teóricos, esses déficits são financiados em última instância por emissão de moeda o que acaba por



consequente a inflações e desequilíbrios macroeconômicos. Eles apoiam a redução da carga tributária e que o Estado se retire de toda atividade que possa ser atendida pelo mercado privado. Por outro lado, a teoria keynesiana adota a intervenção estatal a fim de conduzir o Estado ao pleno emprego, ela defende a ideia de que o gasto público aumenta a demanda agregada que em curto prazo estimula a produção e o crescimento da economia, esse crescimento da produção irá aumentar a arrecadação de impostos e, portanto, irá suprimir o déficit efetuado anteriormente, Nkatani (2006).

Ainda segundo a teoria de Keynes, temos em sua defesa que a política fiscal adotada se transmite na economia por meio do multiplicador associado à função consumo, desse modo uma expansão fiscal caracterizada pela redução de impostos e aumento do gasto público, estimula a economia com o aumento dos gastos privados ao passo que uma contração fiscal gera redução do nível de atividade e consequente recessão econômica.

Para Albuquerque (2014) existem duas correntes de pensamento, a primeira a surgir defendia um estado capaz de atender apenas de executar os serviços básicos aos cidadãos, tais como segurança pública, defesa externa e distribuição da justiça. Posteriormente surge um modelo de gestão baseado no Estado do Bem-Estar Social, onde o governo tende a assegurar um padrão mínimo de qualidade prestada nos serviços à sociedade. Porém, a pouca capacidade dos governos em manter a consecução dessa filosofia de gestão estatal em virtude do excesso de gastos, relacionada às demandas de mais e de melhores serviços prestados à sociedade, além de insatisfação com a tributação imposta, cria uma crise financeira que impossibilita a permanência desse modelo.

Com base no que foi verificado sobre essas teorias, podemos traçar no histórico do RS que cada governador adotou como forma de gestão da política fiscal e econômica, contribuindo para entender como cada teoria impactou na evolução das finanças estaduais.

A Teoria Keynesiana foi a escolhida pelos governadores do RS nos anos 1970, pois eles utilizavam, assim como o governo federal, uma política expansionista de gasto público por meio de projetos de modernização e infraestrutura, a ideologia de desenvolvimento obteve sucesso no curto prazo com um crescimento do PIB que marcava em média 7% a cada ano, um patamar nunca visto em toda história do país. Só que a forma de gerir os investimentos trouxe sérios problemas aos seus sucessores que tiveram que assumir um rombo nas contas públicas, além de inflação e instabilidade econômica.

A mudança desse panorama veio em 1994 com o governador Antônio Britto Filho através de uma agenda de diminuição da máquina pública, reformas e privatizações, com o intuito de diminuir a dívida só RS. Este princípio parte da ideologia de estado mínimo, ou seja, o liberalismo de Adam Smith - com a sua “mão invisível” do mercado, onde o estado só tem que se preocupar com suas funções básicas, além de ter pouca despesa com pessoal, o que traz para o ente uma necessidade menor de arrecadar receitas corrente advinda de impostos.

Portanto, é importante distinguir as diferentes formas de gerir a dívida pública ao longo dos anos no RS, conforme as ideologias de cada partido político e as necessidades do período de gestão. Notamos um acentuado endividamento com governos populistas que resolveram realizar gastos públicos sem um devido planejamento. Como por exemplo no Brasil, se pegarmos a trajetória dos anos 1960 a 1980, onde houve planos de desenvolvimento que aumentaram a participação do estado na economia através da criação de empresas estatais. Já nos anos 2003 a 2010 com o governo Lula manteve-se o padrão de forte participação por meio de elevação simultânea da carga tributária e da relação despesa primária e PIB, o aumento do gasto público se mostrou concentrado em despesas correntes (despesas com pessoal e gastos de custeio) em detrimento das despesas de investimentos (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011). Por fim, há de ressaltar que nesses períodos desenvolvimentistas houve crescimento, no entanto foi com alto endividamento que provocou, posteriormente, sérias crises e recessões econômicas.

Atualmente o RS possui uma agenda com comprometimento e foco na solução das contas públicas, uma série de medidas de viés liberal foram adotadas, por meio de planos de privatização de estatais e diminuição da despesa com pessoal. O resultado já foi percebido em pouco tempo, principalmente, através dos indicadores de queda nos dispêndios previdenciários e na relação RCL/Dívida, ocasionando maiores recursos para financiar projetos.

### **2.3 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

Foi em meio a uma grave crise econômica, conhecido como Grande Depressão, que se debateu e idealizou um novo papel do estado, principalmente, como propulsor em realizar gasto público com o intuito de estimular a demanda efetiva a partir de frentes de trabalho, alavancado o consumo e gerando empregos. Com o tempo essa visão keynesiana foi perdendo espaço e a austeridade fiscal foi ganhando relevância através da criação de leis, estas necessárias para se ter um controle por parte dos administradores públicos.

Desse modo, temos a elaboração de um dos textos constitucionais mais importantes na fixação de gastos, que foi a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) instituída no ano de 2000. Esta lei complementar brasileira veio com os objetivos de controlar os gastos, aumentar a transparência e o planejamento na gestão fiscal. Sua criação foi impulsionada para combater os gestores que aumentavam os gastos em seu último mandato para conseguirem se reeleger, deixando uma má herança aos seus sucessores.

Não apenas isso, a LRF possui um conjunto de regras que colaboram para impor limites na dívida pública e objetiva o equilíbrio entre receitas e despesas. Segundo Nunes e Nunes (2002, p.325),

A solução estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal é consequência de um longo processo de evolução das instituições orçamentárias no Brasil, que gerou na sociedade a percepção de que o governante não deve, em média, gastar mais do que arrecada. Em 1998, quando a Lei começou a ser concebida, no entanto, o diagnóstico da situação brasileira indicava a presença de déficits imoderados e reiterados em todos os níveis de governo, historicamente financiados através de inflação, impostos, dívida e, mais recentemente, privatização. (NUNES; NUNES, 2002, p. 325).

Essa lei também foi criada com o intuito de diminuir o déficit público e teve muita influência pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), onde este exigia que seus países membros elaborassem regras de controle de gastos por meio da fixação dos limites de despesas. Não tão somente, haveria ações planejadas e transparentes com o dinheiro público que caberiam por conseguinte a diminuir o endividamento. Também teve influência da Constituição Federal de 1988 onde já dispunha a necessidade de criação de uma lei complementar que tratasse de finanças públicas, como mostra em seu artigo 163.

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;

II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;

III - concessão de garantias pelas entidades públicas;

IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;

V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta;

VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

VIII - sustentabilidade da dívida, especificando:

a) indicadores de sua apuração;

b) níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida;

c) trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação;

d) medidas de ajuste, suspensões e vedações;

e) planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida. Parágrafo único. A lei complementar de que trata o inciso VIII do caput deste artigo pode autorizar a aplicação das vedações previstas no art. 167-A desta Constituição (BRASIL, Lei Complementar no 101 de 4 de maio de 2000).

A LRF abrange todos os entes (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) e engloba questões orçamentárias que fazem parte da agenda de reformas do atual Governo do Estado, como no caso do controle de gastos com pessoal, onde são mostrados nos artigos 18 e 19 da referida lei:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

(BRASIL, Lei Complementar no 101 de 4 de maio de 2000).

Sendo assim, foram criados mecanismos de freio nas despesas com pessoal visto que este é um problema de longa data. O RS no ano de 2018 descumpriu essa meta juntamente com outros 6 estados, o resultado disso é uma série de punições e medidas para se reequilibrar, como o caso de proibição de nomeação de novos servidores, exceto em casos específicos.

No ano de 2016, o estado do Rio Grande do Sul mergulhado em uma crise fiscal, passou a adotar uma Lei de Responsabilidade Fiscal Estadual (LRF), e tem como principais fatores divergentes da LRF, a necessidade de comprovar as receitas para poder aumentar as despesas e também limitar os gastos com pessoal à inflação e ao aumento da receita. A LRF aplica medidas complementares a lei federal e propõe normas de equilíbrio fiscal e regras para o custeio de todos os poderes. Essa proposta parte da mentalidade de fazer com que a receita cresça mais que a despesa, ocasionando a retomada de investimentos a longo prazo.

Por fim, temos a conclusão de que a LRF trouxe pontos positivos para o RS, pois foi importante instrumento que garantiu maior transparência e controle de gastos com pessoal e da dívida do Estado, porém também deixou impactos negativos, uma vez que sua fixação de limites alinhada aos gastos com o pagamento da dívida à União, impossibilitou a contratação de servidores condizentes com a necessidade dos órgãos da Administração Pública. Além disso, houve certa dificuldade na contratação de empréstimos que atendessem os investimentos necessários às demandas da sociedade.

### **3. METODOLOGIA**

Para a elaboração deste trabalho foi utilizada a pesquisa bibliográfica em artigos, livros e trabalhos acadêmicos que abordassem o tema finanças públicas. Desse modo, foram feitas investigações bibliográficas, as quais “sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto” (MARCONI; LAKATOS, 1999, p. 73).

O trabalho teve caráter exploratório/descritivo, em que foi realizada uma análise teórica sobre a dívida pública e as ferramentas que o governo do estado do Rio Grande do Sul já utilizou e vem utilizando para solucionar o problema. Também foi descrito o processo histórico que levou a esse endividamento através da utilização de mecanismos de financiamentos mal planejados.

No que se refere à legislação, o trabalho contém leis que foram criadas com a finalidade de reduzir e controlar os gastos públicos, bem como contratos de financiamento e refinanciamento firmados entre a União e os Estados. Os exemplos mais clássicos são a Lei de Responsabilidade Fiscal e os Programas de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados.

Os pilares de estudo são as finanças públicas e o endividamento do estado do RS e as informações desses indicadores serão buscadas em portais de grande reputação, tais como o GaúchaZH e a Secretaria da Fazenda do RS, e a sua investigação mais aprofundada será realizada por meio de livros e trabalhos acadêmicos já finalizados e que são referências no assunto, tais como dissertações e monografias.

Por fim, sobre a abordagem do problema, serão analisados documentos coletados na base de dados do Tesouro do Estado na medida em que se verificará os indicadores e o comportamento de endividamento público do Estado, caracterizando um tipo de pesquisa de modo quantitativa e qualitativa (FLICK, 2010).

### **4. DESCRIÇÃO E ANÁLISE DE DADOS**

O perfil da dívida fundada ou consolidada atual, que foi verificada no último Relatório Anual da Dívida Pública Estadual - elaborado no ano de 2020, mostra a predominância do valor concentrado no contrato firmado em 1998 com base na Lei 9496/97, onde a União assumiu a dívida pública mobiliária do Estado e os financiamentos contraídos na Caixa Econômica Federal. Sendo assim, ela apresenta uma composição de quase 90% de dívida interna e um valor bem baixo de dívida externa advinda por meio de contratos de empréstimos junto ao Banco Mundial. Mostrando uma mudança

das características do século passado onde era em sua maioria dívida externa e mobiliária. Como mostra a quadro 1.

**Quadro 1. Dívida Fundada da Administração Direta do Estado - 2018-2020 (R\$ mil)**

Discriminação	2018	%	2019	%	2020	%
Lei 9.496/97 e PROES – LC 156	63.005.779	86,0	66.914.864	86,6	69.063.610	84,9
Lei 8.727/93	79.797	0,1	52.277	0,1	28.598	0,0
BNDES	784.649	1,1	735.867	1,0	723.045	0,9
PROREDES	661.254	0,9	606.203	0,8	585.944	0,7
Banco do Brasil e CEF	681.589	0,9	685.120	0,9	684.663	0,8
Parcelamentos INSS e PASEP	249.638	0,3	214.140	0,3	171.586	0,2
Outras	20.171	0,0	-	0,0	-	0,0
<b>TOTAL DÍVIDA INTERNA</b>	<b>64.823.493</b>	<b>88,4</b>	<b>68.602.268</b>	<b>88,8</b>	<b>70.671.503</b>	<b>86,9</b>
Banco Mundial-BIRD	6.553.199	8,9	6.702.158	8,7	8.351.149	10,3
Reestruturação Dívida	3.707.763	5,1	3.661.696	4,7	4.439.941	5,5
PROREDES	1.763.492	2,4	1.914.123	2,5	2.461.952	3,0
PROCONFIS II	1.084.944	1,5	1.126.339	1,5	1.449.256	1,8
Banco Interamericano-BID	1.915.383	2,6	1.922.358	2,5	2.308.286	2,8
<b>TOTAL DÍVIDA EXTERNA</b>	<b>8.468.582</b>	<b>11,6</b>	<b>8.624.516</b>	<b>11,2</b>	<b>10.659.435</b>	<b>13,1</b>
<b>TOTAL GERAL DA DÍVIDA</b>	<b>73.292.075</b>	<b>100,0</b>	<b>77.226.784</b>	<b>100,0</b>	<b>81.330.938</b>	<b>100,0</b>

FONTES: Balanço Geral do Estado e Sistema da Dívida Pública (SDP). OBS: Não inclui a dívida de Precatórios Judiciais e de parcelamentos de autarquias e fundações.

A evolução do contrato segundo Lei 9.496/97 foi constatada no decorrer dos anos, no entanto com uma velocidade menor, enquanto que ela subiu cerca de 6,2% de 2019 em relação a 2018 no ano de 2020 em comparação a 2019 o acréscimo foi de 3,2%.

Os outros contratos são referentes à dívida externa gaúcha, os quais são firmados com o Banco Mundial, PROREDES (Programa de Apoio à Retomada do Desenvolvimento Econômico e Social), PROCONFIS II (Programa de Consolidação do Equilíbrio Fiscal para o Desenvolvimento do Estado) e Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID – PROFISCO (Projeto de Fortalecimento da Gestão Fiscal do Estado).

Dentre as operações de crédito externas temos o PROREDES como uma das mais relevantes, ele é um instrumento de financiamento que tem por objetivo estimular o desenvolvimento do RS por meio da elaboração de políticas públicas voltadas para modernização da gestão pública, incluindo a gestão ambiental, o setor privado e a inovação tecnológica, a qualificação do ensino público e a melhoria nos transportes. Portanto, ele é importante para incentivar o crescimento do Estado, uma

vez que contempla uma gama diversificada de projetos de investimentos com os quais a sociedade gaúcha irá ter benefícios.

#### 4.1 COMPOSIÇÃO DA DÍVIDA E COEFICIENTE DE ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA

Na tabela a seguir são mostrados os percentuais de cada indexador que compõe a dívida gaúcha. A necessidade de mudança da forma de correção da dívida do RS com União se concretizou em 2014, por meio da Lei Complementar 148/14. Essa lei tratou de alterar os encargos da dívida dos Estados amparadas na Lei 9.496/97, constituindo de um juros fixo de 4% ao ano mais o valor do IPCA, ficando o somatório de ambos limitado à taxa referencial SELIC. Portanto, o Coeficiente de Atualização Monetária (CAM) foi o que substituiu o indexador do acordo de 1998, que era o IGP-DI + 6%.

**Tabela 1. Composição da Dívida do Estado por Indexador – 2017 – 2019**

	2017	%	2018	%	2019	%
Coefficiente de Atualização Monetária (CAM)	58.572.792	86,6	63.005.779	86,0	66.914.864	86,6
Varição Cambial	7.229.079	10,7	8.468.582	11,5	8.624.516	11,2
Taxa de Juros de Longo Prazo – URTJLP	1.536.084	2,3	1.478.150	2,0	1.420.970	1,8
Outros	321.887	0,5	339.564	0,5	266.434	0,3
T O T A L	67.659.842	100	73.292.075	100	77.226.784	100

A participação da dívida indexada à variação cambial, que decorre dos contratos de financiamentos externos, encerrou o ano com um percentual de 11,2% em relação ao total, apresentando leve declínio em relação ao observado em 2018. Já as dívidas indexadas pela TJLP – Taxa de Juros de Longo Prazo – são constituídas pelos empréstimos junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e ao Banco do Brasil, tendo experimentado diminuição na composição da dívida estadual em relação a 2018, caindo para 1,8% do total.

FONTE: Relatório Anual da Dívida Pública Estadual 2019

A seguir é mostrada a tabela que calcula o CAM desde a sua adesão em 2013, importante ressaltar que esse índice é o que dita o ritmo da dívida pública estadual, uma vez que concentra um montante de quase 90% dos contratos de empréstimo. Nota-se que em 2020 (quadro 2) o índice foi negativo e, portanto, a dívida refinanciada com a União teve, devido ao efeito de correção monetária negativa, uma redução calculada em R\$ 479 milhões.

#### Quadro 2- Coeficiente de Atualização Monetária 2013-2020

Ano	CAM (%)	Ano	CAM (%)
2013	3,3401	2017	4,6845
2014	6,2509	2018	4,3990
2015	8,3881	2019	2,0469
2016	9,6154	2020	-0,8292

FONTE: Relatório Anual 2020

Após a demonstração do indicador, foi calculada a variação da dívida em relação ao ano anterior e os valores incidentes do CAM em relação ao aumento nominal da dívida, resultando em percentuais de crescimento real. Com isso, é possível verificar uma queda real em 2017 e uma evolução constante ao longo dos últimos 3 anos e isso é calculado em valores % no quadro 3.

Também foi analisado o indexador IGP-DI, sendo que este era o vigente antes da Lei Complementar 148/14. Percebe-se que o IGP-DI é um índice muito volátil apresentando discrepâncias enormes, pois enquanto que em 2017 foi de -0,42%, em 2020 ele alcançou 23,08% – em razão da disparada do dólar. Isso ressalta a importância da mudança do indexador da dívida referente ao contrato da Lei 9496/97, uma vez que torna o seu indexador mais estável e mais fácil de controlar a dívida.

**Quadro 3 – Indexador da dívida (CAM) x Variação do montante da dívida acumulada**

em %

ANO	2017	2018	2019	2020
CAM	4,6845	4,3990	2,0469	-0,8292
Aumento da dívida em relação ao ano anterior	1,96	7,03	5,84	3,11
Crescimento real	- 2,72	2,63	3,80	2,28
IGP-DI	-0,42	7,10	7,70	23,08

FONTE: elaborado pelo próprio autor

Importante frisar que isso é referente a uma parte da dívida pública estadual e não a sua totalidade, ainda que represente um considerado percentual de quase 90% do total do endividamento do Estado.

Essa análise é feita em um curto prazo muito recente, se fomos estudar o período sucessor da renegociação de 1988, é possível alegar que houve estabilidade no crescimento real até o final da



década passada, no entanto nos anos 2010-2019 ocorreu um aumento expressivo, segundo dados do Relatório Anual 2020.

## 4.2 TRAJETÓRIA DE ENDIVIDAMENTO DO RS

O comportamento do processo de endividamento do Estado possui seu marco ou divisor de tempo no ano de 1976, que segundo LANG (2011, p.20) a partir daí “começa, então, o período de explosão do nível e endividamento, ocasionando um acentuado desequilíbrio financeiro”. Antes dessa época, a dívida estadual era bastante tranquila e controlável com a receita proveniente dos impostos batendo sempre em mesmo patamar com o saldo da dívida pública, porém a dívida gaúcha era mais elevada em relação aos outros Estados, visto que a década de 1960 foi marcada por investimentos em infraestrutura em todo país, e o RS os financiou por conta própria enquanto que outros estados, em especial os da região sudeste, receberam recursos da União (BANDEIRA; RODRÍGUEZ, 2014).

Um motivo para termos esse aumento expressivo de dívida é a reforma tributária de 1967, que abalou as receitas com a desoneração do ICM, principal fonte de receita do Estado, e fez com que o RS tivesse que fazer operações de crédito para suprir suas necessidades, estas saltaram de 3% no início dos anos 70 para mais de 18% em 1979, outro fator de aumento foi a facilidade de contrair empréstimos externos, o RS mergulhou fundo e teve um aumento substancial de endividamento, dado que a dívida externa elevou-se 1.736% nos anos 1970. Como explica Moura Neto (1994, p.184) em uma das políticas do governo militar na gestão do déficit público:

Com o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) do governo militar de Castelo Branco, implementou-se uma série de reformas no sistema financeiro, que visavam impulsionar a formação de poupanças e o financiamento “não inflacionário” do déficit público, através da colocação de títulos junto ao público e a instituições financeiras.

O final dos anos 70 e início dos anos 80 foi marcado por fatores externos negativos ao país, houve a crise do petróleo e com isso trouxe taxas de juros internacionais extremamente altas e desvalorização cambial. Como as dívidas tanto do RS como da União foram contratadas em sua maioria no mercado externo, houve necessidade de fazer um resgate antecipado de papéis, já que os juros estavam muito altos, isso ocasionou amortizações de 37% do montante da dívida no ano de 1979. Portanto, em 1980 teve uma curta reversão do comportamento ascendente da dívida pública, sendo interrompido logo no ano seguinte, iniciando um período de acelerado endividamento que só parou no ano de 1990.

O período de 1981 a 1990 foi marcado por desequilíbrios da economia brasileira e estadual, com diminuição de receitas e recessão, logicamente isso dificultou a gestão da dívida, para piorar ainda mais, o governo militar afrouxou o controle de gastos estaduais e deu maior liberdade na política de crédito aos Estados, autorizando a emissão de títulos estaduais e empréstimos junto a instituições financeiras federais e com isso, os Estados expandiram fortemente os seus gastos. Logo de início, o RS elevou em 16% suas despesas, através de dívidas internas e contratos assumidos com bancos federais por meio da venda de títulos públicos, visto isso esse período ficou marcado pela internalização da dívida externa.

Por fim, durante a chamada “década perdida”, nos anos 1980, houve um determinante fator para o a dívida pública do RS, que foi a alta taxa inflacionária, sendo que esta era o indexador pós-fixado utilizado para corrigir a dívida mobiliária paga pelo Estado aos compradores de títulos públicos. Além disso, os compradores podiam barganhar por boas taxas já que existia concorrência do Governo Federal que também precisava tomar emprestado recursos. Dessa forma, iniciou-se uma forte rolagem da dívida, onde o Estado não contraía mais empréstimos para realizar investimentos, mas sim para ser instrumento de financiamento do déficit público com o pagamento dos juros altos gerados da própria dívida (SILVESTRIN, 2016).

A partir dos anos 1990 o que se viu foi um verdadeiro afundamento financeiro do Estado, em virtude do início das dificuldades na rolagem de títulos estaduais, agora não mais feitas pelo Banco do Brasil, como consequência teve uma perda de credibilidade no mercado privado e com isso foi necessário pagar taxas expressivamente altas para rolar a dívida. Além do mais o RS começou a parcelar os salários do funcionalismo e não honrou compromissos com os seus fornecedores. Várias foram as tentativas para se readequar ao equilíbrio fiscal, tais como o corte de despesas, o combate à sonegação e a busca de uma solução para o enorme peso do serviço da dívida, mas mesmo assim houve desequilíbrios no orçamento do Estado (LANG, 2011). Por fim, essa década gerou um enorme ônus para as gerações futuras, uma vez que em 1998 o RS selou um acordo com a União para refinanciamento de sua dívida, o qual seria pago em 30 anos.

Portanto, em meados do século passado temos o início do comprometimento das finanças do Estado, através da Reforma Tributária de 1967, onde segundo Garselaz (2000) ela retirou uma parcela significativa da receita do Estado advinda do ICM provocando déficits fiscais sistemáticos. Além disso, essa reforma tirou a autonomia dos Estados por meio da concentração do poder tributário nas mãos da União e extinção das taxas vinculadas do ICM, dessa forma o Estado viu sua arrecadação diminuir. Segundo Kops (2004) o percentual de impostos em relação ao serviço da dívida era de 2,99% em 1966, já em 1969 esse número saltou para 7,69%. A Reforma Tributária de 1967 foi, portanto, a abertura para que nos anos posteriores fosse dado o grande passo para o crescimento da dívida, com o governo militar dando liberdades e incentivando gastos estaduais por meio da emissão

de títulos da dívida, ali estava criada a combinação perfeita de elevados gastos com queda na arrecadação. Por fim, com o sufocamento do RS, temos o acordo realizado em 1998 que será visto em momento posterior.

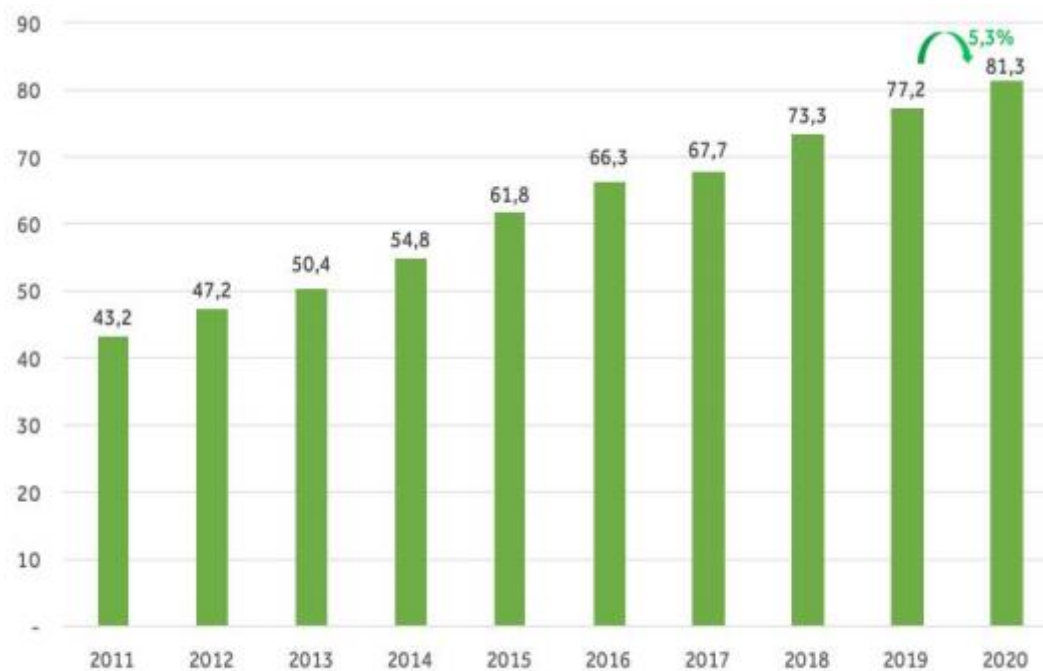
#### **4.2.1 A REALIDADE ATUAL**

Um fator considerável que recentemente interferiu na gestão da dívida é a crise econômica que começou no ano de 2014, essa grave crise leva a união e os estados a diminuir significativamente as suas arrecadações, principalmente através do recolhimento de tributos de empresas e outros setores industriais, já que o consumo da população é baixo e conseqüentemente a produção também, por esse fator, certamente, a pandemia de coronavírus também irá interferir no agravamento da dívida. Com isso, essa baixa arrecadação reflete nas contas públicas e essas comprometem os serviços públicos que ficam prejudicados, diminuindo a sua qualidade.

Desse modo, torna-se muito preocupante a pandemia de coronavírus para as contas públicas, porque com o fechamento de estabelecimentos comerciais e o aumento de desemprego, contribui para um ciclo de constante estagnação da economia e a consequência disso é a diminuição da arrecadação de impostos, principalmente o ICMS. Esse é mais um fator que gera apreensão nos prefeitos e governadores que terão que fazer ajustes em setores que não tem vinculação constitucional e que podem sofrer alterações sem prejudicar o seu atendimento. Vale destacar um dado trazido por Jeferson Bittencourt - secretário do Tesouro Nacional, informando que o custo de rolagem mensal da dívida nacional está entre R\$ 140 bilhões e R\$ 150 bilhões e antes da pandemia, era de R\$ 80 bilhões a R\$ 90 bilhões, portanto, quase dobrou.

No gráfico a seguir são mostrados os valores antes da pandemia e o atual (2020), em uma trajetória crescente que se intensificou com a crise provocada pelo coronavírus, onde a dívida fundada cresceu 5,3% de 2020 em relação ao ano de 2019.

**Gráfico 1 - EVOLUÇÃO DO SALDO DA DÍVIDA FUNDADA DO RS – 2012-2020**



Observação: não inclui a dívida de Precatórios Judiciais e de parcelamentos de autarquias e fundações.

FONTE: Relatório da Dívida Pública 2021.

É importante destacarmos no cenário atual como andam os números da razão estabelecida pela resolução nº 40/01 do Senado Federal em consonância com a LRF, a qual estipula que a razão entre a Dívida Consolidada Líquida (DCL) em relação à Receita Corrente Líquida (RCL) não pode corresponder a 2 vezes ou 200%. Após a sua vigência, a cada ano a razão deveria ser diminuída, foi o que aconteceu na maioria dos exercícios financeiros até o ano de 2015, onde teve um grande aumento como demonstra o gráfico 2, esse aumento foi tão expressivo que o RS passou a ter a maior razão DCL/RCL dos estados. Desse modo, o RS está impedido de realizar qualquer operação de crédito interna ou externa, uma vez que a LRF estabelece esse dispositivo em caso de descumprimento da medida.

**Gráfico 2 - Relação DCL/RCL e Limite da RSF 40-2001-2002-2020**



FONTE: Relatório Anual 2020.

Dessa forma, com base nos dados apresentados, o estado encontra-se em uma situação de endividamento público altamente complexo, praticamente incontornável e sem perspectiva de melhora no curto e médio prazo. Ficando a necessidade de construção de um chão com duras medidas para obter uma melhor situação no longo prazo.

#### 4.2.2 O ÚLTIMO EXERCÍCIO FINANCEIRO (2020) E OS REFLEXOS DA PANDEMIA

O ano de 2020 foi marcado pela pandemia de coronavírus e os seus impactos afetaram diretamente a atividade econômica e as finanças gaúchas. Desse modo, as restrições impostas pelo motivo de conter a propagação do vírus através do distanciamento social contraíram o PIB gaúcho em 7%. As receitas de arrecadação de impostos sofreram uma queda entre abril e julho de 2020, no entanto em agosto inicia-se uma fase de recuperação que reverteu parcialmente o resultado anual.

Segundo dados do Relatório Anual da Dívida Pública (2020), no ano de 2020 o RS totalizou R\$ 47,1 bilhões de receita total efetiva, representando um crescimento nominal de 5,8% em relação à 2019 e superando a variação do IPCA, o qual foi de 4,52%. Já a despesa foi de R\$ 47,8 bilhões o que corresponde uma irrisória elevação de 0,3% em relação a 2019. Portanto, o resultado orçamentário ficou registrado em um déficit na casa dos R\$ 771 milhões, bastante menor que o de 2019, onde foi R\$ 3,2 bilhões. Cabe destacar que esse resultado conta as despesas devidas e não pagas do serviço da dívida com a União pela liminar do STF que suspende o pagamento do RS. Se forem desconsideradas essas despesas que não foram pagas, o RS acumulou resultado orçamentário positivo de R\$ 2,7 bilhões.

No que tange as receitas tributárias, pelo motivo da estagnação da arrecadação, a União destinou uma receita de R\$ 2,3 bilhões para atenuar a queda e usar no enfrentamento da pandemia. Um outro fator positivo para o RS foi o resultado das despesas de pessoal que tiveram uma queda de 2,2% em 2020, revertendo a trajetória de crescimento real em virtude das reformas administrativas e previdenciárias ocorridas em 2019.

Ainda sob os reflexos da pandemia, a arrecadação tributária do RS em 2021 teve um resultado satisfatório. Pois o ICMS – principal imposto estadual, registrou um salto em sua arrecadação entre os meses de janeiro a agosto de 2021. O somatório dos meses foi de 32,4% em relação à 2020, a alta se deve a fatores como aumento do IPCA, bom desempenho do agronegócio e melhorias na administração tributária estadual, além da recuperação de setores econômicos. Apesar da comparação ser em relação ao início de 2020, onde foi um ano bastante sabático, tem que destacar que foi acima da média nacional e merece ser celebrado, uma vez que trará certo alívio aos cofres públicos.

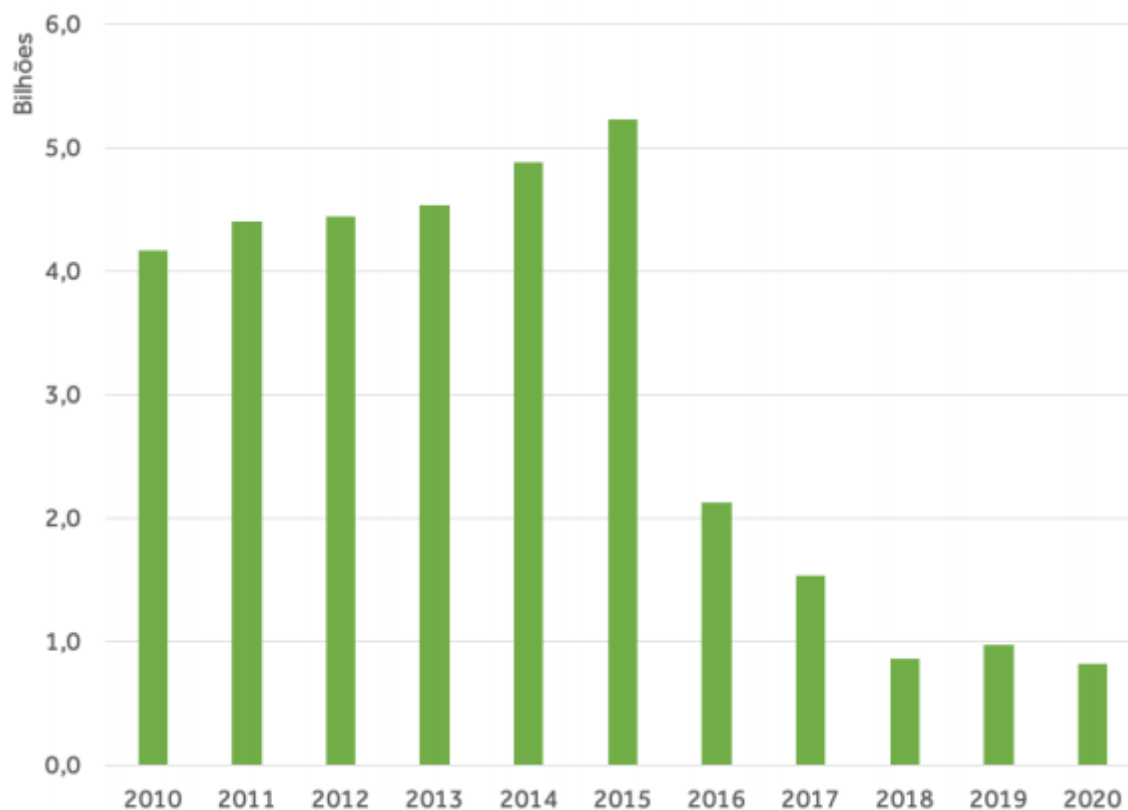
### **4.3 SUSPENSÃO DO PAGAMENTO À UNIÃO**

No dia 02 de agosto de 2017, o Estado conseguiu uma importante vitória em Brasília, pois o Supremo Tribunal Federal (STF) autorizou a suspensão do pagamento das parcelas mensais da dívida com a União. Além do mais, há o impedimento de qualquer sanção, como por exemplo, o bloqueio de contas ou retenção de valores.

Essa decisão foi tomada com base na crise financeira que o RS vem sofrendo e pelo risco de comprometimento da prestação dos serviços públicos essenciais. Tal medida tem caráter provisório, ou seja, a qualquer momento pode ser derrubada. No entanto, caso o RS consiga aderir ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF) terá assegurado a continuidade da referida suspensão, pois o RRF prevê carência de três anos no pagamento da dívida com a União aos Estados que ingressarem no programa.

O gráfico a seguir demonstra os efeitos causados com essa interrupção dos pagamentos devidos ao governo federal. Percebe-se uma acentuada queda dos serviços da dívida pública, os quais são compreendidos pelos pagamentos de juros, amortizações e comissões sobre os empréstimos tomados junto a entes credores e agentes financeiros.

**Gráfico 3 – Serviço da Dívida Pública 2010-2020**



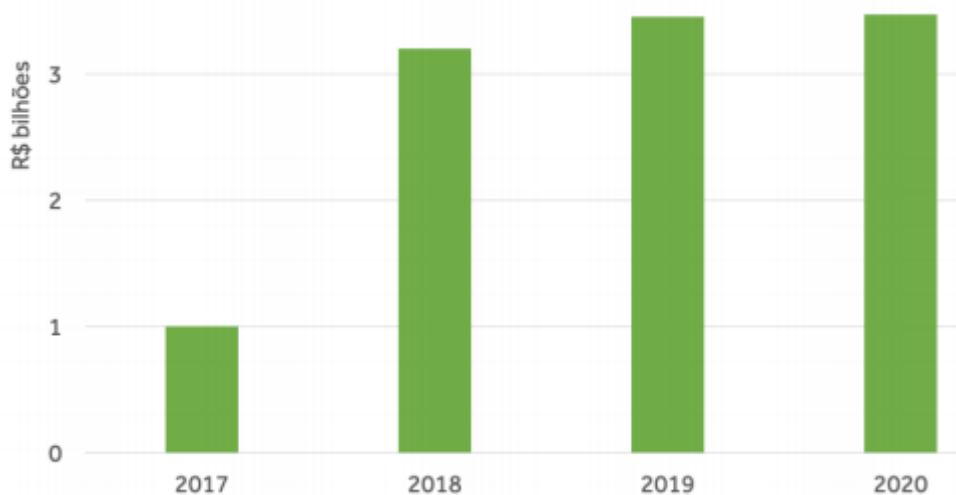
Observação: valores deflacionados a preços médios de 2020

FONTE: Relatório Anual 2020

Os montantes de cada ano são demonstrado no gráfico a seguir, no último ano os pagamentos suspensos somaram a quantia de R\$ 3,5 bilhões, número parecido com o de 2019 e 2018, o ano de 2017 foi o de início efetivo da suspensão e entrou em vigor pela metade do ano, por isso o valor mais baixo. A economia mensal gira em torno de R\$ 228 milhões, o que ajuda a bancar o pagamento do funcionalismo e equivale ao valor de transferência mensal de duodécimo aos demais poderes.

O valor de todas os anos somados chega aos R\$ 11 bilhões e ajudou a impedir o colapso das contas do RS, ainda que contribua para aumentar o seu passivo total.

**GRÁFICO 4 - PAGAMENTOS SUSPENSOS LIMINAR STF - VALORES ANUAIS**



Relatório  
Dívida

FONTE:  
Anual da  
Pública 2021

#### 4.4. A RENEGOCIAÇÃO DAS DÍVIDAS ESTADUAIS

A partir deste item serão abordadas as renegociações feitas do RS com a União de forma a mostrar os fatos que culminaram com o acordo de 1998, bem como as tentativas atuais para adesão do Estado ao RRF. Identificando as características de cada uma das duas renegociações.

#### 4.5 PERÍODO ANTECEDENTE À RENEGOCIAÇÃO

No início dos anos 1990 a dívida mobiliária do RS era tão insustentável que seus títulos públicos eram negociados diariamente, dando altos ganhos aos investidores privados, uma vez que os juros eram maiores que os pagos para financiar a dívida da União. A razão para tal fato era o maior risco de calote por parte do Estado.

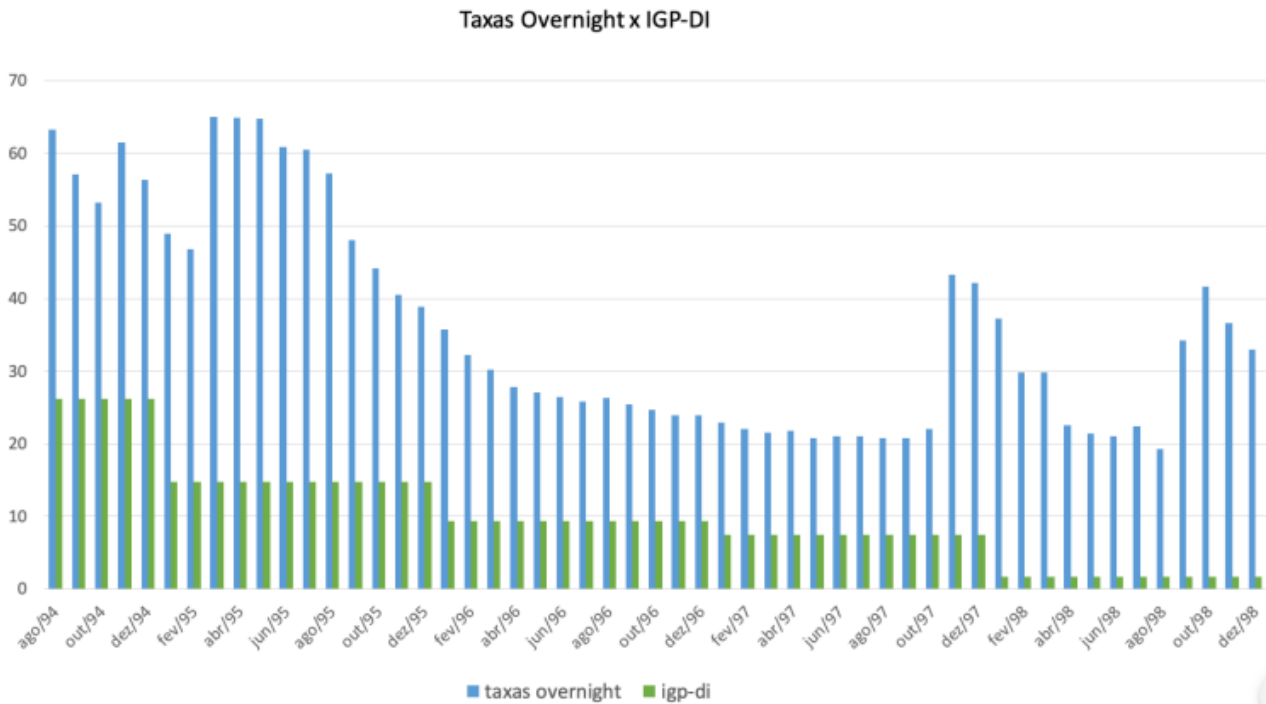
Tais títulos eram comprados em um dia e a promessa de pagamento se fazia na data seguinte em uma transação conhecida como “overnight”. A situação teve um agravante com o Plano Real, pois houve estabilização da inflação vinda através do aumento dos recolhimentos compulsórios sobre os depósitos bancários feitos pelo Banco Central e isso provocou falta de liquidez no mercado, consequentemente a taxa de juros “overnight” aumentou em muito o custo de carregamento dos títulos.

O crescente e o já alto nível de rolagem feito para substituir os títulos vencidos combinado com a elevada taxa de refinanciamento impuseram uma trajetória explosiva da dívida pública estadual. A seguir no gráfico 5 são demonstradas as taxas mensais do “overnight” (em % ao ano) no período de agosto de 1994 a dezembro de 1998, e de modo comparativo as taxas de inflação medidas



pelo IGP-DI. Podemos perceber que as taxas “over” no período se sobrepuseram em muito a inflação. Essa exorbitante diferença significa que os juros reais, e consequentemente o custo real da dívida, estiveram altos no período.

**Gráfico 5 - TAXAS OVERNIGHT E IGP-DI - AGO/94 A DEZ/98**



FONTE: Relatório Anual da Dívida Pública Estadual 2019

Segundo o relatório da SEFAZ, neste mesmo intervalo de tempo entre 1994 e 1998 a dívida apresentou crescimento real de mais de 100%, passando de R\$ 27 bilhões em 1994 para R\$ 60 bilhões em 1998. Com isso, o referido problema de descontrole financeiro foi o estopim para a necessidade de realização do acordo que iremos analisar na sequência.

#### 4.6 O ACORDO DE 1998

No ano de 1998, iniciou-se um processo de renegociação das dívidas estaduais com a União, mais comumente chamado de Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira (PRFF), instituído pela Lei Federal 9.496/97. O RS firmou a parceria num acordo em que a União assumiria o papel de principal credor do Estado, e este comprometeu-se em contrapartida a: 1 - controlar os gastos e equilibrar as contas públicas; 2 - deixar de emitir qualquer de título de dívida pública. 3 - vincular o

pagamento das parcelas devidas ao limite máximo de 13,0% das receitas correntes líquidas (RCL). Sem contar a promessa que o RS fez em realizar uma reforma estrutural e patrimonial, a consequência disso para FERRARI (2018) foi que o Estado privatizou e extinguiu empresas públicas, delegou serviços públicos à iniciativa privada, tais como os pedágios, aumentou impostos, demitiu servidores, iniciou um controle de gastos com pessoal e cortou gastos em custeio e em investimentos.

Apesar desse acordo ser considerado por muitos benéfico e comemorado na época através de dezenas de manchetes positivas falando que seria a solução para o problema financeiro do Estado, hoje em dia o que se vê é o contrário, uma vez que a relação dívida pública/PIB gaúcho só continuou em uma escala crescente e o seu custo de rolagem comprometeu a destinação dos recursos aos serviços públicos essenciais como segurança pública, saúde e educação. Com isso, heis a questão pertinente - como algo que seria tão vantajoso acabou virando em dor de cabeça? A resposta é encontrada no indexador de financiamento feito através do índice IGP-DI, que subiu muito além do esperado e fez com que o passivo se multiplicasse, além dele havia taxa fixa com juros de 6% ao ano. A alta do índice ocorreu devido à variação da taxa de câmbio, essa flutuação e a volatilidade cambial, principalmente em sua desvalorização, acabaram tendo impacto sobre o IGP-DI e conseqüentemente na correção da dívida pública do RS.

Para SILVESTREIN (2016) o acordo deveria ser revisto e as correções deveriam ser retificadas de forma retroagida pelo índice IPCA, ou seja, os valores passariam por cálculos e acabaria ocorrendo uma melhora nas contas do Estado. Além disso, deve-se reduzir o percentual dos juros pactuado e alongar o prazo de pagamento.

Segundo FERRARI (2018) era previsto uma série de justificativas para efetuar o acordo entre as partes que eram a melhora nos serviços públicos prestados, geração de superávits primários, sustentabilidade de longo prazo da dívida, e execução pelo estado de um programa de reformas, com privatizações, concessões de serviços públicos e redução de despesas com pessoal, além é claro de alongar o pagamento do montante da dívida em 360 parcelas (30 anos), dando um alívio para as contas do Estado.

Ainda conforme o contrato, em caso de inadimplência o RS transferiria à União as receitas provenientes de tributos, tais como o IPVA e ICMS. Outro ponto de contrapartida era o programa de desestatização por meio de privatizações, municipalização e concessão de serviços públicos. Dessa forma, o primeiro conjunto de ações foi a privatização de parte da Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE) e Companhia Rio-Grandense de Telecomunicações (CRT), além disso ocorreram a extinção da Companhia Intermunicipal de Estradas Alimentadoras do Rio Grande do Sul (CINTEA), a liquidação da Companhia Habitação do Estado do Rio Grande do Sul (COHAB) e Companhia Rio-grandense de Laticínios e Correlatos (CORLAC) e a reestruturação de demais empresas públicas. Por

último, o programa previa um teto de despesas com investimento em relação à receita líquida real (RLR).

Um fator benéfico verificado através desse acordo é o fato de que na década de 1970 houve um aumento expressivo da dívida mobiliária, que é basicamente uma rolagem da dívida já consolidada feita por meio da injeção de papéis conhecidas como Letras do Tesouro do Estado (LTE), as quais são vendidas no mercado privado. Esse mecanismo é uma forma de contrair empréstimo, com uma operação de crédito para cobrir os encargos gerados pela própria dívida. A renegociação de 1998 mudou esse panorama pondo fim a rolagem que se esgotou no ano de 2008 com o vencimento das últimas LTE, o que se tornou benéfico ao longo dos anos, pois a taxa básica de juros, SELIC, foi alta.

Com base no que foi estudado, conclui-se que o acordo feito em 1998 não foi positivo para o RS, um dos motivos é que este ficou sem autonomia financeira e administrativa sendo encarregado de cumprir metas, e obrigado a fazer planos de ajustes fiscais, tais como a privatização de estatais e corte nos investimentos públicos, mas o principal fato é o indexador do acordo, que pela questão das mudanças macroeconômicas, deveria ser modificado logo nos primeiros anos pós-renegociação por um índice mais seguro e menos volátil, como é o caso do IPCA, para se ter ideia o IGP-DI aumentou 153,1% e o IPCA 118,41% nos 15 primeiros anos pós-acordo. Aliás foi um erro claro deixar um indexador que é suscetível à variação da taxa de câmbio, ou seja, o risco de alterações no cenário mundial impactariam diretamente o comportamento da dívida (SILVESTRIN, 2016). Importante destacar que a troca do IGP-DI pelo IPCA ocorreu somente no ano de 2013 e os seus efeitos não foram retroagidos.

Essa diferença histórica de valores dos indexadores IPCA e IGP-DI foi verificada e calculada pelo Tesouro do Estado onde este ressalta que:

“Considerando a situação em que o único encargo aplicado fosse a correção pelo IPCA, e considerando todas as ocorrências desde a assinatura do contrato, a dívida apresentaria declínio ano a ano desde 2003, e em 2013 ela estaria quitada, apresentando ao final daquele exercício um saldo credor de R\$ 1,558 bilhão. Ao final de 2015, o Estado do RS teria um saldo credor de R\$ 8,174 bilhões” (RELATÓRIO ANUAL DA DÍVIDA PÚBLICA ESTADUAL, PG 69).

Por último, cabe salientar que a União poderia ter maior sensibilidade em de certa forma não buscar o lucro sobre seus entes federados, pois este acordo com o passar dos anos se transformou em algo rentável para o governo federal. Há de ressaltar também a defesa feita por César Busatto, então Secretário da Fazenda da época, onde ele alega que para aquele momento era o que tinha de melhor para o estado, pois a rolagem da dívida alcançava juros de 25% ao ano e com o acordo foi baixado

para 6%, porém ainda pondera que "visto com olhos de 10, 20 anos depois, aquilo não foi bom" (GAÚCHAZH, 2017).

## **4.7 REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL (RRF)**

### **4.7.1 PRINCIPAIS IDEIAS DO PLANO**

O Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal foi instituído pela Lei Complementar nº 159 de 2017 e trata-se de um socorro proposto pela União aos Estados que passam por problemas financeiros, ele passa da suspensão momentânea das parcelas de dívida pública pagas à União pelo período de nove exercícios financeiros (nove anos), ou seja, não existe perdão e muito menos diminuição do valor pois ocorre incidência de juros para correção do valor.

O Estado da federação que quiser aderir ao programa deverá assegurar uma série de contrapartidas que seguem a austeridade fiscal. Segundo BUBLITZ (2017) as exigências são as seguintes: I - Privatização de empresas dos setores financeiro, de energia e de saneamento, entre outros, para a quitação de passivos. II - Oferta de ativos como garantia para novos financiamentos (antecipando, assim, os valores das privatizações), no dobro do valor solicitado. III - Congelamento de salários de servidores e proibição de contratação de novos funcionários. Em troca, o governo teria um alívio de R\$ 9,5 bi e aval para novo financiamento de R\$ 3bi obtido por meio de privatizações.

O Estado querendo aderir ao programa, tem como proposta criar mecanismos de freio da máquina pública por meio de congelamento de salário e não criação de cargos, privatização ou federalização de cinco estatais, sendo 2 com plebiscito - Companhia Riograndense de Mineração (CRM) e Sulgás e 3 sem plebiscito - Empresa Gaúcha de Rodovias (EGR), Badesul e a parte do Estado no Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), a Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE) fazia parte do plano e já foi privatizada. Por último, temos a prorrogação do ICMS majorado até 2022, aqui o governo já obteve vitória na Assembleia Legislativa, o que renderá cerca de R\$1,5bi. Outras medidas duras estão na pauta tais como criação de um teto de gastos, similar ao federal que foi criado em 2016, onde contempla não apenas valores destinados a custear despesas com pessoal, mas também recursos para investimentos, tendo o seu crescimento limitado à inflação.

Apesar de dar fôlego às contas públicas, isso não é uma manobra que estanca a crise, pois após o período de 9 anos o valor da dívida, através da correção, aumentará em um pouco mais de 10% só no primeiro triênio do RRF. Isso seria algo parecido com o acordo feito em 1998, do ponto de vista em que não é a melhor solução, contudo se torna a única alternativa viável de momento à crise financeira e que daria um oxigênio rápido e passageiro ao Estado. Pelo ponto negativo estaria a

venda de patrimônio público gaúcho e arrocho salarial aos servidores, por meio do corte dos “privilégios” como avanços por tempo de serviço e congelamento no salário, não podendo o estado dar aumento real ou até mesmo que reponha a inflação, uma vez que os servidores estão há 7 anos sem reajuste.

Um ponto que torna o RRF interessante é o fato de que o RS acumula R\$ 12 bilhões de pagamentos suspensos da dívida com a União por conta de uma liminar concedida pelo Supremo Tribunal Federal no ano de 2017. Também consta no documento a proibição de sanções como o bloqueio de contas e retenção de verbas. Aderindo ao RRF, além de prazo maior e de um esquema mais ameno de retomada dos pagamentos das parcelas mensais incorridas após a adesão, o RS terá a chance de financiar os saldo devedor sob a liminar com encargos de adimplência em prestações ao longo de 30 anos, com o pagamento começando no segundo mês subsequente à adesão ao RRF.

Importante destacar que, apesar das inúmeras reformas feitas afetando os servidores do estado, um dos requisitos fundamentais para um Estado aderir ao RRF é o de gastar mais de 70% de sua Receita Corrente Líquida (RCL) com pessoal e dívidas. Segundo cálculos do Tribunal de Contas do Estado (TCE) o RS tem um percentual de 65%, este nega alegado que em seus próprios balanços ocorre um valor de 76%. Desse modo, existe uma controvérsia entre Executivo e Legislativo, assim como os planos do RS em diminuir despesas com pessoal se confrontando com a necessidade de ter mais de 70% de sua RCL empenhada com essa parte.

#### **4.7.2 REFORMAS PARA ADESÃO AO RRF**

Para obtenção do aval por parte da União, o RS aprovou várias medidas necessárias para ingressar no RRF, a principal delas, sem sombras de dúvidas, é a Reforma da Previdência. Destarte, o governo do RS pretende ter um foco no funcionalismo público para ganhar terreno com a União e aprovar o plano. Por isso, na Assembleia Legislativa foram aprovadas alterações no regime de previdência dos servidores, nos estatutos e planos de carreira e em benefícios e vantagens do funcionalismo. Isso seria o caminho mais fácil para contemplar as exigências da União, uma vez que a outra alternativa é mais complexa e envolve maior articulação política, que é a de privatizar o Banrisul. Com essas reformas, o Piratini calcula que o impacto financeiro será de R\$ 19 bilhões até o ano de 2030. Isso acontece principalmente pelo fim do crescimento vegetativo da folha de pagamento, ou seja, a seção dos ganhos decorrentes de incorporações e adicionais por tempo de serviço.

A reforma da previdência foi o grande acerto feito pelo governo do RS, pois o aumento constatado nos últimos anos dos gastos com inativos impediu de certa forma a reposição com a contratação de novos servidores. Um ponto positivo é que a tabela de alíquota não é mais 14% para

todo mundo, agora ela é progressiva, começando em 7,5% nas primeiras faixas salariais chegando até os 22% para as últimas faixas. Dessa forma, 85 mil contribuintes civis irão pagar menos que anteriormente pagavam e o Piratini calcula que o impacto de receita previdenciária será cerca de R\$ 600 milhões ao ano. Posteriormente, teve a reforma da previdência dos militares aos mesmos moldes da dos civis, tendo impacto positivo de R\$ 200 milhões por ano.

Com o conjunto de projetos financeiros para diminuir o endividamento público como as reformas e privatizações já se temos um primeiro reflexo positivo, que foi o pagamento em dia do funcionalismo, incluindo até o 13º salário, o que não acontecia há 7 anos. A medida se torna ainda mais positiva para as contas públicas em razão que desde 2015 o RS já desembolsou R\$ 700 milhões em pagamentos de juros e correções monetárias do 13º. Se torna notório que boa parte dessa mudança se deve pelos próprios servidores que tiveram uma série de benefícios extinguidos com a reforma administrativa (fim dos avanços e adicionais por tempo de serviço) e previdenciária (contribuição dos inativos até então isentos ou que pagavam a partir do limite do teto INSS).

Para selar o encaminhamento à Assembleia Legislativa da proposta de adesão ao RRF, o governador Eduardo Leite prepara a sua última medida de ajuste fiscal de longo prazo, trata-se da implementação de um teto de gastos estadual com validade de 10 anos. Este teto travaria um aumento real nos investimentos públicos do RS, ou seja, o valor atual não poderia ultrapassar a correção do IPCA nos próximos 10 anos. Essa é uma das exigências feitas pelo governo federal e que o Estado trabalha para aprovar o mais de pressa possível, visto ser o último projeto necessário para mostrar que cumpriu com todas as etapas exigidas.

Tirando por base o que foi verificado, as contrapartidas propostas pela União para selar o RRF são de fato exageradas, a dívida pública não diminuirá de tamanho, ela apenas será de certa forma suspensa por um dado período e os seus juros continuam a fazer com que ela aumente, porém, para os técnicos do governo, o RRF se mostra benéfico pelo ponto de vista que ele trará a oportunidade para novos financiamentos e também provocou o RS a efetuar reformas e privatizações que ajudarão, no longo prazo, a equilibrar as finanças estaduais.

#### **4.8 ALTERNATIVAS PARA ENFRENTAR O DÉFICIT PÚBLICO**

Diversos administradores financeiros procuram entender as formas de enfrentar o déficit público, bem como as ferramentas disponíveis que podem ser utilizadas pelo administrador público para solucionar o problema de conciliação das receitas arrecadadas com suas despesas efetuadas. Garselaz (2000) afirma cinco caminhos que podem ser seguidos, são eles:

- 1) A emissão de moeda - foi um mecanismo muito utilizado que levou o Brasil, nos anos 80 e início

dos anos noventa, a um processo hiperinflacionário jamais visto no país, em que o papel-moeda, por não encontrar correspondência no volume de produtos e serviços gerados no país, acabou por perder suas funções de reserva de valor, de unidade de conta e de meio de troca. Portanto, esse recurso somente poderá ser utilizado num cenário não susceptível a processos hiperinflacionários e desde que tenha suporte no aumento do volume de bens e serviços gerados no país. Caso contrário, o financiamento do déficit por emissão monetária, embora provoque uma descompressão sobre as contas públicas num determinado período, no momento seguinte poderá causar um maior desequilíbrio financeiro por conta do aumento do processo inflacionário.

2) A majoração de preços de bens e serviços públicos - é outra forma de cobertura do déficit que também teve grande utilização em tempos passados e que, nos dias atuais, parece estar retornando à cena. Essa alternativa encontra seu limite na capacidade da população de absorver tais aumentos, o que somente poderia ocorrer num cenário em que se encontrasse abundância de recursos em poder dos particulares destinatários desses bens e serviços, sob pena de tornar-se, também, um ponto de pressão sobre os índices de inflação.

4) majoração ou criação de novos tributos – é uma forma de aumentar as receitas, no entanto, a nova carga tributária proposta deve ser bem analisada antes de entrar em vigor, uma vez que seu excesso ocasiona um desestímulo na economia.

5) Vendas de ativos - O financiamento do déficit via criação de novas receitas provenientes de recursos gerados com venda de ativos, especialmente as que se referem a privatizações de empresas públicas, estatais e de economia mista, é tema de grande controvérsia, que tem sido motivo de importantes debates ideológicos a respeito da legitimidade que teriam os atuais governantes de, em nome do equilíbrio orçamentário, desfazerem-se de patrimônio público constituído há décadas, por gerações passadas.

Ainda segundo GARSELAZ (2000) podemos ter outras formas para cobrir o déficit público, uma delas é o aumento ou diminuição de impostos, isso divide pensamentos, os economistas clássicos, por exemplo, acreditam que a diminuição de impostos resultará em redução da poupança e aumento de consumo e emprego, contudo a diminuição da poupança nacional acarretará em esgotamento das fontes de recursos para investimentos futuros. Já para os economistas da Teoria da Equivalência Ricardiana, a redução de impostos não aumenta o consumo via dívida pública, não havendo diferença entre o financiamento por aumento de impostos e realização de empréstimos, essa teoria presume uma equivalência no pagamento de encargos da dívida para se ter desenvolvimento alinhado com saúde fiscal, enquanto que a outra prejudicaria as gerações futuras, beneficiando a geração atual.

Sobre o item 4, segundo a Teoria Clássica (Musgrave, 1976), o financiamento de dívida através da criação de tributos implica a uma redução de recursos disponíveis para pessoas e que seriam

utilizados para consumo, por essa questão, acontece um efeito de redução de crescimento econômico por meio do desaquecimento na produção das empresas. Temos como exemplo o RS majorando as alíquotas do ICMS no ano de 2015.

Já o item 5 está interligado a ideias de cunho neoliberais que defendem o estado mínimo e o não intervencionismo do Estado, ela é, portanto, contra a utilização de crédito público para o financiamento do desenvolvimento. No cenário atual, pode ser percebido pelo plano de venda de estatais como a Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE) e a Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Foi constatado ao longo do estudo que as finanças do RS se mostram bastante comprometidas, no entanto possuem boas perspectivas para o futuro. Na fundamentação teórica foi feita um esclarecimento para uma melhor compreensão do leitor sobre alguns termos utilizados ao longo do trabalho, além do conceito de dívida pública e as leis que estão relacionadas a ela.

Logo após, ao verificar os motivos que levaram o Estado a esse patamar, foi possível perceber que a origem remonta ao final dos anos 1960 por meio de uma diminuição das receitas, juntamente com os planos de desenvolvimento dos anos 1970, onde o RS pretendia crescer como São Paulo, no entanto não recebeu recursos da União como o mesmo e decidiu realizar operações de crédito por conta própria, o que acabou por ocasionar obrigações as quais não conseguiu suportar.

O conseqüente cenário de crise financeira e econômica gerado nos anos 1980 provocou o comprometimento dos serviços prestados pelo Estado à população, e a partir desse período iniciou-se um processo de institucionalização de leis que atentaram ao comprometimento das contas públicas, tais como a Carta Magna de 1988 e sua exigência de uma Lei Complementar, posteriormente atendida pela LRF, que trata de normas de finanças públicas. O presente trabalho se propôs a analisar e estudar as referidas leis e acordos traçados entre Estado e União e o que está sendo feito para minimizar as contas negativas do RS.

Foi explicado que a trajetória da dívida pública do RS foi mudando de perfil ao longo do tempo entrelaçada com as ideologias de cada governante em gerir os gastos públicos. Ela começou com as operações de crédito buscadas no exterior até chegar na emissão de títulos públicos, principalmente dos anos 1990, onde foi o ponto chave de esgotamento das finanças do Estado e ocasionou a necessidade de pedido de socorro à União, atendido pelo acordo de 1998 segundo a Lei 9496/97.



Com base no que foi verificado, os principais fatores da presente crise financeira remontam a processos de pouco planejamento para execução de gestão fiscal, o exemplo é a reforma tributária de 1966, onde o Estado perdeu receita de ICMS ao passo que, induzidos pelo governo federal, aumentou suas despesas devido aos investimentos de desenvolvimento e infraestrutura dos anos seguintes à reforma, tornado uma atitude muito temerária. Soma-se ainda aos fatores que agravaram as contas públicas a execução do Plano Real em 1994 onde tinha por objetivo reduzir a inflação com medidas que passavam por aumentar os recolhimentos compulsórios dos bancos (reduzindo a liquidez para rolagem da dívida) e a taxa de juros, o que deixou a venda dos títulos públicos muito cara, sendo que este era o principal instrumento de financiamento do Estado, o qual continuou emitindo papéis apesar de sua alta remuneração.

O acordo de 1998, apesar do fôlego dado na época, também está inserido dentre os fatores que colaboraram para o atual patamar. A justificativa está no seu indexador IGP-DI que foi mudado em 2013 para o IPCA, o problema demorou para ser sanado e o correto seria que os valores pudessem ser corrigidos de forma a retroagir desde o início do acordo, o que não aconteceu.

A pesquisa evidencia que o atual endividamento do Rio Grande do Sul está afetando a capacidade de ampliar as políticas públicas em razão das travas de financiamento e recebimento de recursos impostas pela LRF aos Estados que possuem dívida pública alta. No entanto, o panorama está em processo de mudança e é possível verificar isso pelo simples fato que após a consecução de reformas administrativas, desestatização e ajuste fiscal feitos recentemente, o RS conseguiu lançar um programa de investimentos de R\$ 1,2 bilhão na área da educação. O projeto contempla obras e qualificação do ensino público, além de bolsas aos docentes envolvidos, criação de laboratórios de informática e aumento dos repasses às escolas. Segundo dados do governo do RS outros investimentos também foram anunciados, os quais são R\$ 280,2 milhões para a segurança pública, R\$ 1,3 bilhão para o Plano de Obras e R\$ 60 milhões do Pavimenta, R\$ 250 milhões para a saúde, R\$ 76,1 milhões para cultura e R\$ 112,3 milhões para inovação. A fonte de recursos foi comunicada que será a diminuição das despesas com pessoal através das reformas estruturais e o dinheiro proveniente de privatização da CEEE.

Tal investimento abre caminho e expectativas para que no futuro o RS possa realizar projetos de forma mais corriqueira e que promovam o bem-estar da sociedade. O espaço foi aberto graças aos excelentes números alcançados nos últimos exercícios financeiros, com a triplicação na arrecadação previdenciária, aliada a uma política fiscal contracionista com tributação de ICMS majorada e contenção dos gastos com pessoal.

O efeito da condução com vistas ao equilíbrio fiscal, mostrou reflexos nunca antes vistos no Palácio Piratini, pois o RS conseguiu uma combinação de diversos pontos positivos nas finanças públicas, o primeiro é o de diminuição do comprometimento da sua RCL com gastos de pessoal sendo

reduzido de 45 para 42%. Além disso, só no primeiro quadrimestre de 2021 o Estado registrou superávit orçamentário de R\$ 2 bilhões, os gastos com pessoal caíram R\$ 223 milhões e o déficit previdenciário caiu R\$ 618 milhões em relação ao mesmo período do ano passado, segundo dados da SEFAZ. Isso demonstra um otimismo e algo inédito, já que nenhum governador anteriormente tinha uma agenda financeira similar de comprometimento com as contas públicas. No entanto, temos que destacar o arrocho salarial e o descontentamento dos servidores públicos com as reformas que lhe afetaram, além de frisar as consequências negativas de uma política fiscal contracionista, a qual ajuda a reduzir o PIB (diminuição da renda e aumento dos impostos).

Foram estudadas as formas de como diminuir a dívida pública, medidas como aumentar a tributação, limitar gastos, fazer reformas estruturais e privatizações, as quais são bastante discutidas atualmente. Não se sabe ao certo a melhor maneira ou o melhor caminho a ser seguido, o RS assim como os demais estados do Brasil, são regiões em desenvolvimento e que possuem diversas necessidades de melhoria em serviços como educação, saúde e segurança, essa é uma tarefa complexa e difícil de alinhar desenvolvimento nas referidas áreas quando se têm boa parte dos recursos sendo destinados para pagar os juros da dívida.

Por fim, após as análises feitas, conseguimos vislumbrar um horizonte no curto prazo onde o RS ainda possuirá dificuldades na capacidade de conseguir efetuar operações de crédito e financiamentos, visto as restrições impostas pela LRF aos estados que possuem suas finanças no vermelho. Porém com os avanços para adesão ao RRF e as vitórias conseguidas na Assembleia Legislativa através das reformas, é possível imaginar um cenário positivo com retorno da agenda de realização de políticas públicas e melhora nos serviços públicos prestados à sociedade.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Andrei Aparecido de. **Teoria das finanças públicas**. Brasília, 2014. Disponível em:

<<https://www.servidores.ufscar.br/spdi/Scriptlattes/Relat%C3%B3rio%20de%20Produ%C3%A7%C3%A3o%20Acad%C3%Aamica%20-%20Novembro%202017/Geral/membro-9667573506903226.html>>. Acesso em: 10 de out de 2021.

BANDEIRA, Elis Renner; RODRÍGUEZ, Tatiana. **Gênese e evolução da dívida pública gaúcha**. In: ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA, 7, 2014, Porto Alegre. Anais... Porto Alegre: FEE,

2014. p.1-21. Disponível em: <[http://cdn.fee.tche.br/eeg/1/mesa\\_12\\_pereira\\_arendt.pdf](http://cdn.fee.tche.br/eeg/1/mesa_12_pereira_arendt.pdf)>. Acesso em: 17 de ago de 2021.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.** 18.ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9496/97, de 12 de setembro de 1997.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9496.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9496.htm)>. Acesso em: 01 de set de 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em 30 de jul de 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 148, de 24 de novembro de 2014.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp148.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp148.htm)>. Acesso em: 01 de set de 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp156.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp156.htm)>. Acesso em: 07 de ago de 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp159.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp159.htm)>. Acesso em: 10 de ago de 2021

BUBLITZ, Juliana. **Acerto feito em 1998 não Resolveu Problema da Dívida do RS.** GaúchaZH, 2017. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2017/04/acerto-feito-em-1998-nao-resolveu-problema-da-divida-do-rs-9765956.html>>. Acesso em: 29 de mar de 2021.

\_\_\_\_\_. **Com alta da inflação, arrecadação de ICMS cresce 32,4% no RS nos primeiros oito meses de 2021.** GaúchaZH, 2021. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/economia/noticia/2021/09/com-alta-da-inflacao-arrecadacao-de-icms-cresce-324-no-rs-nos-primeiros-oito-meses-de-2021-cktyu4fya009g018gfjf0lgs1.html>>. Acesso em: 28 de set de 2021.

\_\_\_\_\_. **Dívida do RS Cresce de Novo e Chega a R\$ 73,3 Bilhões.** GaúchaZH, 2019. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/economia/noticia/2019/05/divida-do-rs-cresce-de-novo-e-chega-a-r-733-bilhoes-cjw9ibrp500ul01oiq3rlt1op.html>>. Acesso em: 05 de mar de 2021.

\_\_\_\_\_. **RS e outros seis Estados descumpriram Lei de Responsabilidade Fiscal em 2018.** GaúchaZH, 2019. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/economia/noticia/2019/02/rs-e-outros-seis-estados-descumpriram-lei-de-responsabilidade-fiscal-em-2018-cjsklcesm01dk01qwyx3nxq2v.html>>. Acesso em 06 de ago de 2021.

\_\_\_\_\_. **Saiba Como Surgiu e se Formou a Dívida do Estado do RS.** GaúchaZH, 2016. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2016/07/saiba-como-surgiu-e-se-formou-a-divida-do-estado-do-rs-cj80qaofx00zj01mjnr64uxo.html>>. Acesso em: 06 de mar de 2021.

\_\_\_\_\_. **Veja perguntas e respostas sobre o plano de recuperação fiscal do RS.** GaúchaZh, 2017. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2017/10/veja-perguntas-e-respostas-sobre-o-plano-de-recuperacao-fiscal-do-rs-cj8bxolxf00gc01qio3fhrtty.html>>. Acesso em: 10 de ago de 2021.

CALEIRO, João Pedro. **Mapa Coloca os Países com o Tamanho de suas Dívidas.** Exame, 2015. Disponível em: <<https://exame.com/economia/mapa-coloca-os-paises-com-o-tamanho-de-suas-dividas/>>. Acesso em: 16 de abr de 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Entenda o que é receita corrente líquida.** Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/51956-entenda-o-que-e-receita-corrente-liquida/>>. Acesso em: 13 de ago de 2021.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 40, de 2001.** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/ressen/2001/resolucao-40-20-dezembro-2001-429320-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em: 22 de set de 2021.

CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de; SILVA, Anderson Caputo. **Dívida Pública: A Experiência Brasileira.** Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional/Banco Mundial, 2009.

COSTA, Carlos Eugênio Ellery Lustosa da. **Sustentabilidade da dívida pública.** Disponível em: <[https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO\\_ANEXO:4718](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:4718)>. Acesso em: 08 de out de 2021.

EGÍDIO, Paulo. **Pela primeira vez, dívida do RS fica abaixo do limite imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal.** GaúchaZH, 2021. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2021/10/pela-primeira-vez-divida-do-rs-fica-abaixo-do-limite-imposto-pela-lei-de-responsabilidade-fiscal-ckuhcky0012019m3e32ne0h.html>>. Acesso em: 07 de out de 2021.

FERRARI Filho, Filho; PICCOLOTTO, Volnei. **A dívida pública do Rio Grande do Sul: uma análise sob a ótica da hipótese de fragilidade financeira de Minsky.** *Análise Econômica*, Porto Alegre, v. 36, n. 71, p. 295-322, set. 2018.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa.** 3a ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GARSELAZ, Paulo da Silva. **Dívida Pública: Uma abordagem teórica, um relato histórico e o caso do Rio Grande do Sul.** Dissertação (mestrado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Rio Grande do Sul, 2000.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte de. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil.** 2. ed. rev., atual Rio de Janeiro: Campus, 2000.

JACOBSEN, Gabriel. **Leite prepara novo teto de gastos como última medida para adesão ao regime de recuperação fiscal.** GaúchaZH, 2021. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2021/09/leite-prepara-novo-teto-de-gastos-como-ultima-medida-para-adesao-ao-regime-de-recuperacao-fiscal-cktd8kq2o007101938vmprvkg.html>>. Acesso em: 09 de set de 2021.

KOPS, C. O. A dívida consolidada do Rio Grande do Sul de 1950 a 2000: A formação, o comportamento e o controle da principal fonte de financiamento do déficit do setor público gaúcho. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

LANG, Lilian Hanel. **O Estado do Rio Grande do Sul e a Dívida Pública.** Monografia de Especialização em Gestão Pública, Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria, 2011.

LINTZ, Alexandre; MARTINS, Gilberto de Andrade. **Guia para elaboração de monografias e trabalhos de conclusão de curso.** 2a ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MAGNUS, Caolina Burin. **A trajetória do endividamento público do Rio Grande do Sul e os impactos do plano real.** Monografia de graduação - Ciências Econômicas, Universidade do Extremo Sul Catarinense. Criciúma, 2016.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados.** 4 ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1999.

MOURA NETO, Bolivar Tarragó. **O Endividamento Público do Rio Grande do Sul: suas Origens e Comportamento na Década de 80.** In: FARIA, Luiz Augusto Estrella (Org.). O estado do Rio Grande do Sul nos anos 80: subordinação, imprevidência e crise. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 1994. p. 175-215.

MUSGRAVE, Richard A. **Teoria das Finanças Públicas.** São Paulo - Ed. Atlas, 1976.

MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. **Finanças Públicas: teoria e prática.** Rio de Janeiro: Campus, 1980.

NAKATANI, Paulo. **O papel e o significado da dívida pública na reprodução do capital.** Disponível em: <[http://cadtm.org/IMG/pdf/Paulo\\_Nakatani.pdf](http://cadtm.org/IMG/pdf/Paulo_Nakatani.pdf)>. Acesso em: 14 de ago de 2021

NUNES, Selene Peres; NUNES, Ricardo da Costa. **O processo orçamentário na lei de responsabilidade fiscal: instrumento de planejamento.** In: FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos (Orgs.). Administração pública: direitos administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

OLIVEIRA, Rosane De. **Veja o quanto a reforma administrativa conseguiu achatar curva das despesas de pessoal no Estado.** GaúchaZh, 2020. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/rosane-de-oliveira/noticia/2020/05/veja-o-quanto-a-reforma-administrativa-conseguiu-achatar-curva-das-despesas-de-pessoal-no-estado-ckasufjm700wo015n8x55dkzf.html>>. Acesso em: 12 de ago de 2021.

\_\_\_\_\_. **Como Leite pagará o 13º dos servidores do Executivo em dia depois de sete anos.** GaúchaZH, 2021. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/rosane-de->

oliveira/noticia/2021/10/como-leite-pagara-o-13o-dos-servidores-do-executivo-em-dia-depois-de-sete-anos-cku8jcwjc004q017frudt8aol.html>. Acesso em: 01 de out de 2021.

O QUE É DÍVIDA PÚBLICA?. Auditoria Cidadã, 2013. Disponível em: <<https://auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2013/10/FAQ-Auditoria-Cidad%C3%A3.pdf>>. Acesso em: 16 de abr de 2021.

PEREIRA, José Matias. **Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil**. 2.ed. rev. e atual São Paulo: Atlas, 2003. SECRETARIA ESTADUAL DA FAZENDA. Tesouro do Estado, 2021. Disponível em: <<https://tesouro.fazenda.rs.gov.br/lista/3598/divida-publica.>> Acesso em: 22 de mar de 2021.

RELATÓRIO Anual da Dívida Pública Estadual. **Tesouro do Estado**, 2020. Disponível em: <[https://tesouro.fazenda.rs.gov.br/upload/1594814000\\_RELATORIO\\_FINAL.pdf](https://tesouro.fazenda.rs.gov.br/upload/1594814000_RELATORIO_FINAL.pdf)>. Acesso em: 29 de ago de 2021.

RELATÓRIO Anual de 2020. **Tesouro do Estado**, 2021. Disponível em: <[https://tesouro.fazenda.rs.gov.br/upload/1621431446\\_Relat%C3%B3rio%20Anual%20-%20D%C3%Advida%20P%C3%Bablica%202021.pdf](https://tesouro.fazenda.rs.gov.br/upload/1621431446_Relat%C3%B3rio%20Anual%20-%20D%C3%Advida%20P%C3%Bablica%202021.pdf)>. Acesso em: 16 de set de 2021.

RELATÓRIO da Dívida em Retrospectiva: A Décima Edição Anual. **Tesouro do Estado**, 2019. Disponível em: <[https://tesouro.fazenda.rs.gov.br/upload/1559655685\\_20190529111233reldiv2018.pdf](https://tesouro.fazenda.rs.gov.br/upload/1559655685_20190529111233reldiv2018.pdf)>. Acesso em: 10 de set de 2021.

RIANI, Flávio. **Economia do setor público: uma abordagem introdutória**. 4.ed São Paulo: Ed. Atlas, 2002.

SCARTON, Suzy. **Reforma dos Servidores Civis do Estado é Aprovada na Assembleia**. Governo do RS, 2019. Disponível em: <<https://estado.rs.gov.br/reforma-da-previdencia-dos-servidores-civis-do-rs-e-aprovada-na-assembleia>>. Acesso em: 10 de ago de 2021

SILVESTRIN, Grazielle Araújo. **A Dívida do Estado do Rio Grande do Sul: Uma Análise.** Monografia de Graduação - Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul. **Estado apresenta superávit orçamentário de R\$ 2 bilhões até abril.** Porto Alegre, 2021. Disponível em: <<https://estado.rs.gov.br/estado-apresenta-superavit-orcamentario-de-r-2-bilhoes-ate-abril>>. Acesso em: 15 de out de 2021.

WHEELER; G.; JENSEN, O. **Questões de Governança na Gestão da Dívida do Governo.** Manual do Banco Mundial sobre gestão da dívida pública. Banco Mundial, 2000.