UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACUDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

EDSON MORAES BOROWSKI

O DESEQUILÍBRIO FISCAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Causas, políticas de ajuste e os efeitos sobre a sociedade Gaúcha

PORTO ALEGRE
2012

O DESEQUILÍBRIO FISCAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Causas, políticas de ajuste e os efeitos sobre a sociedade Gaúcha

Trabalho de Conclusão apresentado no curso de graduação de Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do Titulo de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Eugenio Lagemann

PORTO ALEGRE

2012

O DESEQUILÍBRIO FISCAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
Causas, políticas de ajuste fiscal e os efeitos sobre a sociedade Gaúcha.

Trabalho de Conclusão apresentado no curso de graduação de Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do Titulo de Bacharel em Ciências Econômicas.
Orientador: Prof. Dr. EUGENIO LAGEMANN

Aprovado em: Porto Alegre ___ de _____ de 2012

Prof. Dr. Eugenio Lagemann
Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

Prof. Dr. Ario Zimmermann
Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

Prof. Dra. Rosa Ângela Chieza
Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

A minha esposa, Néia que não me deixou desistir dos estudos e cuidou de nossos tesouros para que eu pudesse chegar até aqui.

Aos meus filhos, Gabriel, Artur e Sofia, as razões de tanto esforço.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu irmão Cláudio e minha cunhada Cláudia que nos últimos 2 anos me acolheram na sua moradia, o que foi fundamental para continuar os estudos.

Agradeço aos meus irmãos Érico e Ronaldo (in memorian) e minhas cunhadas Joelci e Jaqueline pelo apoio nestes longos anos.

Agradeço a todo(a)s o(a)s meus colegas da Justiça Eleitoral de Caxias do Sul.

Agradeço especialmente os meus colegas, mas principalmente meus parceiros e amigos Leandro e Márcio, que, apesar de não entenderem nada de matemática, foram muito importantes nesta caminhada, segurando todas as “broncas” para que eu pudesse concluir esta etapa da minha vida.

Agradeço ao Professor Eugenio Lagemann pela ajuda como orientador neste trabalho.

RESUMO

O Estado do Rio Grande do Sul vive uma permanente crise fiscal, já percebida nos anos 1950. Em 1965 iniciou o seu financiamento via Mercado de Títulos. Os altos níveis de investimento da década de 1970, foram viabilizados através do endividamento. Este processo deu origem a grande crise fiscal do Estado. Na década de 1980 a inflação retardou os efeitos do desequilíbrio. Nos anos 1990, na onda neoliberal de redução do Estado na Economia, o Governo Britto privatiza empresas e incentiva a saída de servidores através do PDV, no entanto, não procura o ajuste fiscal. Em 1998 a União assume as dívidas do Estado, mas com alto custo para as gerações futuras. Os governos de 1999 até 2006, serão meros gestores da dívida. Em 2007 o Governo Yeda busca o “déficit zero” com velhas práticas. Venda de ações do Banrisul e renegociação de parte da dívida com o Banco Mundial, além de arrocho salarial e redução do número de servidores. O resultado é atingido de forma artificial. A previdência realmente é um problema sério, mas as soluções sempre recaem sobre os servidores, sem a apresentação das informações reais sobre o verdadeiro tamanho do déficit. O número de servidores, reduz-se, ano a ano, desde 1993, diminuindo a proporção em relação à população, com destaque para as áreas sociais, evidenciando o prejuízo à população. Os modelos de participação implantados no Estado a partir de 2001 possuem limitações. Entre os modelos estudados o Orçamento Participativo foi o único que teve como premissa analisar e influenciar em todo o orçamento. Os COREDEs, apesar da abrangência regional perdem espaço e viram meros realizadores de eleições para a Consulta Popular, processo que traz mais alienação pois não permite a discussão pela sociedade. A pesquisa apontou como verdadeira a hipótese de que o orçamento público é disputado pela sociedade num espaço que as variáveis do conjunto das finanças públicas não são colocadas. Para corrigir as falhas da democracia, dos ciclos eleitorais, a proposta é a radicalização da mesma, com mais transparência, maior participação da sociedade.

Palavras-Chave: finanças públicas, gestão pública, transparência, participação.

ABSTRACT

The State of Rio Grande do Sul lives a permanent fiscal crisis, as perceived in the 1950s. In 1965 he began his financing through Bond Market. The high levels of investment in the 1970s, were made available through debt. This process gave rise to a great fiscal crisis. In the 1980s inflation slowed the effects of the imbalance. In the 1990s, the neoliberal wave of reduction of the State in the Economy, the Government encourages Britto privatized companies and the output of servers through the POS, however, does not seek to fiscal adjustment. In 1998 the Union shall assume the debts of the state, but at great cost to future generations. Governments from 1999 to 2006, will be mere debt managers. In 2007 the Government Yeda seeks the "zero deficit" with old practices. Sale of shares Banrisul and renegotiation of the debt with the World Bank, as well as wage squeeze and reducing the number of servers. The result is achieved artificially. The security is really a serious problem, but the solutions always fall on the servers, without the presentation of actual information about the true size of the deficit. The number of servers, reduce, year by year since 1993, reducing the proportion in the population, especially in social areas, showing the damage to the population. The participation models implemented in the state since 2001 have limitations. Among the models studied the Participatory Budget was the only premise was to analyze and influence throughout the budget. The Coredes, despite losing the regional coverage area and saw mere directors of elections for the Popular Consultation process that brings more alienation because it allows the discussion by society. The survey showed as true the hypothesis that the public budget is disputed by the company in an area that the variables of all the finances are not put public. To correct the flaws of democracy, election cycles, the proposal is the radicalization of the same, with more transparency, greater participation in society.

Keywords: public finance, public management, transparency and participation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabelas

Tabela 1 – Dívida pública e receita liquida de impostos – 1950-1959 32
Tabela 2 - Dívida pública e receita de impostos - Em NCr$ - 1960-1969 35
Tabela 3 - Encargos da dívida sobre impostos – 1965-1969 35
Tabela 4 - Composição da dívida do RS entre 1970 e 1980 37
Tabela 5 - Composição da dívida do RS entre 1980 e 1990 40
Tabela 6 - Composição da dívida do RS entre 1991 e 2000 43
Tabela 7- Valores envolvidos no Acordo da Dívida em 1998 - R$ milhões 46
Tabela 8 - Composição da dívida do RS entre 2001 e 2010 52
Tabela 9 - Demonstrativo do Gasto Previdenciário de 2002 até 2010 67
Tabela 10 - Resultado das privatizações entre 1995-1998 e os valores da dívida pública 75
Tabela 11 - Crescimento do ICMS entre 1997 e 1998. 75
Tabela 12 - Evolução da população e o número de vínculos de servidores do estado – 1994-1998 76
Tabela 13 - Evolução dos Ativos e Inativos – 1995-1998 77
Tabela 14 - Gastos com pessoal, despesas correntes e investimentos em % da RCL–1995-1998 78
Tabela 15 - Investimentos por funções – 1995-1998 79
Tabela 16 – Crescimento % do PIB-RS e do PIB-BR no período 1995-1998 80
Tabela 17 - Resultados Orçamentário e Primário – 1995-1998 81
Tabela 18 - Evolução ICMS – 1998-2002 85
Tabela 19 - Evolução do número de vínculos de servidores – 1998-2002 87
Tabela 20 - Gastos com pessoal, despesas correntes e investimentos - % RCL – 1998-2002 88
Tabela 21 - Investimentos por função – 1999-2002 88
Tabela 22 - Evolução do PIB-RS e PIB-BR – 1999-2002 90
Tabela 23 - Valor da receita total, da despesa total e o resultado orçamentário do RS-1995-2008 91
Tabela 24 - Evolução do ICMS – 2002-2006 93
Tabela 25 - Evolução do vínculo de servidores – 2002-2006 94

Tabela 26 - Evolução dos gastos com pessoal, corrente e investimento - % RCL – 2003-2006 95
Tabela 27 - Evolução do PIB – 2003-2006 96
Tabela 28 - Valor da receita total, da despesa total e do resultado orçamentário – 2003-2006 97
Tabela 29 - Evolução do ICMS – 2006-2010 100
Tabela 30 - Evolução dos vínculos de servidores – 2006-2010 101
Tabela 31 - Evolução do gasto com pessoal, corrente e investimentos – 2007-2010 101
Tabela 32 - Crescimento do PIB-RS e do PIB-BR - 2007-2010 102
Tabela 33 - Valor da receita total, da despesa total e do resultado orçamentário – 2007-2010 103
Tabela 34 - Evolução do ICMS – 2010-2012 105
Tabela 35 - Evolução dos vínculos de servidores – 2010-2012/2 106

Gráficos

Gráfico 1 - Relação dívida e receita entre 1950 e 1959 33
Gráfico 2 - Relação entre dívida e receitas entre 1960-1969 35
Gráfico 3 - Serviço da dívida sobre impostos entre 1965-1969 36
Gráfico 4 - Evolução da dívida total e por tipos na década de 1970 37
Gráfico 5 - Relação entre dívida e receitas entre 1970-1979, segundo Kops (2004) 38
Gráfico 6 - Serviço da Dívida de 1970-1980, segundo Kops (2004) 38
Gráfico 7 - Composição da dívida entre 1980 e 1990 40
Gráfico 8 - Relação Dívida/Receita de Impostos – Serviço da Dívida de 1980-1990, Kops, (2004) 41
Gráfico 9 - Composição da dívida do RS entre 1991 e 2000 43
Gráfico 10 - Serviço da dívida sobre impostos entre 1991-2000 50
Gráfico 11 - Evolução do Estoque da Dívida e a relação com a RLR - 1991-2000 .. 51
Gráfico 12 - Composição da dívida do RS entre 2001 e 2010 53
Gráfico 13 - Projeção do montante do resíduo da lei 9.496/97 54
Gráfico 14 - Projeção do Serviço da Dívida com o resíduo entre 2028 e 2038 54
Gráfico 15 - Taxa libor aplicada no empréstimo com o Banco Mundial 57
Gráfico 16 - Serviço da Dívida – 2001-2010 58

Gráfico 17 - Serviço da dívida por comprometimento da RLR 1998-2010 – Sem reestruturação 58
Gráfico 18 - Projeção do serviço da dívida em relação à RLR – 2011-2027.....59
Gráfico 19 - Evolução da RCL, Déficit previdenciário e a relação Dívida/RCL entre 2002-2010. 68
Gráfico 20 - Evolução do número de vínculos de servidores da Administração Direta – 1991-2010 69
Gráfico 21 - Evolução da população e o número de vínculos de servidores do Estado – 1994-1998 77
Gráfico 22 - Evolução dos Ativos e Inativos – 1995-1998 78
Gráfico 23 - Gastos com pessoal, despesas correntes e investimentos em % da RCL–1995-1998 79
Gráfico 24 - Investimentos por funções–1995-1998.....79
Gráfico 25 - Evolução do estoque da Dívida e a Relação Dívida/RLR – 1994-1998.80
Gráfico 26 - Evolução do PIB-RS e PIB-BR no período 1995-1998 81
Gráfico 27 - Evolução dos resultados Orçamentário e Primário em relação à RCL – 1995-1998 82
Gráfico 28 - Evolução dos resultados Orçamentário e Primário em relação ao PIB – 1995-1998 82
Gráfico 29 - Evolução ICMS – 1998-2002.....86
Gráfico 30 - Evolução do número de vínculos de servidores – 1998-2002 87
Gráfico 31 - Gastos com pessoal, despesas correntes e investimentos - % RCL – 1998-2002 88
Gráfico 32 - Investimentos por função – 1999-2002.....89
Gráfico 33 - – Evolução do estoque da dívida e as relações com a RLR e RCL – 1998-2002 89
Gráfico 34 - Evolução do PIB-RS e PIB-BR – 1999-2002 90
Gráfico 35 - Relação Resultados orçamentário e primário com a receita - 1995-1998 91
Gráfico 36 - Relação Resultado orçamentário e primário com o PIB – 1998-2002 ...92
Gráfico 37 - Evolução do ICMS – 2002-2006.....94
Gráfico 38 - Evolução do vinculo de servidores – 2002-2006 95
Gráfico 39 - Evolução dos gastos com pessoal, corrente e investimento - % RCL - 2003-2006 95

Gráfico 40 - Evolução da dívida e a relação com a RLR e RCL – 2002-2006 96
Gráfico 41- Evolução do PIB – 2003-2006 97
Gráfico 42 - Resultados orçamentários e primários em relação à receita – 2003-2006 97
Gráfico 43 - Resultados primário e orçamentário em relação ao PIB-RS - 2003-2006 98
Gráfico 44 - Evolução do ICMS – 2006-2010 100
Gráfico 45 - Evolução dos vínculos dos servidores – 2006-2010 101
Gráfico 46 - Evolução do gasto com pessoal, corrente e investimentos – 2007-2010 102
Gráfico 47 - Evolução do estoque da dívida e a relação com a RLR e a RCL – 2006-2010 102
Gráfico 48 - Crescimento do PIB-RS e do PIB-BR - 2007-2010 103
Gráfico 49 - Relação dos resultados orçamentário e primário com a receita – 2007-2010 104
Gráfico 50 - Relação resultados orçamentário e primário em relação ao PIB-RS – 2007-2010 104
Gráfico 51 - Evolução dos vínculos de servidores – 2010-2012/2 106

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 14
2 OS CONCEITOS SOBRE EQUILÍBRIO FISCAL E OS MODELOS TEÓRICOS SOBRE O ENDIVIDAMENTO PÚBLICO 18
2.1 CONCEITOS USUAIS SOBRE (DES)EQUILÍBRIO FISCAL 19
2.2 O MODELO KEYNESIANO 20
2.3. A EQUIVALÊNCIA RICARDIANA 24
2.4. A SUSTENTABILIDADE DA POLÍTICA FISCAL 27
3 O PROCESSO HISTÓRICO DE DESEQUILIBRIO FISCAL DO RS 30
3.1 AS EVIDÊNCIAS DA "CULTURA" DO ENDIVIDAMENTO 31
3.2 OS ANOS 1950-1960 – DO "RESTOS A PAGAR" AO MERCADO DE TÍTULOS 32
3.3 OS ANOS 1970-1980 – DA ABUNDÂNCIA DE RECURSOS À CRISE DO ENDIVIDAMENTO 36
3.4 OS ANOS 1990 – O FINAL DA LINHA 42
3.4.1 O acordo da dívida de 1998 45
3.5 OS ANOS 2000 – A FASE DO ESTRANGULAMENTO 51
3.5.1 Operação de reestruturação da dívida com o Banco Mundial 55
3.6 AS ALTERNATIVAS PARA ENFRENTAR O ENDIVIDAMENTO DO RS 59
4 O DESEQUILIBRIO PREVIDENCIÁRIO – OUTRA DÍVIDA DO RS 62
4.1 A LEGISLAÇÃO ESTADUAL 62
4.2 OS NÚMEROS DA PREVIDÊNCIA 67
4.3. ALTERNATIVAS PARA O PROBLEMA PREVIDENCIÁRIO 70
5 AS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS E O DESEMPENHO DAS FINANÇAS PÚBLICAS DE 1995 ATÉ 2011 72
5.1 GOVERNO BRITO – 1995-1998 72
5.1.1 O ajuste pela receita 74
5.1.2 O ajuste pela Despesa 76
5.2 GOVERNO OLIVIO – 1999-2002 83
5.2.1 O ajuste pela Receita 84
5.2.2 O ajuste pela Despesa 86
5.2.3 Principais resultados macroeconômicos do período 89
5.3 GOVERNO RIGOTTO – 2003-2006 92

5.3.1 O ajuste pela receita 93
5.3.2 O ajuste pela Despesa 94
5.3.3 Principais resultados macroeconômicos 96
5.4 GOVERNO YEDA – 2007-2010 98
5.4.1 O ajuste pela receita 98
5.4.2 O ajuste pela Despesa 100
5.4.3 Principais resultados macroeconômicos do período 102
5.5. GOVERNO TARSO - 2011 105
6. OS FÓRUNS DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NA DISCUSSÃO E ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO DO RIO GRANDE DO SUL 108
6.1 Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDEs 109
6.2 CONSULTA POPULAR 112
6.3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 114
6.4 CDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social 119
CONSIDERAÇÕES FINAIS 122
REFERÊNCIAS 135
Anexo A – Tabela - Evolução da dívida pública – 1950-2000 - Kops, 2004 141
Anexo B – Gráfico - Evolução da dívida pública, por classificação – 1950-2000 – Kops, 2004. 142
Anexo C –Gráfico - Evolução da relação Dívida/Receita – 1950-2000 – Kops, 2004. 142
Anexo D – Tabela - Serviço da dívida entre 1965-2000, Kops, 2004 143
Anexo E – Gráfico - Evolução do Serviço da Dívida 1965-2000, Kops, 2004 143
Anexo F – Tabela - Evolução da dívida e dos investimentos - 1970-2010 144
Anexo G – Gráfico - Evolução da dívida e dos investimentos – 1970-2010 145
Anexo H – Gráfico - Relação dívida/RLR e dívida/RCL – 1991-2010 145
Anexo I – Tabela - Serviço da Dívida 1991-2010 146
Anexo J – Gráfico - Serviço da Dívida 1991-2010 146
Anexo L – Tabela - Evolução ICMS nominal e corrigido – 1995-2012 147
Anexo M – Gráfico - Evolução do ICMS nominal e corrigido – 1995-2012 147
Anexo N – Tabela - Variação do PIB-RS e do PIB-BR – 1995-2011 148
Anexo O – Gráfico – Variação do PIB-RS e do PIB-BR – 1995-2011 148
Anexo P – Tabela Gastos com pessoal, correntes e investimentos – 1995-2010 149

Anexo Q – Gráfico - Gastos com pessoal, correntes e investimentos – 1995-2010 149
Anexo R – Tabela - Déficit Previdenciário – Segundo a Secretaria da Fazenda do Estado.....150
Anexo S – Tabela – Total de vinculo de servidores ativos, inativos e pensionistas – 1991-2011.....151
Anexo T – Tabela - Evolução da população e do vinculo de servidores do Estado – 1993-2012.....151
Anexo U – Gráfico - Evolução da população e do vínculo de servidores do Estado – 1993-2012.....152
Anexo V – Tabela - Valor da receita total, da despesa total e do resultado Orçamentário do RS — 1995-2010.....153
Anexo X – Gráfico - Valor da receita total, despesa total e dos resultados orçamentário e primário – 1995-2010.....153

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho de conclusão de curso pretende investigar as causas que levaram o Estado do Rio Grande do Sul à situação de desequilíbrio fiscal, verificando as políticas de ajuste que os governos recentes executaram para reverter a situação e o que isto gera de efeitos para a sociedade gaúcha em relação aos serviços públicos.

O Rio Grande do Sul é um dos Estados mais importantes do Brasil, está entre as primeiras colocações em vários quesitos, como PIB, renda per capita, exportações, qualidade de vida, educação, etc. No entanto, a situação fiscal tem levado à piora em vários aspectos, no comparativo com as demais unidades da federação e, portanto, com o desempenho geral do Brasil.

Sempre nos orgulhamos dessas posições, mas ultimamente estamos ocupando as últimas colocações em desempenho fiscal, com a maior dívida em relação à receita, com o maior percentual de inativos em relação aos servidores ativos do Estado, indicadores de educação, entre outros.

Assim, a questão principal a ser enfrentada é como a sociedade gaúcha convive por tanto tempo com a situação de desequilíbrio. A hipótese a ser comprovada é de que a “disputa” do orçamento estadual se dá num espaço onde os atores sociais não dispõem das informações completas e procuram atender as suas demandas específicas, conforme os interesses de seus setores.

As discussões orçamentárias são realizadas sem que as variáveis das finanças públicas sejam colocadas à disposição da sociedade. No entanto, o estudo pretende verificar se os atores sociais estão realmente dispostos a contribuírem, cada um com sua parcela, para que as finanças públicas tenham o equilíbrio necessário para atender as demandas, principalmente daqueles setores que são mais importantes para o desenvolvimento social, como a Educação, Saúde e Segurança Pública, entre outros.

A metodologia será o estudo dos modelos teóricos relacionados com equilíbrio fiscal, a pesquisa histórica através dos estudos realizados sobre o endividamento do Rio Grande do Sul e o uso de dados estatísticos, disponibilizados pelos órgãos públicos estaduais e outros estudos sobre o orçamento do Estado, evidenciando o desequilíbrio permanente.

A análise das políticas fiscais, com foco nos últimos 16 anos, procurará identificar se elas foram eficazes para a redução do problema. Os modelos de participação popular experimentados no Estado serão estudados com o objetivo de identificar o seu reflexo na disputa do orçamento.

O trabalho está organizado em seis capítulos, incluindo esta Introdução.

O segundo Capítulo se dedicará a expor os modelos teóricos que se relacionam com o problema do equilíbrio orçamentário. Em destaque estará o Modelo Keynesiano, hegemônico até o final da década de 1970, que levou os países desenvolvidos ao chamado Estado do bem estar social, mas que viu seu esgotamento a partir das crises fiscais dos países centrais. No caso do Rio Grande do Sul identifica-se a aplicação deste modelo, de forma tardia, em especial na década de 1970, através do elevado percentual de investimentos nos orçamentos.

O Modelo da Equivalência Ricardiana, desenvolvido originalmente por Ricardo, mas reintroduzido no debate teórico na década de 1970 por Barro, busca provar a hipótese de que a opção pelo endividamento gera o mesmo efeito na demanda agregada que o aumento de impostos, para satisfazer o déficit público. Pressupõe que a sociedade pode, racionalmente, optar entre endividamento e aumento de tributos.

Encerrando o segundo Capítulo, os modelos utilizando ferramentas da econometria, que procuram verificar em que condições as políticas fiscais são sustentáveis, ou seja, se estão sendo eficazes na geração de capacidade de pagamento das dívidas públicas. Utilizam, para isto, o parâmetro dos superávits primários, cujos valores presentes devem satisfazer o custo do endividamento.

O terceiro Capítulo vai investigar as causas históricas do endividamento do Estado do Rio Grande do Sul. Este processo, em que pese a literatura defina como iniciado na década de 1970, possui evidências de uma cultura mais antiga e que acompanha o próprio processo de formação do Estado.

É evidente que na década de 1970 existe uma elevação substancial no endividamento, em especial pela inserção no Mercado de Títulos, que passa a financiar os déficits constantes. Este processo levará ao esgotamento fiscal do estado, já na década de 1980, chegando aos anos 1990 numa situação insustentável. A década de 2000 é marcada pelo engessamento dos governos estaduais que passam a meros pagadores de dívidas.

O quarto Capítulo discute a Previdência Pública Estadual. Um dos principais problemas apontados nos estudos recentes é que déficit das contas do Estado é agravado pelos altos gastos com Inativos. No entanto, os números disponíveis serão confrontados com uma análise mais prudente, em que pese nem sempre os dados serem apresentados de maneira correta. Em algumas situações o seu uso é mais político do que técnico.

No quinto Capítulo serão apresentadas as políticas de ajuste fiscal, tanto pelo lado da receita quando da despesa, dos últimos cinco Governos. Este recorte temporal se justifica pelas melhores condições de comparação entre os períodos, dada a estabilização inflacionária, bem como, pelo objetivo principal que é o de criar condições para sair desta crise fiscal.

O sexto Capítulo será dedicado ao estudo dos principais modelos de participação popular que a sociedade gaúcha experimentou nos últimos vinte anos, em especial, como ocorre a interlocução dos atores sociais com o Governo, através dos diversos fóruns, bem como, o grau de envolvimento dos grupos sociais com a crise fiscal do estado, em especial, quando da discussão do orçamento estadual.

Por fim, as conclusões sobre as causas que levaram o Rio Grande do Sul a esta situação de desequilíbrio. As considerações sobre as políticas que procuraram ajustar as finanças públicas. Daremos atenção especial a verificação da hipótese levantada quanto à participação da sociedade na solução deste grave problema, que atinge diretamente a população no seu dia a dia com a diminuição da qualidade e até mesmo a falta de serviços públicos.

2 OS CONCEITOS SOBRE EQUILÍBRIO FISCAL E OS MODELOS TEÓRICOS SOBRE O ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

O endividamento público é contemporâneo à própria criação do Estado Moderno e perdura por toda a sua existência. Existe consenso na literatura que o endividamento público, se bem administrado, possibilita a ampliação do bem-estar da sociedade e acarreta o bom funcionamento da economia. Da mesma forma, realizado em níveis equilibrados, gera maior equidade entre gerações, evitando a penalização excessiva da atual, com a maior tributação, sendo o seu custo diluído ao longo do tempo. (SILVA; CARVALHO; MEDEIROS, 2009).

O Investimento Público possui uma lógica similar ao que acontece nas decisões de investimentos das famílias. Quando resolvem adquirir um bem cujo valor não é disponível no momento, através do financiamento, ou seja, assumindo uma dívida, este custo será quitado ao longo de uma boa parte da sua vida. Exemplo desta situação é o financiamento para a aquisição de imóveis, cujo sacrifício será compensado pela utilização do bem pelas gerações futuras.

Para o Estado o endividamento é um instrumento adequado para a realização de grandes obras, como hidrelétricas, estradas, portos, que levarão um tempo longo para sua realização. No entanto, estas dívidas não devem comprometer o orçamento corrente e este gasto deve ser diluído em vários anos e que o crescimento econômico gerado garanta o retorno financeiro, pelo aumento da receita tributária. Para a sociedade o benefício se dará a partir de sua utilização, em maior bem estar, permitindo maior satisfação diluída entre as gerações.

O objetivo deste Capítulo é apresentar de forma sintética os modelos teóricos que são relevantes para as discussões sobre o tema, destacando os aspectos relacionados ao endividamento do Estado.

A primeira seção apresenta os principais conceitos tradicionalmente utilizados para a medição do desempenho fiscal dos Governos, com vistas ao desenvolvimento do trabalho, bem como, para que tenhamos condições de compreender os principais argumentos utilizados nos modelos teóricos.

A segunda seção descreve o modelo Keynesiano[1], que hegemonizou o pensamento econômico pós-crise mundial de 1929, mais especialmente a partir do

[1] O modelo Keynesiano é baseado na obra do Economista Inglês John Maynard Keynes, 1983-1946.

final da segunda guerra mundial, em 1945, só sendo contestado a partir das crises da década de 1970 e 1980, mas ainda utilizado nos anos atuais (HERMANN, 2002).

A terceira seção trata do Modelo da Equivalência Ricardiana[2], elaborado originalmente pelo economista neo clássico David Ricardo, mas que foi reestabelecido por Robert J. Barro em 1974, que passa a disputar com a teoria keynesiana a hegemonia sobre o tema.

Na quarta seção, abordaremos o modelo da Sustentabilidade da Dívida Pública, uma visão mais contemporânea, desenvolvida a partir de modelos econométricos, cuja finalidade é discutir a capacidade de gestão da dívida, em especial, a partir da evolução para um perfil mobiliário do endividamento.

2.1 CONCEITOS USUAIS SOBRE (DES)EQUILÍBRIO FISCAL

A literatura e as legislações já definiram os pressupostos para a análise sobre as condições fiscais de um ente Público, com conceitos e modelos bastante utilizados por organismos Internacionais e que serão descritos como forma de auxiliar o leitor na análise do presente trabalho.

Estes conceitos são aceitos pelos principais organismos públicos, como Secretaria do Tesouro Nacional, Secretaria de Estado da Fazenda do Rio Grande do Sul e Tribunal de Contas do Estado, bem como, na legislação pertinente, como as Leis 4.320/1964 e LC 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal e são descritos nos Quadros 1 a 3.

Quadro 1 - Conceitos sobre Dívida Pública

Dívida Flutuante	Constituída pelas operações por antecipação de receitas, restos a pagar, serviços da dívida a pagar. É a dívida de CURTO PRAZO
Divida Fundada ou Dívida Consolidada	Dívidas assumidas, para amortização em prazo superior a 12 meses. Representa a dívida de LONGO PRAZO
Dívida Mobiliária	Representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios
Divida Contratual	Dívida contraída a partir de contrato com credor, com prazos e forma de pagamento previamente estabelecidos
Divida Interna	Dívida denominada em moeda corrente do país
Divida Externa	Dívida denominada em outras moedas que não a corrente
Operação de Crédito	Operações com os títulos públicos e empréstimos
Serviço da Dívida	Compreende o pagamento de juros e amortizações da dívida pública.

Fonte: Elaboração própria (2012)

[2] O modelo da Equivalência Ricardiana é baseado originalmente na obra do Economista inglês David Ricardo, 1772-1823, e reescrita por Robert Barro, em 1974 através do Artigo “Are Government Bonds Net Wealth”, no Journal of Political Economy, 81, p. 1095-1117.

Quadro 2 - Conceitos Orçamentários

Conceito	Descrição
Receita Corrente - RC	Somatório das receitas tributárias (Impostos e Taxas), de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes.
Receita Corrente Liquida - RCL	Receitas Corrente deduzidas as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional e a contribuição dos servidores para custeio do sistema de previdência.
Receita Liquida Real - RLR	Base para o pagamento da divida com a União. Excluem-se os recebimentos do Fundef/Fundeb.
Receita de Capital - RK	Decorrente das operações de crédito, venda de bem patrimonial, recebimento de empréstimos concedidos e recebida de outros entes para aplicar em despesas de capital
Despesa Corrente - DC	Despesas para a manutenção das atividades do Estado, como pagamento aos servidores, fornecedores, etc.
Despesa de Capital - DK	Despesas com investimentos, inversões, obras, máquinas e equipamentos, veículos, etc., cujo resultado seja a incorporação de patrimônio ao Estado.
Resultado Nominal	Resultado das Receitas Totais menos as Despesas Totais
Resultado Primário	Resultado das Receitas Totais menos as operações de crédito e outras receitas financeiras, e da Despesa Total menos o serviço da dívida e outras despesas financeiras e amortizações.É medida para verificar as condições para pagamento dos juros e encargos da dívida pública

Fonte: Elaboração própria (2012).

Quadro 3 - Conceitos sobre relações entre dívida e orçamento

Relação Dívida/RCL	Estabelece a relação entre o estoque da dívida e o montante de receitas orçamentárias de propriedade do estado.
Relação Dívida/RLR	Utilizada para verificar as condições de pagamento da dívida, excluídas as parcelas de receita de outros entes federados, bem como, de receitas duplicadas, como o Fundef/Fundeb.
Relação Dívida/PIB	Utilizada para verificar se a relação entre a produção interna de um Estado e o seu endividamento

Fonte: Elaboração própria (2012)

2.2 O MODELO KEYNESIANO

Na década de 1930, sob os efeitos da crise de 1929, o debate era centralizado na discussão sobre as medidas que os Governos teriam que tomar para superar as graves consequências daquele episódio[3]. Neste cenário emerge o pensamento de J.M. Keynes, mais especificamente em 1936, com a obra "*A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda".*

Embora a obra tenha sido publicada na segunda metade da década de 1930, com boa repercussão no meio acadêmico, somente após a segunda guerra mundial passa a ter grande influência sobre a atuação do Estado na economia. Em que pese a hegemonia Keynesiana, em especial até o final da década de 1960 e

[3] O "episódio" referido é a quebra da bolsa de Nova York, em 1929, que reduziu drasticamente o PIB estadunidense, gerando fechamento de fábricas, desemprego, etc.

meados de 1970, o debate sobre política fiscal e dívida pública divide opiniões (HERMANN, 2002).

Em linhas gerais, ajustado ao problema da crise da década de 1930, Keynes desenvolve sua teoria tomando como base a “[...] desconfiança dos “homens de negócio” acerca do comportamento futuro da demanda agregada.” (TERRA; FERRARI FILHO; CONCEIÇÃO, 2009, p. 6). Sem expectativas para a realização de sua produção, estabelece-se um ciclo de crise com o aumento do desemprego, diminuição da renda dos indivíduos e ao fim do produto do país. Este é o ponto de partida da Teoria Keynesiana que se definiu como o “princípio da demanda efetiva”.

Hermann (2002, p. 4-5), sintetiza o problema da incerteza:

> [...] quando as expectativas se tornavam desfavoráveis ao investimento, gerando desemprego, não havia qualquer tendência endógena a sua recuperação. Ao contrário, como o gasto determina a renda agregada, a retração dos investimentos tende a penalizar a renda das próprias empresas, realimentando o pessimismo das expectativas. Essa tendência era ainda reforçada pelo efeito multiplicador da queda dos investimentos sobre a renda agregada, através da retração induzida no consumo.

Neste cenário, Keynes propõe que ao Estado cabe o papel de coordenação sobre a atividade econômica, desempenhando um papel anticíclico, de caráter permanente, já que as crises seriam inerentes ao sistema econômico capitalista, num ambiente de livre mercado (HERMANN, 2002). A intervenção estatal, garantindo a existência de demanda agregada, construiria um ambiente favorável ao investimento privado e a possibilidade de retorno em termos de lucro aos agentes privados.

Mas então Keynes seria defensor da intervenção estatal através da irresponsabilidade fiscal via endividamento público? Não. Esta é a associação que críticos de sua teoria fazem, principalmente pela utilização, por muitos governos, de maneira irresponsável, de desequilíbrios fiscais justificados no Modelo Keynesiano. Este processo efetivamente levou os Estados Nacionais a grandes crises de endividamento na década de 1980 e que, em algumas situações, perduram até os dias atuais.

No entanto, Keynes defendia que a intervenção estatal no período de crise devolveria ao mercado a capacidade de gerar novos investimentos lucrativos retomando a atividade econômica a níveis anteriores à crise. Assim, restabelecendo

a demanda agregada, a economia geraria os tributos necessários para o pagamento do esforço que o Estado realizou no período anterior.

O Estado teria que lançar mão dos instrumentos das políticas tradicionais, a monetária e a fiscal, com um caráter de mobilização da economia. Para Hermann (2002, p. 5) “a coordenação entre as políticas fiscal e monetária torna-se fundamental, já que há um óbvio *trade off* envolvido neste processo”.

A política monetária deveria ser gerida para alinhar os preços relativos dos ativos passíveis de investimento na economia, ou seja, definir um nível da taxa de juros considerado normal pelo mercado, pois caso contrário os empresários tenderiam a aplicar seus recursos no mercado financeiro, em vez de fazê-lo na produção.

Na política fiscal, o principal foco de nosso interesse, segundo Terra; Ferrari Filho; Conceição (2009, p. 10) “[...] ancora-se tanto na administração de gastos públicos – algo completamente diverso de déficit público - quanto na política de tributação”. A política tributária deveria ser usada para desestimular a poupança aumentando a propensão a consumir da população, em especial das camadas mais altas de rendas. Conforme definem Lopes e Mollo (2011, p. 10, grifo nosso):

> Para Keynes, o elemento fundamental da política fiscal é o gasto público, e seu objetivo deveria ser o de evitar a deficiência da demanda efetiva. **Uma política fiscal baseada em déficits públicos seria recomendada apenas de forma transitória** para garantir um programa de longo prazo de investimento [...] Mais do que isso, a sustentabilidade das contas públicas estaria garantida em longo prazo, uma vez que o investimento e o crescimento, estimulados pelo gasto público e pela redução na taxa de juros, levariam a aumento da arrecadação.

Na perspectiva Keynesiana, a política fiscal é centrada na divisão do orçamento público em duas partes: o orçamento corrente e o de capital, devendo o orçamento corrente ser sempre equilibrado ou superavitário. Assim, nos períodos de crises o Estado deve utilizar o orçamento corrente para gerar superávits que garantissem a sua capacidade de realizar investimentos produtivos para a manutenção da estabilidade na economia, papel a ser desempenhado pelo orçamento de capital.

O orçamento corrente somente deveria ser deficitário como última ferramenta para a realização de política anticíclica e ainda assim no curto prazo. De forma bastante sucinta temos que “[...] o orçamento de capital keynesiano poderia ser deficitário, mas os superávits obtidos no orçamento corrente o financiariam”

(TERRA; FERRARI FILHO; CONCEIÇÃO, 2009, p. 12). Complementam, “[...] o Estado não poderia correr o risco de ficar refém de criar dívida nova para pagar dívida velha”.

Seguindo este raciocínio, no modelo Keynesiano o orçamento de capital poderia ser deficitário, mas os investimentos deveriam ser relacionados às atividades produtivas, nunca ao mercado financeiro. De outra forma, não poderiam ser rivais, mas sim complementares aos investimentos do setor privado: “[...] não para fazer coisas que os agentes (empresários) já estão fazendo [...] mas para fazer aquelas coisas que não serão feitas de forma alguma” (TERRA; FERRARI FILHO; CONCEIÇÃO, 2009, p. 291).

A intervenção do Estado serviria para estimular a atividade econômica, garantindo a confiança no investidor privado na realização de seu lucro, o que, de forma também cíclica, geraria arrecadação de impostos para, no longo prazo, retomar o equilíbrio fiscal.

Por fim destaca-se neste trabalho o “uso irresponsável” da teoria Keynesiana para justificar o constante endividamento público ocorrido ao longo do século XX. Como o capitalismo é um sistema que vive em constante crise, de forma cíclica, e a história dos últimos 80 anos prova isto, os governos em geral, quer os entes nacionais ou os subnacionais[4], se utilizam de expedientes de endividamento sem pensar nas consequências para as gerações futuras.

Uma crítica a esta situação parte do economista liberal Buchanan[5], que qualificou o financiamento de déficits como uma ação imoral da geração presente, já que os custos serão arcados pelas gerações futuras. Para ele “[...] a dívida pública é imoral porque as gerações futuras acabam enfrentando um encargo financeiro, que é o resultado de gastos e empréstimos a partir de decisões de que não participou” (TEMPELMANN, 2007, p. 444, tradução nossa).

Buchanan em sua investigação sobre a incidência da dívida pública buscou responder à seguinte pergunta: “[...] quem paga pela dívida pública e quando é que eles pagam? Sua resposta é que a dívida pública constitui fardo sobre os contribuintes futuros” (TEMPELMANN, 2007, p.436, tradução nossa). Para

[4]Entes subnacionais são os Estados da Federação e seus Municípios

[5]James McGill Buchanan Jr. (Murfreesboro, 3 de Outubro de 1919) é um economista e jurista estadunidense, ganhador do Prêmio Nobel de Economia em 1986 com a tese “pelo desenvolvimento das bases contratuais e constitucionais de tomada de decisões políticas na economia."

Buchanan a decisão em incorrer em dívida no presente é feita sem qualquer avaliação do seu resultado em sacrifício no futuro.

A crítica de Buchanan é extremamente correta, em especial, quando governos justificam gastos extraordinários no presente por resultados incertos no futuro, que na grande maioria das situações não se confirmam. Na verdade esperam os governos que as obras de hoje, multipliquem as receitas no futuro.

Em que pese as críticas, de fato a economia mundial reagiu de forma positiva aos pressupostos do Modelo Keynesiano, especialmente no período compreendido entre a segunda guerra mundial e o final dos anos 1960 e início dos anos 1970, dependendo de cada país. A aplicação do Modelo Keynesiano pressupunha que os gestores públicos fossem prudentes. No entanto, isto não aconteceu, em face dos resultados alcançados, em termos de bem estar social.

Os gestores têm mais facilidades para financiar os gastos com novas dívidas do que com o aumento de impostos, como por exemplo, para as camadas mais ricas da população, como propunha Keynes, via imposto sobre a renda e sobre a herança. O processo de endividamento do Rio Grande do Sul se deu, de certa forma, pela aplicação do Modelo Keynesiano ao extremo, de forma irresponsável, na esperança de um milagre que faça com que a riqueza gerada se reverta em equilíbrio fiscal, o que ainda não aconteceu.

2.3. A EQUIVALÊNCIA RICARDIANA

Na década de 1970, o mundo inicia um novo período de instabilidade. O cenário de desemprego e inflação retoma o debate acerca do papel do Estado na economia. Em contraponto ao Keynesianismo ressurge o modelo da Equivalência Ricardiana, reintroduzido por Robert Barro em 1974. O modelo pressupõe que a emissão de dívida tem o mesmo efeito sobre a atividade econômica que seu financiamento através de impostos (HERMANN, 2002).

A equivalência entre dívida e impostos é justificada em dois pressupostos básicos: o primeiro é a validação do modelo de expectativas racionais[6], que admite

[6] EXPECTATIVAS RACIONAIS. Conceito da “corrente monetarista” que interpreta a ação dos agentes econômicos como racional, no sentido de que tais agentes formam suas expectativas (e agem de acordo com elas) sobre o desenvolvimento futuro da economia não apenas examinando o passado, mas também o presente (SANDRONI, 2008, p. 325)

que os agentes econômicos utilizam as informações disponíveis e as interpretam seguindo modelos “corretos”; o segundo é o modelo do ciclo da vida, no qual os agentes procuram manter um padrão estável de consumo ao longo da vida, equilibrando a distribuição de sua renda entre consumo e poupança (HERMANN, 2002). Assim, ocorrendo déficits públicos, os agentes “racionais” estariam dispostos a antecipar sua contribuição ao governo, na forma de impostos, preservando as gerações futuras de gastos para financiar o déficit público ocasionado pelas crises do presente.

Ao contrário da teoria Keynesiana, o modelo Ricardiano define que os gastos governamentais não teriam qualquer efeito sobre o consumo, apenas sobre a renda agregada, ou seja, o resultado macroeconômico seria exatamente o mesmo de uma política fiscal de orçamento equilibrado (HERMANN, 2002).

Assim a Equivalência Ricardiana recomenda uma política fiscal de permanente equilíbrio orçamentário, pois “[...] O déficit público não traria qualquer benefício em termos de crescimento econômico, tendo, ao contrário, um impacto negativo sobre o bem estar da sociedade, representado pelo ônus da dívida a ser paga pelas gerações futuras” (Hermann, 2002, p. 7).

A Equivalência Ricardiana recebe a crítica de Buchanan:

> [...] pensamos que a dívida pública é diferente de tributação precisamente porque, ao contrário de Barro, não acho que as pessoas agem com uma perspectiva infinita de vida. [...] Barro, ao contrário de Ricardo, ignora a realidade da chamada ilusão fiscal, que é neste caso a falha das pessoas em reconhecer plenamente que os títulos do governo criarão obrigações fiscais futuras. Os agentes econômicos sistematicamente subestimam os impostos futuros necessários para saldar a dívida contraída no presente. Na apreciação de tal subestimação, Ricardo já tinha anteriormente rejeitado um argumento do tipo Barro” (TEMPELMANN, 2007, p. 440, tradução nossa).

A Equivalência Ricardiana também recebe críticas dos gestores da dívida pública Brasileira à frente da Secretaria do Tesouro Nacional. Para Silva; Cabral e Baghdassaran (2009) a gestão da dívida pública, em especial quanto aos seus riscos, tem como uma das funções principais o estabelecimento de metas de longo prazo, que orientarão as estratégias de curto e médio prazos. Ao refutar as hipóteses da Equivalência Ricardiana, como definidas em Barro, de que a gestão da dívida pública seria irrelevante, os autores assim se manifestam:

> Apesar de útil e meritória a investigação teórica da Equivalência Ricardiana, há evidências abundantes e um amplo consenso de que as fortes hipóteses

> por trás dela não se verificam na vida real. Tais hipóteses são: i) agentes com horizonte de planejamento infinito (informação completa); ii) mercados completos; iii) impostos não distorcivos (SILVA; CABRAL; BAGHDASSARAN, 2009, p. 185-186).

De fato, na vida real é difícil imaginar que os agentes econômicos pretendam "racionalmente" antecipar um aumento de impostos para evitar futuros encargos, ou ainda, anteciparem o consumo em vez de poupar parte de sua renda com o objetivo de aumentar a arrecadação do governo através do aquecimento da atividade econômica, com vistas a cumprir os encargos da dívida pública no tempo presente.

Analisando o período de 1999-2002, Hermann (2002, p.8) classificou as políticas fiscais brasileira em três etapas: A primeira do pós-guerra até fins de 1970, a aplicação do modelo Keynesiano. A segunda, na década de 1980 um esforço para um ajuste fiscal de caráter conjuntural, visando à redução do déficit orçamentário. O terceiro estágio, na década de 1990 "[...] dominância do enfoque novo-clássico, marcado pela busca de orçamentos fiscais equilibrados 'ex ante', visando a eliminação do déficit público de forma estrutural e, portanto, permanente".

Também Terra; Ferrari Filho e Conceição (2009, p. 29, grifo nosso), ao analisarem a política fiscal brasileira no período de 2000-2008, chegaram às mesmas conclusões de Hermann (2002):

> [...] o foco da política fiscal ao longo dos anos 2000 a 2008 foi bastante afastado daquelas políticas contracíclicas estabilizadoras que a perspectiva keynesiana/pós-keynesiana prescreve. [...], o que se percebe é que as ações da política econômica foram pró-cíclicas, corroborando os argumentos de Hermann (2002), segundo os quais a atuação da política fiscal no Brasil se aproxima da chamada **'equivalência ricardiana**'.

A partir da década de 1980, especialmente pela crise da dívida externa, inicia-se um processo de busca do equilíbrio fiscal, mas é nas décadas seguintes que este objetivo torna-se o centro das políticas fiscais. No entanto estas políticas se devem mais à necessidade de honrar os pagamentos da dívida e dos elevados custos de sustentação da estabilidade monetária, do que efetivamente a aplicação do modelo ricardiano.

O aumento da carga tributária, verificada principalmente durante a década 1990 e início dos anos 2000, não parte de uma postura "racional" dos agentes econômicos, mas sim da política fiscal em busca da estabilidade monetária.

2.4. A SUSTENTABILIDADE DA POLÍTICA FISCAL

Em razão da política fiscal, perseguindo o equilíbrio orçamentário, surgem modelos econométricos que buscam auferir a capacidade do setor público de sustentar o pagamento de suas dívidas, ou pelo menos para a manutenção das condições para a sua rolagem. Segundo Costa (2009, p.81):

> [...] A dívida pública de um país é sustentável se a restrição orçamentária do governo pode ser satisfeita sem a ruptura nas políticas monetária e fiscal. [...] isso implica que o valor da dívida pública não deve ser superior ao valor presente de todos os superávits primários futuros.

Assim, a sustentabilidade da dívida pública é obtida através da geração de superávits primários suficientes para a manutenção dos pagamentos, tanto de amortizações, como de juros da dívida pública. O modelo busca "[...] uma equação que represente a restrição orçamentária na discussão da sustentabilidade pressupõe o total pagamento dos valores contratualmente estabelecidos" (COSTA, 2009, p. 81). No mesmo sentido Marques-Junior e Jacinto (2011, p. 2) assim definem:

> [...] uma política fiscal é sustentável se a dívida, em dado período de tempo, for igual ao valor presente dos superávits primários futuros. Em outras palavras, uma política fiscal é sustentável se dada a sequencia de dívida pública e déficits primários, satisfazem à condição de equilíbrio orçamentário intertemporal.

Portanto, esta teoria é fundamental para entender a política implementada no Brasil desde 1999, a partir de acordo entre o Governo Brasileiro e o Fundo Monetário Internacional (FMI), com o objetivo de garantir aos investidores a capacidade do Brasil em honrar seus compromissos fiscais. Este episódio irá impactar a relação entre a União e os Estados na gestão de suas dívidas públicas.

De outra forma Costa (2009, p.81-82) chama a atenção para as armadilhas que a matemática impõe aos analistas:

> A relação direta entre a sustentabilidade e o valor presente dos resultados fiscais do governo deixa a impressão de que a determinação da sustentabilidade pode ser feita de forma objetiva, livre de qualquer ambiguidade. Infelizmente, não é esse o caso. Na prática, não sabemos quais serão os resultados primários futuros ou mesmo a taxa por que esses resultados serão descontados.

Assim o modelo precisa “calibrar” suas variáveis com vistas a definir a restrição-fluxo do governo e impor condições de transversalidade. O objetivo é evitar distorções em relação ao tempo, bem como, “[...] eliminar os chamados jogos de Ponzi[7], em que uma dívida é sempre ‘rolada’ e nunca paga. Ou seja, corresponde à hipótese de que governos não podem endividar-se permanentemente” (COSTA, 2009, p. 83). Complementa:

> Em um mundo sem incerteza, a condição de sustentabilidade da dívida pública é exatamente aquilo que se pode esperar: que o governo em algum momento do tempo arrecade o suficiente não somente para pagar seus gastos correntes, mas também para honrar seus compromissos acrescidos dos devidos juros. Já em um mundo cercado de incertezas, a definição não é tão simples.

O autor chama a atenção que o mundo real não se sujeita a condições pré-fixadas, a taxa de juros é ajustada conforme a conjuntura, ao risco, entre outros aspectos. O próprio “tamanho” do superávit primário é ajustado pelo governo a partir de análises macroeconômicas. Portanto, qualquer modelo econométrico será subjetivo e poderá indicar uma situação que não terá aderência à realidade.

Em que pese o esforço para construir modelos que auxiliem na gestão da dívida é inegável que ao definir as variáveis de forma arbitrária teremos um resultado que indique a sustentabilidade da dívida. Segundo Costa, (2009, p. 87) “[...] Como não se pode testar estacionariedade para todas as ordens, [...], na prática torna-se impossível rejeitar sustentabilidade com esses testes”. Reforçando esta definição, Marques Junior e Jacinto (2011, p.7), a partir do modelo econométrico desenvolvido para o caso do RS concluíram, que “[...] Aplicando-se os testes [...] com os dados do Rio Grande do Sul de 1970 a 1997, não rejeitou a hipótese de sustentabilidade”.

Da mesma forma Tourinho, Merces e Costas (2011, p.22) também testaram a sustentabilidade da dívida pública brasileira e concluíram que “[...] A aplicação de testes propostos na literatura internacional apontou que a dívida pública no Brasil foi sustentável no período 1991 a 2001”.

Apesar da nossa discordância em relação à teoria, não podemos desprezar a utilidade que se pode ter em construir o modelo. Um destes aspectos é

[7] **Jogos de Ponzi**: situação na qual um devedor executa uma rolagem perpétua de sua dívida, cobrindo sua dívida passada com mais dívida no presente, ou melhor, os encargos da dívida são pagos com a ampliação da própria dívida (SANDRONI, p. 669).

quanto ao cálculo do superávit primário necessário para estabilizar a relação dívida/PIB. Assim “[...] Se um país falhar em aumentar suficientemente o superávit primário em momentos de crise de confiança, a percepção de que a dívida pública não é sustentável pode resultar em maiores taxas de juros” (COSTA, 2009, p. 94). O autor encerra com a seguinte percepção, reforçando a fragilidade do modelo:

> Conquanto o conceito de sustentabilidade possa ser formalizado de maneira livre de ambiguidades, não é possível um teste de sustentabilidade capaz de indicar de **forma inequívoca** se a trajetória de um país é sustentável. Na prática, a sustentabilidade da dívida, [...], **depende de opções políticas** cuja avaliação envolve a formação de crenças acerca de postura de governos presentes e futuros (COSTA, 2009, p. 95, grifo nosso)

O custo social também não é considerado no modelo. Aplicando os pressupostos poderemos indicar a necessidade do montante de um superávit primário que torne impossível ao governo executar as despesas mínimas para a manutenção das suas atividades essenciais. Na prática significará arrocho salarial, desqualificação e falta de serviços à população, que de forma alguma podem ser tratadas como meras externalidades do modelo.

3 O PROCESSO HISTÓRICO DE DESEQUILIBRIO FISCAL DO RS

Este Capítulo busca mostrar que o endividamento é um fenômeno permanente e muito antigo. Para Kops (2004), o estudo das finanças públicas, demonstra claramente que o endividamento sempre constou nas propostas orçamentárias, como um dos principais instrumentos para a manutenção do Estado, na visão dos gestores estaduais.

Os principais estudos a respeito das contas estaduais tem como marco o início da década de 1970, mas o estudo de Kops (2004) foi além e encontrou elementos significativos do comportamento deficitário do orçamento Estadual desde o início do século passado. A primeira seção deste capítulo pretende mostrar estas evidências.

Buscando ilustrar de forma temporal o processo de desequilíbrio fiscal, na segunda seção irá abordar os anos 1950 e 1960, tendo como base o estudo de Kops (2004). Neste período temos uma importante mudança no perfil do endividamento que é a entrada no Mercado de Títulos.

A terceira seção analisará o período dos anos 1970-1980, já com uma literatura ampliada com outros autores como Santos e Calazans (1999), Santos (2007), mas priorizando a utilização dos dados oficiais da Secretaria da Fazenda do Estado. O objetivo é identificar como ocorreu o crescente endividamento e o desfecho na década de 1980 com um estado de falência das finanças públicas.

Na quarta seção a abordagem será sobre os anos 1990, período que qualifico como do “final da linha” em termos de endividamento e a busca de um ajuste fiscal, pós-inflação alta. Nesta seção daremos especial atenção ao Contrato da Dívida com a União, marco histórico, que transforma a dívida mobiliária do Estado em dívida contratual, o que impacta até os dias atuais as finanças do Estado.

Na quinta seção estão os dados sobre os anos 2000, de profundo estrangulamento das finanças estaduais, altamente impactadas pelo acordo da dívida de 1998, e que engessa as gestões deste período.

No final do capítulo analisaremos as alternativas que estão sendo sugeridas para a solução do problema do alto endividamento do Estado.

3.1 AS EVIDÊNCIAS DA “CULTURA” DO ENDIVIDAMENTO

No estudo de Kops (2004) vários episódios evidenciam a cultura do endividamento público. Assim como Silva (2009), destaca o primeiro instrumento legal sobre o assunto que é a Lei de 15 de novembro de 1827, que consolida a administração da dívida pública, criando o Grande Livro da Dívida Pública e a Caixa de Amortização. Segundo Silva (2009) esta lei praticamente não sofreu alterações até a criação do Banco Central, quase 140 anos após.

Os gaúchos, constantemente afirmaram a diferenciação do resto do Brasil, mas no que diz respeito ao endividamento público somos são tão iguais quanto os demais Estados, seguindo a cultura de sustentar os gastos com dívidas. Exemplo disto é a emissão de apólices em 1911 para a construção dos Portos de Rio Grande e de Pelotas e o aprofundamento do canal de navegação. O Governo Federal assumiu esta dívida quando do Acordo de 1998 (KOPS, 2004).

A importância do endividamento já se manifestava desde a Independência do Brasil pelos textos das Constituições de 1824 e 1891 que davam ao Legislativo o poder de conceder a autorização para contração de empréstimos. A Constituição de 1934, no entanto, introduziu uma inovação proibindo os Estados e Municípios de contraírem empréstimos (KOPS, 2004).

A Constituição de 1937, no Estado Novo, de caráter centralizador e autoritário, concede ao Presidente da República os poderes de expedir decretos-leis sobre matérias de competência legislativa da União. Mantém a proibição aos Estados e Municípios de contrair empréstimos externos e amplia esta vedação aos internos, através do Decreto 1.202 de 1939 (KOPS, 2004).

A Constituição pós Estado Novo, em 1946, devolve ao Legislativo a prerrogativa de autorizar empréstimos externos. Neste momento coube ao Senado Federal ser o órgão autorizador de empréstimos externos dos entes subnacionais além das operações de crédito da União, e que foi mantida nas Constituições posteriores (KOPS, 2004).

Estas evidências são claras quanto a utilização do endividamento como forma de financiar o Estado. Em muitas situações o endividamento serviu para o custeio da máquina pública e a simples manutenção Estatal[8].

3.2 OS ANOS 1950-1960 – DO "RESTOS A PAGAR" AO MERCADO DE TÍTULOS

Os anos 1950 foram marcados pela falta de apelo ao crédito público no Mercado Monetário, restando ao Estado como fonte de financiamento das despesas de custeio e de investimento somente os tributos. Neste período a maior parte da dívida era Flutuante, ou seja, de curto prazo e que deveria ser paga dentro do exercício, como antecipação de receitas orçamentárias, as chamadas AROs.

Na Tabela 1 verifica-se que nesta década a dívida fundada externa era quase inexistente, representando apenas 0,13% em 1959. Segundo Kops (2004) a dívida fundada externa era formada por quatro empréstimos em dólar e um em libras, este último contraído originalmente pela Prefeitura de Pelotas, por força de acordo firmado em 1946. Todo o saldo era remanescente de empréstimos contraídos antes de 1943, antes da vigência do Decreto-Lei Federal nº 6.019/43.

Como a maior parte da dívida era de curto prazo, os orçamentos seguintes estavam seriamente comprometidos. Ainda conforme a Tabela 1 durante toda a década a Dívida representava mais de 80% da receita de impostos. Em 1950 e 1954 estes percentuais ultrapassaram 100% da receita do ano.

Tabela 1 – Dívida pública e receita liquida de impostos – 1950-1959

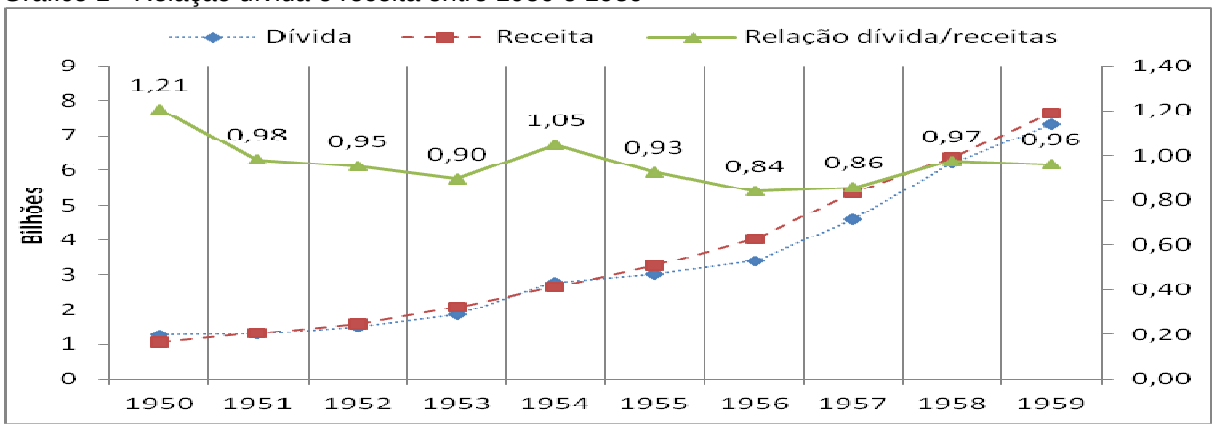
	DÍVIDA PÚBLICA - Em Cr$							Receita de	Relação
Exercício	Fundada	% do	Fundada	% do	Flutuante	% do	Total	Impostos	Dívida/Receita
1950	22.021.583	1,74%	681.627.574	53,71%	565.543.993	44,56%	1.269.193.150	1.052.273.426	1,21
1951	20.749.433	1,58%	952.603.898	72,58%	339.094.588	25,84%	1.312.447.920	1.337.902.438	0,98
1952	19.536.715	1,29%	1.274.023.861	84,39%	216.203.139	14,32%	1.509.763.714	1.585.526.223	0,95
1953	18.188.272	0,98%	1.502.499.767	80,94%	335.575.470	18,08%	1.856.263.508	2.072.344.560	0,90
1954	16.833.505	0,61%	1.992.288.148	71,64%	771.768.181	27,75%	2.780.889.835	2.655.001.162	1,05
1955	15.495.781	0,51%	1.965.422.643	65,07%	1.039.438.587	34,41%	3.020.357.012	3.263.655.434	0,93
1956	14.177.267	0,42%	1.969.035.832	58,20%	1.399.880.714	41,38%	3.383.093.812	4.027.889.593	0,84
1957	12.707.918	0,28%	2.014.969.790	43,92%	2.560.444.345	55,81%	4.588.122.053	5.351.485.234	0,86
1958	11.046.077	0,18%	2.376.915.764	38,38%	3.805.842.974	61,45%	6.193.804.815	6.359.321.189	0,97
1959	9.452.681	0,13%	2.560.291.254	34,93%	4.759.856.777	64,94%	7.329.600.712	7.628.541.565	0,96

FONTE: Kops, 2004, p. 130.
NOTA: Valores em Cruzeiros (Cr$) padrão monetário vigente à época

[8] Silva (2009), p. 41-42, relata os empréstimos contraídos para cobrir déficits e para pacificação das províncias, entre 1827 e 1939, entre elas a Revolta do RS, bem como, para gastos esdrúxulos como o pagamento de dote e enxoval das princesas de Joinvile, D. Isabel e D. Leopoldina. Esta cultura é atual, vide o exemplo da ex-governadora Yeda Crusius, que teve os gastos com reforma de sua casa e enxoval de seu neto, pagas com recursos públicos.

O Gráfico 1 exibe a relação entre dívida e receitas entre 1950 e 1959, demonstrando que durante todo o período a relação foi muito próxima a 1.

Gráfico 1 - Relação dívida e receita entre 1950 e 1959



Fonte: Elaboração própria (2012)

Neste cenário, em 1957 o Estado emite apólices destinadas a saldar parte da dívida flutuante. Entretanto os servidores públicos, os principais credores, demonstraram pouco interesse. A oferta é ampliada aos demais credores do Estado. Esta estratégia não tem sucesso pois a dívida flutuante atinge o maior percentual em 1959, com a 64,85% do total. A dívida fundada interna permanece estável, representando 34,93% do total em 1959, o menor índice da série.

A década de 1960 inicia com um crescente processo inflacionário e baixo crescimento econômico. As receitas dos Estados eram vinculadas ao volume de produção e não havia a possibilidade de emissão de moeda, exclusividade da União que utilizava este mecanismo para cobertura dos seus déficits. Com baixo crescimento e inflação alta, as receitas do Estado não crescem (KOPS,2004).

Os Estados pressionam o Governo Central por uma compensação, ainda que parcial, dos prejuízos com a política econômica. O Estado só recebe ajuda, através de empréstimo no final de 1963. No entanto, a pressão continua para que o mecanismo seja alterado para uma compensação real, substituindo os empréstimos compulsórios por “contribuições compensatórias” (KOPS, 2004).

O cenário político brasileiro sofre profunda alteração com o Golpe Militar de 1964 e as finanças públicas sofrem um impacto profundo, resultante das alterações instituídas pelo Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), que buscava solucionar os problemas econômicos, em especial a inflação e a retomada do crescimento (MARTONE, 2011). Segundo Pedras (2009, p. 58, grifo nosso):

> Um ponto de inflexão marcante na história do endividamento público interno deu-se com a posse de Castelo Branco [...]. o governo empreendeu uma série de reformas que vieram a alterar profundamente o mercado de capitais no Brasil. **Tais mudanças apresentaram, de fato, impactos significativos sobre a dívida publica, [...], pela primeira vez, se buscou montar um mercado de títulos públicos de forma estruturada**.

Ainda, para Pedras (2009, p. 59, grifo nosso) "[...] entre os objetivos do PAEG poderiam ser citados: (i) a obtenção de recursos adicionais para a cobertura de déficits da União; (ii) [...]; e (iii) **criação de um mercado voluntário para os títulos públicos**". A principal alteração para estimular o mercado de títulos foi a instituição da correção monetária, através da Lei 4.357/64, com o objetivo de garantir ao investidor a eliminação de qualquer perda com o processo inflacionário.

Fica clara a mudança de estratégia: ao invés de emissão de moeda, uma das principais causas da inflação, o Governo Federal financiará seu déficit com a emissão de títulos no mercado de capitais. O Rio Grande do Sul não perde tempo e já em 1965 com a aprovação das Leis nºs 5.120 e 5.121 começa a emissão dos primeiros títulos com valor nominal reajustável, ou seja, com correção monetária (KOPS, 2004, SANTOS; CALAZANS, 1999).

A mudança é significativa, pois agora os títulos eram atraentes para os investidores. A dívida de curto prazo poderia ser alterada para pagamentos futuros quando do resgate dos títulos. No entanto, esta política não resolve o problema do déficit público e seu desequilíbrio permanente. Ao contrário, joga para frente um problema que cresce cada vez mais. Para Kops (2004, p.138, grifo nosso):

> É notório que, na raiz do endividamento público estadual, se encontram as reformas de meados dos anos 1960, [...]. Sem capacidade própria de financiamento e sendo insuficiente o recurso às transferências a fundo perdido, constitucionais ou negociadas, **os governos subnacionais recorrem crescentemente a operações de crédito, inicialmente para financiar projetos de investimentos, e posteriormente, agravada a crise fiscal, para cobrir até mesmo gastos correntes**.

Na Tabela 2 está a composição da dívida estadual nos anos 1960. O desequilíbrio é permanente, com pico em 1963, encerrando a série acima dos 107%. A dívida flutuante atinge seu maior percentual em 1969 quando atinge 77,29% do total. Esta situação deixa muito claro as dificuldades financeiras do Estado.

Tabela 2 - Dívida pública e receita de impostos - Em NCr$ - 1960-1969

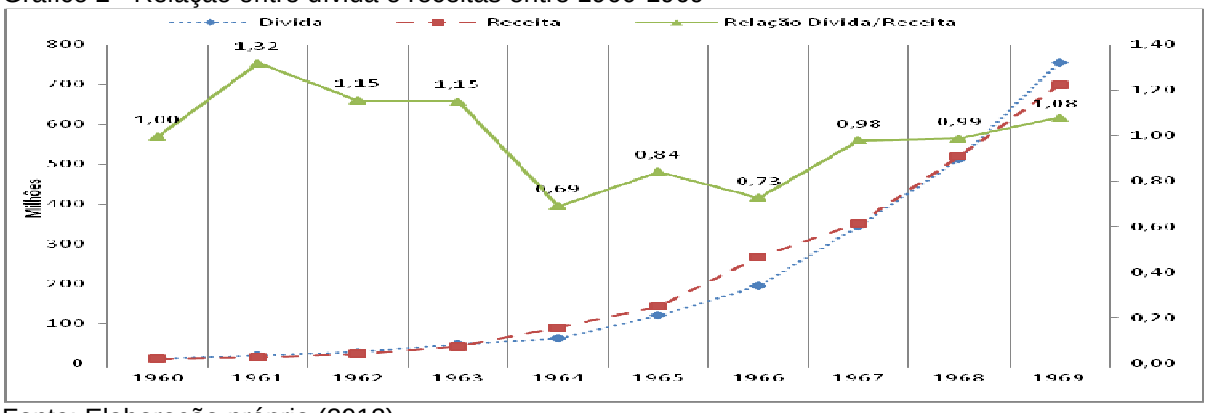
	DÍVIDA PÚBLICA							Receita de Impostos	Relação Dívida/Receita
Exercício	Fundada	% do	Fundada	% do	Flutuante	% do	Total		
1960	8.146	0,07%	5.656.217	49,33%	5.800.880	50,60%	11.465.243	11.516.817	1,00
1961	6.792	0,03%	10.932.058	53,01%	9.685.344	46,96%	20.624.194	15.647.691	1,32
1962	6.510	0,02%	14.413.296	51,43%	13.607.385	48,55%	28.027.191	24.282.186	1,15
1963	5.720	0,01%	20.886.627	42,73%	27.985.692	57,26%	48.878.039	42.516.375	1,15
1964	5.159.814	8,28%	20.465.050	32,82%	36.728.506	58,90%	62.353.370	90.242.122	0,69
1965	5.720.286	4,75%	23.014.002	19,13%	91.590.796	76,12%	120.325.084	143.026.019	0,84
1966	5.163.167	2,66%	51.021.609	26,28%	137.961.718	71,06%	194.146.494	267.276.120	0,73
1967	5.276.357	1,53%	78.876.402	22,92%	259.946.262	75,54%	344.099.021	351.695.671	0,98
1968	7.275.151	1,42%	121.751.027	23,76%	383.403.166	74,82%	512.429.344	519.317.279	0,99
1969	11.645.795	1,54%	159.822.211	21,17%	583.419.039	77,29%	754.887.045	699.327.959	1,08

FONTE: Kops, 2004, p. 138

NOTA 1: Todas as unidades de moeda foram convertidas em cruzeiros novos, excluídos os centavos, visando facilitar a interpretação
NOTA 2: Na receita de impostos dos exercícios de 1967 a 1969, está excluída a parcela pertencente aos municípios

O Gráfico 2 mostra a relação entre a dívida e a arrecadação, nos anos 1960, com uma queda até 1964, mas retomando a trajetória de crescimento após.

Gráfico 2 - Relação entre dívida e receitas entre 1960-1969



Fonte: Elaboração própria (2012)

Por fim, no Anexo A estão consolidados a evolução da dívida, sua qualificação e a relação com a receita entre 1950 e 2000. Os Anexos B e C apresentam as evoluções gráficas. Os Anexos D e E apresentam os dados do serviço da dívida de 1965 até 2000, que utilizaremos em parte adiante. Todos os dados foram retirados do estudo de Kops (2004).

A Tabela 3 expõe os dados do gasto com o Serviço da Dívida. A série inicia em 1965, com a entrada do Estado no mercado de títulos. Em 1969 esta despesa já significa mais de 7% da receita.

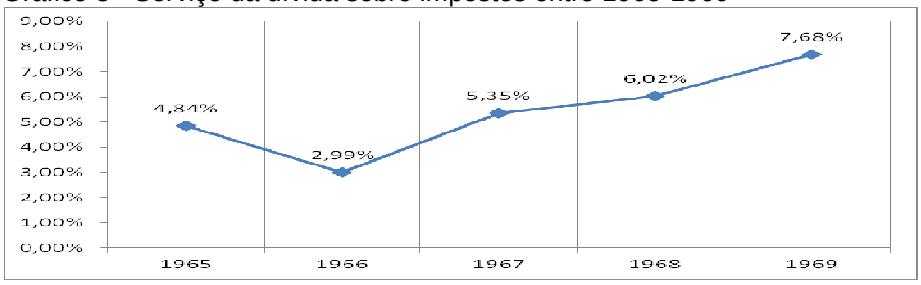
Tabela 3 - Encargos da dívida sobre impostos – 1965-1969

Ano	Serviço da dívida pública em Cr$	Relativos	% sobre impostos
1965	6.924.780	100	4,84%
1966	8.011.827	116	2,99%
1967	23.356.841	337	5,35%
1968	38.965.435	563	6,02%
1969	66.989.512	967	7,68%

FONTE: Kops, 2004, p. 143

O Gráfico 3 mostra a referida evolução do serviço da dívida, com destaque para o crescimento significativo a partir de 1966.

Gráfico 3 - Serviço da dívida sobre impostos entre 1965-1969



FONTE: Elaboração própria (2012)

3.3 OS ANOS 1970-1980 – DA ABUNDÂNCIA DE RECURSOS À CRISE DO ENDIVIDAMENTO

A partir desta seção utilizaremos os dados oficiais da Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul. Os números sobre o estoque da dívida pública estão no ANEXO F, cujos valores foram deflacionados pelo IGP-DI/FGV, em 31 de dezembro de 2010. Durante a seção, e, caso necessário, utilizaremos dados de outras fontes, mas é importante ressaltar que serão diferentes, em funções das diferentes metodologias empregadas.

Apenas como forma de possibilitar um melhor entendimento, dividiremos a análise entre os dados da década de 1970 e os da década 1980, já que os processos de endividamento são diferentes. Os anos 1970 iniciam sob o impacto da reforma tributária de 66/67 que retirou parcela importante das receitas dos Estados, no entanto, destaca Kops (2004, p. 145, grifo nosso):

> [...] o crescente endividamento do Estado não teve seu ponto de partida na década de 1970 e na contratação de operações de divida fundada interna ou externa, **mas é exatamente na segunda metade dos anos 70, que ela "decola" de forma irreversível para sua insustentabilidade, somente com receitas próprias de impostos**.

Assim como Kops (2004), Santos e Calazans (1999), Santos (2007), reforçam expressivo crescimento da dívida na década de 1970. Mesmo que o período de maior crescimento será entre os anos 1994 e 1998, é inegável que o crescimento nos anos 70 é significativo.

Nos anos iniciais da década de 1970 o Estado organiza-se para fazer do mercado de títulos sua principal fonte de financiamento. Em 1971, o Estado adquire uma Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários, rebatizada de DIVERGS. Em 1972 são criadas as ORTE's, com prazos de 1 a 10 anos, e a LTE, com resgate até 30 dias após o encerramento do exercício em que fossem lançadas. Em 1973 é criado o fundo, com o objetivo de garantir liquidez aos títulos públicos (KOPS, 2004).

O Relatório da Dívida Estadual de 2009 (p. 6, grifo nosso), destaca este momento: "A década de 70 marcou o início de um **crescimento expressivo da dívida mobiliária** na composição da dívida total, contribuindo para isto a criação de novos títulos (ORTE e LTE)". A Tabela 4 apresenta os dados da dívida dos anos 1970. Após este período de "preparação" o estoque da dívida "decola", entre os anos de 1974 e 1976 estabilizando-se num patamar elevado a partir de então.

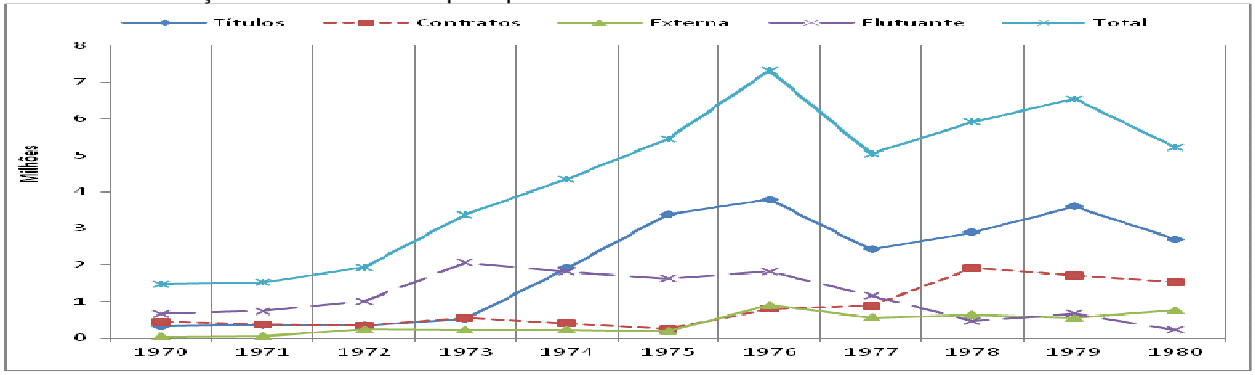
Tabela 4 - Composição da dívida do RS entre 1970 e 1980
Preços deflacionados pelo IGP-DI/FGV (preços de dez/2010)

	DIVIDA FUNDADA											
	INTERNA					EXTERNA		FUNDADA	% do total	DIVIDA	% do	DIVIDA
ANO	Títulos	% do	Contratos	% do	**TOTAL**	**Externa**	% do	TOTAL		**FLUTUANTE**	total	TOTAL
1970	322.190	21,82%	450.678	30,52%	**772.868**	**42.408**	2,87%	815.276	55,21%	**661.451**	44,79%	1.476.727
1971	353.340	23,15%	377.816	24,76%	**731.156**	**57.540**	3,77%	788.696	51,68%	**737.469**	48,32%	1.526.165
1972	348.998	18,09%	341.511	17,70%	**690.509**	**228.225**	11,83%	918.734	47,63%	**1.010.335**	52,37%	1.929.069
1973	521.732	15,46%	557.520	16,52%	**1.079.252**	**225.220**	6,68%	1.304.472	38,66%	**2.069.384**	61,34%	3.373.856
1974	1.917.674	44,12%	402.292	9,25%	**2.319.966**	**217.747**	5,01%	2.537.713	58,38%	**1.809.234**	41,62%	4.346.947
1975	3.381.225	62,11%	246.121	4,52%	**3.627.346**	**185.213**	3,40%	3.812.559	70,03%	**1.631.309**	29,97%	5.443.868
1976	3.793.759	51,89%	797.546	10,91%	**4.591.305**	**901.846**	12,33%	5.493.151	75,13%	**1.818.464**	24,87%	7.311.615
1977	2.426.054	48,14%	885.150	17,57%	**3.311.204**	**564.329**	11,20%	3.875.533	76,91%	**1.163.660**	23,09%	5.039.193
1978	2.896.771	48,98%	1.914.596	32,37%	**4.811.367**	**639.224**	10,81%	5.450.591	92,15%	**464.048**	7,85%	5.914.639
1979	3.599.450	55,07%	1.712.496	26,20%	**5.311.946**	**554.799**	8,49%	5.866.745	89,75%	**669.963**	10,25%	6.536.708
1980	2.708.620	51,86%	1.534.855	29,39%	**4.243.475**	**756.280**	14,48%	4.999.755	95,73%	**223.011**	4,27%	5.222.766

1 - Os dados não contemplam a Administração Indireta e Dívida Flutuante se refere apenas aos Débitos de Tesouraria, principalmente os AROs, não incluindo as categorias do Passivo Financeiro Restos a Pagar, Serviço da Dívida a Pagar, Depósitos e Diversos
2 - Saldos posicionados em 31 de dezembro.
FONTE: Rio Grande do Sul, Secretaria da Fazenda – Relatório Anual da Dívida Pública Estadual 2010.

O Gráfico 4 apresenta o crescimento do período. Note que a curva da dívida em títulos é a que tem o maior crescimento, tornando-se a principal forma de endividamento a partir de 1975.

Gráfico 4 - Evolução da dívida total e por tipos na década de 1970

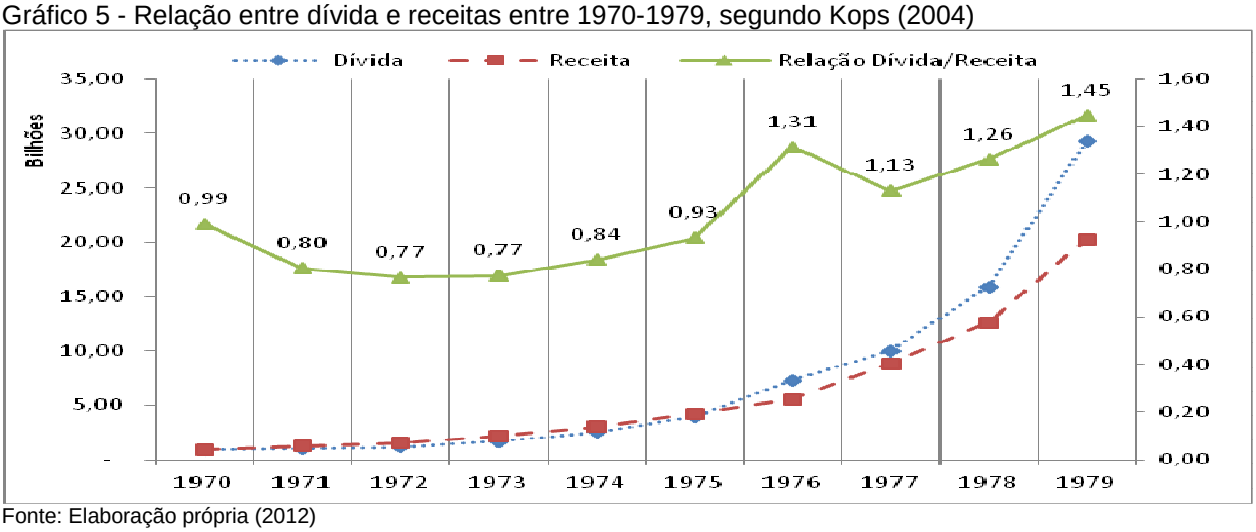


FONTE: Elaboração própria (2012)

A dívida em títulos passa a representar mais de 50% do total, consolidando-se como o principal instrumento de financiamento do déficit público. Da mesma forma também é significativo o aumento da dívida externa, que em 1970 é de apenas 2,87% e em 1980 chega a 14,48% do total. Segundo Santos e Calazans (1999, p.9, grifo nosso): "[...] como as operações de crédito externo não estavam sujeitas a qualquer limite**, estimulou-se o endividamento** mediante uma série de mecanismos indutores da tomada de recursos externos (Resolução nº 63)"

A relação entre Dívida e Receita e o serviço da dívida é consolidado pela Secretaria da Fazenda somente a partir do ano de 1991. Assim, utilizaremos os dados de Kops (2004), conforme os Anexos D e E. O Gráfico 5 apresentam a relação da dívida e a receita, com crescimento contínuo, chegando a 1,45 em 1979.

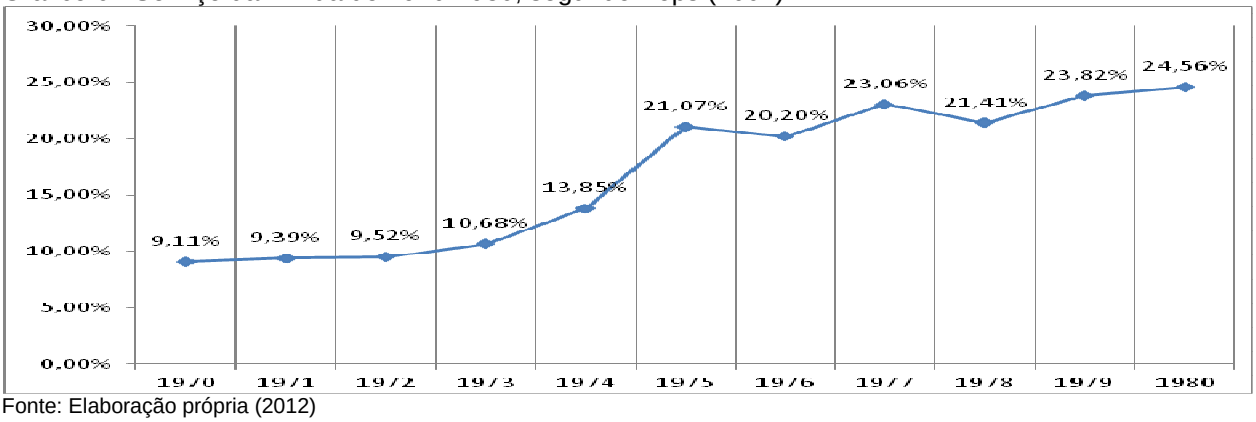
Gráfico 5 - Relação entre dívida e receitas entre 1970-1979, segundo Kops (2004)



Fonte: Elaboração própria (2012)

O gráfico 6 apresenta o serviço da dívida entre 1970 e 1980. O gasto para rolagem da dívida consumia quase ¼ da receita em 1980.

Gráfico 6 - Serviço da Dívida de 1970-1980, segundo Kops (2004)



Fonte: Elaboração própria (2012)

Este endividamento se deu num ambiente nacional que o incentivava, pois vivíamos o período do chamado “milagre econômico”, pós PAEG, com a implantação dos Planos Nacionais de Desenvolvimentos (PNDs), pelo Governo Federal. O Rio Grande do Sul estava totalmente alinhado a esta política. Os Governos da década de 1970 tiveram os maiores índices de investimento da história, sendo 29,3% entre 71-74; 29,7% entre 75-78 (o maior) e 27,4% entre 1979-1982, em relação à RCL (Meneghetti, 2010).

Santos e Calazans (1999, p. 8, grifo nosso) reforçam a relação entre o período de altos investimentos e endividamento: “O início do endividamento do setor público estadual mediante a emissão de títulos, que resultou na enorme dívida mobiliária, **coincidiu com o período do “Milagre Econômico”** nos primeiros anos da década de 70”. De fato, nesta década foram realizados muitos investimentos em estradas, distritos industriais, portos; se iniciou o projeto de implantação do Polo Petroquímico em 1979, etc.. No entanto, este “milagre” gerou os encargos que as gerações seguintes estão pagando, e que ficarão por muitas décadas.

Segundo Santos (2007) o “enfrentamento” dos déficits públicos na década de 1970, por todos os Governos foi através do **endividamento**. Este período pode ser caracterizado como Keynesiano, ainda em moda no Brasil, mas já em decadência no resto do mundo.

Os anos 1980 chegam com a crise dos juros externos e o triênio de recessão no Brasil entre 1981-1983, impactando seriamente as finanças estaduais. Segundo Santos (2007, p. 28-29):

> A década de 1980 foi caracterizada por um constante “vai-e-vem” entre a união e os estados. A primeira, tentando fazer o ajuste fiscal e conseguindo por algum tempo, e os estados, pressionando por um socorro financeiro, para que pudessem atender os gastos correntes e sustentassem um nível mínimo de investimentos.

A Tabela 5 apresenta os números da dívida na década entre 1981 e 1990. O crescimento, em termos reais, é mais que 100%, sendo que os títulos continuam sendo a principal fonte de rolagem da dívida. A dívida contratual eleva-se por conta da renegociação no ano de 1983, e a externa mantém-se estável, em torno de 11%. No entanto, a dívida mobiliária continua como a principal fonte de endividamento.

Tabela 5 - Composição da dívida do RS entre 1980 e 1990
Preços deflacionados pelo IGP-DI/FGV (preços de dez/2010)

	DIVIDA FUNDADA											
	INTERNA					EXTERNA		**FUNDADA**	% do	**DIVIDA**	% do	DIVIDA
ANO	Títulos	% do	Contratos	% do	TOTAL	Externa	% do	**TOTAL**	total	**FLUTUANTE**	total	TOTAL
1981	4.564.843	61,47%	1.729.654	23,29%	6.294.497	823.911	11,10%	**7.118.408**	95,86%	**307.268**	4,14%	7.425.676
1982	6.031.833	56,95%	2.700.535	25,50%	8.732.368	824.287	7,78%	**9.556.655**	90,24%	**1.033.943**	9,76%	10.590.598
1983	4.810.927	49,08%	2.930.118	29,89%	7.741.045	988.376	10,08%	**8.729.421**	89,05%	**1.073.068**	10,95%	9.802.489
1984	5.129.985	47,00%	2.822.364	25,86%	7.952.349	2.138.173	19,59%	**10.090.522**	92,44%	**825.100**	7,56%	10.915.622
1985	5.032.642	40,60%	3.927.480	31,68%	8.960.122	2.127.105	17,16%	**11.087.227**	89,44%	**1.309.015**	10,56%	12.396.242
1986	5.396.110	36,70%	5.644.132	38,39%	11.040.242	1.596.353	10,86%	**12.636.595**	85,94%	**2.067.322**	14,06%	14.703.917
1987	7.389.759	48,17%	6.248.549	40,73%	13.638.308	1.201.076	7,83%	**14.839.384**	96,74%	**500.784**	3,26%	15.340.168
1988	5.982.928	43,96%	5.787.846	42,53%	11.770.774	1.816.607	13,35%	**13.587.381**	99,84%	**21.565**	0,16%	13.608.946
1989	9.979.317	65,51%	3.757.936	24,67%	13.737.253	1.494.859	9,81%	**15.232.112**	100,00%	-	0,00%	15.232.112
1990	8.392.059	57,00%	4.489.796	30,49%	12.881.855	1.657.472	11,26%	**14.539.327**	98,75%	**184.276**	1,25%	14.723.603

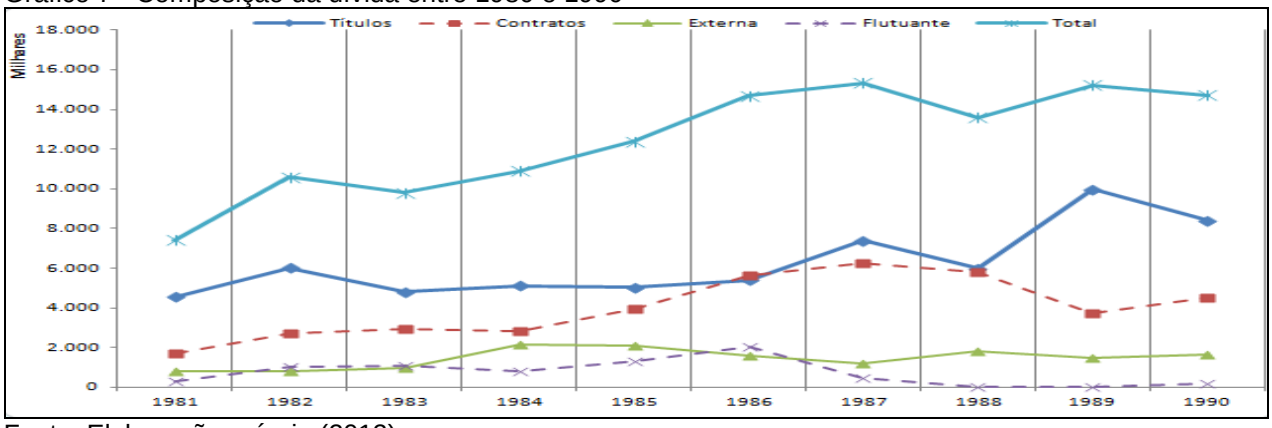
1 - Os dados não contemplam a Administração Indireta e Dívida Flutuante se refere apenas aos Débitos de Tesouraria, principalmente os AROs, não incluindo as categorias do Passivo Financeiro Restos a Pagar, Serviço da Dívida a Pagar, Depósitos e Diversos

2 - Saldos posicionados em 31 de

FONTE: Rio Grande do Sul, Secretaria da Fazenda, Relatório da Dívida 2010.

O Gráfico 7 mostra a evolução da dívida, conforme a classificação, mostrando o crescimento da dívida contratual.

Gráfico 7 - Composição da dívida entre 1980 e 1990



Fonte: Elaboração própria (2012)

Além da crise de juros externos, a década de 80, conhecida como a "década perdida", é fortemente marcada por uma inflação fora do controle, com várias tentativas de combatê-la, em especial com o fracassado Plano Cruzado de 1986 e os planos posteriores.

No início da década ainda havia margem para endividamento, sendo o último processo de investimento pesado, finalizando o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). Como afirmam Santos e Calazans (1999, p.9) "[...]. Em 1981 houve empréstimo para aplicação em obras do Polo Petroquímico e dos distritos industriais e para a integralização do capital da Companhia Estadual de Silos e Armazéns (CESA), dentre outras".

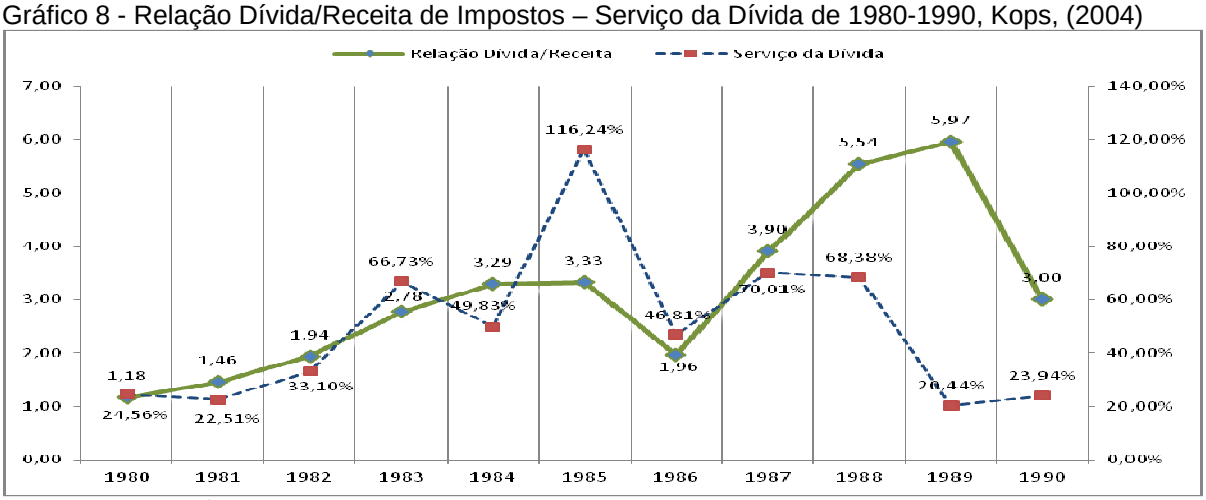
Os Governos deste período ainda conseguiram manter um alto índice de investimento, em relação à RCL. No Governo Jair Soares, entre 1983-1986 foram de 19,7% e no Simon, entre 1987-1990 de 20,4% da RCL. Segundo Santos (2007) o "enfrentamento" dos déficits na década de 80 foram através de débitos de tesouraria, no Governo Jair Soares e pela inflação no Governo Pedro Simon. No entanto, podemos incluir o efeito da inflação como favorável ao Governo Jair Soares.

A inflação propicia uma "ilusão" não só aos agentes econômicos que vivem de rendas, mas aos governos que atrasam os pagamentos dos fornecedores, salários dos servidores, etc.. Este "fôlego" para a busca de recursos para cobertura das obrigações, o chamado "efeito-Bacha". "[...] esses ganhos com a inflação decorriam da redução real dos pagamentos, em função da alteração dos fluxos de caixa tendentes a retardar o efetivo pagamento da despesa" (SANTOS, 2007, p.36)

Este fenômeno poderia ter ocorrido também com a arrecadação, ou o chamado "efeito-Tanzi", pela defasagem entre a venda do produto e o recolhimento do tributo. No entanto, no caso brasileiro a sofisticação do sistema de recolhimento freiou este efeito (SANTOS, 2007). Os rendimentos de aplicações financeiras realizadas ao longo da década de 1980 foram importantes aliadas no equilíbrio fiscal, mas apenas "jogavam" o problema do desequilíbrio para mais adiante.

Com base no estudo de Kops[9] (2004) é possível visualizar a relação da dívida/receita, no eixo à direita do Gráfico 8, bem como, o serviço da dívida, no eixo à esquerda. A inflação deturpa a análise com dados absurdos, como o serviço da dívida maior do que a receita em 1985. Mesmo assim o descontrole é evidente.

Gráfico 8 - Relação Dívida/Receita de Impostos – Serviço da Dívida de 1980-1990, Kops, (2004)



Fonte: Elaboração própria (2012)

[9] A utilização dos dados de Kops (2004) é uma opção deste autor, no entanto, os dados de Santos e Calazans (1999) e Santos (2007), apesar de diferentes, convergem para a mesma direção.

A década de 1980 termina com tentativas de acerto das dívidas entre a União e os Estados. Um dos acordos foi através da Lei 7.976, em 1989, que significou a primeira grande renegociação de dívidas estaduais e um embrião para o acordo de 1998. As dívidas abrangidas pelo acordo de 1989 foram quitadas somente em 2008, no Governo Yeda.

3.4 OS ANOS 1990 – O FINAL DA LINHA

A década de 1990 inicia com um novo Governo Federal tentando resolver um velho problema, a inflação alta. O Plano Collor, assim como seu antecessor Cruzado também fracassa. Em 1992 tivemos o “impeachment” do Presidente Collor, agravando a situação política e com reflexos nas relações entre a União e os Estados. Neste cenário “turbulento” seguem as tentativas de ajuste fiscal dos estados em busca de uma alternativa para o alto endividamento.

Em 1991 é firmado memorando de entendimento com o Governo Federal, cujo resumo das condições implicavam um severo ajuste fiscal e compromissos em não se endividar (KOPS, 2004). No mesmo ano, a Lei 8.388, pretendia refinanciar as dividas dos Estados. As condições eram parecidos com os do acordo de 1998: prazo de 20 anos; encargos financeiros de 6% a.a.+IGP-M; parcelamento em 80 prestações trimestrais e consecutivas, calculadas pela Tabela PRICE (KOPS, 2004). No entanto, a negociação foi postergada, a partir da posição do Ministro da Economia, limitando sobremaneira a rolagem de títulos.

Neste cenário de rolagem sistemática da dívida e de alta inflação, em maio de 1991 é instituído o Sistema Integrado de Administração do Caixa (SIAC), popularmente batizado de Caixa Único. A intenção foi reunir todos os recursos do Estado em uma conta “única”, gerando receitas financeiras e, portanto, menor necessidade de buscar recursos no mercado (KOPS, 2004).

Em 1992, já sob a Presidência de Itamar Franco, são retomadas as negociações. A Lei 8.727/93 estipulava condições para negociação com os Estados parecidas com a frustrada Lei 8.388/91: prazo de 20 anos; juros equivalente à média ponderada das taxas anuais; atualização pelo IGP-M; parcelamento em 240 prestações; Tabela PRICE; limite das prestações estabelecido pelo Senado; resíduo

financiado em até 120 prestações após o término; garantias: receitas próprias dos Estados (KOPS, 2004).

Esta negociação abrangeu dívidas com diversas instituições sob controle do Governo Federal, inclusive o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Este acordo foi concluído somente em 1994, em vista das dificuldades do Governo em aprovar na Assembleia Legislativa as garantias, via receitas do Estado. Seus valores ainda estão sendo pagos e o saldo em 2010 era de R$ 1.081.117.353,00,

No entanto, este acordo não resolveu a crise fiscal do Estado. A Tabela 6 apresenta os dados da dívida entre 1991 e 2000. Mesmo com a renegociação em 1993, o endividamento cresce de forma extraordinária. Os títulos continuam sendo o principal instrumento de rolagem da dívida, sendo impactado pela política de juros altos do Plano Real de 1994, como veremos adiante.

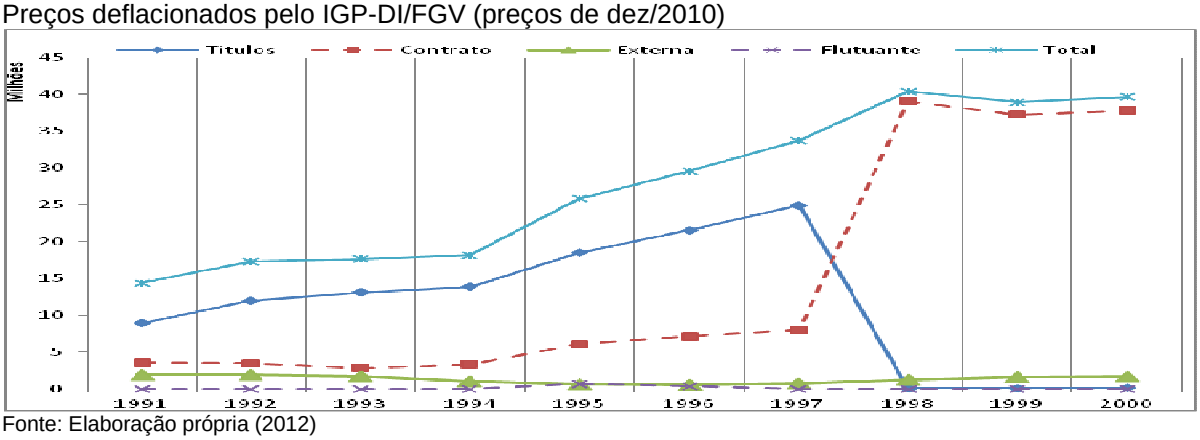
Tabela 6 - Composição da dívida do RS entre 1991 e 2000
Preços deflacionados pelo IGP-DI/FGV (preços de dez/2010)

	DIVIDA FUNDADA											
	INTERNA					EXTERNA		FUNDADA	% do	DIVIDA	% do	DIVIDA
ANO	Títulos	% do	Contratos	% do	TOTAL	Externa	% do	TOTAL	total	FLUTUANTE	total	TOTAL
1991	8.927.917	61,98%	3.580.094	24,86%	12.508.011	1.895.364	13,16%	14.403.375	100,00%	-	0,00%	14.403.375
1992	11.982.432	69,24%	3.466.561	20,03%	15.448.993	1.852.541	10,71%	17.301.534	99,98%	3.128	0,02%	17.304.662
1993	13.097.968	74,33%	2.825.507	16,03%	15.923.475	1.692.229	9,60%	17.615.704	99,96%	6.809	0,04%	17.622.513
1994	13.859.445	76,25%	3.306.293	18,19%	17.165.738	1.011.098	5,56%	18.176.836	100,00%	-	0,00%	18.176.836
1995	18.494.391	71,59%	6.088.488	23,57%	24.582.879	601.632	2,33%	25.184.511	97,48%	650.573	2,52%	25.835.084
1996	21.541.451	72,84%	7.150.047	24,18%	28.691.498	521.599	1,76%	29.213.097	98,78%	360.075	1,22%	29.573.172
1997	24.946.265	73,95%	8.015.849	23,76%	32.962.114	772.737	2,29%	33.734.851	100,00%	-	0,00%	33.734.851
1998	100.200	0,25%	39.078.442	96,71%	39.178.642	1.227.616	3,04%	40.406.258	100,00%	-	0,00%	40.406.258
1999	104.917	0,27%	37.256.979	95,68%	37.361.896	1.575.816	4,05%	38.937.712	100,00%	-	0,00%	38.937.712
2000	112.216	0,28%	37.839.957	95,46%	37.952.173	1.688.884	4,26%	39.641.057	100,00%	-	0,00%	39.641.057

1) Os dados desta tabela não contemplam a Administração Indireta, e a coluna Dívida Flutuante se refere apenas aos Débitos de Tesouraria, principalmente os empréstimos por antecipação de receitas (ARO), não incluindo as categorias do Passivo Financeiro Restos a Pagar, Serviço da Dívida a Pagar, Depósitos e Diversos
2) Saldos posicionados em 31 de dezembro.
FONTE: Rio Grande do Sul, Secretaria da Fazenda – Relatório Anual da Dívida Pública Estadual 2010.

O Gráfico 9 mostra a evolução da dívida entre 1991 e 2000, com o crescimento significativo entre 1994 e 1997.

Gráfico 9 - Composição da dívida do RS entre 1991 e 2000
Preços deflacionados pelo IGP-DI/FGV (preços de dez/2010)



Fonte: Elaboração própria (2012)

A imagem do gráfico 14 é impactante. O Estoque da dívida quase triplica em apenas 4 anos, durante o Governo Britto. Este cenário é o que chamamos de “final de linha”. O quadro era caótico, pois não havia qualquer limite para o endividamento. Sem a inflação para mascarar a dramática situação, mas com a costumeira enrolação, ou “empurrar com a barriga”, expressão utilizado abertamente pelo ex-governador Alceu Collares.

Mas é justo que se diga que grande parte deste crescimento foi efeito do Plano Real. As altas taxas de juros, uma de suas âncoras, para a atração de recursos externos visando equilibrar o Balanço das Transações Correntes deficitário impactou no estoque da dívida indexada em títulos públicos. Reproduzimos abaixo excerto do Relatório da Dívida Pública Estadual de 2009 (p. 5, grifo nosso), sob o Governo Yeda que ratifica esta situação:

> [...]em 1994 foi implantado no país o Plano Real. [...]. A despeito do sucesso na estabilização dos índices de inflação, [...] teve como característica os altos níveis de taxas de juros, que produziu um impacto marcante sobre as dívidas públicas federal e estadual. **O elevado crescimento da dívida do Estado no período pós-Plano Real se deve em muito às altas taxas de juros aplicadas sobre a dívida mobiliária, emitida pelo Estado e em poder do mercado, e por sua recorrente rolagem neste mercado**.

Santos (2005, p. 64, grifo nosso), reforça este entendimento:

> Isto significa que a política monetária de juros reais do Governo Federal foi responsável pelo crescimento vertiginoso de grande parte da dívida do Estado. **Em outros termos, parte da expansão da dívida deve-se ao crescimento da taxa Selic no período de implantação do Plano Real**.

Ruckert; Borsatto e Rabelo (2000) destacam, ainda, a queda da inflação como outro ponto importante para o desequilíbrio “[...] em julho de 1994, com a introdução de um novo padrão monetário (real) e **com a queda da inflação**, os problemas financeiros dos estados agravaram-se” (p. 322, grifo nosso).

Neste cenário descontrolado, seguiram as tentativas de solução. Em 1996 é firmado novo protocolo de acordo entre o Governo Federal e o Estado, que seriam as bases do Acordo de 1998, que será analisado na subseção seguinte. No entanto, cabe destacar que neste período, além dos efeitos do Plano Real, as flexibilizações institucionais e o comportamento dos gestores frente ao problema, foram fundamentais para a dívida quase triplicar em 4 anos do Governo Britto.

Kops, 2004 (p. 186, grifo nosso), destaca este período:

> Entre 1987 e 1998, vigoraram as restrições institucionais mais frouxas dos últimos tempos. O Senado, [...], permitiu a rolagem integral da dívida, incluindo juros e atualização monetária. A União Federal dispôs, [...], do poder de impor limitações ao inexorável caminho trilhado pelos estados e municípios em direção ao endividamento. Não o fez e, até em certos momentos, facilitou. Se não o fez [...] deve assumir sua parcela de responsabilidade. [...]. **No longo período em que transcorreram as negociações, houve um claro incentivo ao aumento da dívida, em face da perspectiva de sua federalização.**

3.4.1 O acordo da dívida de 1998

O acordo assinado entre o Estado e a União assinado em 15 de abril de 1998 (Contrato nº 014/98/STN/COAFI), baseado na Lei Federal 9.496, de 11 de setembro de 1997, e que teve eficácia a partir de 16 de novembro de 1998. Foi o triste fim de uma novela que durou mais de 30 anos[10] e que resultou em um compromisso para os próximos 40[11].

De outra forma este acordo esteve inserido nos mais quentes debates sobre o endividamento público do Estado, especialmente pelo seu longo período de pagamento, sua alta relação entre as amortizações e juros com a RLR, mas principalmente, se foi ou não uma boa negociação.

O contrato estabelece as seguintes condições de pagamento:

- Juros de 6% a.a, atualização mensal do saldo devedor pelo IGP-DI/FGV;
- Prazo: 360 prestações mensais e consecutivas;
- Garantias: as receitas próprias do Estado,
- Amortização: 360 parcelas mensais, calculadas pela Tabela PRICE, limitadas ao dispêndio mensal de 1/12 (um doze avo) de 13% da RLR;
- o excedente será calculado em conta “resíduo” a ser pago no prazo de 10 anos após o término no prazo inicial, nas mesmas condições do principal;
- Penalizações pelo descumprimento: substituição por encargos da taxa SELIC e a elevação do limite do dispêndio para 17% da RLR;
- Proibição de emissão de novos títulos da dívida pública;
- Ajuste fiscal supervisionado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

A Tabela 7 apresenta os valores envolvidos no Acordo.

---

[10] A referência é o ano de 1965 quando iniciaram as operações no Mercado Mobiliário por parte do Estado.

[11] Pelas estimativas da Secretaria da Fazenda, dificilmente conseguiremos pagar toda a dívida, nestes 40 anos.

Tabela 7- Valores envolvidos no Acordo da Dívida em 1998 - R$ milhões

Itens	POSIÇÃO	
	15/04/1998	16/11/1998
1 - TÍTULOS		
Mobiliária	8.761,5	9.824,7
Refinanciamento	7.157,0	7.278,7
Subsidio	1.604,5	2.546,0
2 - CONTRATOS		
Caixa Econômica Federal	665,8	754,9
Refinanciamento	625,4	650,6
Subsidio	40,4	104,3
3 - CONTA GRÁFICA	650,0	677,4
4 - TOTAL		
Títulos e contratos	9.427,3	10.579,6
Refinanciamento	7.782,4	7.929,3
Subsidio	1.644,9	2.650,3

Fonte: Rio Grande do Sul. Secretaria da Fazenda. Relatório anual da dívida 2010

Uma verificação simples da tabela acima reforça o crescimento desenfreado da dívida. Em apenas sete meses entre a assinatura do acordo e sua entrada em vigor, a dívida total cresceu mais de 11%, ou em valores da época R$ 1,15 bilhões, evidenciando a irresponsabilidade na gestão dos recursos públicos.

O acordo prevê a divisão das dívidas em INTRALIMITE e EXTRALIMITE. As dívidas “intralimite” incluem as parcelas da Tabela 7, mais a dívida externa contratada até 30 de setembro de 1991, as decorrentes das leis nºs 7.976/89, 8.727/93, 8.212/91 e 8.620/91. As dívidas “extralimite” são aquelas em que as prestações serão pagas integralmente, não estando sujeitas ao limite de 13% da RLR (SANTOS, 2005).

Juntamente com o Acordo da Dívida o Governo Federal assinou, em 31 de março de 1998, contrato com o Estado no âmbito do Programa de Estímulo à Redução do Setor Público na Atividade Bancária (PROES), com vistas a financiar o saneamento do Banrisul e transformar a Caixa Econômica Estadual em agência de fomento. O programa previa a privatização do Banrisul, num prazo máximo de 18 meses, com os valores sendo incorporados ao limite de 13% da RLR, a chamada dívida “intralimite”. Como isto não aconteceu, a dívida passou a ser paga mensalmente, fora do limite.

No entanto, esta é uma situação explicada de forma equivocada. De forma alguma o Estado deixaria de pagar esta dívida caso o Banrisul fosse privatizado, ela apenas comporia a chamada dívida “intralimite” e pelo que se vê, ficaria alimentando a conta resíduos para pagamento junto com as demais dívidas.

Em números da época a parcela do PROES que ficou na dívida “intralimite” foi de R$ 1.679 bilhões e a que ficaria na “extralimite” R$ 1.384 bilhões, totalizando um montante de R$ 3.063 bilhões na operação.

Também merece destaque que o Acordo impôs uma série de restrições ao Estado, como a impossibilidade de emissão de títulos públicos, de obter financiamentos, redução da relação dívida/receita líquida real, resultado primário positivo, reforma do estado com a privatização de empresas e redução de investimentos e gastos com funcionalismo público.

O Acordo foi saudado como uma excelente negociação para o Estado, pois todos os processos anteriores haviam fracassado. Vale a pena lembrar que 1998 era ano eleitoral, sendo o Governador Antonio Britto candidato a reeleição e utilizou este “acordo” como um de seus trunfos políticos, mesmo que os efeitos só tenham sido implantados após sua derrota nas urnas.

A grande discussão, tanto no debate político quanto técnico é se de fato este foi um bom acordo para o Estado. Os maiores defensores de que o Acordo “salvou” o Estado são Santos e Calazans (1999, p. 18), que assim defendem “O problema não é o acordo da dívida, que foi bom. O maior problema era a existência de uma dívida com esse perfil e num montante tão grande, que só se extinguirá mediante amortização, o que só será alcançado com o acordo”.

Reforçam sistematicamente a opinião de que o acordo salvou o Estado da falência: “O acordo era inevitável. O ruim, o péssimo, era o montante e o perfil da dívida, que tornaria o Estado inviável em muito pouco tempo” (Santos e Calazans, 1999, p.18). Santos, em 2007, publicou novamente um artigo, intitulado “Dívida Pública: Dois Mitos” que mantém a opinião sobre o acordo: “Portanto, ao contrário do que se ouve, foi o acordo da dívida que salvou o RS e os demais estados e até o País do colapso financeiro” (SANTOS, 2007, p.10).

Em 2011, Santos tem uma opinião um pouco mais realista: “embora seja alto o comprometimento da RLR com o serviço da dívida, 12,5% a partir de 1999, [...], diante das circunstâncias, **foi a negociação necessária e possível para o Estado naquele momento”** (p. 48, grifo nosso).

Mesmos estes autores reconhecem as dificuldades do Estado em honrar o Acordo e o estrangulamento que ele provocou. Santos e Santos (2005) ressaltam: “[...] o acordo da dívida foi o que salvou o Estado do colapso financeiro [...] não quer dizer que o citado acordo não tenha que ser revisto” (p. 41). Santos (2005) concluiu

que uma das alternativas para aliviar as despesas é a **renegociação da dívida**, "[...] isto só é possível com a mudança no indexador, de IGP-DI para IPCA" (p. 143, grifo nosso). E Santos (2011) reforça, "[...] **o acordo só será cumprido se for modificado o indexador**" (p. 5, grifo nosso).

Em contraponto à análise dos autores acima, Casarotto (2011) faz crítica contundente à forma como foi negociado o Acordo apontando várias inconsistências legais e morais para sua assinatura. Entre elas a cobrança de juros, muito acima da operações do BNDES, por exemplo, colocando os Estados no mesmo patamar de empréstimos comerciais concedidos por bancos aos seus clientes.

Outras questões levantadas é a utilização da Tabela PRICE, que estaria proibida pelo STF; a adoção de índice muito superior à inflação, no caso o IGP-DI; ausência de cláusula revisora que previsse o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, que seriam inconstitucionais.

Quanto o IGP-DI, o seu crescimento foi muito acima dos demais índices inflacionários, em especial do IPCA e acima até da Taxa Selic. Comparando os índices verificamos que, entre 1999 e 2010, o IGP-DI somado aos juros de 6% totalizaram 571,67%, enquanto a Taxa Selic foi de 622,03. Simulando o cálculo tomando por base o IPCA, mais os juros de 6%, teríamos um percentual de 422,49[12].

Em que pese as críticas ao índice serem coerentes e tenham fundamento, tratou-se de negociações que duraram mais de uma década, sempre utilizando o IGP-DI como parâmetro, com exceção do ano de 1993, que previa uma média de uma cesta de índices. No ano de 1998 os índices IGP-DI e IPCA eram similares, no entanto, como destaca Santos (2005, p. 69, grifo nosso) "O IGP-DI, [...] por ser composto por uma média ponderada que engloba 60% da variação dos preços por atacado, **vem sendo influenciado pelas variações da taxa de câmbio**".

Sendo o IGP-DI um índice influenciado pela taxa de câmbio seria muito provável que sua variação, em momentos de turbulência, sofresse altas substanciais. Vale lembrar que estávamos em 1998 no final do primeiro mandado de Fernando Henrique Cardoso, também concorrendo à reeleição e, portanto, segurando a âncora cambial do Plano Real, com a paridade dólar/real em 1 por 1.

[12] O acumulado do IGP-DI/FGV entre 1998 e 2010 foi de 201,18% e do IPCA 119,17, reforçando a enorme diferença entre os índices e o alto impacto dos juros de 6% a.a. no estoque da dívida.

Analistas chamavam a atenção para a necessidade de o Brasil flexibilizar a política cambial, o que só foi realizado em janeiro de 1999, quando o Brasil “quebrou”, tendo que mudar a sua política econômica. Ora, indexar a dívida ao IGP-DI foi quase o mesmo que atrelar a taxa cambial. Segundo os analistas seria difícil o Brasil resistir muito tempo a uma taxa de cambio valorizada.

De fato, já no ano de 1999 o IGP-DI, impactado pela crise do início do ano e com o fim da paridade cambial, cresceu 19,98%, contra 8,94% do IPCA. Manteve-se acima do IPCA nos anos seguintes, tendo uma nova alta significativa em 2002 com a crise cambial no período eleitoral, atingindo 26,41%, contra 12,53% do IPCA. A alta variação do IGP-DI, em comparação ao IPCA, anulou a vantagem obtida pelo subsidio de 33% no valor assumido pela União

Na verdade os negociadores ou foram ingênuos, sem qualquer visão da conjuntura econômica, ou tentaram ser expertos acreditando que estavam assinando um contrato com um índice “vantajoso”, ou ainda, não acreditavam na estabilização econômica do País.

A taxa de juros, estipulada em 6%, também levanta suspeita sobre a “confiança” que o Governo da época tinha na estabilização da inflação no Brasil. Este índice, para um contrato de longo prazo é extremamente elevado e tem um custo muito alto no seu final. Com inflação alta isto não seria sentido. No entanto, com as baixas taxas verificadas ao longo destes 14 anos, verificou-se que os juros são um dos principais motivos para o crescimento do saldo da dívida.

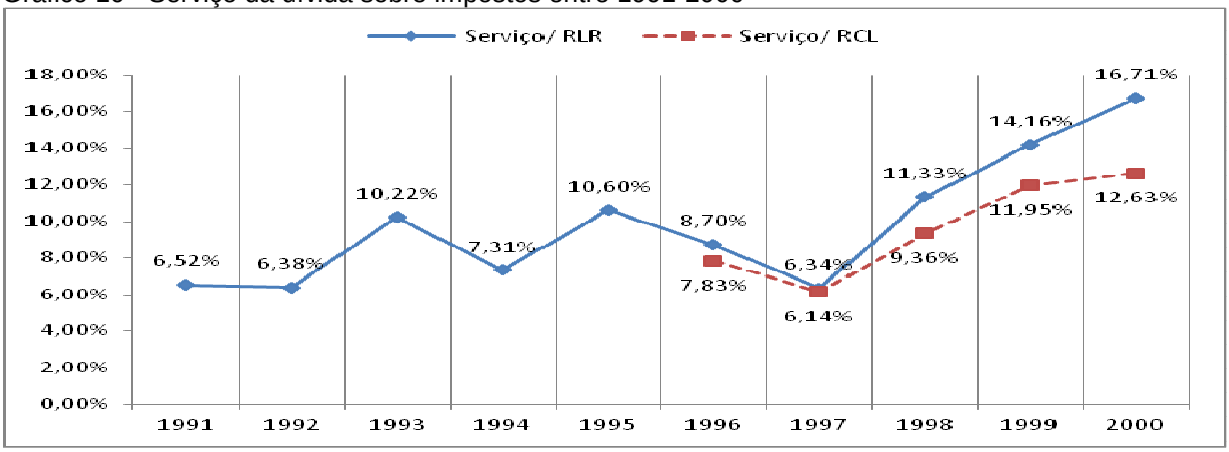
Além das questões financeiras, o contrato trouxe um engessamento ao Estado, com muita restrição à gestão dos governadores seguintes. Os mesmos se tornaram meros administradores de uma dívida que é paga rigorosamente em dia, que não diminui, ao contrário, aumenta, e muito, com compromissos fiscais que pressupõem a redução de investimentos e arrocho salarial.

Esta gestão é controlada pela Secretaria do Tesouro Nacional, cuja avaliação é feita constantemente. Já foram assinados sete revisões do programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal, sendo o último em 30 de dezembro de 2010, último dia do Governo Yeda, definindo os compromissos para o período de 2010-2012.

Como ponto positivo do Acordo resta apenas o fato de que o Saldo da Dívida se estabiliza, ainda que num patamar altíssimo. Será que isto é algo positivo? Saímos altamente endividados, por um longo tempo, mas pelo menos não faremos mais dívidas.

Outra questão resultante do acordo de 1998 é o serviço da dívida. O gráfico 16 apresenta a evolução, segundo os dados oficiais da Secretaria da Fazenda, a partir 1991. O crescimento é significativo e mostra o peso resultante do acordo sobre o governo posterior.

Gráfico 10 - Serviço da dívida sobre impostos entre 1991-2000



Fonte: Elaboração própria (2012)

A tese levantada por Santos, em vários de seus livros e artigos, é de que o Serviço da Dívida diminuiu após o Acordo com a União em 1998. Os dados oficiais da Secretaria da Fazenda mostram o contrario. Este encargo ficará impactando as contas estaduais por muito tempo e até mesmo após o término do contrato e dos resíduos. Segundo a Secretaria da Fazenda (2010, p.47, grifo nosso):

> O serviço da dívida estadual envolve o pagamento de juros, amortizações e comissões sobre os empréstimos tomados. [...] **É possível verificar que de 1991 até 1997, este serviço representou em média 8% da Receita Líquida Real. A partir de então, em razão do refinanciamento da dívida sob a Lei 9.497/97, esse percentual subiu consideravelmente**. Em 1998, no ano da assinatura do contrato, o serviço subiu para 11,15% da RLR, e no ano seguinte já alcançou 14,16%.

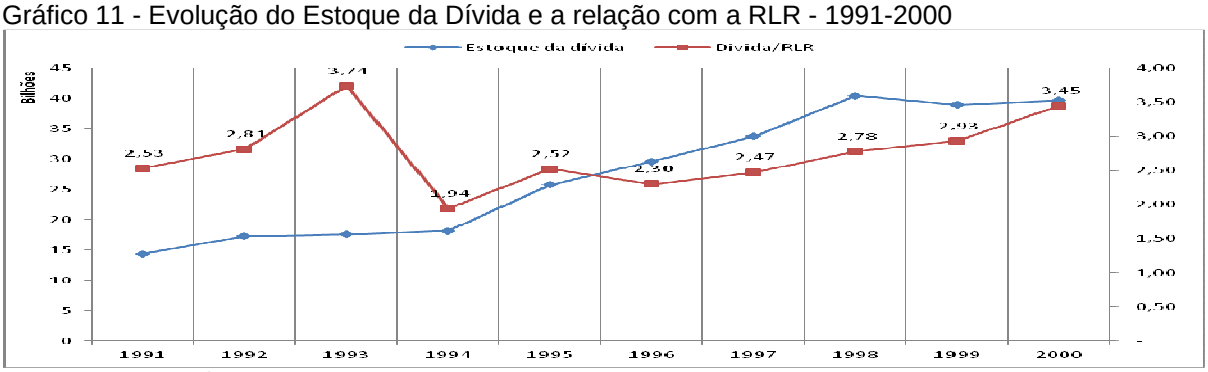
A posição da Secretaria da Fazenda parece mais consistente, haja vista que Santos (2005, p. 67, grifo nosso) tem posições contraditórias ao analisar os períodos citados: “O serviço líquido da dívida decorrente foi, em média, de 11,9% da RCL no período 1983-1998, **mesmo que entre 1995 e 1998 tenha sido de 4,8% da RCL**”. E Santos (2007, p. 89, grifo nosso) novamente deixa escapar: “**após o acordo**, deixaram de existir as operações de rolagem da dívida, **aumentando o serviço**”.

Ainda Santos (2007, p. 90, grifo nosso) ao analisar o orçamento de 2006 chega à seguinte conclusão: “O serviço da dívida em termos líquidos ficou em 13,8%, **superando em 3 pontos percentuais a média do período 1991-1994**”. Parece evidente sua contradição.

O grande diferencial antes e depois do acordo é o fato de que no período anterior os gestores podiam “rolar” a dívida, ou seja, efetuar despesas com o serviço da dívida com mais dívida. Em que pese a tentativa de ajustar o serviço da dívida pelo seu “resultado líquido” é evidente que antes de 1998 as facilidades para administrar a dívida eram maiores. Após o acordo, não existe nenhuma mágica. É pagar, contabilizar, sem qualquer possibilidade de manobra.

O gráfico 11 apresenta a evolução do Estoque da Dívida e a relação com a RLR entre 1991 e 2000, demonstrando que, apesar do Acordo de 1998, esta relação continua crescendo.

Gráfico 11 - Evolução do Estoque da Dívida e a relação com a RLR - 1991-2000



Fonte: Elaboração própria (2012)

Embora tenha sido um acordo com péssimas condições para o Estado, se encerrou um período com mais de 30 anos de endividamentos “irresponsáveis”. Ficou uma herança para os próximos 40 anos, sem os cuidados para que isto não inviabilizasse o Estado, o que de fato aconteceu, como verificaremos a seguir.

3.5 OS ANOS 2000 – A FASE DO ESTRANGULAMENTO

Ao analisarmos o período da década de 1990, concluímos que se encerrou uma novela de negociações e o crescimento do endividamento do Estado. A década de 2000 será caracterizada pelo engessamento dos gestores e pela

aplicação do ajuste fiscal possível, num novo cenário de alto endividamento, alto custo para pagamento da dívida que será suportado por mais de uma geração.

É importante destacar que o acordo da dívida entrou em vigor no final de 1998, mas somente em 2001 ele atingiu sua plenitude em termos de percentual de gasto com o serviço da dívida. Ainda em 1999 algumas ações políticas de Governadores recém-empossados foram realizadas no sentido de revisarem o Acordo, em especial, a partir da crise enfrentada pelo Brasil daquele ano.

Além do Rio Grande do Sul, que chegou a suspender o pagamento, o Estado de Minas Gerais também efetuou o "default" na sua dívida. Em contrapartida o Governo Federal aplicou as garantias, sequestrando recursos dos Estados, conforme as condições contratuais, obrigando-os a buscarem outras alternativas.

O máximo que se conseguiu foi a exclusão de algumas parcelas para cômputo da Receita Líquida Real, diminuindo um pouco o comprometimento da receita com o serviço da dívida. O Estado ainda ajustou algumas parcelas para inclusão entre as dívidas "intralimites". No entanto, isto foi pouco significativo no montante da dívida, apenas limitou o percentual dos seus encargos.

A tabela 8 apresenta a composição da dívida na década de 2000. Ocorre uma estabilização, mas num patamar altíssimo. Passados 12 anos de pagamento de pesados encargos, o estoque não diminui e o resíduo é significativo. A única mudança, ainda que pouco significativa, foi a operação de reestruturação da dívida com o Banco Mundial efetuada em 2008, como veremos adiante.

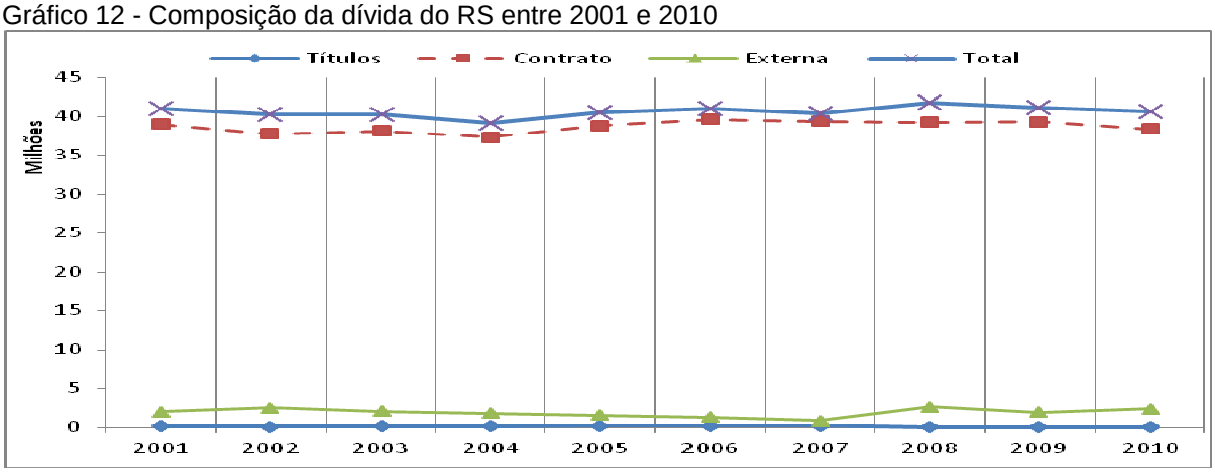
Tabela 8 - Composição da dívida do RS entre 2001 e 2010
Preços deflacionados pelo IGP-DI/FGV (preços de dez/2010)

	DIVIDA FUNDADA											
	INTERNA					EXTERNA		**FUNDADA**	% do	**DIVIDA**	% do	DIVIDA
ANO	Títulos	% do	Contratos	% do	TOTAL	Externa	% do	**TOTAL**	total	**FLUTUANTE**	total	TOTAL
2001	109.843	0,27%	39.012.556	94,98%	39.122.399	1.951.117	4,75%	**41.073.516**	100,00%	-	0,00%	41.073.516
2002	86.894	0,22%	37.771.274	93,72%	37.858.168	2.442.516	6,06%	**40.300.684**	100,00%	-	0,00%	40.300.684
2003	128.783	0,32%	38.132.387	94,71%	38.261.170	2.002.729	4,97%	**40.263.899**	100,00%	-	0,00%	40.263.899
2004	133.498	0,34%	37.316.579	95,16%	37.450.077	1.765.175	4,50%	**39.215.252**	100,00%	-	0,00%	39.215.252
2005	157.005	0,39%	38.840.359	95,90%	38.997.364	1.503.205	3,71%	**40.500.569**	100,00%	-	0,00%	40.500.569
2006	174.102	0,42%	39.648.167	96,60%	39.822.269	1.219.838	2,97%	**41.042.107**	100,00%	-	0,00%	41.042.107
2007	180.543	0,45%	39.385.068	97,48%	39.565.611	836.057	2,07%	**40.401.668**	100,00%	-	0,00%	40.401.668
2008	-	0,00%	39.258.515	93,86%	39.258.515	2.570.050	6,14%	**41.828.565**	100,00%	-	0,00%	41.828.565
2009	-	0,00%	39.291.535	95,51%	39.291.535	1.848.488	4,49%	**41.140.023**	100,00%	-	0,00%	41.140.023
2010	-	0,00%	38.352.592	94,38%	38.352.592	2.282.751	5,62%	**40.635.343**	100,00%	-	0,00%	40.635.343

1) Os dados desta tabela não contemplam a Administração Indireta, e a coluna Dívida Flutuante se refere apenas aos Débitos de Tesouraria, principalmente os
2) Saldos posicionados em 31 de dezembro.
FONTE: Rio Grande do Sul, Secretaria da Fazenda – Relatório Anual da Dívida Pública Estadual 2010.

O gráfico 12 mostra a evolução entre 2001 e 2010, apresentando um quadro de estabilidade.

Gráfico 12 - Composição da dívida do RS entre 2001 e 2010



Fonte: Elaboração própria

Conforme o Anexo F, o saldo da dívida em 2010, é apenas -1,12% menor do que em 2001, com os valores deflacionados. Isto demonstra que, apesar de todo o esforço com o ajuste fiscal, o pagamento da dívida não foi suficiente para diminuir o seu estoque.

Veremos adiante o gasto com o serviço da dívida, mas o principal motivo por não termos reduzido o saldo foi a incapacidade de pagamento da prestação da dívida, ficando a mesma sempre acima do teto de 13% da RLR, empurrando o problema para os 10 anos seguintes, após o prazo final do contrato.

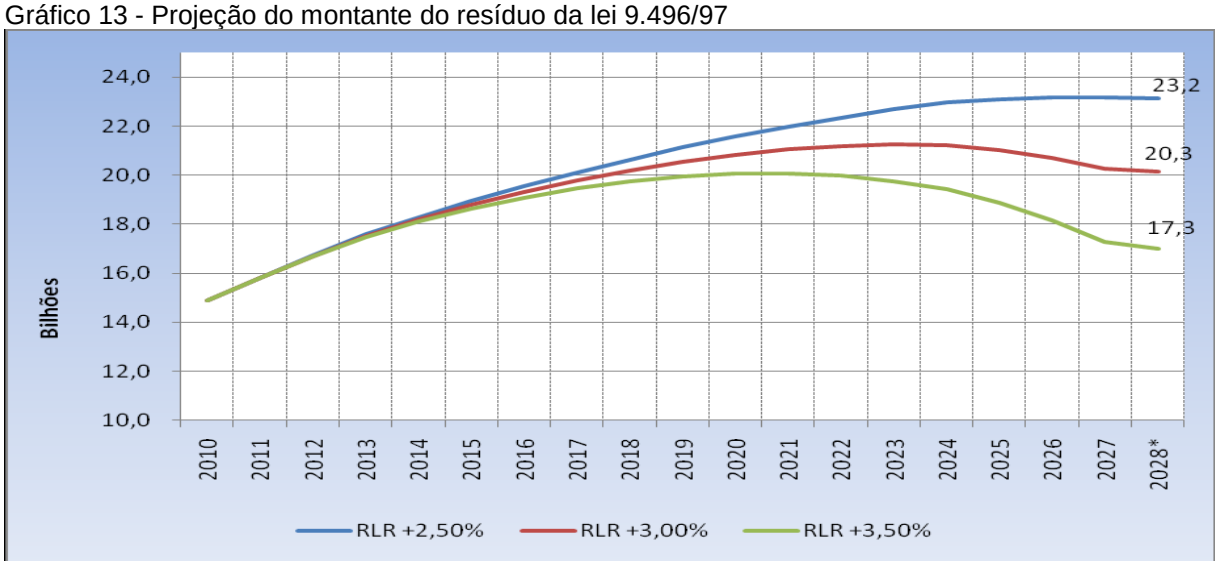
Conforme o Relatório da Dívida de 2010 (p. 17), o saldo do resíduo já representava 36,6% do estoque total, estando muito próximo do principal da dívida contratual que representava 41,8% em 2010. O texto abaixo expressa o problema:

> Em 2010, os pagamentos intralimite da dívida da Lei 9.496/97 totalizaram o valor de R$ 1.580 bilhão. No entanto, as prestações calculadas atingiram um total de R$ 1.881 bilhão, entre juros e amortização. Dessa forma, a diferença de R$ 301 milhões foi levada para a conta resíduo.

O gráfico 13 apresenta uma previsão do montante do resíduo ao final do contrato em 2028. São projetados cenários de crescimento da RLR. Com um crescimento real médio anual da RLR de 2,5%, o resíduo estimado em 2028 será de R$ 23,2 bilhões, a preços atuais. No melhor cenário, com crescimento real médio anual da RLR de 3,5%, o montante do resíduo seria de R$ 17,3 bilhões.

A projeção com uma taxa de crescimento real historicamente próxima dos 3%, a projeção do montante é de R$ 20,3 bilhões.

Gráfico 13 - Projeção do montante do resíduo da lei 9.496/97

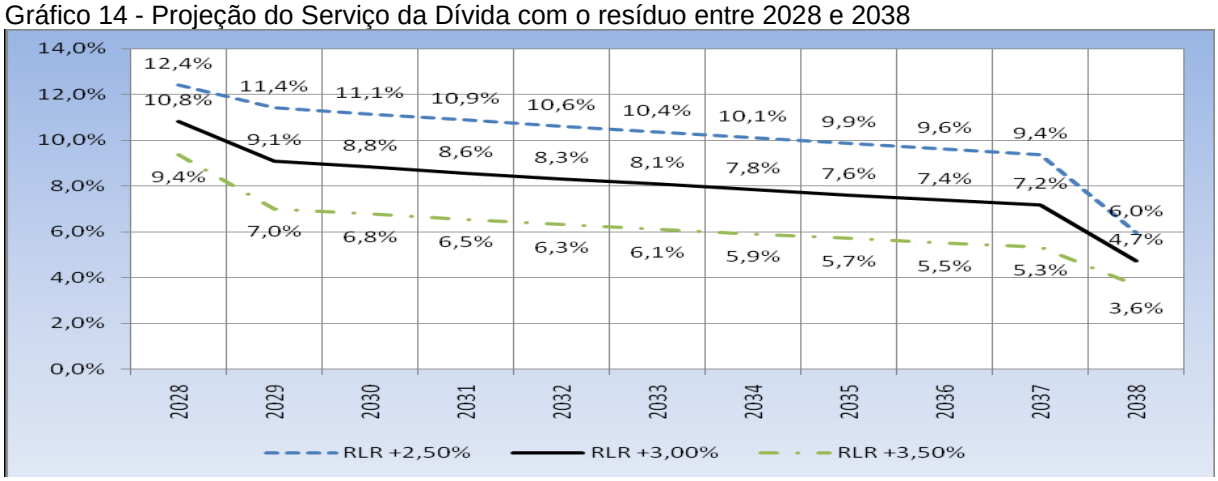


Fonte: Secretaria da Fazenda, Relatório da dívida - 2010

O gráfico 14 projeta o comprometimento do serviço da dívida com o resíduo após 2028 até 2038.

Nos dez anos seguintes, previstos para o seu pagamento, ainda estaremos comprometendo entre 3,6% e 6,0% da RLR. Neste cenário não se pensa na possibilidade de estagnação da receita do Estado. Além deste encargo, ainda restarão pagamentos de outras dívidas, como a externa.

Gráfico 14 - Projeção do Serviço da Dívida com o resíduo entre 2028 e 2038



Fonte: Secretaria da Fazenda, Relatório da dívida - 2010

Realmente a situação é muito séria e as dificuldades continuarão grandes após o prazo contratual, em 2028, com o montante do resíduo dificilmente sendo pago no prazo adicional de 10 anos. Por isso, o estudo aponta que o problema do alto endividamento ainda deverá ser objeto de muita discussão e principalmente dificuldades por longo tempo.

3.5.1 Operação de reestruturação da dívida com o Banco Mundial

No ano de 2008 o Governo Yeda conseguiu finalizar uma operação de reestruturação da dívida estadual através do empréstimo de US$ 1,1 bilhão concedido pelo Banco Mundial. A primeira parcela de US$ 650 milhões foi liberada entre os dias 26 de setembro e 07 de outubro do mesmo ano.

O principal objetivo desta operação foi trocar dívidas com juros mais altos por uma nova com juros mais baixos, suavizando os níveis de desembolso. O diagnóstico efetuado pela Secretaria da Fazenda e o Banco Mundial apontava uma concentração no vencimento da dívida entre 2008-2012, com 18,2% da RLR em 2008, ainda impactados pelos vencimentos das LTEs em maio e novembro de 2008.

As intenções desta operação são louváveis, no entanto, novamente temos um contrato temerário e que poderá custar caro ao Estado no futuro. Vejamos a síntese das condições: Taxa de juros pós-fixada, correspondente à variação da Libor de 1 mês; pagamento em 30 anos, sem carência e amortização customizada a partir de cronograma estabelecido entre o Banco e o Estado; Moeda: dólar americano.

Novamente o Estado utiliza um velho caminho de endividamento por um campo nebuloso, assim como já vimos situações parecidas na década de 1970. Estabelecer uma operação com taxas “pós-fixadas” foi um dos grandes problemas da crise da dívida na década de 1980. A “aposta” da Secretaria da Fazenda está resumida na seguinte avaliação, constante do relatório da dívida do ano de 2009:

> As baixas taxas de juros nos mercados de moedas referenciais – Dólar e Euro – em relação às taxas de juros praticadas no mercado interno, combinadas com uma **depreciação cambial nula ou negativa**, têm levado empresas privadas brasileiras e até o Tesouro Nacional, [...] a emitir títulos no exterior. [...] **A crise econômica norte-americana e mundial levou o Banco Central dos Estados Unidos, a partir do segundo semestre de 2008 a derrubar ainda mais os juros dos títulos americanos, para patamares mínimos inéditos, muito próximos a zero**. (p. 19, grifo nosso)

A avaliação da Secretaria da Fazenda sobre as taxas de juros estão valendo até o presente, mas é sempre bom lembrar que durante a década de 1970 os juros externos também se mantiveram por vários anos em níveis muito menores do que os internos, só vindo a representar problemas no início da década de 1980, portanto, no médio e longo prazo. Em relação ao dólar, já tivemos elevações em 2008 e novamente neste ano.

No Relatório da Dívida Estadual de 2009 existe uma avaliação conflitante que merece destaque. Na página 20 (grifo nosso) é informado “[...] **que a redução com o serviço líquido da dívida, verificado até dezembro de 2009, em razão da operação de reestruturação da dívida foi estimada [...] em R$ 270 milhões**”.

O item 2.4 (p. 22-23, grifo nosso), do mesmo relatório, entra em conflito com a avaliação acima.

> **Em maio de 2009**, a Divisão da Dívida emitiu um relatório abordando possibilidades de conversão no empréstimo tomado em setembro de 2009 junto ao Banco Mundial, [...]. **Neste relatório foi apontado que a fixação da taxa de juros, conforme cotação disponível naquele momento, resultaria em melhoria no perfil da dívida, com a eliminação do risco de flutuação do juro, além de um ganho de valor presente estimado entre R$ 13 e R$ 19 milhões**. Além disso, a fixação da taxa garantiria um nível de juro menor que a média dos juros dos demais empréstimos externos em dólares, e abaixo da taxa de juros de 6% ao ano, [...] As cotações no mercado internacional de taxas, para a realização da operação de swap de fixação da taxa de juros do empréstimo, observaram uma subida muito forte a partir do final do próprio mês de maio – em mais de 100 pontos percentuais. Esta subida, e a manutenção destas taxas em patamares mais altos, inviabilizam a fixação nos níveis previamente cotados e que serviram de base para a recomendação do relatório. **As revisões mais recentes feitas pela Divisão da Dívida Pública indicam que a fixação da taxa de juros do empréstimo, nos níveis atuais oferecidos pelo mercado, não trazem mais ganhos de valor presente.**

No Relatório da dívida estadual do ano de 2010, não existe nenhuma observação a respeito. Destaca apenas a liberação da segunda parcela, no valor de US$ 450 milhões, em 05 de agosto de 2010, internalizados ao câmbio de US$ = R$ 1,7485, resultando em R$ 786.825 milhões, que foram utilizados para adiantamento de parcelas da dívida extralimite.

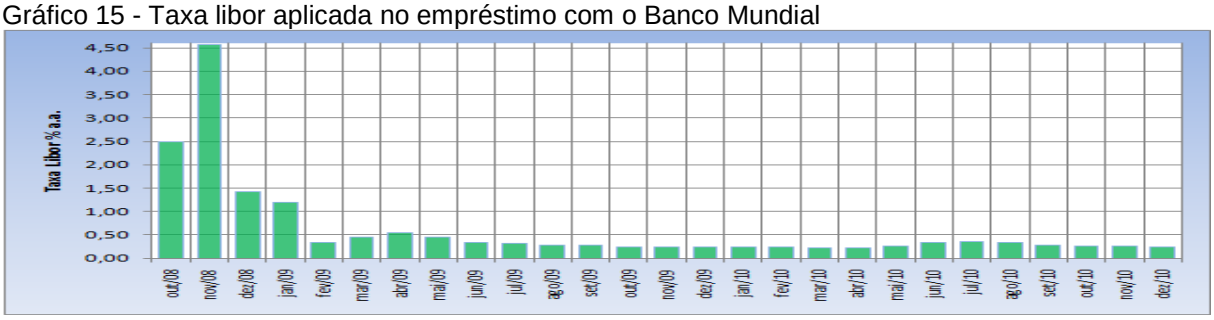
No relatório da dívida estadual de 2010 (p. 20-21, grifo nosso) “[...] as estimativas da Divisão da Dívida Pública, a operação desencadeada com a liberação da segunda parcela [...] **possibilitou uma economia, no exercício de 2010, de R$ 23 milhões**”. A taxa de juros dadas pela Libor estão estimadas no relatório de 2010 ao redor de 0,25% ao ano. A estimativa otimista aponta um “**ganho de valor presente, estimado em mais de 600 milhões**”.

Novamente estima a economia com o serviço líquido da dívida acumulado até dezembro de 2010, em R$ 378 milhões, bem como, projeta uma redução de R$ 167 milhões no serviço da dívida em 2011, sendo R$ 74 milhões somente com o ganho relativo à segunda parcela de 2010. Adiante, sobre as prestações pagas em relação ao empréstimo, reforça a economia:

> [...] conclui-se que os valores das prestações, [...] ficaram bastante abaixo do valor estimado aquele momento**. A diferença a menos nas prestações pode ser estimada em R$ 69 milhões, no acumulado de todo o período até dezembro de 2010. Esta diferença deve ser considerada como um ganho extraordinário do empréstimo**[...] (p. 23, grifo nosso)

O mesmo relatório apresenta o gráfico abaixo sobre a flutuação da taxa libor aplicada sobre as prestações. Conforme os dados do gráfico, a taxa oscilou significativamente, passando de 2,5% em outubro de 2008 para 4,6% em novembro, ou seja, em um mês a taxa quase dobrou. A partir de dezembro ela retorna aos patamares anteriores, ficando abaixo de 0,50% até dezembro de 2010.

Gráfico 15 - Taxa libor aplicada no empréstimo com o Banco Mundial



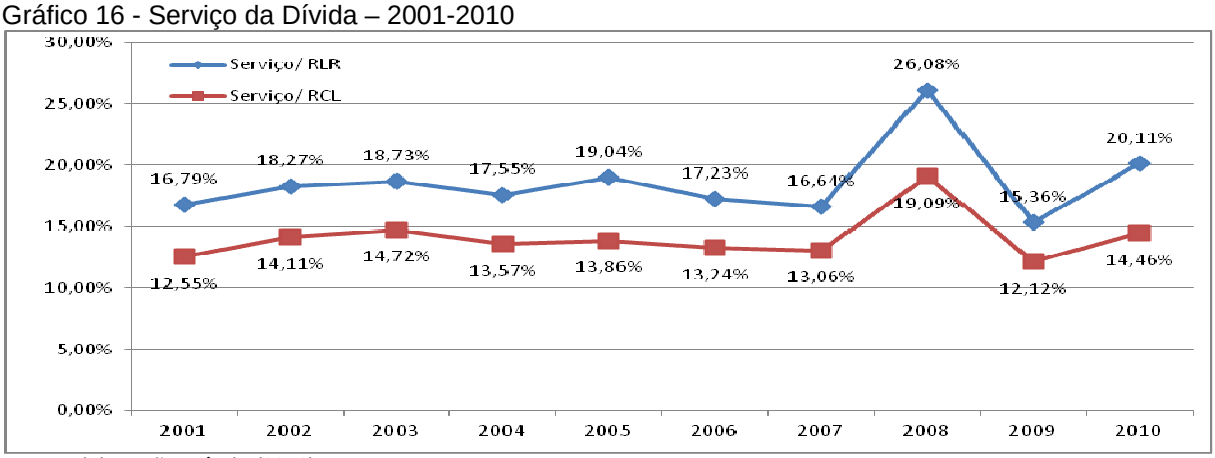
Fonte: Relatório da Dívida Estadual - 2010

A situação acima só reforça a preocupação com uma operação que está amparada em variáveis que não estão no controle do Estado, que são o câmbio e a taxa de juros. A taxa de câmbio sofre variações do mercado e somente a União tem poder para intervir, sendo que estamos vivendo um período de valorização do dólar, já ultrapassando a barreira de R$ 2,00. Em relação à taxa de juros externos, tampouco o Estado tem qualquer influência, ficando refém do mercado. Em que pese o contrato com o Banco Mundial tenha a previsão de alteração da moeda e da taxa de juros, isto só pode ser feito em nova negociação.

Por fim, esta operação repete uma fórmula que já rendeu problemas no passado, pelo seu risco, em função do longo prazo para pagamento e das variações do mercado. Portanto, é uma situação de extrema insegurança e que deixa o gestor na expectativa sobre a conjuntura, o que é uma solução simplista e perigosa.

Em relação ao serviço da dívida entre 2001 e 2010, o Gráfico 16 mostra a evolução, considerando as amortizações extraordinárias efetuadas através da operação de crédito com o Banco Mundial para a reestruturação da Dívida. Isto distorce o gráfico, da mesma forma que os cálculos de anos anteriores eram influenciados por operações de rolagem ou trocas de dívidas.

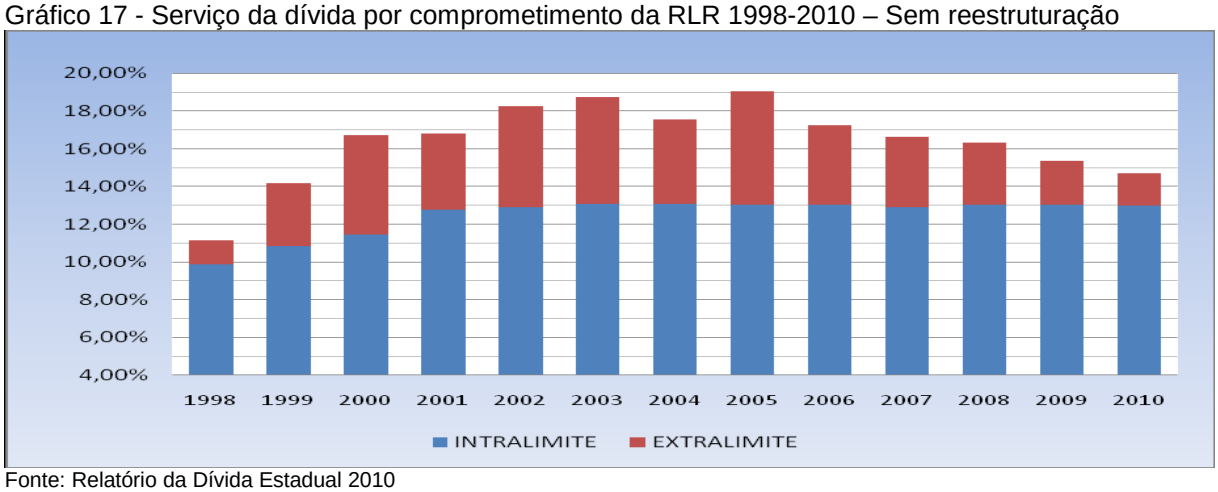
Gráfico 16 - Serviço da Dívida – 2001-2010



Fonte: Elaboração própria (2012)

O Gráfico 17, extraído do Relatório da Dívida de 2010, mostra o serviço da dívida por comprometimento da RLR entre 1998 e 2010, período de vigência do Acordo da Dívida com a União, ajustado sem a operação com o Banco Mundial.

Gráfico 17 - Serviço da dívida por comprometimento da RLR 1998-2010 – Sem reestruturação

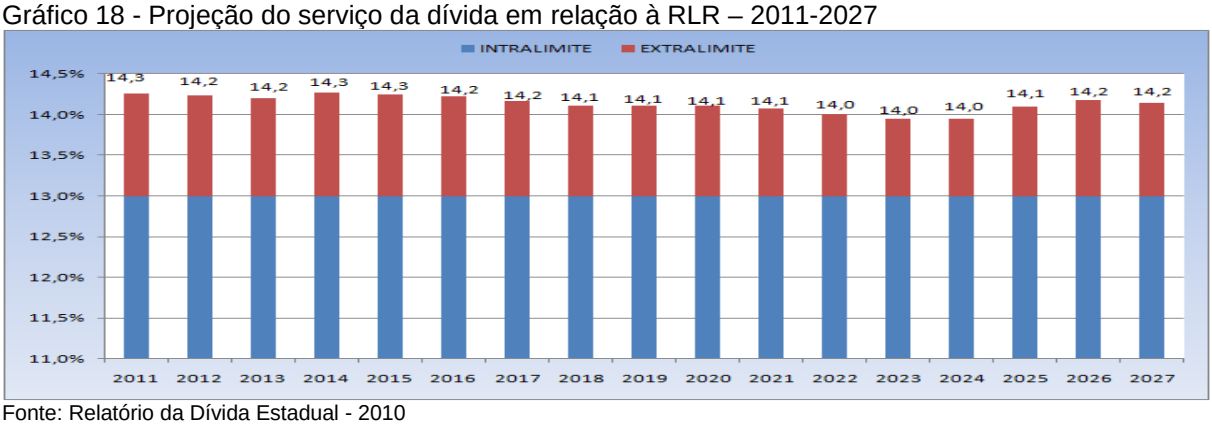


Fonte: Relatório da Dívida Estadual 2010

Como constatamos antes, a partir do exercício de 2001 o impacto real do acordo com a União foi mais significativo. Além disto, nos anos de 2003 e 2005, por fatores conjunturais, como seca e redução da arrecadação, os valores do serviço da dívida extralimite foram proporcionalmente maiores em relação à RLR.

Outro destaque é a projeção do serviço da dívida em relação à RLR apresentada no relatório da dívida de 2010, conforme o Gráfico 18 abaixo. Pelo estudo da Secretaria da Fazenda o Estado conviverá com um patamar superior a 14% do comprometimento de sua receita para pagamento das dívidas. Após o término do contrato com a União, ficará um passivo estimado entre R$ 17,3 e R$ 23,2 bilhões de resíduos, sem computar as demais dívidas, em especial a externa.

Gráfico 18 - Projeção do serviço da dívida em relação à RLR – 2011-2027



Fonte: Relatório da Dívida Estadual - 2010

3.6 AS ALTERNATIVAS PARA ENFRENTAR O ENDIVIDAMENTO DO RS

O enorme endividamento do Estado impõe aos gestores a procura por alternativas para o seu enfrentamento e, principalmente após o Acordo com a União, em 1998, surgiram várias propostas. No entanto, antes de expor cada uma delas, destaca-se o estudo de Marques Junior e Jacinto (2011) sobre a sustentabilidade da dívida do Estado.

Os autores retomam a discussão sobre a sustentabilidade da dívida do Estado. Assim definem: “[...] Embora tenha passado por períodos de deterioração da situação fiscal, **o Estado jamais decretou o não pagamento da dívida**, o que sugere que a política fiscal foi sustentável neste período” (p. 1, grifo nosso).

O modelo econométrico desenvolvido para o caso do Estado é similar ao da Secretaria do Tesouro Nacional apresentado no segundo capítulo deste trabalho. Baseia-se na hipótese de que “A política fiscal de um governo é sustentável se a dívida em dado período de tempo é igual ao valor presente dos superávits primários futuros”.

Ainda que os testes de cointegração realizados com base nos dados disponíveis não rejeitem a hipótese de sustentabilidade da política fiscal do Estado, Marques Junior e Jacinto ressaltam que o “Estado está sujeito a enfrentar problemas de financiamento no curtíssimo prazo”.

Em que pese os cálculos sugerirem que a dívida é sustentável, ela só o é do ponto de vista econométrico. Seu pagamento é compulsório, não existe possibilidade de calote sob pena de sequestro das receitas. Portanto, o modelo pode ser viável no plano teórico, mas na vida real o custo é “insustentável” e os reflexos para a sociedade por um longo tempo de estrangulamento é sentido por todos.

Outra proposta levantada pelo debate teórico é a construída por Giambiagi, Blanco e Ardeo (2008) de recriação das dívidas estaduais e municipais com o Setor Financeiro privado. A síntese da proposta é que o Governo Federal permita, de forma excepcional que os Estados e Municípios retornem ao processo de endividamento no mercado mobiliário através da colocação de títulos públicos.

Propõe que o saldo da dívida seja convertido em títulos, em operações simultâneas e casadas, na qual o Estado quitaria sua dívida com a União, e ficaria devedor dos Bancos Comerciais. As vantagens, segundo os autores poderiam ser a redução nas taxas de juros e das prestações neste primeiro momento, aliviando o caixa do Estado.

Para o caso do Rio Grande do Sul, Marques Junior (2012) elaborou estudo projetando o modelo proposto por Giambiagi, Blanco e Ardeo (2008), sugerindo:

> A alternativa cooperativa é a de adotar a proposta de Giambiagi et al. (2008), **de recriar a dívida estadual junto aos bancos privados**, elevando a maturidade da dívida pública. Nessa situação, as prestações da dívida diminuiriam por alguns anos, permitindo ao Estado reduzir consideravelmente a relação dívida/PIB, **desde que o esforço fiscal de 0,62% do PIB seja mantido e que a taxa de crescimento do PIB real seja igual a 2,5% ao ano** (p. 27, grifo nosso).

Em que pese o esforço teórico dos autores, elaborando modelos econométricos para explicar as vantagens, tal proposta é inconcebível no mundo real, em especial passada a experiência desastrosa do endividamento via mercado de títulos ao longo das décadas de 1970, 1980 e 1990 que culminaram com a crise enorme por que passa o Estado. Além disto, o Governo Federal em nenhum momento sequer admitiu que os entes subnacionais estudassem alternativas similares.

Outra proposta construída por Casarotto (2011) e apoiada pela corrente do site dívida-auditoriacidada é a de se refazer a negociação com a União, apontando várias falhas, algumas já tratadas anteriormente, como vício constitucional do contrato com a União e da Lei 9.496/97. Em que pese as considerações importantes do autor, a proposta tem mais um caráter político de pressão da sociedade para que a União inicie um processo de negociação.

Outra proposta levantada, no campo político é a chamada Carta de Gramado[13]. Assinada pelos Secretários Estaduais do Planejamento reunidos na cidade de Gramado, RS, nos dias 28 e 29 de junho de 2011, que propõe uma renegociação do contrato com a União, pois “seus reflexos, atualmente, mostram-se demasiadamente onerosos aos cidadãos, e que demandarão o sacrifício de várias gerações para saldar o compromisso assumido”.

Em síntese as propostas são: a) comprometimento da RLR para 9%; b) redução dos juros anuais para 2%; c) troca do IGP-DI para IPCA; d) taxa Selic como teto para correção da dívida. Novamente as condições propostas surgem mais como uma forma de pressionar o Governo Federal para abrir negociações, já com propostas um pouco mais próximas do possível. Após este encontro a Carta de Gramado já foi levada ao Ministro da Fazenda Guido Mantega para discussão com o Governo Federal.

Por fim, o esforço de vários atores sociais para que o problema do grande endividamento do Estado seja diminuído tem feito que esta discussão chegue até Brasília. As notícias dos últimos meses é de que o Governo Federal poderia iniciar uma renegociação, o que já é um avanço, ainda pequeno, mas necessário para que de fato este fardo seja menos pesado, principalmente para as futuras gerações que não contribuíram com nenhum centavo da dívida, mas terão que pagar bilhões para saldá-la.

[13] Disponível no site www.sepla.rs.gov.br

4 O DESEQUILIBRIO PREVIDENCIÁRIO – OUTRA DÍVIDA DO RS

Nesta seção o objetivo é analisar o problema previdenciário do Estado. Mesmo não sendo recente, este tema está presente nas discussões sobre as finanças estaduais com mais força nos últimos anos, em função do necessário "ajuste fiscal", em especial no final dos anos 1990 e 2000. Nos últimos treze anos a discussão se tornou necessária em função da Emenda Constitucional nº 20 de 1998.

A primeira parte tratará da evolução das legislações sobre o assunto e posteriormente os dados financeiros. Por fim também serão analisadas sugestões para o enfrentamento do problema. No entanto, esta questão está quase totalmente vinculada aos princípios constitucionais, portanto, qualquer alteração mais substancial dependerá de emenda à constituição, no nível federal e que demandam outras discussões políticas e econômicas. Do ponto de vista local, é possível apenas ao Estado legislar sobre a questão financeira, no que se refere ao percentual da alíquota de contribuição dos servidores.

4.1 A LEGISLAÇÃO ESTADUAL

A Constituição Federal de 1988 consolidou uma série de conquistas dos trabalhadores no serviço público e em especial na questão previdenciária o direito à integralidade e à paridade no recebimento dos benefícios previdenciários. Essas conquistas tiveram duração curta e muitas delas só foram confirmadas judicialmente.

Em 1998 com a aprovação da EC 20, foram definidos novos parâmetros para a previdência dos servidores públicos, instituindo a obrigatoriedade de contribuição e a necessidade de equilíbrio financeiro-atuarial das contas previdenciárias. Até 1998 os regimes previdenciários no Brasil não tinham a exigência de contribuição dos servidores para custeio dos benefícios. Ainda em 1998 a União editou a Lei Federal nº 9.717/1998 dispondo sobre as regras gerais para a organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, Estados e Municípios.

Em 2003 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 41, determinando a contribuição mínima de 11% para os servidores e estabelecendo que a contribuição

do Estado será no máximo em valor equivalente ao dobro desse percentual. Extingue a integralidade e a paridade, devendo os servidores ficarem limitados ao teto do Regime Geral de Previdência Social, na época o equivalente a 10 salários mínimos. Este processo só é completado com a aprovação, em 2012, de Lei para a criação da previdência complementar.

No Estado, já estava constituído um órgão para tratar de uma parte do sistema de previdência, no caso das Pensões por Morte, que é o Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul (IPE), criado em 1931. Em 2005 a Lei Estadual nº 12.395/2005 ampliam as funções do IPE-RS e o designam como o Gestor Único do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Civis e Militares.

Em relação as alíquotas previdenciárias, em 1973 foi instituída uma contribuição 5,4%, a ser recolhidas dos servidores, de para auxiliar no custeio do benefício de pensão por morte. Em 1999 iniciaram as contribuições dos servidores, com a alíquota de 2% instituída pela Lei 10.395.

Em 2004 através da Lei 12.065, ajustando ao preceito da EC 41, foi instituída a alíquota de 11% para os servidores civis, determinando também que a contribuição do Estado seja correspondente ao dobro de seus servidores ativos e que o déficit previdenciário seja coberto com recursos do Tesouro.

Em 2007 temos um importante capítulo desta curta história e que demonstra um pouco do porquê deste problema. O Governo da época realizou operação de capitalização do Banrisul e destinou parte dos recursos para a criação de dois fundos previdenciários. A Lei 12.763 criou o Fundo de Equilíbrio Previdenciário (FE-Prev), que utilizaria 90% do produto líquido da alienação das ações preferenciais do Banrisul; e a Lei 12.764 criou o Fundo de Garantia da Previdência Pública Estadual (FG-Prev), que receberia os 10% restantes.

Destacamos trechos da justificativa ao projeto de lei (grifo nosso):

> O Governo, fiel ao seu compromisso na busca de modificações estruturais no setor público através do presente Projeto de Lei, procura destinar parcela significativa dos recursos decorrentes do processo de abertura de capital do Banrisul para a **criação de reserva financeira, que por um período não inferior a sete anos (duas gestões) mitigue os passivos previdenciários atuais**. [...] Os recursos financeiros provisionados ao longo desta, e da próxima gestão, **deverão ser destinados exclusivamente para a cobertura dos passivos previdenciários dos atuais servidores**.

A Lei foi promulgada em 16 de agosto de 2007, durou apenas quatro meses. Em 18 de dezembro foi promulgada a Lei 12.860, permitindo a utilização dos recursos do fundo para pagamento do 13º salário dos servidores estaduais daquele ano.

Outro duro golpe na tentativa de se criar “reserva” previdenciária foi a aprovação da Lei 13.328 em 29 de dezembro de 2009. O texto original do Projeto de Lei nº 349/2009, previa apenas a possibilidade de se utilizar os recursos do FE-Prev para pagamentos de precatórios decorrentes de condenações judiciais originárias de pagamentos de aposentadoria e pensões.

Na justificativa apresentada, o Governo da época enaltece o alcance do equilíbrio orçamentário “antes do tempo” e propõe a desvinculação da regra do artigo da Lei 12.763 que determinava o prazo de 7 anos para a manutenção dos recursos vinculados. Assim se manifestou o Governo da época (grifo nosso):

> O forte propósito da busca do ajustamento estrutural do Estado permitiu que **antes do tempo inicialmente previsto o Estado alcançasse o seu equilíbrio orçamentário** [...]. Alcançado o equilíbrio [...] o **Governo do Estado propõe a desvinculação da regra** firmada no Artigo 8º da lei 12.763 [...] os recursos financeiros existentes do FE-Prev poderiam ser aproveitados, [...] para o pagamento de benefícios a inativos e pensionistas, com destaque para a dívida histórica formada por precatórios do IPE, cuja amortização não atingiu o patamar desejado em face dos efeitos da crise econômica sobre a arrecadação do Estado.

Primeiramente é contraditória a justificativa. Enaltece o equilíbrio financeiro do Estado, mas informa que a crise econômica atingiu as finanças estaduais, impedindo de cumprir com suas obrigações correntes, levando-o a buscar os recursos da previdência para pagar precatórios. Este conceito de equilíbrio é frágil e demonstra que se utilizou muito mais como marketing do que como fato real.

As finanças públicas são sensíveis à atividade econômica e já temos muitos exemplos históricos de que o planejamento nem sempre se confirma. A prática de lançar mão de recursos destinados à previdência é antiga e conhecida de todos, o que faz com que a intenção em resolver o problema careça de credibilidade.

Mas o que é de destacar é que, apesar de o Governo ter enviado um projeto prevendo apenas a utilização do FE-Prev para pagamento de precatórios dos Inativos e Pensionistas, a Assembleia Legislativa fez pior. Aprovou alteração no

texto original destinando 70% do saldo do fundo para “construção e recuperação da malha rodoviária do Estado”[14].

Ao todo o projeto recebeu 7 emendas dos deputados, sendo que apenas a emenda 4 do Deputado Alberto Oliveira mantinha a destinação original do projeto para os precatórios. Todas as demais emendas previam a destinação de recursos para a pavimentação de estradas, divergindo apenas de quanto seria utilizado do FE-Prev para tanto[15].

Perdeu o Governo do Estado a credibilidade de seu discurso pelo equilíbrio orçamentário, perdeu a Assembleia Legislativa que poderia ter exercido sua função institucional de guardar pelas finanças públicas e pela previdência pública, perderam os servidores que mais uma vez viram recursos destinados para suas aposentadorias serem desviados para outros fins, mas sobretudo perdeu a sociedade que não é informada e não percebe as reais intenções.

Em 2011, o novo Governo aprova a Lei 13.758, dispondo sobre o Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos (RPPS), instituindo o Fundo Previdenciário - FUNDOPREV para implantação do regime financeiro de capitalização. Institui o Regime Financeiro de Repartição Simples aos servidores que ingressaram no serviço público até a entrada em vigor da lei, que foi em 15 de julho de 2011. Aos servidores que ingressarem a partir desta data aplica-se o regime financeiro de capitalização.

O artigo 7ª estabelece o depósito dos valores em conta específica e exclusiva, distinta do “caixa único”, bem como o parágrafo 3º proíbe a utilização dos valores para outros fins. O artigo 13 autoriza a utilização dos recursos remanescentes do FG-Prev como aporte ao atual regime previdenciário. O artigo 19 reforça a função do Estado de garantidor dos benefícios previdenciários aos servidores, tanto no regime de repartição simples como no de capitalização.

Nesta lei o Governo definiu alíquotas diferenciadas para os servidores, conforme a faixa de renda, quem recebesse até o teto do RGPS a contribuição seria de 11%, acima disto contribuiria com 14%. A contribuição dos novos servidores sob a tutela do FUNDOPREV seria de 11%. Esta diferenciação foi objeto de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade e os percentuais foram invalidados pela Justiça.

[14] A votação foi quase unânime. O resultado foi de 48 votos favoráveis e apenas 2 contrários, que foram os deputados Raul Carrion e Nelson Harter.

[15] A emenda 7, aprovada com 47 votos a favor, teve apenas 3 votos contrários, dos deputados Miki Breier, Heitor Schuch e Raul Carrion

Diante desta decisão judicial o Governo aprovou, em 2012, nova lei estabelecendo o percentual único de 13,25% para todas os servidores, independente do vencimento.

No regime de Repartição Simples a contribuição do Estado será o dobro daquela descontada do servidor. No regime de Capitalização o Estado contribuirá com o mesmo percentual do servidor. O modelo é apresentado como "[...] uma solução estrutural para a situação, baseada na 'segregação de massas', segmentando os servidores em dois grupos: um que ficará sob o regime de repartição simples, outro sob o regime de capitalização".

A justificativa é finalizada garantindo que a proposta "aponta para o estancamento do passivo previdenciário e, por consequência, **aumentando a capacidade de investimento do Estado**".

Em todos os projetos de lei não são apresentados dados mais elaborados, alguns têm justificativas que não preenchem metade de uma página, mas são alarmantes em afirmar que os problemas da previdência são enormes.

A justificativa do projeto de lei que deu origem à Lei nº 13.758/2011 é composta de 2 páginas completas e uma tabela com uma projeção do passivo atuarial até 2040, prevendo ao final do período uma contribuição menor do que R$ 500 milhões.

Prevê a diminuição de servidores no regime de repartição simples, e um resultado negativo de R$ 5,413 bilhões, ou seja, déficit nos próximos 30 anos, até que o novo regime de capitalização esteja vigorando para todos os servidores.

O novo regime de capitalização já nasce com problemas, pelo fato do Governo ter proposto a alíquota de 11% e a sua contribuição ser igual à do servidor, portanto, um por um. No estudo de Santos (2009, p. 12) ele destaca que a migração "[...] reduziria a arrecadação do governo no momento".

Segundo o cálculo atuarial de Santos (2009) a alíquota do novo regime de capitalização aprovado pela Lei 13.758 só seria possível para cobertura de aposentadoria do homem, e ainda com taxa de juros anuais de 4%. Para os demais servidores, militares, mulheres e professore(a)s, o regime seria deficitário, necessitando uma alíquota maior.

4.2 OS NÚMEROS DA PREVIDÊNCIA

Os dados disponíveis não são os melhores. Faltam informações para que a população e os envolvidos diretamente no tema, que são os servidores públicos possam efetivamente conhecer sobre o que estamos tratando. A Secretaria da Fazenda divulga uma única tabela em seu site e ainda assim de difícil localização. Chama a atenção que o critério que utiliza inclui a contribuição patronal como variável deficitária. Isto não é correto. A contribuição do Estado enquanto "patrão" deve ser considerada como despesa, mas não como a parcela deficitária.

Este mesmo "método" também é utilizado por Santos (2011) em seus estudos sobre o assunto No entanto, em seu site consta uma apresentação em "power point" em que retira do déficit a contribuição patronal. A tabela produzida pela Secretaria da Fazenda está no Anexo R deste trabalho. Na Tabela 9, abaixo, os dados são recalculados considerando a contribuição patronal como parte do Regime e não como variável de déficit. Os demais dados são os mesmos informados pela Secretaria da Fazenda.

Tabela 9 - Demonstrativo do Gasto Previdenciário de 2002 até 2010

DESCRIÇÃO	2002(3)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010(3)
I - Receitas Previdenciárias (1 2)		**333.322**	**503.042**	**500.866**	**554.518**	**1.048.559**	**1.190.926**	**5.919.947**	**6.800.000**
1. Receitas de contribuições (1.1 + 1.2)		333.322	503.042	500.866	554.518	617.362	625.095	1.496.676	2.100.000
1.1 Contribuições de servidores		331.027	422.619	460.840	525.741	587.511	593.217	637.539	700.000
1.2. Contribuição patronal (1)		-	-	-	-	-	-	811.942	1.400.000
1.3. Outras contribuições previdenciárias		2.295	2.399	940	2.530	2.611	-	16.570	
1.4. Compensação entre RGPS e RPPS		-	78.024	36.491	26.005	26.049	26.792	28.427	
1.5. Outras receitas correntes		-	-	2.595	242	1.191	5.086	2.198	
2. Receitas Intraorçamentárias		-	-	-	-	431.197	565.831	4.423.271	4.700.000
2.1. Cobertura do déficit atuarial aposentadoria (2)		-	-	-	-	-	-	3.076.890	
2.2. Cobertura do déficit atuarial pensões		-	-	-	-	431.197	565.831	722.588	
2.3. Cobertura do déficit atuarial demais poderes e MP		-	-	-	-	-	-	623.793	
II - Despesas Previdenciárias (3+4)		**3.549.660**	**3.760.549**	**4.241.197**	**4.549.920**	**5.127.307**	**5.530.972**	**6.057.723**	**6.800.000**
3. Administração		18.764	18.941	195.294	6.663	131.606	166.043	226.503	
4. Previdência Social		3.530.896	3.741.608	4.045.903	4.543.257	4.995.701	5.364.929	5.831.220	
III - RESULTADO PREVIDENCIÁRIO (I - II)		**-3.216.338**	**-3.257.507**	**-3.740.331**	**-3.995.402**	**-4.078.748**	**-4.340.046**	**-137.776**	**0**
Resultado Orçamentário sem as Rec. Intraorçamentárias (III- I.2)	**-3.014.365**	**-3.216.338**	**-3.257.507**	**-3.740.331**	**-3.995.402**	**-4.509.945**	**-4.905.877**	**-4.561.047**	**-4.700.000**
Variação		**6,70%**	**8,07%**	**24,08%**	**32,55%**	**49,62%**	**62,75%**	**51,31%**	**55,92%**
Relação contribuição servidor/gasto previdenciário		**9,33%**	**11,24%**	**10,87%**	**11,55%**	**11,46%**	**10,73%**	**10,52%**	
Receita Corrente Liquida - RCL	**8.414.927**	**9.660.540**	**10.736.732**	**12.349.352**	**13.312.366**	**13.991.366**	**16.657.785**	**17.387.287**	**20.297.846**
Variação		**14,80%**	**27,59%**	**46,76%**	**58,20%**	**66,27%**	**97,96%**	**106,62%**	**141,21%**
Relação do déficit/RCL	**35,82%**	**33,29%**	**30,34%**	**30,29%**	**30,01%**	**32,23%**	**29,45%**	**26,23%**	**23,16%**

Fonte: Contadoria e Auditoria Geral do Estado, Secretaria da Fazenda

1 - Corresponde ao dobro da contribuição patronal relativa aos servidores do executivo e autarquias

2 - Diferença entre a folha dos inativos do executivo e autarquias e as contribuições

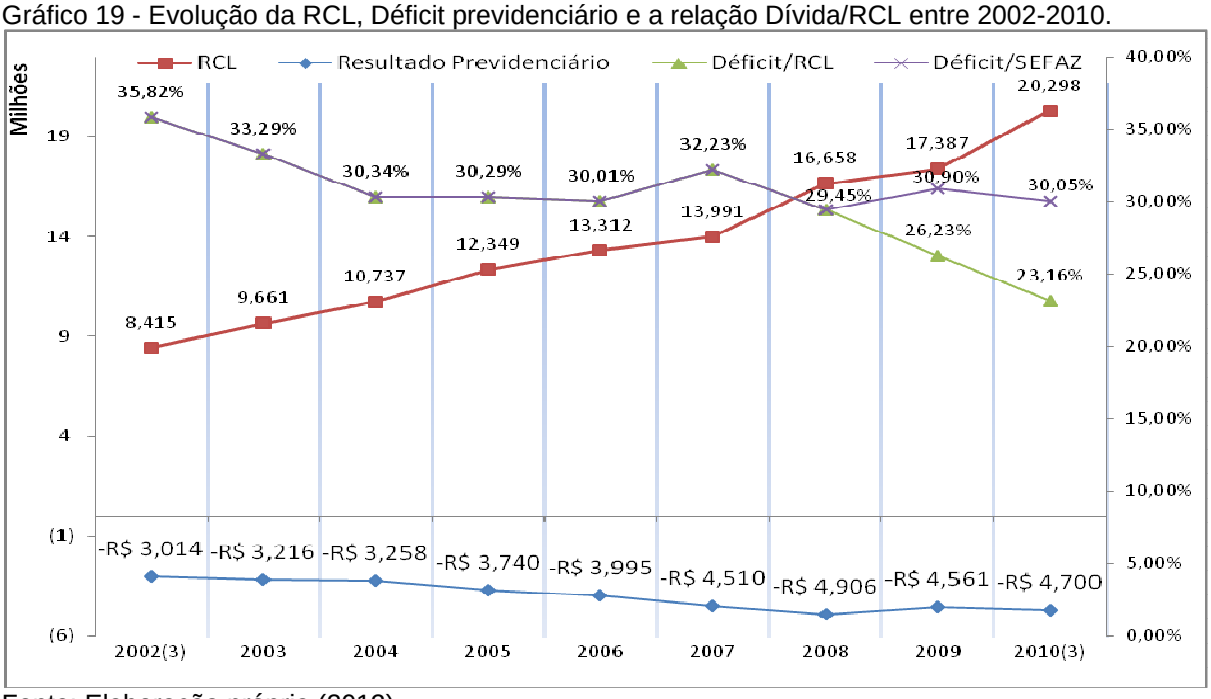
3 - Não constam na tabela da Secretaria da Fazenda, são dados estimados a partir dos dados de Santos (2011)

A referida tabela possui informações importantes. A primeira é que a Secretaria da Fazenda só inclui a variável “contribuição patronal” a partir do ano de 2009, mesmo que desde 2004 a Lei 12.065 já tenha definido que a contribuição patronal seria o dobro da dos servidores.

A segunda questão, é o fato de que o valor informado somente se referir aos servidores do Executivo e de suas Autarquias, ficando de fora os demais poderes, apesar desses servidores também fazerem parte do mesmo regime. Sem estes dados, não saberemos o verdadeiro resultado.

O Gráfico 19 mostra o comportamento da RCL, o Déficit Previdenciário e a relação entre as variáveis. Ele precisa ser analisado em duas etapas. No eixo à esquerda estão a evolução da RCL e do Déficit Previdenciário. Enquanto a RCL tem um crescimento sustentável, de 141,21% entre 2002 e 2010, o déficit cresceu bem menos, apenas 55,92, em valores nominais.

Gráfico 19 - Evolução da RCL, Déficit previdenciário e a relação Dívida/RCL entre 2002-2010.



Fonte: Elaboração própria (2012)

Deflacionando os valores pelo IGP-DI, base dezembro de 2010[16], temos que a RCL teve um crescimento real de 31,9%, enquanto o déficit foi reduzido em termos reais -52,2%. Este resultado é visível no Gráfico 19. O crescimento real da RCL faz com que a relação entre Déficit/RCL esteja diminuindo ao longo dos anos,

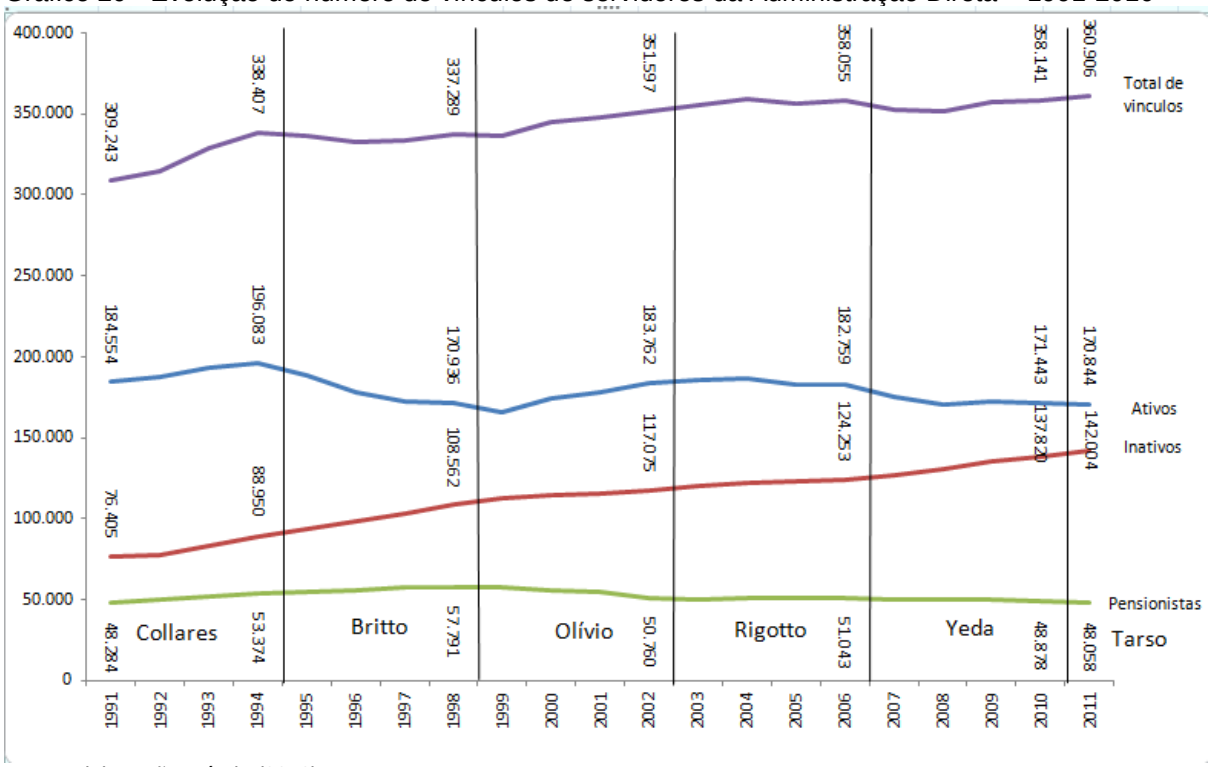
[16] O acumulado do IGP-DI entre 2002 e 2010 é de 107,06%

conforme o eixo à direita do gráfico. Enquanto em 2002 o déficit representava 35,83%, em 2010 ele caiu para 23,16%, uma redução de mais de 12% em 9 anos.

Pelos cálculos da Secretaria da Fazenda, a relação entre o gasto previdenciário com inativos e a RCL também estaria caindo, atingindo o percentual de 30,05% em 2010, contra 35,02% em 2002.

Esta redução deve-se a: i) aumento da alíquota dos servidores em 2004 para 11%; ii) introdução no cálculo da contribuição patronal a partir de 2009, apesar de prevista desde 2004; iii) Arrocho salarial dos servidores. Por fim o Gráfico 20, construído a partir do Anexo S apresenta a evoluções dos vínculos de servidores do Estado, o que ajuda a explicar, em parte, o resultado do déficit previdenciário.

Gráfico 20 - Evolução do número de vínculos de servidores da Administração Direta – 1991-2010



Fonte: Elaboração própria (2012)

O número de pensões por morte crescem até 1999, reduzindo-se após. Um dos motivos é a revisão de benefícios das chamadas “filhas-solteiras” que mantinham esta condição mesmo após viverem maritalmente com um companheiro e “esconderem” o fato do IPE para não perder o benefício. No período 1999-2002 6.805 benefícios foram eliminados (SANTOS 2007, p. 171). Após 1998 o número de pensões por morte reduziu em todos os anos.

Os inativos tiveram maior crescimento até as reformas de 1998 e 2003 É compreensível que a partir da “ameaça” de perda de benefícios os servidores procurem o mais rápido possível garantir seu direito e encaminhar a aposentadoria. Entre 1991 e 1998 os Inativos passaram de 76 mil para 108 mil, crescimento de 42,1% em 8 anos, média de 5,26% a.a., ou mais 32.157 aposentados.

No período entre 1998 até 2007 se observa uma queda no crescimento, 16,8% ou 1,8% a.a., mostrando que a reforma constitucional de 2003 conseguiu represar as aposentadorias. No entanto, entre 2008 e 2011, em apenas 4 anos o número de inativos cresceu 12,7%, ou 3,17% a.a..

Este resultado dos últimos 4 anos também pode ser explicado pela expectativa de mais “ameaças” aos direitos dos servidores e por isto a corrida para a aposentadoria.

A redução do crescimento de pensionistas e inativos contribuiu na queda do déficit entre 2002 e 2010, conforme o Gráfico 19. O Gráfico 20 mostra que o crescimento no total de vínculos foi basicamente para reposição de servidores que se aposentaram, pois as curvas apresentam o mesmo comportamento.

4.3. ALTERNATIVAS PARA O PROBLEMA PREVIDENCIÁRIO

As alternativas para o problema previdenciário apresentadas por Santos (2009), de aumento da idade de aposentadoria e do tempo de contribuição, tanto para homens quanto para mulheres, não estão ao alcance do Estado. No entanto, não concordamos com estas propostas, pois o problema previdenciário não foi e não é causado pelos servidores. O problema principal está nas fontes de custeio, seguidamente desviadas para outras finalidades, como já vimos neste trabalho, no episódio do FE-Prev, e ainda, na gestão de seus recursos.

As posições de Santos, são “apoiadas” pela sociedade, sendo inclusive proposta da chamada Agenda 2020, organizada pelo setor empresarial do Estado, que soam como música no ouvido da população, que é constantemente “convencida” de que os graves problemas financeiros do Estado são culpa dos servidores. No Brasil, infelizmente, é muito fácil colocar a culpa no serviço público e consequentemente nos servidores, pela ineficiência dos serviços públicos.

A alternativa que vislumbramos como a mais razoável e necessária, apesar de ser a mais trabalhosa, é a abertura dos dados públicos, com maior transparência e mais acessível à população.

Na realização deste trabalho tivemos dificuldades para “encontrar” os números. O IPE, Gestor do Regime, não tem no seu site qualquer relatório financeiro sobre a execução das despesas previdenciárias. No site da Secretaria da Fazenda encontramos apenas um relatório disponível sobre desequilíbrio previdenciário, que está no Anexo R, e ainda assim desatualizado.

Com mais dados à disposição da sociedade, será mais fácil chegar-se a uma solução melhor, tanto para os servidores públicos quanto para a sociedade.

5 AS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS E O DESEMPENHO DAS FINANÇAS PÚBLICAS DE 1995 ATÉ 2011

Neste capítulo pretendemos, analisar os governos entre 1995 e 2012. Este período foi escolhido pela melhor possibilidade de comparação, haja vista que, nos anteriores, a alta inflação prejudicava a análise das contas públicas, distorcendo muitas informações e com maior probabilidade de erros.

Os principais dados que analisaremos são o comportamento da receita, procurando mostrar as ações que resultaram na melhoria da arrecadação do Estado. No que diz respeito à despesa o objetivo é verificar, na medida do possível, a "qualidade do gasto público", em que áreas o Estado destinou mais recursos, como foi o comportamento da despesa com pessoal, etc.. Por fim, a análise dos principais indicadores de cada período, como relação dívida/PIB, dívida/RLR, despesa de pessoal/RCL, entre outros.

Entre as fontes priorizaremos os dados oficiais dos órgãos estaduais, ajustando quando necessário, bem como, de autores que se dedicaram à análise das finanças estaduais, em especial Santos e Calazans, que foram os que mais produziram documentos sobre o assunto.

5.1 GOVERNO BRITO – 1995-1998

A figura de Antonio Britto era conhecida pela atuação como jornalista do Grupo RBS, contudo sua participação como o porta voz que anunciou a morte do Presidente Eleito Tancredo Neves em 1985, o alçou em âmbito nacional. Em 1994 disputou a eleição pelo PMDB e venceu no segundo turno com 52,2%[17] dos votos válidos, derrotando Olívio Dutra do PT.

Seu Programa Eleitoral, previa o enfrentamento do desemprego e da baixa renda da maioria da população. Para Vieira (2005), a concepção ideológica do programa de Britto é claramente "neoliberal", na época amplamente hegemônica, devendo o Estado se ater às áreas básicas, saúde, educação etc.. Assim sintetiza Vieira, (2005, p.50-51, grifo nosso):

[17] Dados disponíveis no site http://www.tre-rs.gov.br/eleicoes/1994/gover.htm

> O Estado deveria ater-se apenas àquelas áreas onde o setor privado não "conseguisse" atuar e atender as demandas. Aliás **está presente, também, a tradicional modernização do Estado**. Sendo que **esta deve passar pela sua redução através da privatização**. Contudo, devido, talvez, à presença forte de concorrentes com um perfil de "esquerda" no processo eleitoral, **esta questão é apresentada de forma amenizada: decidir sobre a conveniência e oportunidade de reestruturação institucional do setor de infraestrutura CRT, CEEE, CORSAN, DAER, etc.**

A análise de Vieira (2005) confirma o viés "neoliberal" do programa do candidato Britto. No entanto, deixa de observar as suas contradições, em especial pelo fato de que entendia que o Estado deveria ser o "gestor" do desenvolvimento, colocando-o como parceiro das iniciativas privadas e apoiando-as para suas realizações. Esta posição pode também ser encarada como Keynesiana, uma vez que no programa é destacado que o "emprego e a renda serão encarados como "benefícios do crescimento econômico [...] **este que será obra do setor privado com a "parceria" do Estado**" (p. 52, grifo nosso).

O Governo Britto, ao enviar o Plano Plurianual, demonstra as novas diretrizes para o período. Os programas emergenciais sobre emprego e renda, deixam de ser citados, apenas aparecendo de forma mais objetiva nos programas de assentamento agrário e de intermediação de mão de obra (VIEIRA, 2005).

O governo Britto caracteriza-se pelo alinhamento ideológico às novas correntes de pensamento nacional, sintetizadas em Bresser Pereira (2004), implantadas nas reformas aprovadas no plano federal e que procurou adaptar para o Estado. Prova disto é a Lei nº 10.607/1995, que institui o Programa de Reforma do Estado (PRE). Os objetivos do PRE estão na mesma diretriz do aplicado na União, de redução da participação do Estado na atividade econômica e concentrar seus esforços nas atividades em que assegure o bem estar social (Artigo 1º, I e IV).

Esta lei explicita o papel privativista do Governo Britto, enumerando as condições em que serão desenvolvidos os processos de venda das empresas Estaduais. A justificativa do projeto de lei que deu origem à Lei nº 10.607/1995 é a síntese de todo o embasamento teórico que sustenta o período. Deixa claro a visão de que o Estado intervencionista havia "definhado". "[...] no mundo todo, o modelo intervencionista esgotou-se, tendo dado lugar a atividade estatal de fomento. Agora, diante da nova realidade econômica internacional, [...] **a palavra de ordem deve ser "eficiência"**" (grifo nosso).

5.1.1 O ajuste pela receita

O Governo Britto **foi o único que adotou as privatizações** como instrumento de enfrentamento do déficit fiscal (SANTOS, 1999, p. 11, grifo nosso). A base legal foi a Lei 10.607/1995, que previa, no artigo 2º, "a tomada de medidas de desestatização de empreendimentos que caracterizem a intervenção do Estado na atividade econômica". Os recursos oriundos das privatizações comporiam um Fundo de Reforma do Estado, com previsão original de utilização em: I – Fundo de Promoção da Cidadania; II – na redução da dívida fundada; III – investimentos para a implantação de empreendimentos estratégicos privados.

A política de privatizações do Governo Britto foi tão intensa que, conforme Brunet (2003 p. 24, grifo nosso) "Na gestão Britto, **a maior característica da política econômica é a privatização** de setores da economia pública gaúcha, notadamente os de Telecomunicações e Energia". Esta característica também foi destacada por Santos (2007, p.38, grifo nosso):

> **Seguindo uma onda nacional e internacional dominante à época**, o Governo do Estado do RS, no período 1995-1998, **adotou as privatizações como meio de gerar recursos extras para enfrentar o déficit orçamentário**. [...] Os recursos derivados das privatizações **serviriam de suporte para atender o desequilíbrio financeiro.**

Em resumo, os pressupostos originais do PRE eram equilíbrio fiscal e incentivo a empreendimentos privados. A intenção inicial foi desvirtuada já em 1996, quando são incluídos vários dispositivos relativos a complexos industriais privados, claramente dirigido à implantação da fábrica de automóveis da General Motors (GM). Em 1998, novamente desvirtuam-se os objetivos iniciais com a inclusão de item visando o reaparelhamento de estradas e ao desenvolvimento regional. O resultado não poderia ser diferente, como ressalta Santos (2007, p.38, grifo nosso):

> [...], **os recursos das privatizações contribuíram muito pouco para a redução da dívida pública**, [...], e nada para o problema previdenciário, o maior problema do Estado. Uma **parte do seu valor foi utilizada em investimentos**, mas a maioria no custeio, que experimentou expressivo aumento, causado pela grande expansão da folha de pagamentos.

Na Tabela 10, apresentamos os recursos envolvidos nas privatizações entre 1995 e 1998, e o que poderia ter sido abatido da dívida, com valores da época.

Tabela 10 - Resultado das privatizações entre 1995-1998 e os valores da dívida pública

ANO	Valores correntes			Valores em maio/2012
	Receita Liquida	Estoque da Dívida	% que poderia ter sido abatido	Receita
1995	89.681,65	7.164.658.575,17	0,001%	346.523,03
1996	498.690.250,78	8.982.720.907,29	5,55%	1.772.956.135,10
1997	1.227.239.763,53	11.013.370.336,76	11,14%	4.051.928.780,06
1998	1.851.995.499,52	13.416.084.265,93	13,80¨%	6.029.690.457,47
TOTAL	3.578.015.195,48			11.854.921.895,66

Elaboração própria (2012)

Fonte: Santos (2004), p. 34 e Santos (2007), p. 39

* A correção é pelo IGP-DI, com base no mês de dezembro de cada ano, até maio/2012

Como se vê, se os valores recebidos nas privatizações fossem utilizados para abatimento do estoque da dívida o próprio Governo Britto e as gerações futuras teriam menores encargos e o Estado maior equilíbrio fiscal, possibilitando melhores condições de manutenção e também de investimentos. O que se viu foi o contrário, além de venda de empresas públicas, o Estado se endividou ainda mais, como veremos na subseção seguinte.

Outro instrumento de política fiscal utilizado pelo Governo Britto foi o aumento das alíquotas do ICMS para o ano de 1998. Através da Lei 10.983/1997, todas as alíquotas foram acrescidas de um ponto percentual, mantida a tributação reduzida da cesta básica, que recebeu o acréscimo de alguns itens (Santos, 2007).

A Tabela 11 mostra a comparação entre o arrecadado em 1997 e 1998. O crescimento nominal foi de 5,62%, enquanto o crescimento real foi de apenas 1,64%. De qualquer maneira entraram nos cofres do estado mais de R$ 225 milhões em 1998.

Tabela 11 - Crescimento do ICMS entre 1997 e 1998.

Ano	CRESCIMENTO NOMINAL		CRESCIMENTO REAL	
1997	4.006.691.290,51	-	13.296.949.503,06	-
1998	4.232.062.915,77	5,62%	13.515.541.384,34	1,64%

Fonte: Secretaria da Fazenda do RS
CORRIGIDO - IGP-DI - MAI/2012

Este resultado poderia ter sido melhor, se não fossem dois fatores que atrapalharam. A queda do PIB-RS que em 1998 foi de -0,9%[18] e as desonerações da chamada Lei Kandir[19], já que o Rio Grande do Sul é um estado que tem na produção primária um dos seus principais componentes da economia. Conforme Meneghetti

[18] Segundo FEE-RS.

[19] Lei Complementar nº 87/1996, que desonerou do ICMS os produtos primários e semielaborados destinados à exportação.

(2010) a elasticidade-renda do ICMS na década de 1990 foi de 0,48%. No entanto, mesmo com a redução do PIB-RS e o impacto da Lei Kandir, o valor arrecadado do ICMS em 1998 foi positivo. De qualquer maneira, destacamos que o uso da política fiscal de aumento do ICMS tem impacto positivo na arrecadação do Estado.

5.1.2 O ajuste pela Despesa

Em relação à despesa, podemos verificar que o Governo Britto lançou mão de instrumentos coerentes com sua visão ideológica/estratégica de redução do "tamanho" do Estado. Assim utilizou mecanismos para redução do número de servidores.

A Lei nº 10.727/1996, criou o Programa de Incentivos ao Afastamento Voluntário e à Reconversão Funcional dos Servidores Públicos Estaduais, o chamado PDV, que previa incentivos financeiros à exoneração a pedido e aposentadoria voluntária, com proventos proporcionais. É importante destacar trechos da justificativa do projeto de lei encaminhado à Assembleia Legislativa, que originou a Lei 10.727/1996:

> [...] é um instrumento importante de ajuste das contas públicas, [...] representa uma **alternativa justa e humana** para a reconversão do funcionário público estadual. [...] **iniciativas desta natureza já foram ou estão sendo tomadas por diversos governos, tanto no Brasil como no Exterior** (grifo nosso).

Contraditoriamente com seu discurso de concentração de esforços nas áreas prioritárias, o impacto do PDV se deu significativamente nas áreas sociais, como a educação, a saúde e a segurança pública, prejudicando ainda mais os serviços públicos. Na Tabela 12 estão os dados sobre a evolução do número de vínculos de servidores com o Estado durante o Governo Britto.

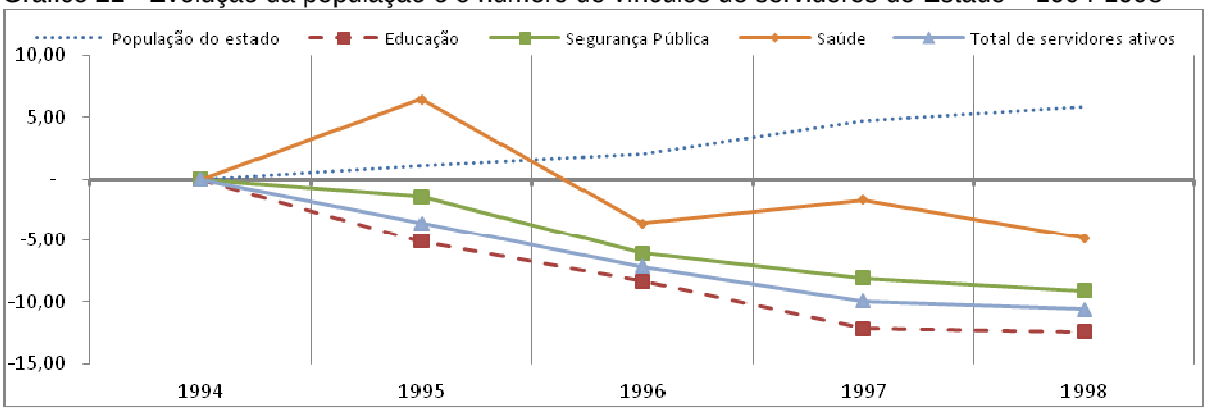
Tabela 12 - Evolução da população e o número de vínculos de servidores do estado – 1994-1998

	1994	1995	1996	1997	1998	Variação %
População do estado	9.439.415	9.540.715	9.634.688	9.879.813	9.987.770	5,81%
Educação	113.499	107.749	104.001	99.680	99.371	-12,45%
Segurança Pública - Brigada	9.290	10.177	9.556	9.314	9.043	-2,66%
Segurança Pública + Brigada	39.774	39.216	37.365	36.561	36.142	-9,13%
Brigada Militar	30.484	29.039	27.809	27.247	27.099	-11,10%
Saúde	6.896	7.340	6.649	6.782	6.563	-4,83%
Total de servidores ativos	178.514	172.115	165.716	160.781	159.580	-10,61%

Fonte: Boletins de Pessoal. Secretaria da Fazenda do RS

O Gráfico 21 ressalta a queda em todas as áreas. O total de vínculos teve redução de -10,61%, enquanto na Educação o impacto foi o maior, com -12,45%. Na área da Segurança o impacto total foi de -9,13%. Somente na Brigada Militar a redução foi de -11,10%.

Gráfico 21 - Evolução da população e o número de vínculos de servidores do Estado – 1994-1998



Fonte: Elaboração própria (2012)

Embora não tenhamos informações sobre o número de adesões ao PDV, a Tabela 13 apresenta a evolução dos Ativos e Inativos no Governo Britto. A redução total foi de apenas -1.118 vínculos, ou -0,33%. Se considerarmos a redução do total de ativos, menos o acréscimo de inativos, verificamos que pouco mais de 5,5 mil servidores pediram exoneração no período[20]. Os dados sugerem que houve uma migração dos gastos em pessoal, de ativos para inativos, o que ajuda a aprofundar o déficit previdenciário, no médio e longo prazo.

Tabela 13 - Evolução dos Ativos e Inativos – 1995-1998

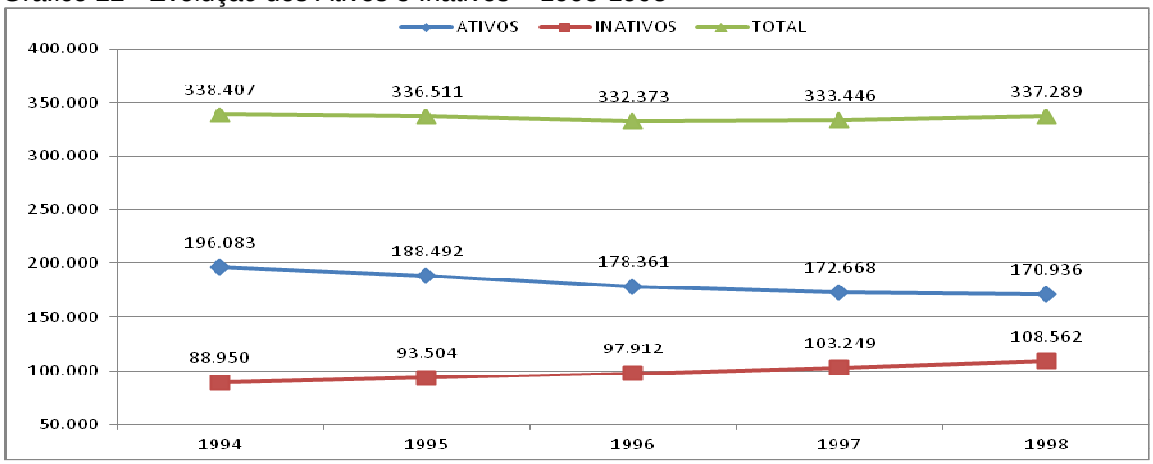
		1994	1995	1996	1997	1998	Variação	Variação %
ADM.DIRETA	Ativos	178.514	172.115	165.716	160.781	159.580	-18.934	-10,61%
	Inativos	81.405	85.722	89.721	94.663	99.557	18.152	22,30%
	Pensionistas	2.537	2.500	2.446	2.293	2.038	-499	-19,67%
	Total	262.456	260.337	257.883	257.737	261.175	-1.281	-0,49%
FUNDAÇÔES	Ativos	5.728	5.310	4.577	4.614	4.845	-883	-15,42%
	Inativos	0	0	0	0	0	0	0,00%
	Total	5.728	5.310	4.577	4.614	4.845	-883	-15,42%
AUTARQUIAS	Ativos	11.841	11.067	8.068	7.273	6.511	-5.330	-45,01%
	Inativos	7.545	7.782	8.191	8.586	9.005	1.460	19,35%
	Pensionistas	50.837	52.015	53.654	55.236	55.753	4.916	9,67%
	Total	70.223	70.864	69.913	71.095	71.269	1.046	1,49%
TOTAL GERAL		338.407	336.511	332.373	333.446	337.289	-1.118	-0,33%
		1994	1995	1996	1997	1998	Variação	Variação %
TOTAL DE VINCULOS	ATIVOS	196.083	188.492	178.361	172.668	170.936	-25.147	-12,82%
	INATIVOS	88.950	93.504	97.912	103.249	108.562	19.612	22,05%
	Pensionistas	53.374	54.515	56.100	57.529	57.791	4.417	8,28%
	TOTAL	338.407	336.511	332.373	333.446	337.289	-1.118	-0,33%

Fonte: Boletim de pessoal - Secretaria da Fazenda do RS

[20] Trata-se de números brutos, não especificando se foram exonerações ou inativações resultantes do PDV

O Gráfico 22 mostra a evolução dos Ativos, Inativos e o Total de servidores entre 1994 e 1998.

Gráfico 22 - Evolução dos Ativos e Inativos – 1995-1998



Fonte: Elaboração própria

Esta inferência é ratificada pelo gasto com pessoal no período. Segundo Santos (2007), a despesa com pessoal foi de 83,1% da RCL em 1995, crescendo para 90,8% em 1996, reduzindo-se para 83,4% em 1998, ou seja, maior do que no início do Governo Britto. O esforço de redução do gasto com pessoal, uma das principais justificativas da Lei nº 10.727/1996, não foi atingido.

No resto, as despesas correntes cresceram de 13,2% da RCL em 1995 para 16,2% em 1999. Os Investimentos foram respectivamente, 10,4% em 1995, 10,6% em 1996, 19,7% em 1997 e crescem absurdamente para 26% em 1998. (SANTOS, 2007, p. 242). Na Tabela 14 estão os dados do período.

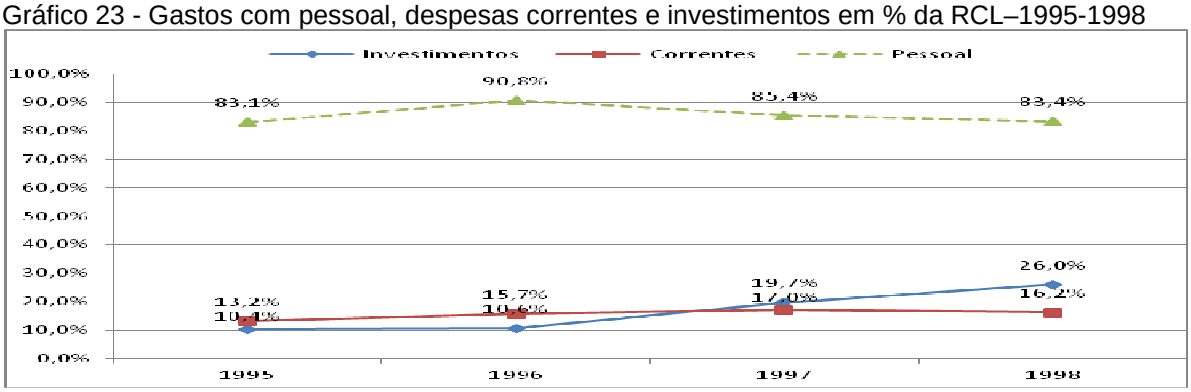
Tabela 14 - Gastos com pessoal, despesas correntes e investimentos em % da RCL–1995-1998

Ano	Pessoal	Corrente	Investimentos
1995	83,1%	13,2%	10,4%
1996	90,8%	15,7%	10,6%
1997	85,4%	17,0%	19,7%
1998	83,4%	16,2%	26,0%

Fonte: Santos (2007), p. 242

O Gráfico 23 ilustra esta evolução, reforçando as evidências de que o Governo Britto, apesar de todas as justificativas e manifestações, não procurou realizar nenhum ajuste fiscal em busca do equilíbrio financeiro no médio e longo prazos, bem como, ratificam as premissas de que os recursos das privatizações e o aumento do endividamento, foram redirecionados para investimentos, despesas correntes e aumento da folha de pagamento.

Gráfico 23 - Gastos com pessoal, despesas correntes e investimentos em % da RCL–1995-1998



Fonte: Elaboração própria

Utilizando o estudo de Brunet (2003), a Tabela 15 apresenta os dados sobre as funções que mais receberam recursos para Investimentos. Transporte lidera com 33,21%. Ainda segundo Brunet (2003 p. 26, grifo nosso) "**quem mais perde na gestão Britto são as funções Educação** e Cultura, Energia e Recursos Minerais; Desenvolvimento Regional e Agricultura, nesta ordem".

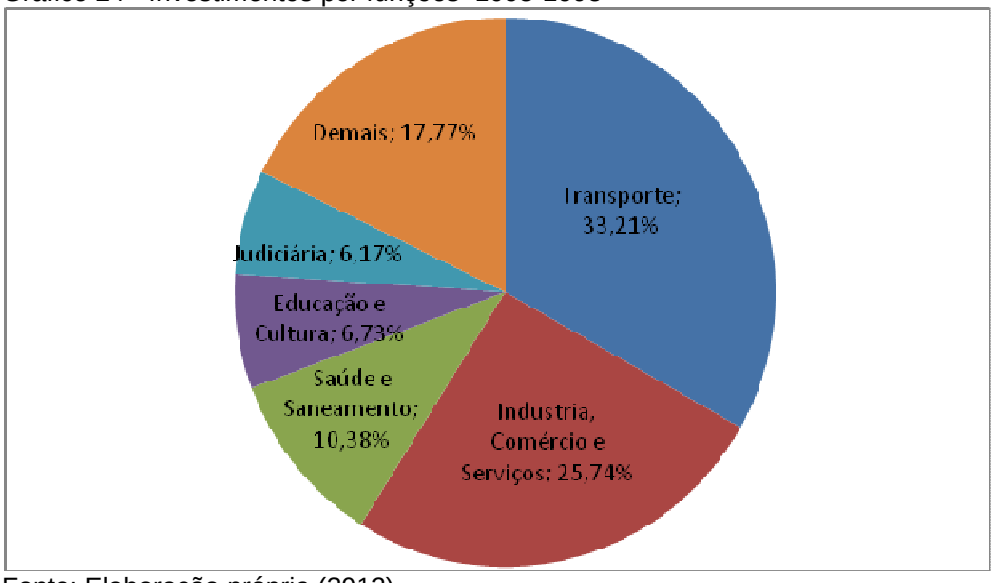
Tabela 15 - Investimentos por funções – 1995-1998

Função	%
Transporte	33,21%
Indústria, Comércio e Serviços	25,74%
Saúde e Saneamento	10,38%
Educação e Cultura	6,73%
Judiciária	6,17%
Demais	17,77%

Fonte: Brunet (2003), p. 25

O Gráfico 24 mostra a distribuição dos recursos para investimentos no Governo Britto.

Gráfico 24 - Investimentos por funções–1995-1998

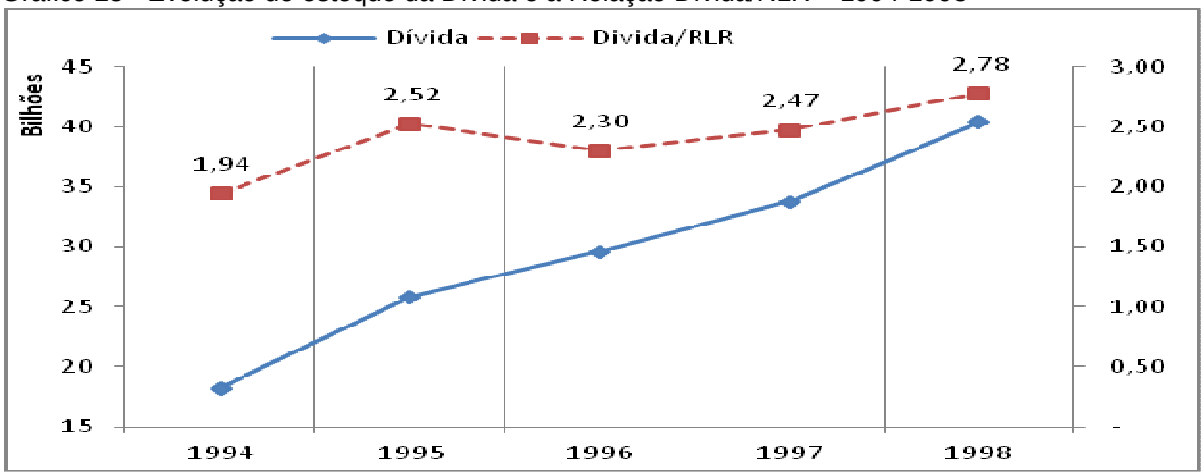


Fonte: Elaboração própria (2012)

5.1.3 Principais resultados macroeconômicos do período

As variáveis sob a gestão do Governo do Estado serão o foco desta subseção. A primeira é o endividamento público e a sua relação com a RLR. O Gráfico 25 apresenta e evolução, evidenciando o descontrole do período, com o maior crescimento da história. A dívida em dezembro de 1994, visualizada no eixo à esquerda, era de R$ 18,176 bilhão e no final do Governo Britto em 1998 foi de R$ 40,406 bilhões, crescimento real de 122%. A relação entre o Estoque da dívida e a RLR, no eixo da direita, equivalia a 1,94 em 1994, crescendo para 2,78 em 1998, uma variação de 43,12%.

Gráfico 25 - Evolução do estoque da Dívida e a Relação Dívida/RLR – 1994-1998



Fonte: Elaboração própria (2012)

Outro indicador do desempenho do período de Governo é o PIB que, embora seja reflexo principalmente da política macroeconômica do Governo Federal, também é influenciado pelas ações do Governo Estadual. Pelos dados da Tabela 16 podemos afirmar que o período do Governo Britto é caracterizado pela recessão, já que a média é negativa em -0,1. Em contraste o Brasil cresceu em média 2,5%.

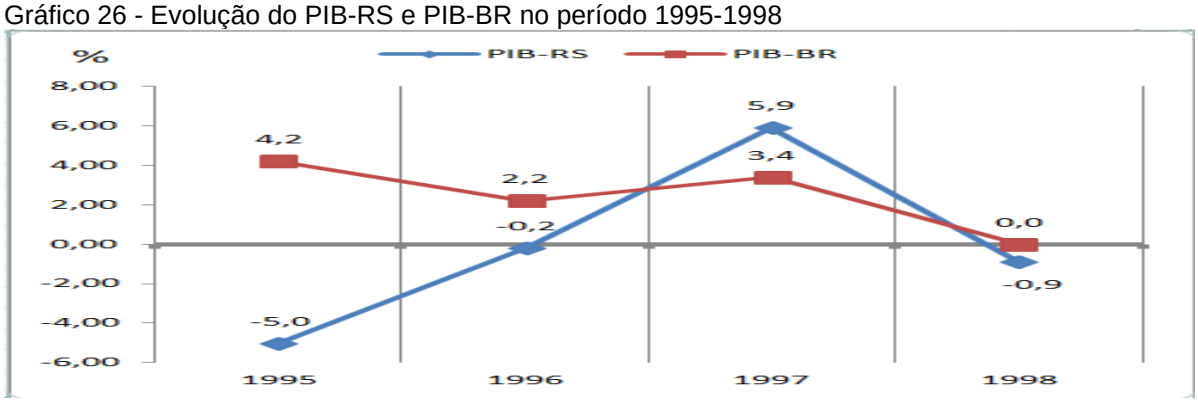
Tabela 16 – Crescimento % do PIB-RS e do PIB-BR no período 1995-1998

ANOS	PIB-RS	Média	PIB-BR	Média
1995	-5,0		4,2	
1996	-0,2	-0,1	2,2	2,5
1997	5,9		3,4	
1998	-0,9		0,0	

Fonte: FEE/IBGE

O Gráfico 28, permite visualizar esta evolução.

Gráfico 26 - Evolução do PIB-RS e PIB-BR no período 1995-1998



Fonte: Elaboração própria (2012)

A Tabela 17 apresenta os resultados Orçamentário e Primário do Governo Britto e suas relações com as respectivas receitas e o PIB. Os dados foram extraídos de Meneghetti (2010) e atualizado com os dados da Secretaria do Tesouro Nacional, que contabilizou todas as operações de crédito com o Acordo da União, no ano de 1998, o que os tornou viesados. Os dados de Santos (2004), ainda que diferentes, convergem para o crescimento do desequilíbrio. Como o estudo da FEE-RS/STN possui uma série mais consistente, esta servirá como base para a análise dos períodos seguintes.

O resultado orçamentário passou de negativo no primeiro ano para positivo nos seguintes, influenciado pelas receitas das privatizações. O déficit primário tem crescimento constante e significativo, mais do que dobrando, em qualquer dos estudos, entre 1995 e 1997, e mostrando que os recursos não eram suficientes para a manutenção do estado, crescendo o endividamento.

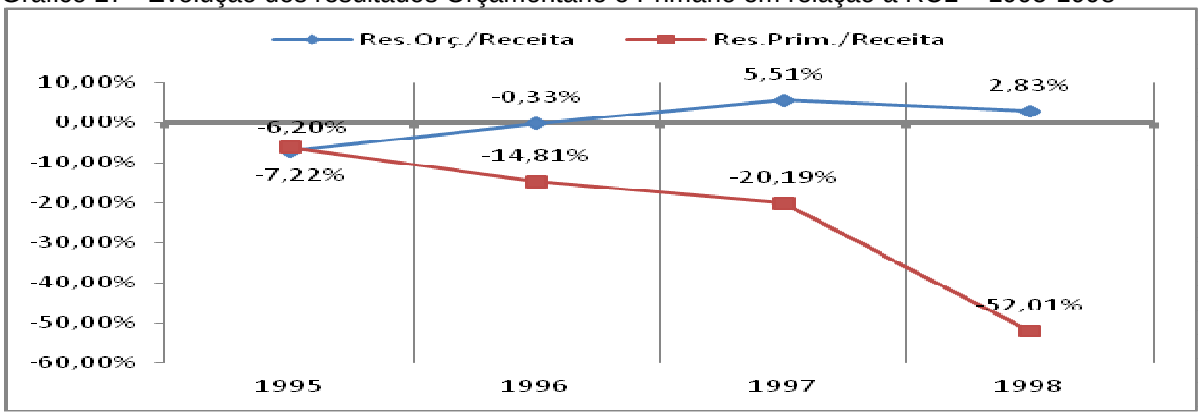
Tabela 17 - Resultados Orçamentário e Primário – 1995-1998

	1995	1996	1997	1998
Receita total	6.113	8.407	10.215	13.258
Despesa total	6.555	8.435	9.653	12.883
Resultado Orçamentário	-441	-28	563	375
Relação Resultado Orçamentário/Receita	-7,22%	-0,33%	5,51%	2,83%
	1995	1996	1997	1998
Receita (1)	4.990	6.248	6.582	7.294
Despesa (2)	5.300	7.173	7.910	11.087
Resultado primário	-309	-925	-1.329	-3.793
Relação Resultado Primário/Receita	-6,20%	-14,81%	-20,19%	-52,01%
PIB-FEE (R$ bilhões)	49.879	58.807	64.991	67.673
Resultado Orçamentário/PIB	-0,88%	-0,05%	0,87%	0,55%
Resultado primário/PIB	-0,62%	-1,57%	-2,04%	-5,61%

FONTE: Ministério da Fazenda/STN/Corem. – FEE,
(1) Receita = receita total - receita financeira - operações de crédito - alienação de bens
(2) Despesa = despesa total – juros e amortizações

O Gráfico 27 mostra a evolução do período, com o prejuízo do resultado de 1998, em função do Acordo da dívida com a União.

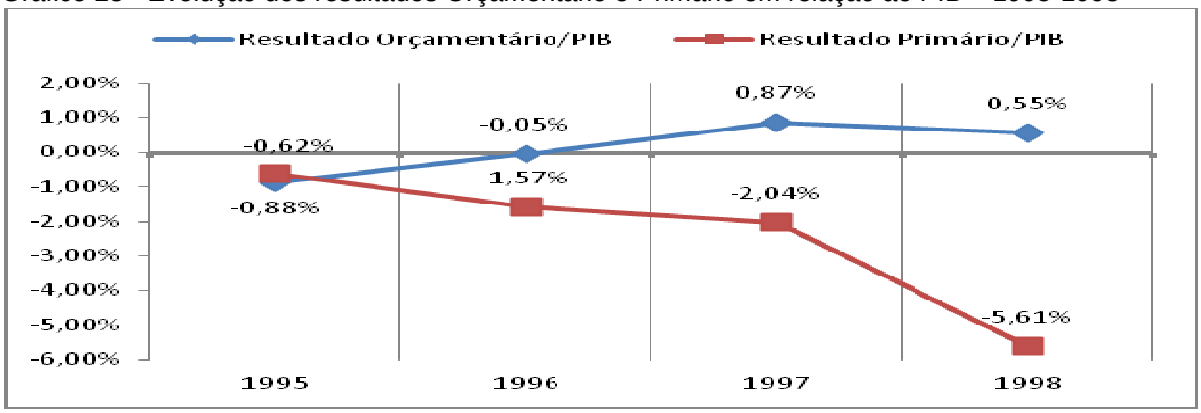
Gráfico 27 - Evolução dos resultados Orçamentário e Primário em relação à RCL – 1995-1998



Fonte: Elaboração própria (2012)

O Gráfico 28 mostra a relação entre os resultados primários e orçamentário com o PIB do período.

Gráfico 28 - Evolução dos resultados Orçamentário e Primário em relação ao PIB – 1995-1998



Fonte: Elaboração própria (2012)

Por fim, como já destacado na seção que tratou da dívida pública nos anos 1990-2000, o Governo Britto encerra um ciclo que de endividamento, a partir do Acordo da Dívida de 1998 que previu de fato um ajuste fiscal severo e que deixará amarrados os próximos Governos, que não terão mais os mecanismos de endividamento para os problemas estruturais do desequilíbrio fiscal.

A herança do Governo Britto para os seus sucessores é dramática, serão meros gestores de uma grande dívida, com um indexador “instável”, um Estado bem “menor”, tanto em empresas quanto pessoal, mas cujas necessidades da população continuaram sem atendimento.

5.2 GOVERNO OLIVIO – 1999-2002

A eleição de Olívio Dutra foi a reversão do resultado de quatro anos atrás. Vence a disputa no segundo turno com 50,78%[21] dos votos válidos, derrotando o então Governador Antonio Britto. A sua trajetória política é de militância no movimento sindical, Deputado Federal Constituinte em 1986 e Prefeito de Porto Alegre em 1988, derrotando, entre outros, o próprio Antonio Britto.

Seu programa eleitoral, denominado "Proposta de Governo da Frente Popular", dividido em três grandes eixos estruturadores: I – desenvolvimento de verdade; II – qualidade de vida para todos; e III – participação popular, autonomia e dignidade – gestão democrática do estado. A crítica ao Governo Britto é constante no programa, mostrando o antagonismo nas propostas e concepções ideológicas em marcha no Estado (VIEIRA, 2005, p. 60).

As três diretrizes básicas são apresentadas, sinteticamente como: 1. Desenvolvimento de verdade: crescer distribuindo, desenvolvimento integrado e integrador, combate às desigualdades e no desenvolvimento sustentável; 2. Qualidade de vida para todos: afirmação de direitos para a inclusão social; e 3: gestão democrática do Estado: participação popular nas decisões sobre o Estado e sobre a alocação dos recursos públicos (VIEIRA, 2005, p.61).

Na propaganda eleitoral o posicionamento ideológico, é claramente anti neoliberal, assim descrito: "[...] a tese neoliberal, já mostrou ser completamente insustentável". O caráter de esquerda ou popular fica evidenciado: "pela valorização dos pequenos agricultores e da reforma agrária, pela proposta de participação popular na gestão do estado (orçamento participativo), mas principalmente pela associação do desenvolvimento com distribuição de renda" (VIEIRA, p. 62).

As eleições de 1994 e 1998 aconteceram num ambiente político de polarização entre as propostas defendidas pelo PMDB, de Antonio Britto e pelo PT de Olívio Dutra. Os resultados extremamente apertados mostram isto. Durante a campanha eleitoral de 1998 o principal ponto de debate foram as privatizações realizadas durante o Governo Britto, confrontando claramente propostas de caráter "neoliberal" e de "esquerda".

[21] Dados disponíveis no site http://www.tre-rs.gov.br/eleicoes/1998/2oturno/welcome.html

No plano plurianual encaminhado pelo Governo Olívio são mantidas as propostas do programa eleitoral, com ênfase para o tema do emprego/desemprego. Nos programas e ações do PPA fica clara a atenção para os “micros e pequenos”, com propostas e projetos audaciosos (VIEIRA, 2005, p. 64-65).

No campo das finanças, Santos (2007) resume o enfrentamento da crise estrutural do período como de redução dos investimentos e utilização dos recursos do “caixa único”. Qualifica as operações de crédito realizadas pelo Governo Olívio como “venda de patrimônio”, nitidamente tentando equipará-lo com o Governo Britto. A critica à utilização do “caixa único” é reforçada por Calazans (2005).

Em que pese as criticas destes autores, não é possível equiparar as operações de crédito realizada pelo Governo Olívio com a venda de empresas públicas pelo Governo Britto. De outra forma a utilização do “caixa único” que para os autores foi algo “criminal” foi também utilizada pelos demais governos sem qualquer objeção dos mesmos ou com a mesma virilidade.

O que importa destacar é a conjuntura do período do Governo Olívio, pós acordo da dívida de 1998, que fez os encargos crescerem para 13% da RLR, mais o serviço da dívida extralimite; a redução de 1% nas alíquotas do ICMS que haviam sido aprovadas pelo Governo Britto para vigorar somente no ano de 1998; além de ser o primeiro governo a enfrentar as duras regras impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, aprovada em 2000.

5.2.1 O ajuste pela Receita

Cumprindo seu compromisso eleitoral pelo fortalecimento do Estado como um indutor do desenvolvimento econômico, o Governo Olívio não utiliza o expediente da Privatização, até porque o Governo Britto já havia vendido a grande maioria das estatais, restando como o bem mais valioso apenas o BANRISUL.

Em que pese as observações de Brunet (2003); Santos (2004); Calazans (2005) e Santos (2007) de que o Governo Olívio realizou alienações de bens e direitos patrimoniais, isto não pode ser comparado ao processo de privatização, em especial como executado pelo Governo Britto. Calazans (2000, p. 50) chamou a atenção para a não concretização de parte do programa de privatizações com a manutenção da CRM, CORAG, PROCERGS, SULGÁS E CORSAN públicas. Assim,

insistir na tese de que o Governo Olívio “alienou” patrimônio do Estado é forçar demais a barra.

De outra forma, havia também encerrado o ciclo de endividamento, a rolagem da dívida do Estado não era possível e os encargos cresceram e se tornaram despesa cristalina no Orçamento, sem qualquer chance para discussão, principalmente após a fracassada tentativa de rediscutir, ainda em 1999 o Acordo da Dívida de 1998 e seu alto peso para as finanças estaduais. O Governo Federal aplicou as penalidades do contrato e realizou o sequestro de receitas.

Assim, como forma de incrementar a receita, restou construir uma proposta alternativa, alinhada com os compromissos da campanha no sentido de valorizar a base produtiva do Estado. O Governo Olívio formulou uma proposta de mudança na Matriz Tributária que previa a redução na alíquota do ICMS para produtos ligados à base produtiva do estado como o setor moveleiro, agrícola, entre outros. Em contrapartida propôs o aumento da alíquota para a energia elétrica, comunicação, combustíveis, cigarros e bebidas, além dos chamados supérfluos.

Estas propostas, com pequenos ajustes, foram encaminhadas nos anos de 1999, 2000 e 2001, sendo em todas as ocasiões derrotadas pela bancada de oposição, em maioria na Assembleia Legislativa, e que havia aprovado o aumento de alíquotas no Governo Britto e que viria a aprovar também no Governo Rigotto.

Em que pese não tenha tido sucesso nas tentativas de alterações na Matriz Tributária, o desempenho do ICMS no Governo Olívio foi satisfatório. A Tabela 18 mostra os dados do período.

Tabela 18 - Evolução ICMS – 1998-2002

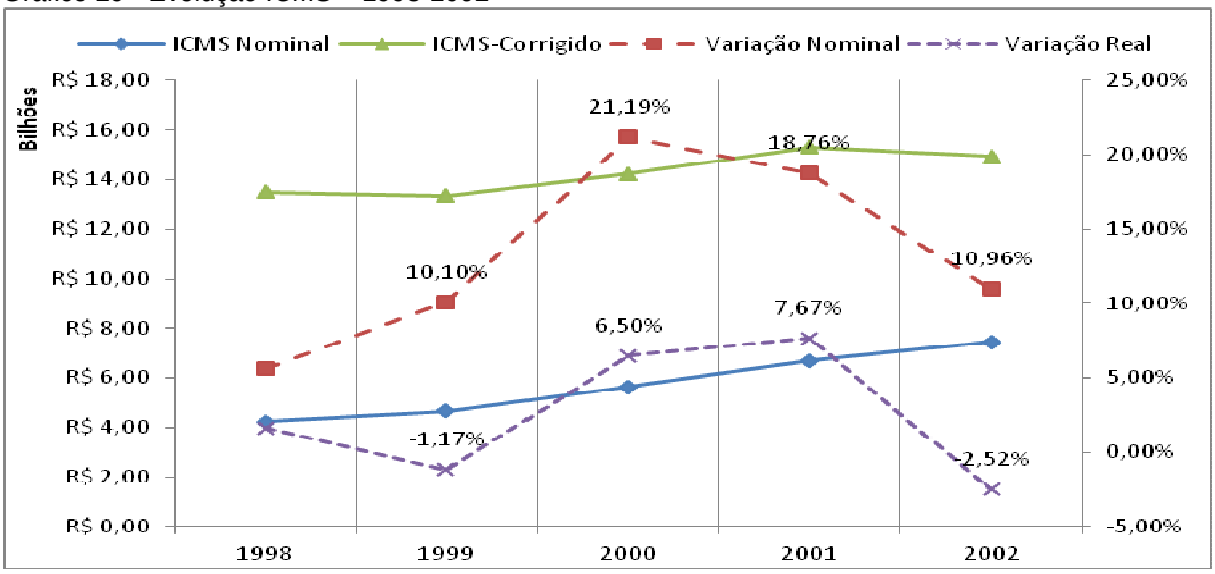
Ano	Valor Nominal	Variação	Valor Corrigido - Mai/2012	Variação
1998	4.232.062.915,77	0,00%	13.515.541.384,34	0,00%
1999	4.659.512.300,97	10,10%	13.357.024.624,32	-1,17%
2000	5.646.777.954,53	21,19%	14.225.295.099,97	6,50%
2001	6.706.353.428,86	18,76%	15.316.790.794,70	7,67%
2002	7.441.505.283,59	10,96%	14.930.434.345,83	-2,52%
	Média	15,25%	Média	2,62%

Fonte: Secretaria da Fazenda do RS

O Gráfico 29 ilustra o resultado. No período o crescimento nominal foi de 15,25% ao ano, enquanto o real foi de 2,62%. Segundo Santos (2007) em parte este resultado é reflexo das privatizações, pois os principais setores em arrecadação do ICMS estadual passaram para as mãos da iniciativa privada. No entanto, também se

destaca que em 1999 as alíquotas foram reduzidas em 1%, voltando aos valores originais.

Gráfico 29 - Evolução ICMS – 1998-2002



Fonte: Elaboração própria

Em todo o período do Governo Olívio esta disputa com a oposição foi incessante e tensa. Em um artigo, criticando a política fiscal do Governo Olívio, Calazans (2005, p. 3, grifo nosso) reconhece as limitações para a execução de uma política fiscal:

> Em 1999, assume o Governo Olívio [...] que **herda uma crise fiscal estrutural**, cuja resolução se tornava mais complexa em virtude da renúncia das receitas de privatização**. Dadas essas condições, equilibrar receita e despesa era o trivial a ser perseguido pela política fiscal do governo**.

5.2.2 O ajuste pela Despesa

Engessado no que diz respeito às possibilidades de execução de uma política fiscal pelo lado da receita, procurou ajustar os gastos, sem comprometer os setores que historicamente havia defendido. As principais ações foram voltadas as despesas com pessoal e redução do investimento. Calazans (2005, p.3) ressalta a limitação do ajuste pela despesa “Os gestores da política fiscal do Governo buscaram realizar o saneamento das contas estaduais, fazendo da folha de pessoal e do investimento público as variáveis de ajuste para declinar o déficit primário”.

Mesmo com o rígido controle dos gastos com pessoal, consegue recuperar o quadro de servidores do Estado. A Tabela 19 apresenta os números

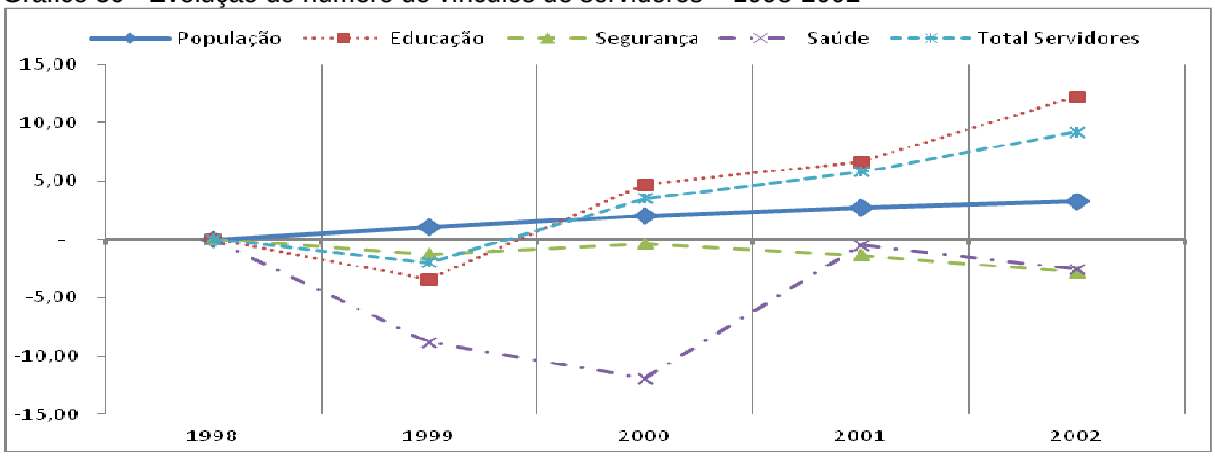
Tabela 19 - Evolução do número de vínculos de servidores – 1998-2002

	1998	1999	2000	2001	2002	Variação %
População do estado	9.987.770	10.089.899	10.187.798	10.260.330	10.316.752	3,29%
Educação	99.371	95.941	104.047	105.940	111.484	12,19%
Segurança Pública - Brigada	9.043	8.742	9.374	9.415	9.728	7,57%
Segurança Pública + Brigada	36.142	35.687	35.994	35.653	35.125	-2,81%
Brigada Militar	27.099	26.945	26.620	26.238	25.397	-6,28%
Saúde	6.563	5.984	5.780	6.528	6.394	-2,58%
Total de servidores ativos	159.580	156.453	165.180	168.831	174.248	9,19%

Fonte: Boletins de Pessoal – Secretaria da Fazenda

O Gráfico 30 mostram estes dados. Destaca-se que o crescimento do total de vínculos de servidores, de 9,19% é superior ao crescimento da população, de 3,29%. O setor que mais cresceu foi a Educação com 12,19%, seguido dos demais setores da Segurança Pública, exceto a Brigada Militar, com 7,57%. A Brigada Militar segue o ritmo de queda com perda de 6,28% do seu efetivo, bem como a Saúde, mesmo com a retomada de contratações em 2001, fecha o período com redução de -2,58% dos vínculos.

Gráfico 30 - Evolução do número de vínculos de servidores – 1998-2002



Fonte: Elaboração própria (2012)

Mesmo com o crescimento do número de vínculos de servidores, próximo dos 10% a despesa de pessoal em relação à RCL é reduzida no período. Segundo Santos (2007), em 1999 a despesa com pessoal consumia 86% da RCL, reduzindo este percentual para 77,2% em 2002, uma queda significativa de 8,8% em apenas 4 anos. As despesas correntes são mantidas nos níveis de anos anteriores, com queda acentuada no ano de 2002. A Tabela 20 apresenta os dados.

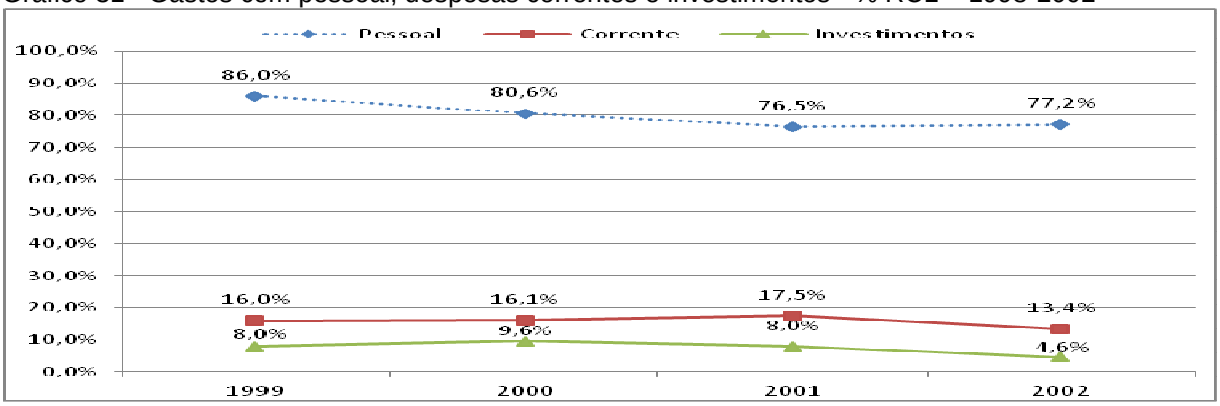
Tabela 20 - Gastos com pessoal, despesas correntes e investimentos - % RCL – 1998-2002

Ano	Pessoal	Corrente	Investimentos
1999	86,0%	16,0%	8,0%
2000	80,6%	16,1%	9,6%
2001	76,5%	17,5%	8,0%
2002	77,2%	13,4%	4,6%

Fonte: Santos (2007), p. 242

Visualizando o Gráfico 31, destacamos a drástica redução no nível do Investimento. É importante lembrar que este item da despesa faz parte do Programa de Ajuste determinado pela Lei nº 9.496/97, com o compromisso assumido, em reduzir seu percentual em relação a RLR.

Gráfico 31 - Gastos com pessoal, despesas correntes e investimentos - % RCL – 1998-2002



Fonte: Elaboração própria

Chama a atenção o fato de que no último ano de Governo ter o menor percentual de investimentos, abaixo de 5%. A situação, inusitada ao longo da história, pois os governantes geralmente poupam nos primeiros anos e gastam no último para mostrar suas virtudes, pode ser explicada tanto pela rigidez nos gastos, mas ainda pelo fato de ser a primeira gestão sob a aplicação da LRF. De qualquer maneira os números mostram o estrangulamento do Estado na sua incapacidade de realizar os investimentos necessários.

A Tabela 21, utilizando o estudo de Brunet (2003) apresenta a distribuição dos investimentos por área.

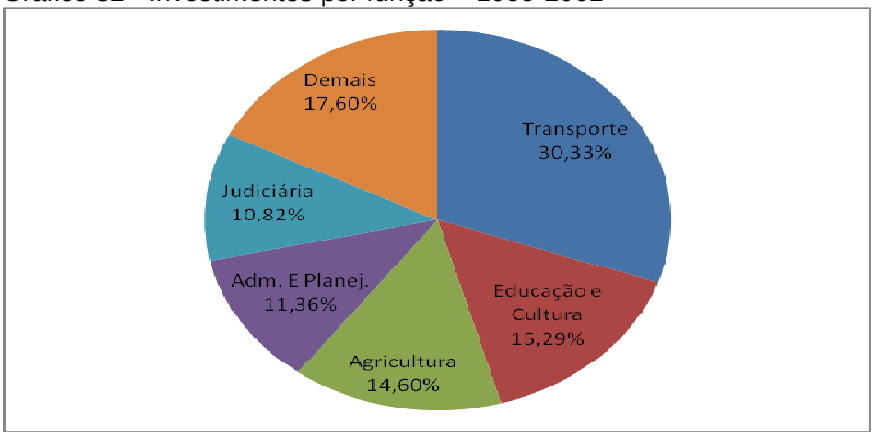
Tabela 21 - Investimentos por função – 1999-2002

Função	%
Transporte	30,33%
Educação e Cultura	15,29%
Agricultura	14,60%
Administração e Planejamento	11,36%
Judiciária	10,82%
Demais	17,60%

Fonte: Brunet (2003), p. 29

Segundo o Gráfico 32, a função com maior recursos continua a transporte. A Educação e Cultura sobe duas posições, porém é a Agricultura a que mais se destaca, pois além de “ocupar o terceiro lugar nas prioridades da gestão, é a de maior incremento em relação às demais funções” (BRUNET, 2003, P.28).

Gráfico 32 - Investimentos por função – 1999-2002

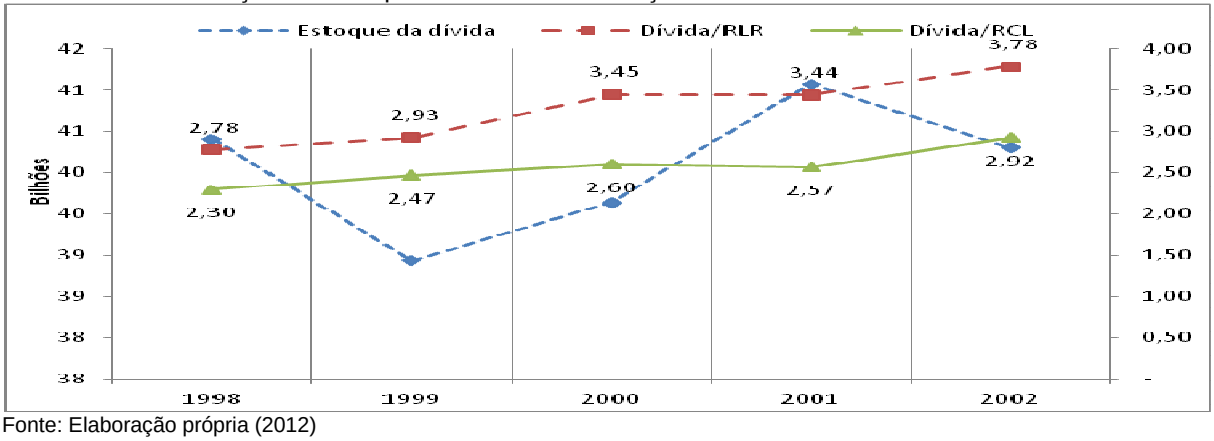


Fonte: Elaboração própria

5.2.3 Principais resultados macroeconômicos do período

O endividamento público e a sua relação com a RLR, expressa no Gráfico 33, mostra que a dívida em dezembro de 1998, visualizada no eixo à esquerda, era de R$ 40,4 bilhões e em 2002 R$ 40,3 bilhões, evidenciando a redução do seu valor real. A relação entre o estoque da dívida e a RLR, no eixo da direita, equivalia a 2,78 em 1999, crescendo para 3,78 em 2002, uma variação de 36%. A relação entre a Dívida e a RCL, em 1998 equivalia a 2,30 em 1998 e cresce para 2,92 em 2002. Estas relações serão os picos da série, conforme o gráfico do Anexo H.

Gráfico 33 - – Evolução do estoque da dívida e as relações com a RLR e RCL – 1998-2002



Fonte: Elaboração própria (2012)

É importante destacar que a situação da dívida, que já era crítica, sofreu durante o Governo Olívio, duas crises cambiais, com impacto direto no estoque. A variação do IGP-DI entre 1999[22] e 2002 foi de 83,87%, o que, mesmo com os pagamentos efetuados durante o período elevou o estoque da dívida, em valores nominais, em 83,37%, ou seja, só se pagou juros. Como a RLR cresceu somente 34,61% no período, a relação com a dívida aumentou.

Em relação ao PIB-RS, a Tabela 22 apresenta os resultados do período.

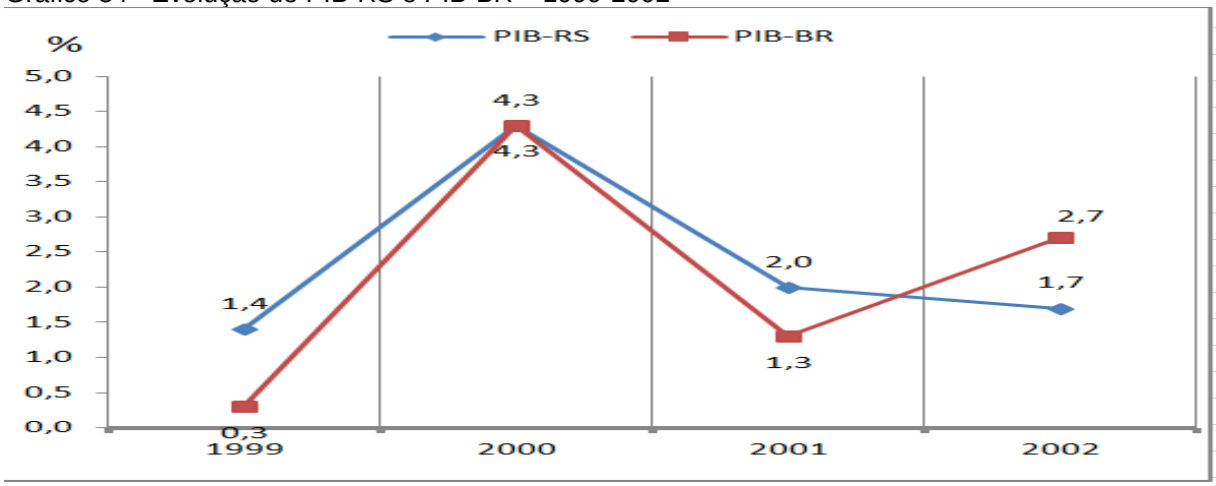
Tabela 22 - Evolução do PIB-RS e PIB-BR – 1999-2002

ANOS	PIB-RS	Média	PIB-BR	Média
1999	1,4		0,3	
2000	4,3	2,4	4,3	2,2
2001	2,0		1,3	
2002	1,7		2,7	

Fonte: FEE/IBGE

Gráfico 38 mostra uma recuperação do RS em relação ao Brasil. Se o período de 1995 até 1998 foi caracterizado pela recessão, entre 1999 e 2002 o RS cresce levemente acima da média do Brasil.

Gráfico 34 - Evolução do PIB-RS e PIB-BR – 1999-2002



Fonte: Elaboração própria (2012)

A Tabela 23 apresenta os resultados orçamentário e primário, e suas relações com o PIB no período.

[22] O IGP-DI de 1999 foi de 19,98%, que, somado ao juro real de 6% anulou o benefício do subsidio previsto no contrato com a União que foi de 25,05%

Tabela 23 - Valor da receita total, da despesa total e o resultado orçamentário do RS-1995-2008

DISCRIMINAÇÃO	1999	2000	2001	2002
Receita total	8.087	9.585	10.717	12.240
Despesa total	8.913	10.206	11.394	12.620
Resultado Orçamentário	-827	-621	-677	-380
Relação Resultado Orçamentário/Receita	-10,22%	-6,48%	-6,32%	-3,10%
Valor da receita, da despesa e do resultado primário do RS — 1995-2008 - (R$ milhão)				
DISCRIMINAÇÃO	1999	2000	2001	2002
Receita (1)	7.769	8.762	10.196	11.779
Despesa (2)	8.154	9.353	10.421	11.401
Resultado primário	-385	-591	-224	378
Relação Resultado Primário/Receita	-4,95%	-6,75%	-2,20%	3,21%
PIB-FEE (R$ bilhões)	74.016	81.815	92.310	105.487
Resultado Orçamentário/PIB	-1,12%	-0,76%	-0,73%	-0,36%
Resultado Primário/PIB	-0,52%	-0,72%	-0,24%	0,36%

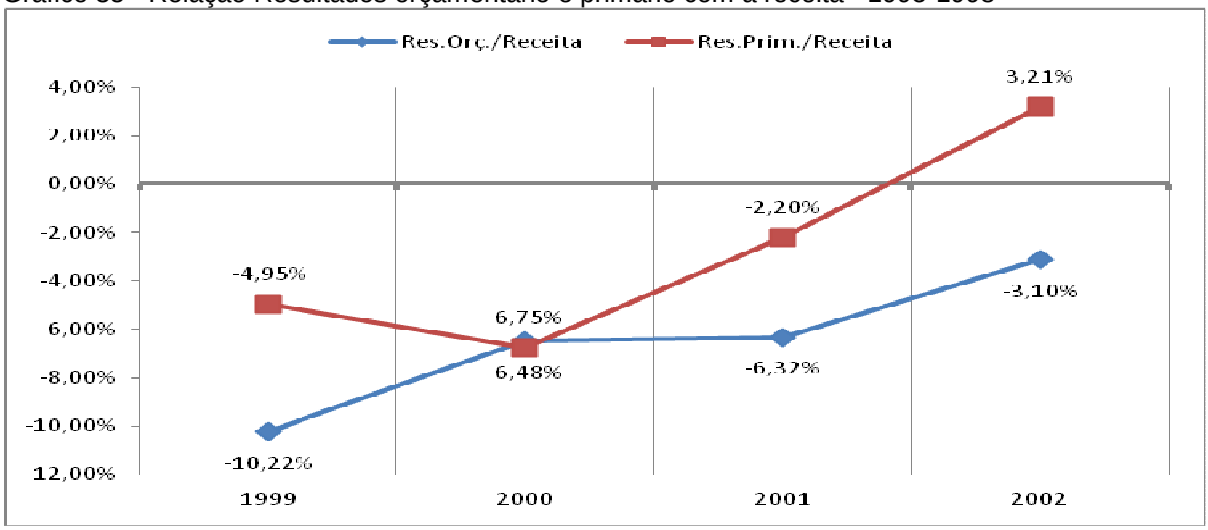
FONTE: Ministério da Fazenda/STN/Corem.

(1) Receita = receita total - receita financeira - operações de crédito - alienação de bens

(2) Despesa = despesa total - juros e amortizações

No final do Governo Olívio, em 2002, o resultado primário é positivo[23], seguindo uma trajetória de queda, enquanto o resultado orçamentário segue negativo, mas também na mesma descendente, como mostra o Gráfico 35.

Gráfico 35 - Relação Resultados orçamentário e primário com a receita - 1995-1998

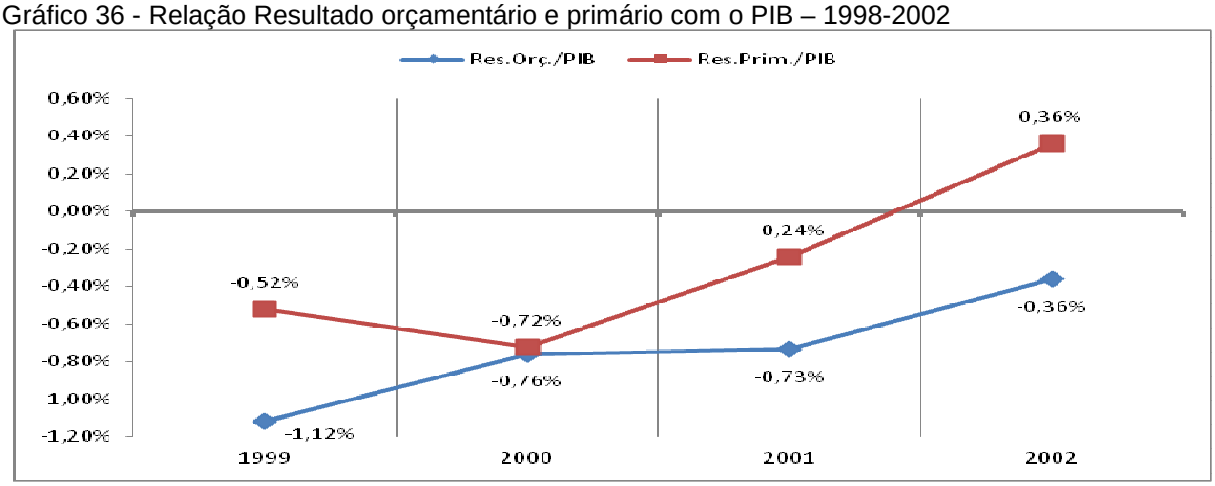


Fonte: Elaboração própria (2012)

Em relação ao PIB as quedas também são significativas, demonstrando que, mesmo numa situação de grande adversidade, o caminho do ajuste é perseguido, conforme mostra o Gráfico 36.

[23] Em Santos (2007) este resultado é questionado em função da utilização de uma série de mecanismos como a antecipação de receitas, falta de empenhos, etc. Em que pese possam ter ocorridos ajustes, a redução dos déficits é inegável, sendo objetivo deste trabalho destacar a trajetória em direção ao ajuste fiscal.

Gráfico 36 - Relação Resultado orçamentário e primário com o PIB – 1998-2002



Fonte: Elaboração própria (2012)

Em que pese a situação geral do Estado continue dramática, o esforço do Governo Olívio em buscar o ajuste é evidente, mesmo que isto resulte na diminuição drástica dos investimentos. Como ressaltado no inicio, os governos pós-acordo da dívida de 1998, serão caracterizados pelo engessamento na gestão e ainda à mera gerência do desequilíbrio.

5.3 GOVERNO RIGOTTO – 2003-2006

A eleição de Germano Rigotto em 2002 é marcado pela introdução da chamada “terceira via” numa disputa polarizada entre o candidato do PT, Tarso Genro e o Ex-Governador Antonio Britto, que concorre pelo PPS, partido sem expressão no RS. Na disputa entre Tarso e Britto, Rigotto surge como uma alternativa fora do ranço e da briga enraizada nas últimas duas eleições, em 1994 e 1998. No primeiro turno Rigotto já termina na frente com mais de 41% dos votos. Vence a eleição no segundo turno com 52,7% dos votos e com um programa mais voltado a pacificação do Estado, do que com propostas mais abrangentes.

No PPA 2004-2007, os eixos são: Desenvolvimento Econômico; Inclusão Social; Combate às desigualdades regionais; e Modernização da Gestão Pública. Em relação ao equilíbrio fiscal destacam-se as considerações finais da análise sobre a situação financeira do Estado, ficando explícito na mensagem (p. 77, grifo nosso) que o equilíbrio não é algo no curto prazo, mas sim um objetivo a ser perseguido, a cada ano.

> [...] as finanças estaduais enfrentam uma grave crise estrutural. A superação definitiva deste quadro depende, [...], das Reformas Tributária e Previdenciária e de um prolongado ciclo de crescimento econômico sustentado e de um consequente incremento das receitas estaduais**. No curto prazo, entretanto, é preciso manter a disciplina fiscal**, otimizar o uso dos recursos disponíveis, e contar com o esforço concentrado de todos os Poderes na busca**, a cada ano, da redução do déficit público e, o mais rápido que pudermos, do equilíbrio fiscal**.

A trajetória do Governador Rigotto é de Deputado Federal defensor da reforma tributária que teve o papel de relator do projeto que resultou na Lei nº 9.496/1997, da renegociação da dívida com os estados. Em manifestação recente, ressaltou que, como relator, teve a posição rígida do Governo Fernando Henrique Cardoso para a aprovação, nos termos do projeto, bem como que não houve resistência dos Governadores da época com as condições da renegociação, que mais tarde lhe imporia muitas restrições para governar.

5.3.1 O ajuste pela receita

Em que pese também governar sob uma rigidez extrema, Rigotto teve melhores condições políticas para implantar um aumento de tributos, e utiliza este procedimento. Em 2005 as alíquotas dos denominados “itens seletivos” foram significativamente aumentadas. Energia elétrica e combustíveis, de 25% para 29%, serviços de comunicação, de 25% para 30% em 2005 e 29% para 2006. Este aumento nas alíquotas, de fato gera um impacto positivo nas receitas, conforme mostra a Tabela 24.

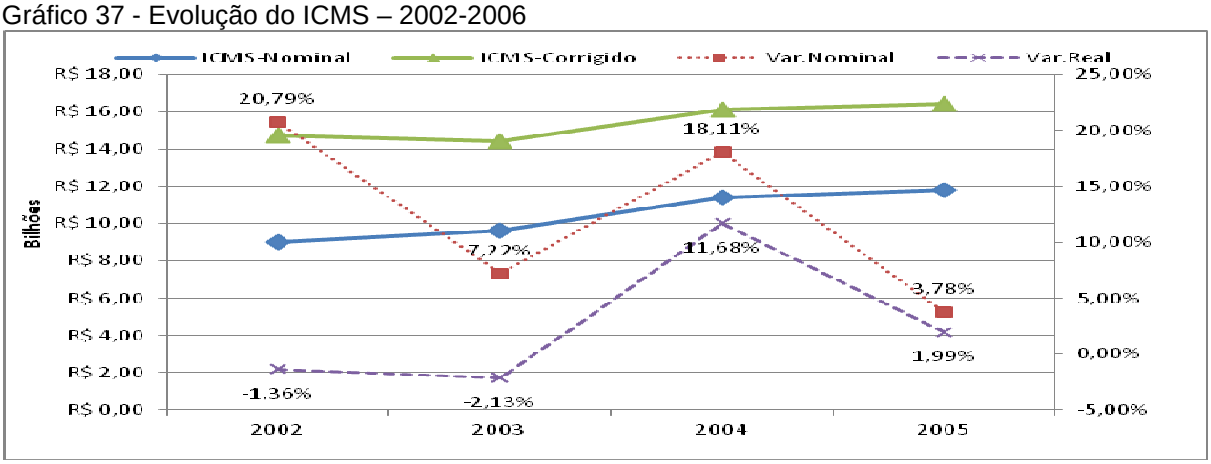
Tabela 24 - Evolução do ICMS – 2002-2006

Ano	Valor Nominal	Variação	Valor Corrigido - Mai/2012	Variação
2002	R$ 7.441.505.283,59	-	R$ 14.930.434.345,83	-
2003	R$ 8.988.842.933,76	20,79%	R$ 14.727.467.488,57	-1,36%
2004	R$ 9.637.938.266,76	7,22%	R$ 14.414.174.940,33	-2,13%
2005	R$ 11.382.937.672,22	18,11%	R$ 16.098.282.947,09	11,68%
2006	R$ 11.813.299.090,75	3,78%	R$ 16.417.954.931,25	1,99%
	Média	12,48%	Média	2,55%

Fonte: Secretaria da Fazenda

O crescimento nominal ao ano no período é de 12,48%, enquanto o crescimento real ficou em 2,55%, no entanto, como se vê, nos anos de 2002 e 2003 o crescimento real é negativo. O aumento das alíquotas interrompe esta queda e gera um resultado significativo de 11,68% em 2005, apesar da queda do PIB-RS, como veremos adiante. O Gráfico 37 ilustra este comportamento.

Gráfico 37 - Evolução do ICMS – 2002-2006



Fonte: Elaboração própria

5.3.2 O ajuste pela Despesa

Do ponto de vista da despesa o Governo Rigotto segue o ajuste via diminuição dos investimentos e da despesa com pessoal. Os gastos correntes cresceram no período.

Em relação ao número de vínculos de servidores, a Tabela 25 apresenta os dados do período.

Tabela 25 - Evolução do vínculo de servidores – 2002-2006

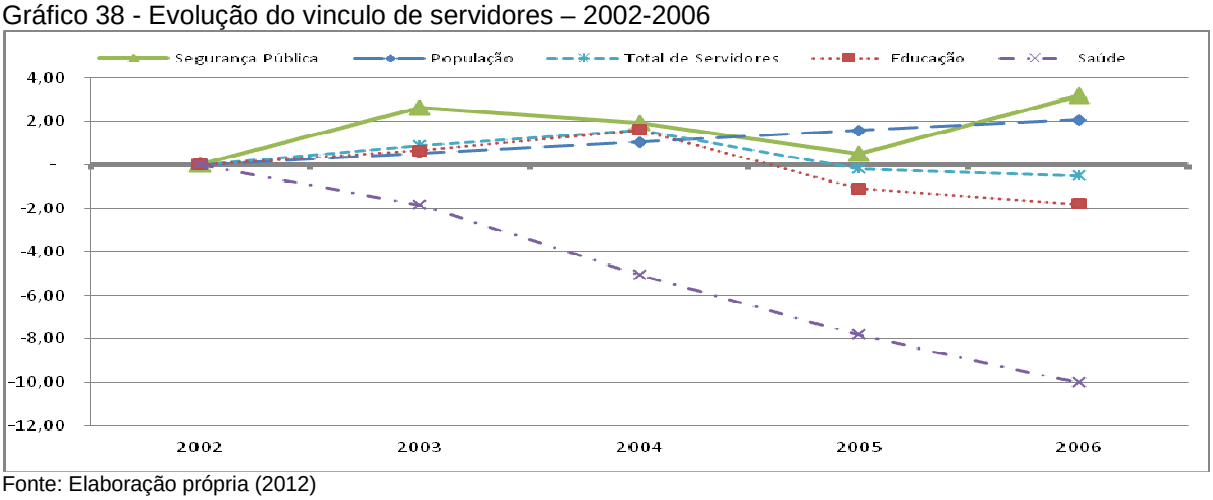
	2002	2003	2004	2005	2006	Variação %
População	10.316.752	10.371.315	10.425.735	10.479.714	10.530.809	2,07%
Educação	111.484	112.213	113.276	110.266	109.497	-1,78%
Segurança - Brigada	9.728	10.213	10.184	9.982	9.652	-0,78%
Segurança + Brigada	35.125	36.052	35.797	35.303	36.242	3,18%
Saúde	6.394	6.277	6.072	5.895	5.755	-9,99%
Total de servidores ativos	174.248	175.791	177.046	173.958	173.389	-0,49%
Brigada Militar	25.397	25.839	25.613	25.321	26.590	4,70%

Fonte: Boletins de Pessoal – Secretaria da Fazenda

Podemos verificar que nos primeiros dois anos os números são positivos, com exceção da área da Saúde. No entanto, em 2005 todos os setores têm queda, praticamente igualando os dados de 2002. Em 2006 a queda continua com exceção da Segurança Pública, que se torna a única área com crescimento no período, com 3,18% a mais de servidores. No total a queda é de 0,49%.

O Gráfico 38 mostra a evolução.

Gráfico 38 - Evolução do vinculo de servidores – 2002-2006



Fonte: Elaboração própria (2012)

A Tabela 26 mostra a relação entre os gastos de pessoal, correntes e investimentos, com a RCL. O gasto com pessoal segue em queda, com a redução de 3,8% no período. Esta redução é quase toda repassada para os gastos correntes, que sobem 3,4%. Outro fator que ajudou na redução da despesa com pessoal é a implantação da contribuição previdenciária em 11%.

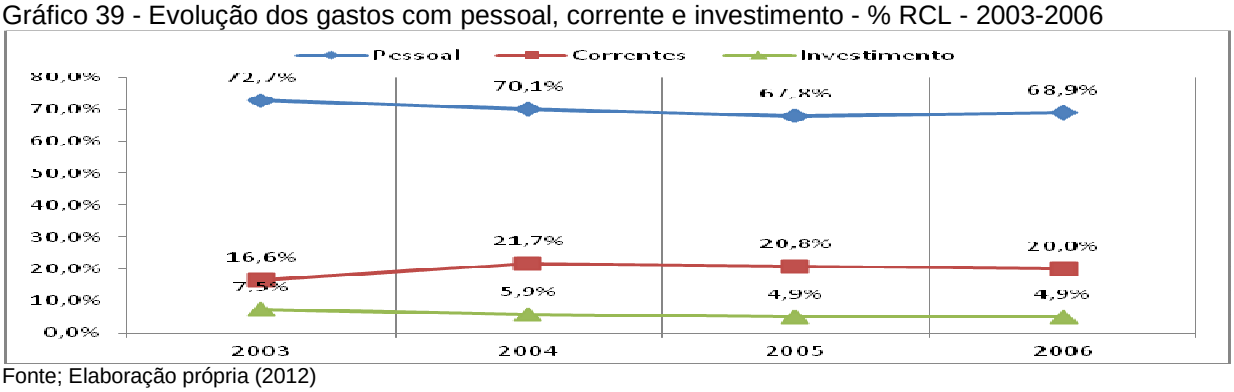
Tabela 26 - Evolução dos gastos com pessoal, corrente e investimento - % RCL – 2003-2006

Ano	Pessoal	Corrente	Investimentos
2003	72,7%	16,6%	7,5%
2004	70,1%	21,7%	5,9%
2005	67,8%	20,8%	4,9%
2006	68,9%	20,0%	4,9%

Fonte: Santos (2007), p. 242

Conforme visualizamos no Gráfico 39, os investimentos seguem em queda, iniciando com 7,5% em 2003 e encerrando 2006 com 4,9%. Este fato repete o que aconteceu no Governo Olívio e se pode novamente creditar ao rigor da Lei de Responsabilidade Fiscal no último ano de gestão. A média de Investimentos no Governo Rigotto é de 5,8%.

Gráfico 39 - Evolução dos gastos com pessoal, corrente e investimento - % RCL - 2003-2006

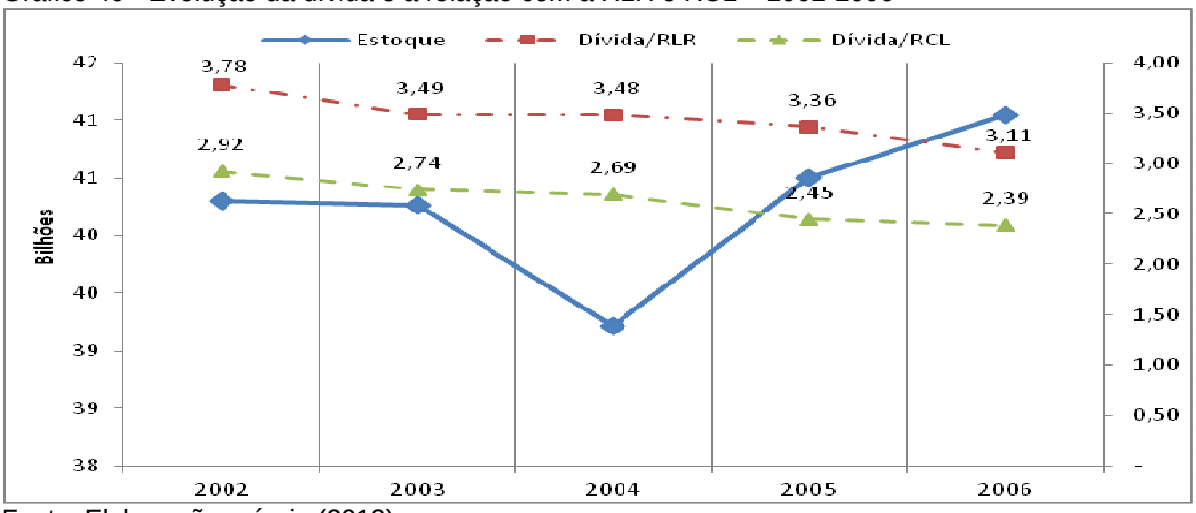


Fonte; Elaboração própria (2012)

5.3.3 Principais resultados macroeconômicos

A Dívida continua sua função de repressão das contas do Estado. O estoque, em termos nominais cresceu R$ 7,180 bilhões, principalmente pelo resultado do IGP-DI em 2003 e 2004. Em termos reais, cresce pouco mais de R$ 741 milhões. Mas o fato a se comemorar é que as relações da dívida com a RLR e a RCL iniciam uma trajetória decrescente, sendo que o ano de 2002 havia sido o pico desta série. O gráfico 40 mostra estas evoluções.

Gráfico 40 - Evolução da dívida e a relação com a RLR e RCL – 2002-2006



Fonte: Elaboração própria (2012)

De outra forma a expectativa do Governo Rigotto, de que o Estado tivesse um período de crescimento econômico sustentável, não se confirmou. Novamente o período é de crescimento abaixo da média do Brasil. Em 2005, em função da intensa seca que assolou o Estado o PIB foi negativo, indicando uma recessão. Este resultado é fortemente impactado pelo desempenho negativo da Agricultura e todos os reflexos que isto tem no comércio, indústria, em especial nas pequenas cidades. A Tabela 27 mostram a evolução no período.

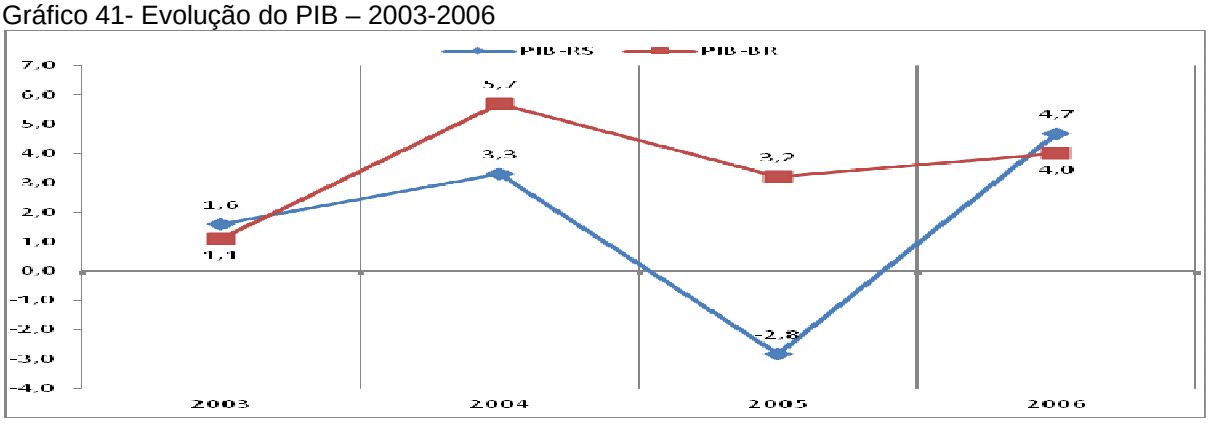
Tabela 27 - Evolução do PIB – 2003-2006

ANOS	PIB-RS	Média	PIB-BR	Média
2003	1,6		1,1	
2004	3,3	1,7	5,7	3,5
2005	-2,8		3,2	
2006	4,7		4,0	

Fonte: FEE/IBGE

O Gráfico 41 permite visualizar a queda significativa em 2005.

Gráfico 41- Evolução do PIB – 2003-2006



Fonte: Elaboração própria

Perseguindo o ajuste fiscal, o resultado primário mantém-se positivo, em todo o governo. No entanto o resultado orçamentário é negativo, com maior percentual em 2004, com -6,26%. A Tabela 28 apresenta os números.

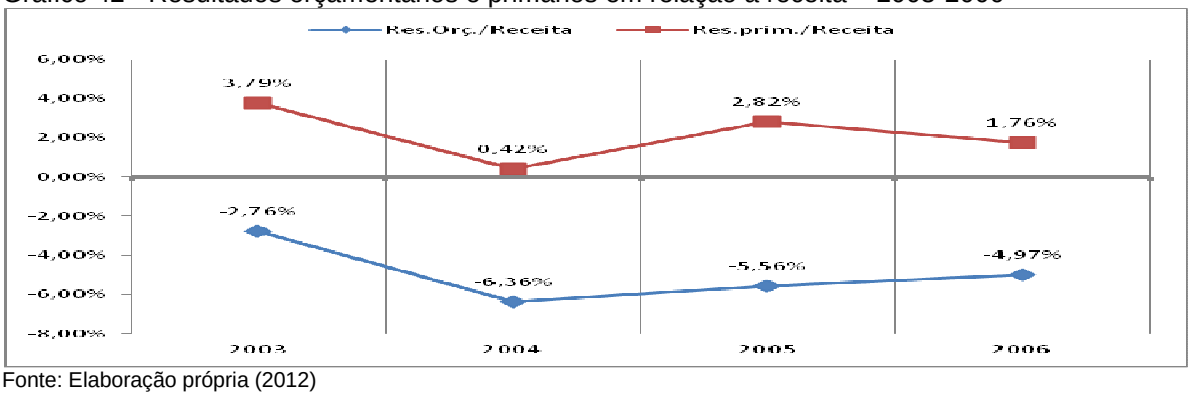
Tabela 28 - Valor da receita total, da despesa total e do resultado orçamentário – 2003-2006

DISCRIMINAÇÃO	2003	2004	2005	2006
Receita total	13.845	14.471	16.650	18.102
Despesa total	14.227	15.391	17.575	19.001
Resultado nominal	-382	-920	-925	-900
Relação Resultado Orçamentário/Receita	-2,76%	-6,36%	-5,56%	-4,97%
Valor da receita, da despesa e do resultado primário do RS — 1995-2008 - (R$ milhão)				
DISCRIMINAÇÃO	2003	2004	2005	2006
Receita (1)	13.309	13.991	16.321	17.535
Despesa (2)	12.804	13.932	15.861	17.226
Resultado primário	505	59	460	309
Relação Resultado Primário/Receita	3,79%	0,42%	2,82%	1,76%
PIB-FEE (R$ bilhões)	124.551	137.831	144.218	156.827
Resultado Orçamentário/PIB	-0,31%	-0,67%	-0,64%	-0,57%
Resultado Primário/PIB	0,41%	0,04%	0,32%	0,20%

FONTE: Ministério da Fazenda/STN/Corem.
(1) Receita = receita total - receita financeira - operações de crédito - alienação de bens
(2) Despesa = despesa total - juros e amortizações

O Gráfico 42 mostra os resultados orçamentários e primários relacionados com a RLR.

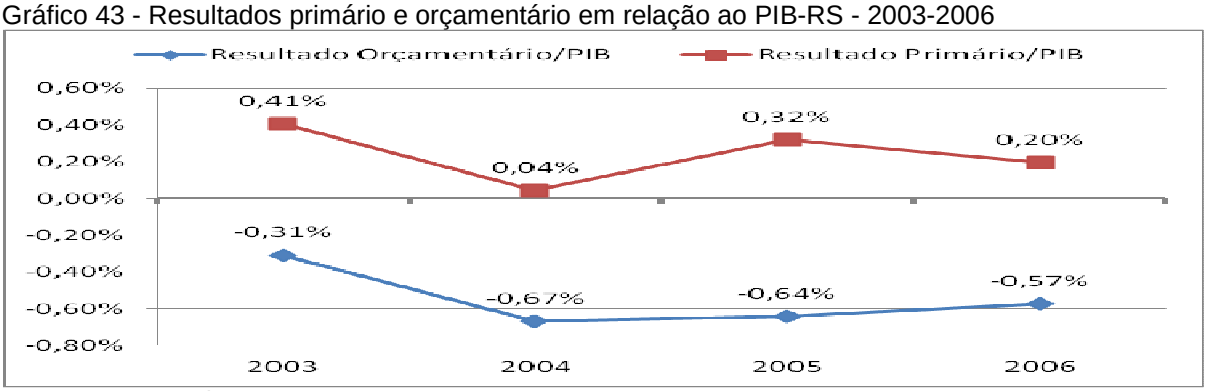
Gráfico 42 - Resultados orçamentários e primários em relação à receita – 2003-2006



Fonte: Elaboração própria (2012)

O Gráfico 43 mostra a relação entre os resultados orçamentários e primários no período.

Gráfico 43 - Resultados primário e orçamentário em relação ao PIB-RS - 2003-2006



Fonte: Elaboração própria (2012)

5.4 GOVERNO YEDA – 2007-2010

Yeda Crusius é eleita com 54% dos votos, após disputa com o ex-governador Olívio Dutra. Seu programa eleitoral tinha como principal eixo o equilíbrio fiscal, sendo o “déficit zero” a principal bandeira de campanha. No entanto, não são apresentados os meios para atingi-lo. No PPA 2008-2011, a previsão era de que o déficit seria zerado em 4 anos, e seria enfrentado “**com medidas inovadoras, firmes e eficazes**, buscando a solução definitiva dos problemas estruturais no longo prazo” (p.34, grifo nosso). Pretendia modernizar a gestão, com uso de projetos e programas estruturantes. Os investimentos seriam reduzidos.

Sua trajetória é de atuação no magistério superior, como professora da FCE/UFRGS. Foi titular do Ministério do Planejamento, durante o Governo Itamar Franco, onde permaneceu por apenas três meses. A visibilidade obtida lhe possibilitou a eleição para a Câmara dos Deputados por dois mandados. Alinhada com as diretrizes políticas do Governo Fernando Henrique Cardoso, do mesmo partido, defende a redução do Estado na atividade econômica, nas premissas já explicitadas por Bresser Pereira (2004).

5.4.1 O ajuste pela receita

O Governo Yeda foi marcado pela tensão. Parte do conflito inicia ainda antes de sua posse, com a proposta de aumento de alíquotas do ICMS.

A utilização de uma velha fórmula para enfrentar as dificuldades financeiras do Estado teve resistência do próprio seu Vice-Governador eleito, que acabou sendo um dos principais articuladores para a derrubada do projeto na Assembleia Legislativa. Esta proposta também provocou a desistência de dois secretários que já haviam sido anunciados, bem como, unificou a oposição, empresários e trabalhadores contrários ao aumento de impostos.

Sem as condições para executar a política fiscal tradicional de aumento de impostos, busca alternativas. A primeira foi a alienação de ações do Banrisul, "rebatizada" como a "capitalização", já que manteve o controle acionário. A operação de venda de ações, não preferenciais, injetou R$ 2 bilhões nos cofres do Estado. R$ 800 milhões foram utilizados para capitalizar o Banco e R$ 1,2 bilhões destinados aos fundos de previdência, como já vimos no capítulo anterior. Esta operação permitiu que já no ano de 2007 o resultado orçamentário fosse superavitário. Segundo Meneghetti (2010, p. 188, grifo nosso):

> [...] o executivo conseguiu enfrentar o déficit de várias maneiras: [...], vendeu as ações do Banrisul (ano de 2007). Neste último ano, o superávit fiscal foi de R$ 700 milhões.[...] Em primeiro lugar, **nesse ano, o Tesouro obteve receitas vindas de alienações de ações do Banrisul, que renderam R$ 1.287 bilhão**, e, em segundo lugar foram pagos os convênios realizados pela União em dezembro de 2007. Caso não ocorressem esses eventos, o déficit chegaria a R$ 874 milhões, que de acordo com o TCE, estaria próximo aos patamares apresentados nos últimos exercícios.

A segunda alternativa, também não inédita, foi o empréstimo com o Banco Mundial, já tratado no Capítulo sobre a Dívida. Esta operação foi viabilizada pelo esforço de ajuste fiscal realizado pelos dois governos anteriores e que permitiram ao Estado atingir a meta de endividamento em relação à RLR. Com isso, a União deu o aval necessário para a operação. Como já constatado, esta operação, a taxas flutuantes e indexadas ao câmbio se reveste de alto risco.

A primeira parcela da operação ingressou nos cofres do Estado em setembro de 2008, a uma taxa de câmbio de R$ 1,83. Curiosamente, no PPA 2007-2011 a projeção do Governo para o câmbio seria de R$ 2,48, para 2011. Se as projeções da conjuntura do Governo do Estado estivessem corretas, seria um péssimo negócio. A segunda parcela do empréstimo foi repassada em 05 de agosto de 2010. Parte dos recursos foi utilizada para ressarcimento ao Estado, relativa ao resgate de Letras do Tesouro, ajudando diretamente no resultado orçamentário.

O desempenho do ICMS no período foi excelente. Apesar da queda no primeiro ano, impacto da redução das alíquotas, já em 2008 cresce 20,95% em valores nominais e 8,81% em termos reais. Em 2009, atingido pela crise mundial e a queda no PIB-RS, o ICMS fica estável. Em 2010 se recupera de maneira excepcional, crescendo 18,6% em termos reais, atingindo o melhor resultado desde 1995, com 12,27%. A Tabela 29 apresenta os números

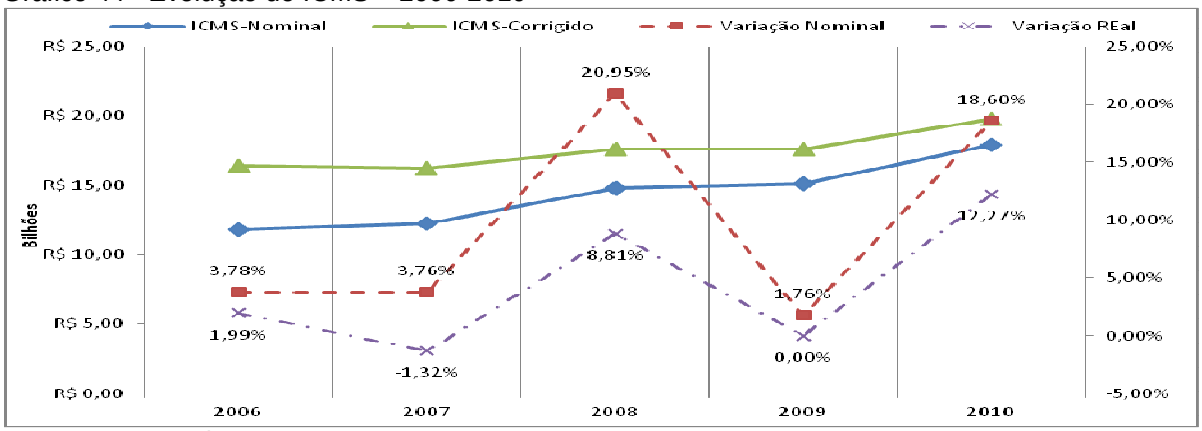
Tabela 29 - Evolução do ICMS – 2006-2010

Período	Valor Nominal	Variação	Corrigido - IGP-DI	Variação
2006	11.813.299.090.75	3.78%	16.417.954.931.25	1.99%
2007	12.257.685.273.92	3.76%	16.200.689.170.16	-1.32%
2008	14.825.153.674,59	20,95%	17.627.404.340,72	8,81%
2009	15.086.670.971.77	1.76%	17.627.811.443.10	0.00%
2010	17.893.312.783,17	18,60%	19.790.424.991,85	12,27%

Fonte: Secretaria da Fazenda do RS

No Gráfico 44 é possível visualizar o comportamento do ICMS no período, com destaque para o desempenho em 2008 e 2010.

Gráfico 44 - Evolução do ICMS – 2006-2010



Fonte: Elaboração própria (2012)

5.4.2 O ajuste pela Despesa

No que diz respeito às políticas de ajuste pela despesa, o que caracteriza o período é a continuidade do arrocho, via rebaixamento salarial, consequentemente com a diminuição da relação da despesa com Pessoal com a RCL. O ajuste da despesa também aconteceu pela diminuição dos investimentos.

A Tabela 30 mostra os vínculos de servidores no período. O total de servidores reduziu -6,08%. A Saúde foi o setor mais atingido, com menos -13,43%, seguida da Educação com queda de -10,82%. A Segurança Pública cresce 2,94%, nos demais setores, já que a Brigada Militar teve redução de -1,53% do seu efetivo.

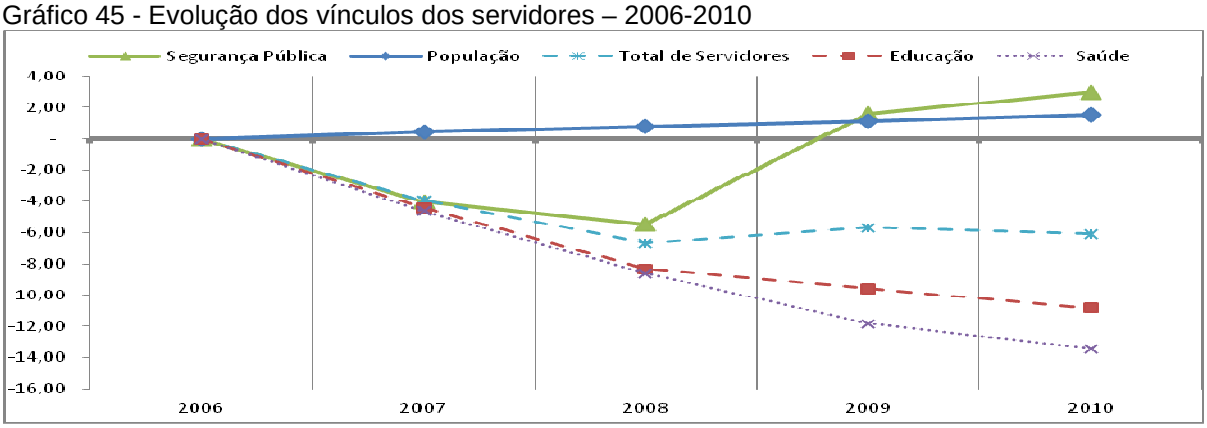
Tabela 30 - Evolução dos vínculos de servidores – 2006-2010

	2006	2007	2008	2009	2010	Variação %
População do estado	10.530.809	10.575.263	10.613.565	10.652.327	10.693.929	1,55%
Educação	109.497	104.643	100.377	98.987	97.644	-10,82%
Segurança Pública - Brigada	9.652	10.085	10.110	10.072	11.122	15,23%
Segurança Pública + Brigada	36.242	34.787	34.251	36.820	37.306	2,94%
Brigada Militar	26.590	24.702	24.141	26.748	26.184	-1,53%
Saúde	5.755	5.489	5.259	5.074	4.982	-13,43%
Total de servidores ativos	173.389	166.560	161.843	163.521	162.844	-6,08%

Fonte: Boletins de Pessoal

Chama a atenção que nos anos de 2007 e 2008 a redução total foi de 11.546 servidores, equivalente a -6,66% em apenas 2 anos. Esta "corrida" foi em duas direções: olhando o Anexo S, parte foi para a inatividade, em torno de 6.700, os demais deixaram seus empregos no Estado, com certeza sem perspectivas salariais, foram buscar outras alternativas. O Gráfico 48 mostra esta evolução.

Gráfico 45 - Evolução dos vínculos dos servidores – 2006-2010



Fonte: Elaboração própria (2012)

Em relação aos percentuais de gasto com Pessoal, Correntes e Investimentos, nos dados da Tabela 31, o investimento de 2007 é o pior da história do Estado. A média do Governo Yeda é a menor da série, desde 1995. E poderia ter sido muito pior, caso em 2010 os recursos que haviam sido reservados para previdência não tivessem sido desviados para investimento em asfalto.

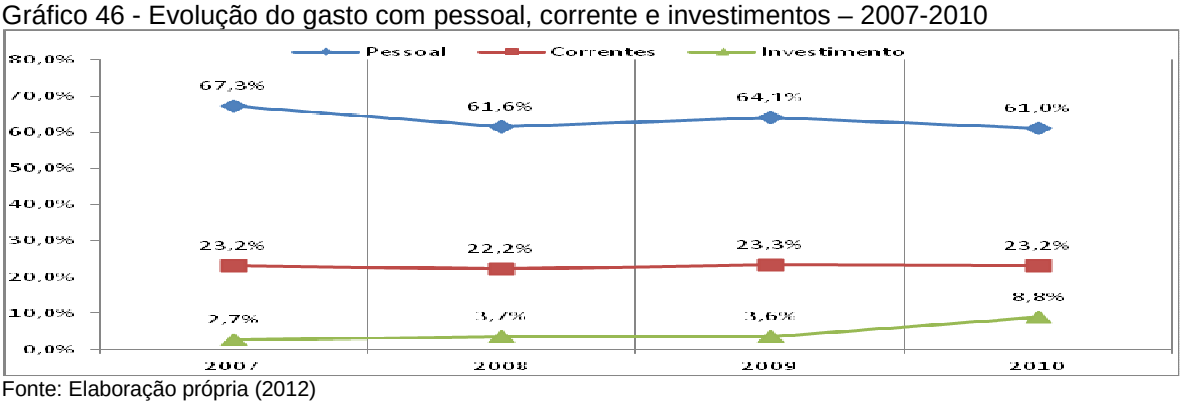
Tabela 31 - Evolução do gasto com pessoal, corrente e investimentos – 2007-2010

Ano	Pessoal	Média	Corrente	Média	Investimentos	Média
2007	67,3%		23,2%		2,7%	
2008	61,6%	63,5%	22,2%	23,0%	3,7%	4,7%
2009	64,1%		23,3%		3,6%	
2010	61,0%		23,2%		8,8%	

Fonte: Santos (2011)

O Gráfico 46 mostram esta trajetória.

Gráfico 46 - Evolução do gasto com pessoal, corrente e investimentos – 2007-2010

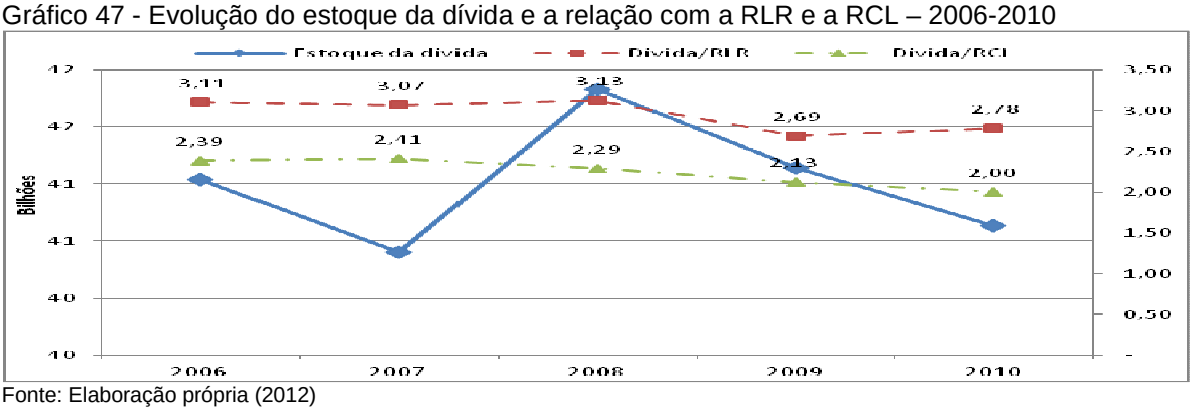


Fonte: Elaboração própria (2012)

5.4.3 Principais resultados macroeconômicos do período

A dívida estadual, conforme o anexo F teve um crescimento nominal de 27,9%, mas o crescimento real é negativo em -0,99%. A relação entre o estoque da dívida e a RLR caiu 10,39% no Governo Yeda, seguindo a sequência do ajuste. O Gráfico 47 mostra esta evolução.

Gráfico 47 - Evolução do estoque da dívida e a relação com a RLR e a RCL – 2006-2010



Fonte: Elaboração própria (2012)

Em relação ao PIB-RS no período tivemos o maior crescimento médio, desde 1995, apesar do resultado negativo em 2008, sob impacto da crise mundial. O destaque é que o PIB-RS, apesar da média ter sido a maior do período de 1995-2010, ainda assim continua abaixo do crescimento do Brasil. A Tabela 32 apresenta os números do PIB-RS e do PIB-BR.

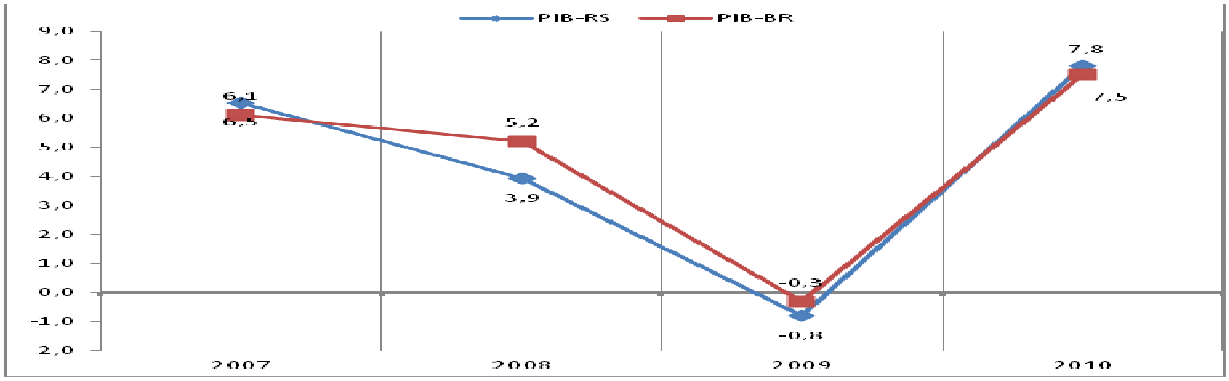
Tabela 32 - Crescimento do PIB-RS e do PIB-BR - 2007-2010

ANOS	PIB-RS	Média	PIB-BR	Média
2007	6.5	4,4	6.1	4,6
2008	3,9		5,2	
2009	-0,8		-0,3	
2010	7,8		7,5	

Fonte: FEE/IBGE

O comportamento instável do PIB-RS é apresentado no Gráfico 48, bem como sua evolução abaixo do PIB-BR.

Gráfico 48 - Crescimento do PIB-RS e do PIB-BR - 2007-2010



Fonte: Elaboração própria

Em relação aos resultados orçamentários e primários, a grande "obsessão" do Governo Yeda, a Tabela 33 mostra os dados do período. O resultado Orçamentário tem o melhor desempenho no ano de 2007, como já citado, fruto do ingresso de recursos da alienação de ações do Banrisul. Em 2008, no auge da mística do "déficit zero" o resultado é positivo, mas menor que o ano anterior. Já em 2009, sem auxilio de nenhuma situação excepcional o resultado é quase zero.

E 2010, parece que o objetivo é tentar salvar as eleições. Apesar do ingresso da segunda parcela do Banco Mundial, o crescimento dos investimentos leva ao resultado negativo em R$ 156 milhões. Dado o histórico de desequilíbrio, podemos até considerar um bom resultado.. O resultado primário é mantido constante, com exceção do ano de 2008, quando atinge 10,19%. nos demais, fica acima dos 5%.

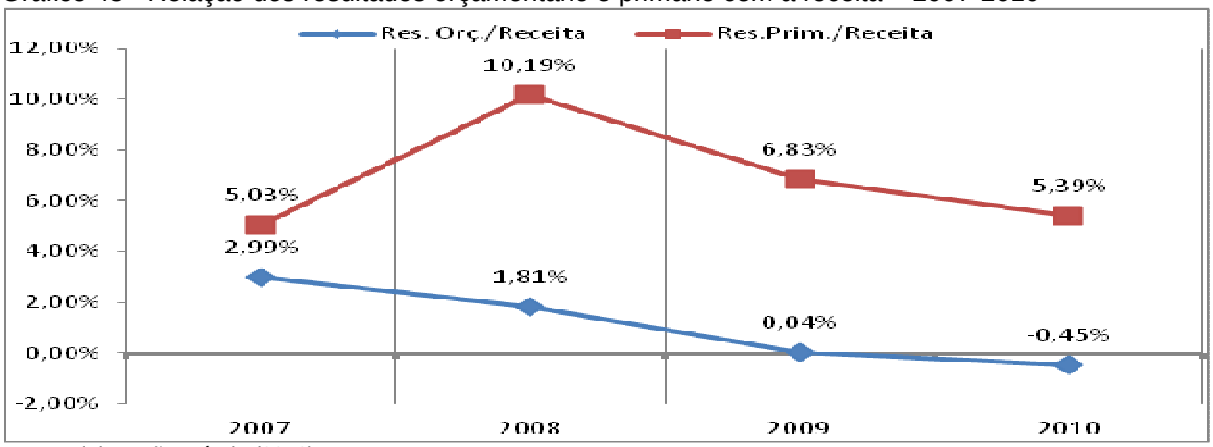
Tabela 33 - Valor da receita total, da despesa total e do resultado orçamentário – 2007-2010

DISCRIMINAÇÃO	2007	2008	2009	2010
Receita total	20.839	24.443	28.565	34.724
Despesa total	20.216	24.000	28.555	34.880
Resultado nominal	623	443	10	- 156
Resultado Orçamentário/Receita	2,99%	1,81%	0,04%	-0,45%
Valor da receita, da despesa e do resultado primário do RS — 1995-2008 - (R$ milhão)				
DISCRIMINAÇÃO	2007	2008	2009	2010
Receita (1)	19.360	23.179	28.382	33.745
Despesa (2)	18.386	20.817	26.443	31.925
Resultado primário	974	2.361	1.939	1.820
Resultado Primário/Receita	5,03%	10,19%	6,83%	5,39%
PIB-FEE (R$ bilhões)	176.615	199.494	215.864	244.015
Resultado Orçamentário/PIB	0,35%	0,22%	0,0046%	-0,0639%
Resultado Primário/PIB	0,55%	1,18%	0,8983%	0,7459%

FONTE: Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional
(1) Receita = receita total - receita financeira - operações de crédito - alienação de bens
(2) Despesa = despesa total - juros e amortizações

O Gráfico 49 apresenta a evolução dos resultados orçamentário e primário em relação à receita.

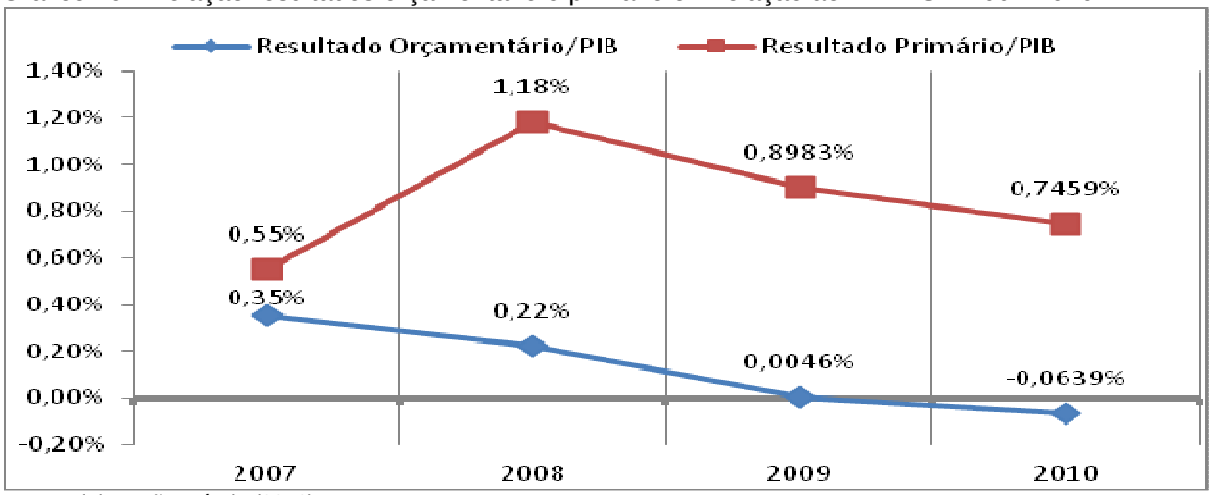
Gráfico 48 - Relação dos resultados orçamentário e primário com a receita – 2007-2010



Fonte: Elaboração própria (2012)

O Gráfico 50 apresenta a evolução dos resultados orçamentário e primário em relação ao PIB-RS.

Gráfico 49 - Relação resultados orçamentário e primário em relação ao PIB-RS – 2007-2010



Fonte: Elaboração própria (2012)

Por fim é importante destacar que o Governo Yeda é marcado pela instabilidade política e tensão constante. A frágil base aliada na Assembleia Legislativa parecia sem sintonia com as propostas de ajuste. Assim o programa de reforma estrutural do Governo, via arrocho e restrição da despesa não foi assimilado politicamente, pois, sem sombra de dúvidas, isto gera um comprometimento na prestação de serviços à população.

5.5. GOVERNO TARSO - 2011

A trajetória política de Tarso Genro inclui dois mandatos como Prefeito de Porto Alegre além da ocupação de várias funções de relativo destaque no Governo Lula. Eleito, ainda em primeiro turno, com um programa de alinhamento do Estado ao Brasil e ao mundo. Identifica o histórico de crescimento do RS abaixo do País, gerando perda de espaço econômico e político, como uma das principais dificuldades para o Estado.

Em função do curto período de seu Governo essa análise será mais sucinta com destaques para as principais ações que tenham impacto no ajuste fiscal. Em relação à receita não houve nenhuma medida específica, como aumento de impostos, apenas ajustes em programas de incentivos, com o objetivo de potencializar os setores econômicos do Estado, privilegiando as operações internas.

O resultado deste curto período em relação ao ICMS está na Tabela 34 que mostra um crescimento nominal em 2011 de 9%, mas em termos reais apenas 0,44%. A projeção para 2012 que consta no orçamento é de crescimento nominal de 5% e real de 3%, ou seja, não é esperado um incremento significativo na arrecadação de impostos.

Tabela 34 - Evolução do ICMS – 2010-2012

Período	Valor Nominal	Variação	Corrigido - IGP-DI	Variação
2010	R$ 17.893.312.783,17	-	R$ 19.790.424.991,85	-
2011	R$ 19.502.930.375,53	9,00%	R$ 19.878.469.556,61	0,44%
2012*	R$ 20.479.366.360,00	5,01%	R$ 20.479.366.360,00	3,02%

Fonte: Secretaria da Fazenda
* Orçado

Outra estratégia em relação à receita é a busca de recursos externos para investimentos, tanto no Governo Federal, quanto em organismos internacionais, o que pode gerar um endividamento no longo prazo. No entanto, se for realmente para empreendimentos que gerem desenvolvimento econômico pode ser classificado como a boa dívida, desde que sob rígido controle.

Na despesa o foco neste primeiro momento tem sido o enfrentamento da questão previdenciária, aproveitando o início do Governo para implantar o regime de capitalização, que, obviamente, seria muito mais difícil de aprovar no segundo período do mandato. Em que pese as observações sobre o modelo e as informações utilizadas de forma distorcida para sua aprovação, o resultado, neste primeiro

momento, se dará mais no aumento da receita das contribuição dos servidores do que na despesa, que será impactada no longo prazo.

Em relação ao número de vínculos de servidores, a Tabela 35 apresenta os dados e a trajetória até fevereiro de 2012. O número total de servidores continua em queda, mesmo em ritmo menor, com -0,49% do total. A área que mais perde continua sendo a Saúde com -4,65%, seguido da Segurança com -2,31%, novamente impactada pela redução maior do efetivo da Brigada Militar que perdeu -3,65%.

A Educação é a única área que inicia uma trajetória de recuperação, com o acréscimo de 0,55% no total de vínculos e a realização de concurso público que prevê a inclusão de mais 10 mil professores. Se isto realmente se efetivar, deve recuperar de forma significativa o quadro do magistério estadual.

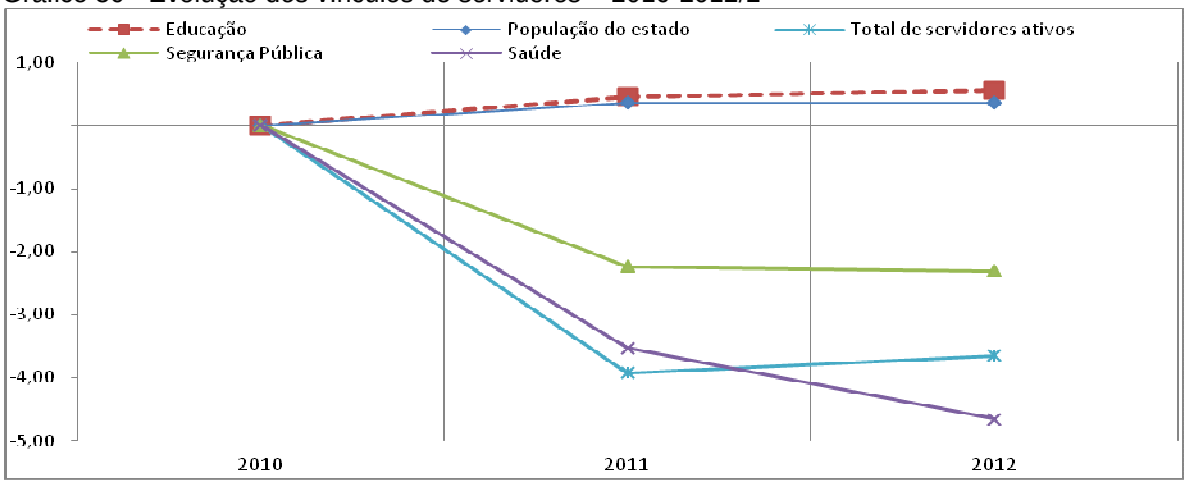
Tabela 35 - Evolução dos vínculos de servidores – 2010-2012/2

	2010	2011	2012	Variação %
População do estado	10.693.929	10.733.030	10.733.030	0,37%
Educação	97.644	98.085	98.184	0,55%
Segurança Pública - Brigada	11.122	11.314	11.215	0,84%
Segurança Pública + Brigada	37.306	36.471	36.444	-2,31%
Brigada Militar	26.184	25.157	25.229	-3,65%
Saúde	4.982	4.806	4.750	-4,66%
Total de servidores ativos	162.844	162.120	162.045	-0,49%

Fonte: Boletins de Pessoal – Secretaria da Fazenda do RS

O Gráfico 51 mostra o comportamento no período.

Gráfico 50 - Evolução dos vínculos de servidores – 2010-2012/2



Fonte: Elaboração própria (2012)

6. OS FÓRUNS DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NA DISCUSSÃO E ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO DO RIO GRANDE DO SUL

A questão a ser respondida com este trabalho é por que a população convive com esta situação de desequilíbrio por tanto tempo? A hipótese levantada é que o orçamento do Estado, assim como dos demais entes públicos, é objeto de uma disputa entre os diferentes setores da sociedade e que buscam o atendimento de suas demandas e interesses.

Esta discussão acontece num espaço em que não são colocadas todas as variáveis que formam o conjunto das finanças públicas estaduais. Portanto, o objetivo é testar a hipótese de que para a sociedade o mais importante é alcançar a satisfação das necessidades do setor social que está na disputa, independentemente se isto terá como resultado o desequilíbrio fiscal.

Mas em que fórum acontecem estas discussões? Para verificar os modelos de interação com a sociedade, utilizamos o mesmo método do recorte temporal e analisamos os processos, ou chamados Institutos de Participação Popular na Administração Pública, desde 1991 até 2011, trazidos no bojo da chamada “Democracia Participativa”.

Podemos definir a Democracia Participativa, utilizando Perez (2004,p. 32) “[...] baseia-se na abertura do Estado a uma participação popular maior do que admitida no sistema de democracia puramente representativa.”. Complementa “[...] Quando assim nos expressamos, fazemos referência a uma participação ativa do cidadão, entendida como ‘tomar parte pessoalmente’, como vontade ativa, predeterminada, consciente ou, porque não dizer, cívica”.

Em todos os processos a questão central é a “disputa do poder” envolta na abertura do Estado para que a sociedade dele se aproprie. Em vários momentos esta disputa, quer entre lideranças locais e regionais, ou mesmo por parte dos níveis superiores do Estado, está presente. A participação do cidadão nas discussões com o Estado elimina a ação de “mediadores” políticos, como Prefeitos, Vereadores, Deputados, lideranças empresariais, “pessoas influentes” da sociedade, partidários do governante, e isto certamente é um risco para os privilegiados.

6.1 Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDEs

Os COREDEs foram resultado de debates e iniciativas na década de 1980, a partir das inúmeras experiências de participação dos cidadãos em processos de tomada de decisões. O Estado tem um passado de instituições que revelam certa vocação para a participação popular (COELHO, 2010). Na década de 1980 surge a experiência do Orçamento Participativo em Pelotas, mas é a partir de 1989 que ele se consolida como uma importante experiência em Porto Alegre.

A semente dos COREDEs foi lançada pelo então candidato ao Governo do Estado em 1990, Alceu Collares. Eleito, levou adiante a ideia. A participação das universidades foi importante, mas no Governo, nem todos os setores e secretarias tinham apreço pela iniciativa. A institucionalização veio através da Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, portanto, somente após as eleições daquele ano, em que o partido do Governador nem participou do segundo turno (COELHO, 2010).

Como competências relacionadas ao orçamento, o Artigo 3º, Inciso IV diz: "constituir-se em instância de regionalização do orçamento do Estado". O Fórum dos COREDEs, constituído no final de 1991, somente foi formalizado pela Lei nº 13.595, em 30 de dezembro de 2010, quase vinte anos após o início da trajetória (BUTTENBENDER, SIEDENBERG e ALLEBRANDT, 2011).

A trajetória inicial dos COREDEs não foi fácil, fruto da disputa de poder já mencionada e as relações com as Administrações Estaduais foram conturbadas Como destaca Coelho (2010, p.31, grifo nosso):

> [...] independente da vontade do governante, persistem dificuldades internas na administração pública. As **Secretarias de Estado possuem uma antiga cultura de operar como "gavetas**", resistindo a políticas e programas integrados com diferentes órgãos. **Os operadores dos variados órgãos da administração pública possuem a cultura de decidirem solitariamente prioridades e investimentos** [...] e encontram dificuldades em aceitar a indicação feita por comunidades ou regiões.

Bandeira (2010, p. 23, grifo nosso) também destaca as dificuldades:

> [...], o surgimento dos Conselhos Regionais não esteve associado à criação de uma nova instância territorial da administração pública. **Passados mais de quinze anos do início da sua implantação, as regiões dos COREDEs ainda não foram sequer adotadas como referência territorial e de planejamento** pelos dos órgãos que compõem a administração estadual.

Em 1998, o Governo Britto adotou um novo procedimento que mudará a dinâmica e impactou a atuação dos COREDEs. Através da Lei 11.179, de 25 de junho de 1998 é instituída a Consulta Popular. Os COREDEs assumem a função de meros organizadores de consultas populares para definição de obras e serviços que integrarão uma parcela do gasto com Investimentos do Estado.

Em 1999, com a implantação do Orçamento Participativo, a Consulta Popular é interrompida. Apesar das expectativas positivas dos COREDEs pelos contatos mantidos com o candidato Olívio, as primeiras medidas são de manter a proposta de implantação do Orçamento Participativo, nos moldes de Porto Alegre. Este conflito foi assim resumido por Farias (2003, p.225-226, grifo nosso):

> Alijados do processo de implantação do OP, representantes destes conselhos viram com "indignação" a presença dos coordenadores e, **na medida em que se sentiram desprestigiados**, tomaram a decisão de romper com o Executivo Estadual. [...] Tal impasse tomou proporções jurídicas quando o deputado federal Alceu Collares [...] ingressou com uma ação popular contra o governo e em defesa dos COREDEs.

O conflito foi resolvido com a inclusão dos COREDEs como organizadores das assembleias do OP junto com o Governo. Instituiu-se as Plenárias Regionais de Diretrizes que, em conjunto com os COREDEs, definiriam os parâmetros das listas tipo[24]. Cada COREDE teria direito a dois representantes para o Conselho Estadual do Orçamento Participativo (COP), e indicariam um dos quatro coordenadores deste conselho. Também foram adotadas as divisões regionais dos COREDEs para o OP (BANDEIRA, 2010, e FARIA, 2003).

A oposição ao Governo Olívio, preocupada com a força política do OP organizou, o Fórum Democrático, com clara intenção de "disputar" com o OP a atenção da população. Este processo teve a parceria dos COREDEs, além da Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS) e a União dos Vereadores do Rio Grande do Sul (UVERGS). Assim, os COREDEs conseguiram estar presente nos dois espaços de disputa do Orçamento Estadual.

Em 2003, para "apaziguar" os ânimos de uma disputa política intensa nos oito anos anteriores, o Governo Rigotto restabelece a Consulta Popular contando com a parceria dos COREDEs. Neste momento consolida-se a situação em que os COREDEs passam a serem meros organizadores de eleição de prioridades.

[24] Lista tipo era um caderno onde estavam discriminadas os programas, obras e serviços a serem escolhidos.

Esta dinâmica criou uma armadilha aos COREDEs que os distanciou da sua intenção inicial de “planejar” o desenvolvimento regional do Estado. Segundo Veiga (2006, p. 24, grifo nosso) “a principal resultante desses rituais tem sido desviar os COREDEs da principal missão que eles deveriam ter assumido: elaborar projetos [...] **para a implantação de estratégias de desenvolvimento regional**”.

Veiga (2006, p. 24, grifo nosso) define três “questões de fundo” sobre a atuação dos COREDEs. A primeira é “a precariedade dos projetos de desenvolvimento regional. [...] nenhum COREDE chegou a produzir um verdadeiro plano de desenvolvimento regional”. A segunda é a citada função de ser mero organizador de eleições de prioridades de parte do orçamento. Sobre isto é crítico:

> [...] qualquer COREDE prefere ter essa **oportunidade de abocanhar e repartir algumas migalhas orçamentárias** do que se lançar nas incertezas da elaboração coletiva de um verdadeiro projeto de desenvolvimento [...]. Como sempre valerá mais “um passarinho na mão do que dois voando”, [...] a principal resultante desses rituais tem sido desviar os COREDE da principal missão que eles deveriam ter assumido: elaborar [...] estratégias de desenvolvimento regional.

Sobre esta situação Buttenbender, Siedenberg e Allebrandt (2011, p. 10, grifo nosso) são duros na sua crítica a esta situação:

> [...] os mesmos foram criados num contexto que **impregnou**, desde os primórdios, sua fonte de atuação [...]. **É notório que esta função e competência vêm sendo sistematicamente desenvolvidas pelos 28 Coredes, visando atender minimamente os procedimentos necessários à Consulta Popular realizada anualmente. Isto representa, sem menor sombra de dúvidas, um reducionismo inaceitável de suas atribuições.**

A terceira questão de fundo de Veiga (2006, p. 24) é os “discutíveis graus de representatividade e legitimidade que lhes conferem as atuais regras de constituição e funcionamento”. A composição, além dos membros natos[25], não é democrática, pode prevalecer o aparelhamento partidário, sindical, de ONG, etc.

Para Bandeira (2010) esta situação levou os COREDEs a exercerem a função de “advocacy”[26] na defesa da participação da comunidade. Para Veiga (2006, p. 23) “os COREDEs refletem um instrumento de pressão sobre o governo Estadual, qualificada como política, mas semelhante a uma pressão corporativa e até sindical”.

[25] Deputados da região, prefeitos e presidente das câmaras de vereadores de todos os municípios.
[26] Termo utilizado para definir ações com o objetivo de exercer influência sobre a formulação de políticas públicas.

Bandeira (2010) destaca, ainda, que as dificuldades na área orçamentária levaram os COREDEs a ampliar sua pauta de atuação, elaborando Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional. Novamente Veiga (2006, p. 24, grifo nosso) já indicava a precariedade nesta tarefa:

> Encontra-se com certa facilidade alguma **brochura** intitulada "Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional" ou coisa parecida. **Mas não passa, em geral, de uma listagem de carências regionais, mais ou menos hierarquizadas** [...].

Em que pese o esforço de Bandeira (2010) em valorizar os planos estratégicos, verificamos na própria publicação destinada aos candidatos da eleição de 2010 meras listas de ações e prioridades, algumas sem formar uma frase. As ações são identificadas apenas pelo nome ou resumo, sem qualquer consistência que mereçam serem qualificadas como "Ações Estratégicas".

Por fim, tanto Veiga (2006), Coelho (2010) e Bandeira (2010) ressaltam que, apesar de todas as dificuldades, a experiência dos COREDEs tem alcançado resultados e a própria existência por quase vinte anos, passando por governos de diferentes visões político-ideológico sem terem desaparecido, já é uma vitória. Entre as sugestões está a qualificação da estruturação dos COREDEs com condições de exercerem seu papel sem dependerem do favor dos parceiros.

Sobre a importância das Universidades destacam o empréstimo da "credibilidade" destas instituições às ações dos COREDEs. No entanto, isto não pode gerar uma dependência que impossibilite a sobrevivência. A distribuição regional dos órgãos estaduais respeitando o espaço geográfico dos COREDEs também seria importante para dar maior qualidade às ações dos gestores públicos.

6.2 CONSULTA POPULAR

A consulta popular criada através da Lei nº 11.179, em 25 de junho de 1998. Esta ação indicava uma disputa com o Olívio Dutra, que dispunha de uma ferramenta potente que era o Orçamento Participativo, implantado com pleno êxito em Porto Alegre e espalhada por outras cidades administradas pelo PT. É inegável o caráter eleitoreiro de sua criação. Como já sabemos o resultado da eleição, sua instituição não foi suficiente para a reeleição do Governador Britto.

A Consulta Popular prevê a votação direta pela população, elegendo suas prioridades. O que parece ser uma “radicalização” democrática, na verdade tem função contrária, na medida em que reduz a participação da população à apenas um voto na urna, sem maiores discussões preliminares. A sua interrupção durante o Governo Olívio permitiu o retorno com mais força no Governo Rigotto, sob o manto da pacificação do Estado. Infelizmente um discurso vazio e que leva mais ignorância política a uma população já constantemente alienada dos processos políticos.

Para Bandeira (2010, p. 132, grifo nosso) as alterações na sistemática, em 2003, “**combinou elementos das experiências da Consulta Popular e do OP**. Deste último foi mantida a realização de Assembleias Municipais abertas à participação dos eleitores de cada município”. Coelho (2010) também tenta mostrar esta compatibilização. Em que pese as observações de Bandeira e Coelho, a “nova” Consulta Popular nada tem a ver com qualquer dinâmica do OP.

A nova Consulta Popular pressupõe que os municípios criem seus Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDES) para terem acesso à votação. Portanto, é obrigatória a organização formal. Além disto, mantém a dinâmica de discussões reservadas, com os dados fornecidos pelo Executivo e levados aos cidadãos uma lista pronta para a votação.

É mantida no Governo Yeda, e destacada por Coelho (2010, p. 27, grifo nosso) “a participação de 950 mil eleitores em todo o Estado**, demonstrando sua consolidação e aceitação pela sociedade**”. Estranho critério para verificar a legitimidade do processo. O voto direto não garante a “apropriação” pela sociedade das condições financeiras do Estado, pelo contrário. Além disto, em vários anos as eleições foram realizadas sob o “aparato” público, como a Brigada Militar, que fazia blitz para que a votação em suas propostas. Nada mais alienante e antidemocrático.

O atual Governo mantém este processo. Propõe que “o sistema de participação atual deve ser sofisticado, multifacetado e priorizar o compartilhamento, ampliando o acesso aos códigos do Estado e o reconhecimento de diversas formas de mobilização e participação”[27]. Seguem: “essa metodologia envolve o reforço de instrumentos como o OP e a Consulta Popular, além da adoção de novas tecnologias de consulta e deliberação”. Este modelo foi rebatizado de “Processo de Participação Popular e Cidadã”

[27] Esta proposta é apresentada e defendida pelo Secretário Estadual do Planejamento e pelo Chefe de Gabinete do Governados, disponível em www.seplag.gov.br.

Como antes, não existe norma específica de acompanhamento das demandas, tanto no processo de discussão da proposta orçamentária na Assembleia Legislativa, quando após a aprovação do Orçamento, apenas os dados estão disponíveis na internet.

Por fim, destacamos que não há como compatibilizar o OP com a Consulta Popular. São instrumentos com metodologias diferentes para as deliberações dos cidadãos. O que fica claro é a intenção do atual Governo, mesmo sendo do mesmo partido da gestão de 1999-2002, em não implantar o OP, procurando solução intermediária.

6.3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

De todos os processos de participação que estão neste trabalho o OP, no âmbito estadual, é o único que teve início e fim, sendo implantado exclusivamente no Governo Olívio Dutra, entre 1999 e 2002. Também é o único que tinha como função estratégica a discussão de “todo” o orçamento público do estado, e não apenas de uma parcela dos investimentos.

Destacamos que o OP era uma ferramenta experimentada por 10 anos de gestão do PT na Prefeitura de Porto Alegre, depois difundida em diversas prefeituras do interior, predominantemente nas governadas pelo PT e referência enquanto mudança de paradigma da relação entre o cidadão e o dinheiro público.

Seria natural que o OP, uma bandeira de campanha eleitoral em qualquer pleito que o PT estivesse envolvido, fosse implantado no Estado, ainda mais como execução de uma promessa de campanha. Farias (2003, p. 262) destaca este processo: “Em parte, sua implantação no nível estadual, [...], deve ser visto como um encadeamento lógico da estratégia político-administrativa do partido”.

Mas esta naturalidade não era tão óbvia assim, principalmente para a oposição, já sabedora do resultado deste processo na Prefeitura de Porto Alegre e o medo do “jeito petista de governar” ganhar maior relevância (FARIAS, 2003). Assim a reação da oposição foi a implantação do Fórum Democrático, pela Assembleia Legislativa, com o claro objetivo de disputar a “preferência” da população com o OP.

A preocupação da oposição está na gênese do OP-POA, como destaca Farias (2003, p. 14-15):

> [...] ao transferir para a população a decisão sobre a distribuição dos bens públicos, por meio das assembleias públicas e de critérios publicamente discutidos, o OP-POA obstaculiza a ação dos mediadores públicos (vereadores, agentes da administração municipal, etc..) criando uma relação equânime na distribuição destes bens. [...] Tal êxito, se constituiu em um ganho para os cidadãos de Porto Alegre e para a administração petista, representa uma ameaça para a oposição que, segundo o ex-presidente da ALRS "nunca mais conseguiu governar o município"

Neste enfrentamento, a oposição leva adiante a alternativa de contraponto ao OP através da criação do Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional da Assembleia Legislativa. Farias (2003, p. 230, grifo nosso) destaca:

> A partir de setembro de 1999, o estado passou a contar com dois processos participativos na confecção orçamentária: o OP-RS, uma iniciativa do Executivo Estadual e o Fórum Democrático, uma iniciativa dos deputados de oposição na ALRS. Criou-se, portanto, uma **"onda participativa**" em torno da definição do Orçamento que se estende de março a novembro.

Paralelo aos movimentos da oposição, também no *front* amigo o OP-RS é atacado. Uma ação judicial do Ex-Governador Collares, do PDT, partido que integrava a base do Governo, consegue uma liminar que impede o Estado de executar o OP-RS. Para seguir o processo do OP o Governo contou com a chamada "rede associativa" para encerrar as discussões do ano de 1999.

> A rede composta por diferentes atores foi extremamente importante na operacionalização tanto do OP-RS como do fórum democrático. Parte dela sustentou, por exemplo, a organização do OP estadual no período em que o governo foi impedido de alocar recursos para sua organização. (FARIAS, 2003,p.240)

No ano de 2000, em decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) os gastos públicos na execução do OP-RS foram liberados. Isto não eliminou os conflitos, permanentes durante todo o mandato. No primeiro momento a dificuldade foi "transportar" da esfera municipal para o Estado a dinâmica do OP. No Estado foram criadas duas estruturas, com status de Secretarias: o Gabinete de Relações Comunitárias (GRC) e o Gabinete de Orçamento e Finanças (GOF).

Os 4 princípios do OP eram: 1) assegurar a participação de todo o cidadão; 2) discutir todo o orçamento; 3) autorregulamentação do processo e 4) prestação das contas públicas. A dinâmica estendia-se de março a setembro, em três etapas: a 1ª em março através das Plenárias Regionais de Diretrizes, nas 22 regiões dos Coredes, abertas a todos os cidadãos, com finalidade de definir as

diretrizes regionais, para discussão dos programas de desenvolvimento, obras e serviços. (FARIAS, 2003, FIALHO, 2003).

A 2ª fase inicia em junho e julho, com as duas plenárias regionais de delegados, com a função de sistematizar as demandas votadas e eleger os conselheiros do OP-RS e a Comissão Representativa.

A 3ª fase ocorre com a posse do Conselho do Orçamento Participativo (COP), em meados de julho de cada ano. Este conselho tinha a função de discutir, elaborar, apreciar, decidir e fiscalizar a execução do orçamento do Estado e deliberar sobre qualquer mudança na dinâmica do OP-RS (FARIAS,2003). Segundo Fialho, 2003 (p. 31, grifo nosso):

> Nesta fase, surgia efetivamente a proposta orçamentária para o exercício seguinte. Dois documentos eram preparados: a Matriz Orçamentária e o Plano de Investimentos e Serviços, compatibilizando as prioridades estabelecidas nas regiões com as necessidades do Governo (**custeio, pessoal, transferências aos municípios, pagamento da dívida e o repasse para outros poderes) e com as projeções de receita.**

Na segunda quinzena de agosto a proposta da Matriz Orçamentária era discutida nas regiões e depois de aprovada entregue ao Governador. Encerrado o ciclo do OP de cada ano, começava um processo de aperfeiçoamento da dinâmica para o próximo período, além do acompanhamento da tramitação da proposta na Assembleia Legislativa.

O Fórum Democrático, criado pela oposição ao Governo, iniciava seu processo em 15 de setembro, com a chegada da proposta orçamentária na Assembleia. Haveria uma rodada de Audiências Públicas nas regiões dos Coredes para “discutir” a proposta que já havia sido debatida e deliberada pelos cidadãos. Segundo Farias (2003, p. 243, grifo nosso):

> O recurso ao arranjo político participativo criado pela ALRS permitiu que os deputados disputassem com o Executivo a legitimidade do projeto orçamentário e **continuassem a exercer o seu papel de “agenciamento” na medida em que garantem as verbas necessárias às suas clientelas por meio de emendas na votação da Comissão.**

Das várias críticas ao OP-RS não tem base a de era eleitoreiro. Foi um discurso usado pela oposição para disputar as mentes da população, tanto que criou outro instrumento para contraposição com a mesma dinâmica. A implantação do OP-

RS era uma promessa de campanha, portanto, nada mais correto em cumpri-la, se não o fizesse, sim, poderia ser um calote eleitoral.

Outra crítica, de Fialho (2003) é quanto ao pouco conteúdo estratégico do OP, muitas vezes reproduzindo apenas a destinação de recursos específicos para obras, com endereço e valor certo. Tem razão a crítica. No entanto, o OP-RS avançou para as Assembleias Temáticas, visando à discussão de programas de desenvolvimento, em vez de obras ou serviços, assim como já havia acontecido em Porto Alegre. O curto tempo não permitiu este avanço.

Em Marques Junior, Porto Junior e Florissi (2004, p. 319) são várias as críticas ao OP, com destaque em relação à amplitude: “são processos voltados para a definição de prioridades de gastos públicos e, portanto, não se preocupam com a execução orçamentária e o seu monitoramento”. Esta crítica não encontra eco na realidade da época, pois o COP acompanhava e monitorava o orçamento estadual.

Outra crítica dos referidos autores é que “não tem procedência a afirmação de que a população discute a totalidade do orçamento estadual” (p. 338). Esta afirmação é desprovida da análise do que ocorreu, por exemplo, com a discussão da matriz tributária, apresentada pelo Governo em três oportunidades, após discussão com o COP, sendo uma evidência suficiente de que sua atuação se dava muito além da simples destinação de onde seriam aplicados os recursos para investimento.

Baseados em dados relativos aos gastos com investimentos entre 1999 e 2001, Marques Junior, Porto Junior e Floris si (2004, p. 337) estimam que o “OP-RS serve de instrumento de consulta popular sobre, no máximo, 5% do orçamento público estadual”. Tal afirmação é prejudicada pelos próprios autores quando justificam a escolha pelo método de medição a partir dos gastos com investimento: “É difícil precisar o montante de recursos sobre o qual o OP-RS tem influência, **isto porque os temas e os respectivos programas envolvem gastos correntes** e de investimentos, e ele só tem influência sobre investimentos”.

Ora, os próprios autores escrevem que os temas e os respectivos programas envolvem gastos correntes, como pode então considerar que as decisões terão influência somente sobre investimentos? Tal afirmação cai por terra apenas se considerarmos a discussão sobre a criação da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS), cujos valores para a sua implantação foram previstos considerando os investimentos, a manutenção e a estruturação com pessoal.

No entanto, a crítica mais significante, pelo seu caráter revelador, é quanto ao processo de democracia participativa. Os autores sustentam que "[...] a democracia direta constitui-se uma impossibilidade lógica" (MARQUES JUNIOR; PORTO JUNIOR; FLORISSI, 2004, p.320, 324 e 325, grifo nosso). Complementam:

> [...] **torna-se difícil para o cidadão comum ter condições**, em diversas situações concretas, **de emitir opiniões** sobre gastos que envolvam decisões relativas a critérios técnico-científicos de obras públicas como saneamento, estradas, pontes, hospitais, portos, etc.

Tal afirmação beira a segregação entre cidadãos que sabem do que estão falando e os outros que são incapazes. Ora, a opinião dos autores pressupõe que a sociedade não é capaz de compreender o processo público de execução das tarefas que um governo tem que realizar? Não pressupõe que as pessoas que sentem na "pele" as deficiências de várias áreas do atendimento público não terão condições de decidir sobre o que é mais adequado para ele próprio.

Tais ideias remontam à separação entre a classe que tem direitos, portanto podem "opinar" e aqueles que nada tem, nem a possibilidade de reclamar da falta de direitos. O OP foi e continua sendo importante é o despertar para um novo tipo de participação da sociedade, mais consciente de seus direitos. Assim expressa Fialho (2004, p. 38-39, grifo nosso):

> O **OP representou a mais profunda experiência de participação da população na definição das ações de Governo já vivenciada em toda a história do Estado do Rio Grande do Sul.** O desenvolvimento político dos cidadãos é inquestionável, na medida em que eles deixaram de ser meramente o público-alvo das ações do Governo, para serem sujeitos capazes de condicionar essas ações. **Esse processo fez surgir um novo tipo de cidadão**, mais consciente de suas necessidades e das possibilidades do Estado atendê-las, enfim **um cidadão que passou a lidar com informações antes restritas aos gabinetes técnicos e políticos do Governo.** Esse novo cidadão identifica suas necessidades, discute e constrói coletivamente o conjunto das demandas populares que o Governo deverá atender. [...] **Esse é um cidadão que já não está preso ao velho clientelismo político, que o levava a canalizar as suas demandas a chefes políticos locais.** [...] **Sem dúvida, isso representou uma importante quebra de paradigma**.

Esta quebra de paradigma é o que de mais importante e decisivo tem no processo do Orçamento Participativo.

6.4 CDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul (CDES-RS) foi criado através da Lei nº 13.656, de 07 de janeiro de 2011, com a competência de "assessorar o Governador do Estado na formulação de políticas e diretrizes voltadas para o desenvolvimento econômico e social" (Art. 2º, I). É composto por 90 conselheiros designados pelo Governador, que tenham "ilibada conduta e reconhecida representatividade regional ou estadual" (Art. 3º, III).

O presidente é o próprio Governador e tem seu funcionamento estruturado a partir da Secretaria Executiva. A criação do CDES-RS foi uma confirmação da proposta da campanha eleitoral pelo candidato Tarso Genro, como estratégia de ampliação da discussão com a sociedade. "Estruturado como um espelho do CDES brasileiro", criado pelo Governo Federal no primeiro mandato do Presidente Lula e que teve como Secretário Executivo o atual Governador.

Segundo o relatório das atividades do ano de 2011 o CDES-RS é um "[...] espaço público institucional, **não estatal**, de assessoramento e consulta do governador, [...]. Assim, **democratiza a gestão**, media relações entre sociedade e Estado e produz o diálogo necessário para a concertação social" (p. 4, grifo nosso). Os princípios do CDES preveem o debate entre todos os setores da sociedade, sem que os atores envolvidos abdiquem de suas ideias e convicções políticas.

A Carta de Concertação, documento que contem os Eixos Estruturantes para o desenvolvimento do Estado, destaca vários elementos como: Integração Nacional e Internacional; Democracia e Participação Cidadã; Recuperação das Funções Públicas do Estado; além de uma longa descrição das questões sociais que devem ser enfrentadas pelo Estado. Relacionado a este trabalho, estão os eixos estratégicos sobre a função do Estado, em especial a necessidade de que o mesmo seja indutor do desenvolvimento, "a partir de um novo modelo de gestão e recuperação da capacidade de investimentos" (CDES-RS, Balanço, 2011, p. 9).

Nesta diretriz estão sugeridas: "uma política de fomento, retomada dos investimentos públicos com fontes de financiamento diversas, com atenção ao equilíbrio fiscal [...] ter capacidade de regulamentar a Previdência Pública" (CDES-RS, Balanço, p. 9-10). Aqui claramente está a estratégia de financiamento, com recursos para investimentos com origens além do orçamento estadual e continuidade de ajuste fiscal, com equilíbrio e destacando a previdência pública.

O CDES-RS também está inserido no que o atual Governo chama de "Sistema Estadual de Participação", nome dado ao conjunto de ações para consulta da sociedade, com a participação dos COREDEs e terminando com a Consulta Popular, como já visto anteriormente. São utilizados termos como "popular", "transparente", ressaltando de forma excessiva ser um espaço "democrático".

Democracia pode ser muito abrangente. Parece existir uma utilização forçada deste termo. O(a)s conselheiro(a)s são indicações pessoais do Governador, partindo das devidas representatividades de cada um(a). No entanto, é inegável que a participação nas discussões é uma "concessão" do mandatário e não uma escolha livre da sociedade e dos segmentos ali participantes. No Editorial da Revista de Balanço de 2011, é destacado que houve a retomada do "Orçamento Participativo" o que, não se verifica na prática.

Não existe nada de equivocado na forma de nomeação do(a)s conselheiro(a)s, e é muito interessante a ideia de criar um grupo de pessoas, próximas e simpáticas ao projeto político em curso, para assessorar o Governador, mesmo que isto traga um custo significativo para os cofres públicos[28]. O que se pondera é que isto está longe de um processo aberto e acessível à sociedade com livre escolha de seus membros, sendo uma ação arbitrária e dentro da discricionariedade do gestor.

Como exemplo, no mês de março aconteceu no Palácio Piratini um debate sobre a Dívida Pública e solicitamos acesso para acompanhar a discussão, já que este trabalho versava sobre o assunto. Inicialmente a participação foi negada lembrado que haveria transmissão pela internet. Diante disso, insistimos e gentilmente foi concedida a possibilidade de acompanhar como ouvinte a discussão.

Naquele debate houve a apresentação de dados pelo Secretário da Fazenda, pelos ex-governadores Olívio Dutra e Germano Rigotto, e a fala de quatro conselheiro(a)s. Mesmo com esta discussão "reduzidíssima", com apenas uma reunião e quatro manifestações, ouve a aprovação "por unanimidade" de uma carta ao Governo Federal com posições e solicitação de abertura de negociação com os Estados sobre o tema.

[28] No orçamento de 2011 os gastos com manutenção das atividades do CDES-RS foram acima de R$ 3,4 milhões.

Outro exemplo é a discussão realizada à respeito da Previdência. Segundo o relatório[29] da Câmara Temática da Previdência, a analise da proposta do Governo levou apenas quatorze dias, com três reuniões com a participação de secretários de estado. Considerou que o "tempo para o debate era reduzido e que isso, provavelmente, impediria que se encontrasse uma melhor proposta para o tema". Também discordou do envio do projeto à Assembleia Legislativa com pedido de urgência. Estas recomendações não foram acatadas pelo Governador.

O CDES-RS é uma experiência nova, alguns conselheiro(a)s expressam isso nas avaliações e mostram confusão sobre a real tarefa que lhes cabe. Um dos processos levados ao CDES-RS foi a proposta do Governo sobre os novos valores do Salário Mínimo Regional. O CDES-RS se tornou o fórum de negociação entre os representantes dos empresários e dos trabalhadores, numa clara situação de sobreposição, das demais secretarias do Estado.

Ressalvada a importância de o Governador ter pessoas para se aconselhar, este Conselho parece ser um fórum para "referendar" as propostas do Governo do que propriamente um espaço de "resolução de conflitos". Pelo menos é o resultado das discussões que se travaram neste primeiro momento.

Verificando o papel do CDES-RS e sua relação com o objetivo deste trabalho, constatou-se que, assim como em outros fóruns de disputa política, também existe a procura por ampliação de espaço no orçamento, a partir da ótica de seu campo de atuação. Os relatórios das Câmaras Temáticas, da Economia do Campo e da Cultura reivindicaram aumento das verbas orçamentárias dos seus setores. O governo acatou a sugestão e recebeu os elogios pela decisão. Estas posições contradizem a priorização da educação, apontada na Carta de Concertação.

Analisando a experiência do CDES-RS, se confirma a hipótese deste trabalho, qual seja, a de que os atores sociais, nos mais variados fóruns, disputam os recursos do orçamento, conforme a demanda de seu espaço de atuação e influência, sem, contudo, verificar as demais variáveis que formam o conjunto das finanças públicas, não se constrangendo em que isto se constitua uma grande contradição entre o discurso e a prática, pois o interesse setorial está acima da demanda por um Estado equilibrado financeiramente.

[29] Disponível em <http://www.cdes.rs.gov.br/biblioteca/2011/05/20/relatorio-da-camara-tematica-da-previdencia-20-05-2011> . Acesso em 04 jun 2012.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um dos objetivos era verificar as condições que levaram o Estado ao desequilíbrio fiscal permanente, e por que a sociedade convive com essa situação por tanto tempo. Assim, a investigação se concentrou inicialmente em identificar as causas do endividamento.

A pesquisa revelou que o endividamento era fato constante na execução orçamentária do Estado. Os estudos de Kops (2004) deixam claro que o orçamento sempre foi deficitário, mostrando os dados desde a década de 1950. As disputas entre os Estados e o Governo Federal ocorreram, com evidente desvantagem para os primeiros. Constantemente os Estados recorrem à União para garantir a sua sobrevivência financeira, e, como em todas as situações de fragilidade, as condições de negociação nem sempre eram favoráveis.

Nos anos 1950 e 1960 o endividamento de curto prazo e que comprometia o orçamento seguinte. Mas em comparação com os dados do final dos anos 1990, pode se dizer que era pequeno. O problema é que este endividamento criou um círculo vicioso que estrangulava o gestor. Na segunda metade dos anos 1960, criou-se o Mercado de Títulos, uma tentação que parecia ser uma alternativa para o desequilíbrio, mas que acabou se revelando uma armadilha.

Na década de 1970, alinhado com as políticas do Governo Federal, em pleno período do chamado “milagre econômico”, o mercado de títulos é utilizado para financiar o desenvolvimento, numa visão keynesiana. É importante destacar que este caminho foi incentivado pelo Governo Militar, portanto, cabe a primeira observação de que a “culpa” não é somente dos gestores estaduais.

A orientação keynesiana fica evidente sendo este um período de altos investimento por parte do Estado. Os percentuais de investimentos da década de 1970 foram: Governo Triches (1971-1974) de 29,7%; Guazelli (1975-1978) 29,1% e Amaral de Souza (1979-1982) 27,6%. São os maiores da história do Estado. Para melhor visualizar estes períodos de investimento, o Anexo G apresenta a evolução do estoque da dívida e os percentuais de investimentos entre 1970 e 2010,

O comportamento Keynesiano do investimento no inicio da década de 1970 é reforçado por Brunet (2003, p. 6, grifo nosso) “O Estado vinha, pouco a pouco, abandonando os investimento em suas funções clássicas, como Segurança e Educação, **para investir pesadamente no Capital Fixo Social**”.

É evidente que não se passa por um processo de altíssimos investimentos sustentado por déficits públicos de forma impune. A crise chegou juntamente com um cenário econômico de recessão, que reduzia os recursos do Estado e não lhe davam condições de honrar os compromissos assumidos na década anterior. Pelo desatino de anos de altíssimos investimentos estamos pagando uma conta cara e que ainda levará muitos anos para ser paga.

A década de 1980, considerada a “década perdida”, foi a consolidação do processo de rolagem sistemática da dívida. A inflação ajudou a enfrentar a crise e possibilitou aos governos Jair Soares e Pedro Simon a manutenção de altos índices de investimentos, respectivamente 19,1% e 20,5%. Os processos de negociação das dívidas dos Estados, neste período são infrutíferos.

Na década de 1990, com as restrições orçamentárias pelo endividamento, o caminho seria o ajuste fiscal, muito mais rígido para as economias periféricas como o Brasil. O Estado reduz seus investimentos e surfa na onda neoliberal vendendo suas empresas estatais. Longe de ser uma solução, este processo gerou receitas que poderiam ter amenizado o sofrimento financeiro. No entanto, mais uma vez, a tentação de utilizar recursos em caixa para investimentos foi maior do que a responsabilidade com as futuras gerações.

Perdemos uma grande oportunidade para aliviar as gerações futuras do pesado encargo da dívida, se os recursos das privatizações não fossem destinados para abater a dívida, de acordo com a lei que definiu os parâmetros da Reforma do Estado no Governo Britto, e não desviados para financiar projetos privados e aumentar o percentual de investimento.

O processo incompleto das privatizações ajudou os Governos da década 2000, que se socorreram, principalmente do Banrisul para suprir carências de caixa. Assim foram as sucessivas utilizações do banco para pagamento do 13º salário no Governo Rigotto e a venda de ações no Governo Yeda. Sem estas operações as crises poderiam ter sido muito sérias.

A conclusão do estudo aponta como principal causa do desequilíbrio a irresponsabilidade de nossos gestores, em todas as décadas, em especial nos anos 1970 e início dos 1980, com índices de investimentos incompatíveis com uma política sensata e com o uso da inflação para mascarar a situação. Na década de 1990 tivemos a oportunidade de diminuir o endividamento, mas a desperdiçamos.

Os gestores recentes não foram imunizados deste vírus, pois aprovaram, em 2009, o desvio de recursos destinados para a Previdência Pública, para a utilização em investimentos. Esta última decisão foi quase unânime, mostrando que a “mosca azul” dos investimentos irresponsáveis captura qualquer partido independente de sua orientação ideológica.

O contrato da dívida com a União em 1998 interrompeu a orgia com títulos públicos, mas deixou um legado de décadas de sacrifício. Os defensores dos termos do acordo afirmam que foi o “possível” para a época. Sim, mas condições da foram extremamente desfavoráveis para quem devia muito e não fazia o ajuste.

Ao tentarem levar vantagem aceitaram o IGP-DI que, “na época” era menor que o IPCA. A taxa de juros era e é exorbitante. O acordo “possível” só poderia ser um péssimo negócio do pondo de vista financeiro e engessou as gestões seguintes. Mesmo que não o digam os defensores do acordo, quando propõe sua revisão, como é o caso de Santos e Calazans, estão admitindo, indiretamente, que o acordo é ruim.

No entanto, a única questão “positiva” do acordo foi a ruptura abrupta da forma dos gestores em continuar a rolar a dívida infinitamente que levaria as finanças estaduais para um abismo sem retorno.

As alternativas apresentadas ainda durante o estudo na seção específica são de difícil implementação. Excluímos a proposta de Giambiagi; Blanco e Ardeo (2008) e Marques-Junior e Jacinto (2012) de troca da dívida contratual por títulos. Além de não ter base legal, não apresenta viabilidade pela restrição à novos empréstimos. Também possibilitaria o retornar ao descontrole anterior à 1998.

As propostas de Cazarotto (2010) dependem de intervenção judicial, no que diz respeito às “inconstitucionalidades” da lei e dos termos do acordo. Elas têm uma função muito importante que é pressionar os gestores federais para abrirem uma negociação com os Estados, assim como outros movimentos como a chamada “Carta de Gramado” e a pressão exercida pelos Governadores recentemente.

De outra forma, a alternativa consumada no Governo Yeda, de empréstimo com o Banco Mundial para trocar parte da dívida extralimite, mais caras, por dívida externa, mais barata é extremamente perigosa. A previsão de juros flutuantes e indexação à taxa cambial já se mostrou uma experiência ruim no início da década de 1980. É claro que as condições dos dias atuais são diferentes, mas o contrato terá duração de 30 anos e há incertezas no longo prazo na economia.

O caminho a se perseguir é o mais difícil. Somente a pressão junto ao Governo Federal para redução da taxa de juros e a mudança do indexador para uma cesta dos indicadores de inflação[30]. A conjuntura atual é muito propícia para este debate, haja vista a redução da Taxa SELIC, para percentuais históricos, bem como, o discurso federal de incentivar o investimento.

Se não aproveitarmos esta oportunidade, o cenário será o estimado pela Secretaria da Fazenda. Conviveremos com altos encargos da dívida, acima dos 15% da RLR até 2028; alto resíduo para ser pago até 2038, também com encargos acima dos 10% da RLR; permanência de dívidas com a União após este período consumindo mais de 6% da RLR. Isto somente em relação a dívida com a União

Em relação à questão previdenciária, qualificamos o capítulo como mais uma dívida do Estado. Realmente os custos da previdência, a partir da imprevidência de décadas, é alto e serão suportados pelas próximas gerações.Os estudos indicam que até 2080 ainda haverá desembolso por parte do Tesouro do Estado de recursos para pagamento de inativos e pensionistas.

É importante lembrar que, na questão previdenciária, o problema surge na concepção de que o Estado seria o garantidor dos benefícios e, portanto, não necessitaria de recursos específicos para isto. Isto se mostrou equivocado e a correção deste processo levará décadas. Os servidores podem ser considerados como os de menor culpa neste processo, lutam contra os ataques aos seus direitos e a grande maioria recebe salários baixos. A responsabilidade de apresentar alternativas caberia aos gestores, o que não fizeram.

De outra forma, não nos alinhamos às propostas levantadas por estudos sobre a questão, como em Santos (2004), Santos (2007), bem como pela Agenda 2020, reapresentada no CDES, que propôs aumento de idade para todos, unificação da idade para mulheres e militares, aumento de alíquotas, ou seja, mais arrocho.

A previdência social deve ser norteada pelo caráter solidário e isto impõe aos trabalhadores de atividades menos insalubres e penosas um ônus maior do que àqueles que estão constantemente sob condições extremas, como é o caso dos servidores da Segurança Pública e Magistério, além, é claro das mulheres.

Muitos destes estudos utilizam parâmetros enviesados, como por exemplo, computar como déficit a despesa que o governo tem no sistema. Como

[30] Defendo a proposta de estabelecer uma cesta de indicadores para fugir da armadilha de escolher um índice que sofra impactos ocasionais e retorne o problema que se tem atualmente com o IGP-DI.

qualquer empresa privada o Governo também tem que contribuir para a previdência, assim, seu gasto normal de forma alguma pode ser computado como déficit, mas sim como uma despesa. As alternativas colocadas pelo atual Governo fecham um ciclo iniciado na emenda à Constituição de 1998. Seus efeitos no médio prazo poderá ser mais déficit, na medida em que se inverte a lógica de que a contribuição da geração atual financia a previdência da geração passada.

No novo modelo de capitalização, a nova geração de servidores fará sua própria poupança para os benefícios futuros, enquanto os benefícios atuais continuarão a ser pagos com recursos do Estado. É uma alternativa de longo prazo e ainda assim duvidosa, em vista do percentual estabelecido de contribuição já nascer insuficiente.

Conforme estudos de Santos (2009) a alíquota de 22% no regime de capitalização seria adequada apenas para o caso da aposentadoria do homem, ainda assim com juros anuais de 4%. Nos demais casos esta não seria suficiente, em especial para as mulheres e mais ainda para os militares, exatamente os maiores contingentes do serviço público estadual.

Outro grande problema será conter o impulso dos governos em “deixar de contribuir” o que não conseguiram fazer até hoje, bem como, em desviar os recursos que tendem a ficar volumosos, e parados a esperar o momento de pagamento dos benefícios, para outras finalidades.

Esta discussão está um pouco contaminada, perceptível nos debates atuais que culminaram com a aprovação da Lei que criou o Regime de Capitalização e aumentou a alíquota para os atuais servidores. Os números não são claros, a história não é bem contada, o governo quer ter mais recursos para investimentos e não apresentam cálculos consistentes, os servidores são colocados contra a população e tentam de todas as formas se protegerem dos ataques, o que é difícil.

De qualquer forma a solução é no longo prazo, por isto, pode e deve ser realizado um estudo mais consistente, colocando opções de cenários e projetando ganhos e perdas com as alternativas apontadas. Um cálculo atuarial ajudaria muito nesta busca de soluções no longo prazo, o que até agora não se apresentou, pelo menos para a população em geral.

Em relação às políticas dos governos de 1995 até 2011, a gestão Britto teve a oportunidade real de fazer o ajuste, se tivesse utilizado os recursos da privatização para pagar dívidas e não para fazer novas dívidas. Não se passa por

uma situação desta, de maneira impune. E o resultado foi a necessidade de assinar um acordo com a União em uma conjuntura de extrema fragilidade sem qualquer possibilidade de barganhar melhores condições o que engessou as gestões futuras e ainda vai engessar as seguintes, pelo menos até 2038, com altos encargos desta dívida, conforme a Secretaria da Fazenda (2010).

No governo Olívio a gestão foi prudente. Sem qualquer possibilidade de endividamento, procurou o ajuste pela rigidez nas despesas, sem deixar de priorizar suas demandas históricas como Educação e a Agricultura. Destacamos que foi o único período em que o Estado não teve um PIB negativo em nenhum ano. Foi também o único em que o crescimento médio o PIB do RS foi maior do PIB do Brasil, graças às políticas de incentivo aos setores produtivos que historicamente alavancaram a economia gaúcha, em especial a do campo.

O Governo Rigotto manteve a rigidez nas despesas. Sem opções de ajuste, foi assolado por uma forte seca que levou o um resultado negativo do PIB 2005, impactando a receita. A queda da receita aumentou os encargos com a dívida. Além dos 13%, o gasto com as dívidas extralimites, têm seu pagamento integral, independente do nível das receitas. Isto gerou o maior comprometimento da RLR com o serviço da dívida da série histórica de 1991 até 2010. Em 2003 foram gastos 18,73% da RLR e em 2005 o recorde com 19,04%.

O destaque nos Governos Olívio e Rigotto é a recuperação dos quadros da Educação e Segurança. Conforme o Anexo S, o Governo Britto, com seu PDV retirou um contingente significativo de servidores destas áreas, mas o Governo Olívio recupera este contingente até o final de 2002. O Governo Rigotto segue na recuperação e inclusive consegue ultrapassar o nível de 1993, nos setores de Educação e Segurança, bem como no total de vínculos.

Em que pese os esforços dos Governos Olívio e Rigotto para recuperar os quadros da Segurança Pública, não foram suficientes para restabelecer o efetivo da Brigada Militar, o que é um fator importante para inibir a criminalidade.

O Governo Yeda fez o ajuste pela receita via venda de ações do Banrisul, que não foi privatizado, e pela despesa com grande arrocho salarial e redução do quadro de servidores. Em relação a divida realizou uma operação de risco com o Banco Mundial e que ficaremos torcendo um longo prazo, para que o câmbio não dispare, e que os juros externos se mantenham baixos, variáveis que estão fora do controle do Estado.

O Governo Tarso, ainda iniciando, não utiliza nenhum artifício para ajuste pela receita, apostando no crescimento econômico e na busca de recursos externos para investimentos, o que pode elevar o endividamento do Estado. Pelo lado da despesa ataca principalmente o problema previdenciário, no entanto, com medidas que não aliviarão o caixa no curto prazo.

Em relação ao quantitativo de servidores, os Anexos S e T mostram a evolução da série, iniciando em 1993. Verificamos dois períodos distintos. O primeiro nos Governos Britto e Yeda com redução do quadro e o segundo nos Governos Olívio e Rigotto com recuperação

No Governo Britto, na adesão ao PDV a maioria preferiu a inatividade a demissão. Entre 1995 e 1998 todos os setores têm perda de servidores. Conforme o Anexo S, na Administração Direta a redução total foi de 18.934 vínculos, sendo que os inativos aumentaram 18.152. Este resultado não é somente relacionado ao PDV, mas o seu incentivo, aliado à discussão da reforma previdenciária na época, foi fundamental para o resultado.

Nas fundações a redução também foi significativa, com a perda de 24% do efetivo, ou 883 vínculos. O resultado mais significativo, no Governo Britto foi nas Autarquias que reduziram em 5.330 o número de servidores ativos, o equivalente a 55% do efetivo. Isto pode explicado pelas privatizações, mas é inegável que o PDV também teve impacto neste cenário.

Novamente este processo se repete no Governo Yeda, com uma queda significativa nos dois primeiros anos, 2007 e 2008, quando 11.546 servidores saem da condição de ativos. Como os inativos cresceram apenas 6.767, deduzimos que quase 5 mil servidores deixaram seus empregos no Estado por falta de perspectivas salariais[31].

O outro cenário da série é o período dos Governos Olívio e Rigotto que conseguem ter uma evolução positiva no total de servidores, apesar da pequena queda em 2006. A educação consegue retomar o nível de 1993, bem como a Segurança Pública melhora em relação ao início da série. A nota negativa é a redução do efetivo Brigada Militar, como já afirmamos anteriormente.

[31] . Estes dados podem e devem ser melhor estudados, mas um dos motivos para esta queda pode ter sido a redução de contratações emergenciais, principalmente na área da educação.

O cenário que os Anexos T e U mostram é que, enquanto a população cresceu 14,93% entre 1993 e 2011, o número total de vínculos de servidores do Estado diminuiu 7,95%, com queda nas áreas sociais. Este resultados são extremamente prejudiciais à população, já que a redução de servidores, principalmente em setores intensivos em mão de obra, como educação, saúde e segurança, impacta negativamente na qualidade dos serviços prestados.

Estudando os resultados macroeconômicos, temos os dados do PIB-RS e do PIB-BR, nos Anexos N e O. O crescimento do RS foi abaixo do Brasil em quase todo o período entre 1995 e 2011. A média do RS é 2,3% ao ano, enquanto o Brasil cresceu 3,2% ao ano. A exceção é o período do Governo Olívio, quando a média do RS foi de 2,4% ao ano e do Brasil 2,2%.

Este resultado está influenciando no baixo crescimento do principal tributo estadual que é ICMS. Em termos nominais o crescimento de 1995 até 2011 foi de 483,71%, no entanto o crescimento real foi de 46,59%, com média anual de 2,74%. Os gráficos dos Anexos L e M, que mostram a evolução do ICMS e PIB-RS possuem oscilações durante toda a série, sendo um comportamento de difícil previsão.

Estudos, como Meneghetti (2010), apontam o crescimento do RS, abaixo da média em relação ao Brasil, como resultante da composição de nossa economia, com alta participação da agricultura, e como este setor prioriza o mercado Externo, sem impostos, a arrecadação do Estado pouco beneficia do seu crescimento.

O Capítulo seguinte estudou as experiências de participação da sociedade na discussão e elaboração do orçamento do Estado. Priorizamos os fóruns implantados nos Governos a partir de 1991, já que nos períodos anteriores a disputa do orçamento se dava apenas através das pressões dos grupos específicos.

A primeira foi os COREDES iniciada em 1991. O estudo apontou que, apesar da sua criação ter sido com o objetivo de realizar o planejamento e regional, suas funções foram desvirtuadas no tempo, tornando-se realizadores de consultas à população e pouco avançando no processo de participação e planejamento.

Os COREDEs sofrem com culturas permissivas de dois lados. O primeiro é dos governos que têm dificuldades em aceitar as sugestões vindas de baixo, definindo prioridades em gabinete, conforme seus interesses políticos. A outra pressão é das próprias regiões e de suas lideranças que ainda levam as demandas

no sistema tradicional de caciques locais e regionais, numa cultura similar ao “coronelismo” tradicional.

A experiência seguinte foi a Consulta Popular. Iniciada no último ano do Governo Britto, com fins eleitorais, cujo processo consiste em jogar para a população a decisão sobre uma pequena parcela dos recursos dos investimentos do Estado, em uma eleição em lista previamente definida. Este processo é uma farsa em termos de democracia. Pressupõe apenas a participação da sociedade, através de um sistema de votação viciado e que não traz avanços no exercício da cidadania.

O Orçamento Participativo foi analisado no curto período em que foi implantado no Estado, em que pese já houvesse uma longa existência em Porto Alegre e outras administrações municipais. Foi a experiência que mais se aproximou de fato de um processo aberto e amplo e que assegurasse um nível de influência da sociedade nas decisões orçamentárias.

A força do orçamento participativo pode ser medida pela reação da Assembleia Legislativa, em criar um fórum paralelo, em oposição ao processo do OP, com receio de que a experiência de Porto Alegre avançasse sobre o Estado.

Este nível de participação pode ser verificado pela atuação do COP no processo de construção da proposta de Matriz Tributária levada adiante pelo Governo Olívio, derrotada pela maioria oposicionista na Assembleia Legislativa.

Foi o momento de maior empoderamento da sociedade, organizada de forma mais ampla e livre, em relação aos dados orçamentários do Estado, não tendo similar e o único processo que pode ser enquadrado no conceito de democracia participativa na forma que Perez (2004) qualificou.

A última experiência que o trabalho se dedicou a estudar é o CDES-RS, criado em 2011 pelo Governo Tarso. Participamos de suas reuniões do Conselho, no final de 2011 no Encontro Ibero-Americano de Conselhos Sociais e em março de 2012, no Palácio Piratini, em que os Conselheiro(a)s discutiram a Dívida.

O que vimos nos encontros e lido nos relatórios e materiais do Conselho, muito de longe se parece com uma experiência realmente democrática e que possa colocar a sociedade a par das discussões orçamentárias. Trata-se, como o próprio editorial da revista de balanço de 2011, de “um espaço de assessoramento e consulta do Governador”. Nem de perto se encaixa no conceito de Perez (2004).

No balanço de 2011 segue um trecho que explicita bem o caráter do CDES-RS “é um espaço que fortalece e aprimora um processo de debates entre

parceiros estratégicos". É assim que o Governo Tarso enxerga a(o)s Conselheiro(a)s do CDES-RS. O difícil é pensar assim e qualificá-lo como um "espaço democrático e que une Governo e Sociedade", como é o título do Editorial do Balanço.

Portanto, o CDES-RS em nada é um espaço democrático e muito menos popular, pois reúne "parceiros" do Governo, e que constitui uma "elite", com acesso a discussões centrais do governo, sem relacionamento com a sociedade. Ressalte-se novamente que é uma decisão legítima do Governador em criar um fórum de "aconselhamento" apesar de seu alto custo.

Além disto, o CDES-RS tem realizado ações que se sobrepõe às das secretarias, como a discussão sobre o salário mínimo regional, no qual foi o fórum de negociação entre empresários e trabalhadores, à margem das estruturas públicas. No evento de que participamos, em dezembro, várias foram as demandas por "mais recursos" para a área x ou y, evidenciando que os próprio(a)s conselheiro(a)s não sabem bem qual o seu papel neste fórum. Tais fatos corroboram com a crítica ao seu alto custo.

O Governo Tarso implanta um Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã, que traz um prato requentado da Consulta Popular, com a participação estéril dos COREDEs e que o CDES-RS se considera participante. Diz ainda que aproveita a experiência do OP. No entanto, não se encontraram evidências que provem ser verdadeira esta afirmação, sendo mais um processo alienante e de votação simples e direcionada em listas prévias.

Ressalvando o processo do OP, cuja experiência foi abafada pelas oposições ao projeto político, e pelos setores que exerciam influência no orçamento, os demais processos só reforçam uma disputa que em nada avança na democratização do espaço público e que torna os cidadãos meros dados eleitorais

O estudo sobre os processos de participação da sociedade na elaboração do orçamento do Estado do Rio Grande do Sul serviram para confirmar a hipótese levantada no trabalho. A sociedade gaúcha não leva em conta a difícil situação porque passam as finanças públicas quando estão "brigando" por centavos no orçamento.

Mas por que isto acontece? Em parte como já manifestado anteriormente, porque o orçamento público é um espaço de disputa política e consequentemente de poder. Neste sentido, os governantes e seus assessores diretos preferem as

decisões de gabinetes, diretamente com sua base política, que obviamente podem lhes render dividendos futuros, e esta cultura é extremamente difícil de mudar.

Este mesmo processo de concentração de poder se dá de baixo para cima. Os caciques locais ou regionais mantêm seus currais eleitorais à base do leva e traz de demandas que deveriam ser de toda a sociedade. De outro lado, a sociedade, consciente de que os caminhos para o atendimento de suas demandas é estreito, se sujeita a este processo alienante. Santos (2007, p. 196-197, grifo nosso) ao abordar a teoria da Escolha Pública expõe uma síntese que merece destaque:

> [...] o governante não é, contrário senso, um agente político benevolente que procura atender a todas as necessidades da população**. Ele é um agente racional que decide arbitrando interesses e maximizando o seu retorno público.** Da mesma forma, o Estado, não é uma entidade cuja ação implica a promoção do bem comum. Ao contrário, ele é um espaço de permanente disputa: os grupos de interesse ou coalizões procuram "capturá-lo". [...] Na sua relação com o Estado, a sociedade assume duas formas distintas: i) existem grupos de interesses ativos, [...] que exercem forte pressão para aumentar sua parcela nos gastos públicos [...], ii) os grupos de interesse latentes, [...] o total dos cidadãos, por exemplo, que, ao contrário dos primeiros se manifestam de forma menos intensa, na maior parte dos casos somente nas eleições. [...] **Mas porque os grupos de interesse formados, pelos cidadãos em geral, em vez de latentes, não são ativos? Simples: porque não compensa. O cidadão opta pela *ignorância racional*.** A teoria da Escolha Pública pressupõe, [...] **que os indivíduos em geral são egoístas**. São motivados em suas decisões pela busca da maximização dos resultados. Essa premissa ajuda também a compreender por que os políticos preferem o déficit em vez do equilíbrio. [...] **É racional o político buscar o retorno imediato, na forma de apoios e votos, do que a incerteza no futuro.**

Soluções têm sido apresentadas para tentar resolver ou minimizar a difícil situação fiscal do Estado, muitos com fórmulas complexas de ajuste no médio e no longo prazo. Calazans; Marques-Junior e Brunet (1999), Santos (2005), Santos e Santos (2005), entre outros, constroem modelos econométricos projetando cenários com aumento de receitas e redução de despesas. No entanto, apesar de reconhecer na gestão dos recursos uma parte importante do processo de ajuste, é nos efeitos colaterais da democracia que estão as alternativas.

Mas como assim os efeitos colaterais da democracia? Sim, o processo de "captura" do Estado por determinados setores que possuem melhores condições de pressão faz parte da democracia e é legítimo. No entanto, um dos vícios do processo democrático é a postura do homem público em escolher a alternativa que

melhor lhe renda frutos eleitorais, e as eleições criaram um circulo vicioso que favorece e cristaliza esta gestão utilitarista.

O circulo vicioso começa com a eleição do Governador e logo adiante com as dos prefeitos e vereadores, momento de constituir uma boa base de apoio político, que lhe permita no período seguinte disputar a reeleição em condições de vitória. O último ano de governo é para colher os frutos da gestão, geralmente aumentando os investimentos sem compromisso com o médio prazo, dada a incerteza na vitória. Este circulo não tem fim, e é consolidado com a falsa ideia de que o povo tem o poder de mudar as coisas na eleição, a cada quatro anos.

Mas como se interrompe este circulo vicioso? Com mais democracia. Se na forma como vivemos a democracia tem efeitos nocivos à sociedade, precisamos é “radicaliza-la”. Abrir o Estado, com mais transparência, com participação permanente nas questões vitais, antecipando-se às decisões importantes dos Governos, antes que elas aconteçam, ampliando o controle social. Precisamos exercer de fato a cidadania plena e não de faz de conta como é hoje.

Mesmo com toda a tecnologia à disposição, leis exigindo transparência, o acesso a estas informações ainda é muito restrito e distante da grande massa da população. Esta experiência foi vivida na realização deste trabalho. São inúmeros dados “diferentes”, os sites públicos são muito ruins, confusos, cheios de caminhos que parecem ser transparentes, mas que não levam a lugar algum.

O site da Secretaria da Fazenda do Estado possui inclusive um “link” “transparência” que produz informações desvinculadas do contexto e mesmo para um estudante de economia fica difícil de trabalhar. O site do IPE deveria mostrar os dados financeiros da previdência em primeira mão, não tem sequer um relatório ou “link” na primeira página que trate do assunto. No site do Tribunal de Contas do Estado, não encontramos informações sobre as contas estaduais.

Temos muito há avançar em termos de transparência e na disponibilização de informações à população. Enquanto as decisões que impactam nossas vidas forem tomadas em poucos gabinetes, sem a participação de quem é objeto desta política, viveremos numa situação de ignorância e dependência de políticas populistas e demagógicas.

Radicalizar a democracia significa que os cidadãos devem deixar de serem apenas objeto da política para serem sujeitos das ações cotidianas do Estado, com comprometimento com o equilíbrio fiscal, mas, sobretudo com o

atendimento digno às demandas nas áreas essenciais, como Educação, Saúde e Segurança, entre outras, que é onde a população sente a presença do Estado.

Necessitamos, ainda, mudar a forma de planejar das ações estratégicas do Estado. Numa situação de crise fiscal, é fundamental a priorização dos setores sociais. Pulverizando as despesas, sem critérios claros e objetivos, como ocorrem constantemente, os poucos recursos se perdem nos ralos da burocracia e da ineficiência ou são direcionados para setores não fundamentais.

Precisamos superar a improvisação no planejamento do Estado. Repensar seu papel, como garantidor de direitos e voltado ao atendimento das demandas da maioria da população, com controle social.

Uma das alternativas para o planejamento participativo é restabelecer as funções originais dos COREDEs, com fóruns mais próximos das comunidades, blindá-los das influências dos “coronéis” regionais e locais, sabendo que isto retirará “privilégios” e enfrentará resistência, mas planejar para toda a sociedade é dar racionalidade às ações do Estado.

A descentralização do planejamento é também a descentralização do poder, significa maior transparência, permite que a decisão seja influenciada pelos que serão diretamente atingidos pela ação do Estado, o que possibilitará um controle mais eficaz. Precisamos romper com o planejamento “tradicional”, realizado longe da realidade, servindo como instrumento para “mistificação” de que o gestor possui comprometimento e sabe das soluções para os problemas do seu povo.

Precisamos partir para o que Matus (1996) chamou de Planejamento Estratégico Situacional, com o envolvimento dos atores que vivem e conhecem a situação real, no dia a dia, em função de sua ação cotidiana. É ele que conhece os reais problemas e, portanto estará mais perto das alternativas para solucioná-lo,do que um burocrata a quilômetros de distância, ou um “salvador da pátria”.

Para fazer esta “travessia”, somente com um processo de radicalização da democracia. Parece uma utopia? Sim, mas como disse Eduardo Galeano, “temos o direito de sonhar e o direito ao delírio”.

> **Para que serve a utopia?**
> **A utopia está no horizonte e sei bem que nunca a alcançarei. Que se eu ando dez passos, ela se distanciará dez passos. Quanto mais a procuro, menos a encontrarei, porque ela vai se distanciando quanto mais me aproximo.**
> **Então, qual é sua utilidade? Pois a utopia serve para isto, PARA CAMINHAR.**

Eduardo Galeano

REFERÊNCIAS

BANDEIRA, Pedro Silveira, (2010). Uma experiência de institucionalização de regiões no Brasil: os COREDEs do Rio Grande do Sul. In: COELHO, João Gilberto Lucas Coelho; FRIZZO, Paulo Afonso; MARCONDES, Valéria. (Org.). COREDES-RS, **Pró-RS IV: Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional no Estado do Rio Grande do Sul: 2011-2014**. Passo Fundo: Passografic, 2010, pp. 115-162.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (LRF)

_____ Lei Federal 4.320, de 17 de março de 1964.

_____ Lei Federal 9.717, de 27 de novembro de 1998.

_____ Lei Federal 9.496, de 11 de setembro de 1997.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. In: SALVO, Mauro; PORTO JUNIOR, Sabino da Silva (Org.). **Uma nova relação entre Estado, Sociedade e Economia no Brasil**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004.

BRUNET, Julio Francisco Gregory. **As políticas de investimentos dos governos do RS 1971-2002**. Porto Alegre, 2003. Disponível em < http://www.seplag.rs.gov.br/upload/Investimentos_GovernoRS_v22032005_FEE.pdf >. Acesso em 21 maio 2012.

BUTTENBENDER, Pedro Luís; SIEDENBERG, Dieter Rugard; e ALLEBRANDT, Sérgio Luís. (2011). **Conselhos Regionais de Desenvolvimento: Articulações regionais, referências estratégicas e considerações criticas**. IPEA, Anais do I Circuito de debates acadêmicos.

CALAZANS, Roberto Balau; MARQUES JUNIOR, Liderau dos Santos; BRUNET, Julio Francisco Gregory. **Ajuste Fiscal: Modelos dinâmicos e aplicação para o caso do RS**. Menção honrosa no IV Prêmio de monografia do tesouro nacional, 1999. Disponível em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/conteudo_mono.html>. Acesso em 21 maio 2012.

CALAZANS, Roberto. **Os desacertos da política fiscal gaúcha – 1999-2002**. Porto Alegre, 2005. Disponível em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/conteudo_mono.html>. Acesso em 21 maio 2012.

CASAROTTO, João Pedro. **A dívida dos Estados com a União, Refazimento do programa e aspectos inconstitucionais da Lei nº 9.496/97.** Revista da FEBRAFITE. Brasília, Jun. 2011. Encarte.

COELHO, João Gilberto Lucas, (2010). COREDEs, regionalização e participação popular. In: COELHO, João Gilberto Lucas Coelho; FRIZZO, Paulo Afonso;

MARCONDES, Valéria. (Org.). COREDES-RS, **Pró-RS IV: Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional no Estado do Rio Grande do Sul: 2011-2014**. Passo Fundo: Passografic, 2010, p. 20-34.

COSTA, Carlos Eugênio Ellery Lustosa da. Sustentabilidade da dívida pública. In: SILVA, Anderson Caputo, CARVALHO, Lena de Oliveira, MEDEIROS, Otávio Ladeira de (org.) **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009, p. 81-100

FARIAS, Cláudia Feres. (2003). Do conflito jurídico ao consenso democrático: uma versão da implementação do OP-RS. In. AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander, (org.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez. 2003, p. 217-247.

FIALHO, Rogério Correa, (2003) **O planejamento estratégico versus orçamento participativo: conflito ou parceria – uma análise da experiência Gaúcha no período 1999-2002.** Monografia de conclusão, Curso de especialização em gestão pública participativa. UERGS.

GIAMBIAGI, Fabio; BLANCO, Fernando; ARDEO, Vagner. **Proposta de recriação de uma dívida Estadual e Municipal com o setor financeiro privado**. Revista do BNDES, v. 14, n. 29, p. 365-398, Rio de Janeiro, jun. 2008.

HERMANN, Jennifer. **A macroeconomia da dívida pública: notas sobre o debate teórico e a experiência brasileira recente (1999-2002).** In: Artigos acadêmicos. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/moeda>. Acesso em 16 maio 2012.

KOPS,Ceno Odilo, **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 de Mestrado, UFRGS, Faculdade de Ciências Econômicas, 2004.

LAGEMANN, Eugenio**, Déficit e Dívida Pública: apontamentos:** Porto Alegre, 2011. Manuscrito.

LOPES, Mariana de Lourdes Moreira; MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg: **O debate sobre a redução do déficit fiscal no Brasil: uma crítica pós-keynesiana**. Revista Nova Economia. Vol, 21 nº 1. Belo Horizonte jan./abr. 2011.

MARQUES JUNIOR, Liderau dos Santos. **A dívida pública do RS e a proposta de se recriar a dívida estadual junto aos bancos privados.** Textos para Discussão FEE nº 99, Porto Alegre, janeiro de 2012. Disponível em < http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/publicacoes/pg_tds_detalhe.php?ref=099> Acesso em 16 maio 2012.

MARQUES JUNIOR, Liderau dos Santos; JACINTO, Paulo de Andrade. **Uma retomada da discussão sobre a sustentabilidade da política fiscal do Rio Grande do Sul**. Revista Nova Economia. Vol, 21 nº 2. Belo Horizonte maio/ago. 2011. Disponível em < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-63512011000200004&script=sci_arttext>. Acesso em 16 maio 2012.

MARQUES JUNIOR, Liderau dos Santos; PORTO JUNIOR, Sabino da Silva; FLORISSI, Stefano. (2004). **Processo orçamentário no Estado do Rio Grande do**

Sul. Uma proposta alternativa de participação popular na elaboração e fiscalização do orçamento público estadual. Revista Econômica Contemporânea, nº 8(2). Rio de Janeiro jul./dez. 2004. Disponível em <http://www.ie.ufrj.br/revista/lng/pt/exibe_resumo.php?codigo=117> Acesso em 01 jun 2012.

MARTONI, Celso Luiz. Análise do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) (1946-1996)**.** In. MINDLIN, Betty. **Planejamento no Brasil**, Editora Perspectiva, 2011, p. 69-89.

MATUS, Carlos, **Adeus, senhor presidente: governantes governados**. São Paulo: FUNCAP, 1996.

MENEGHETTI NETO, Alfredo. **O aumento das alíquotas do ICMS no Rio Grande do Sul: algumas considerações**. Textos para discussão FEE nº 7. Porto Alegre, 2007.

_____. A crise das finanças públicas gaúchas. In: CONCEIÇÃO, Octávio A. C.; GRANDO, Marines Zandavali; TERUCHKIN, Sônia Unikowsky; FARIA, Luiz Augusto Estrella (Org.). **O movimento da produção.** Porto Alegre: FEE, 2010. (Três décadas de economia gaúcha).

PEDRAS, Guilherme B.V. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. In: SILVA, Anderson Caputo, CARVALHO, Lena de Oliveira, MEDEIROS, Otávio Ladeira de (org.). **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009, p. 57-80.

PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática: institutos de Participação Popular na Administração Pública.** Belo Horizonte: Ed.Fórum, 2004.

RIO GRANDE DO SUL, Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Revista do balanço de 2011. Porto Alegre, 2012.

_____. Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã. **Carta de Gramado.** Porto Alegre, 2011, disponível em <http://www.seplag.rs.gov.br/>. Acesso em 16 maio 2012.

_____Secretaria Estadual da Fazenda. **Dívida Pública Estadual – Relatório Anual 2009.** n. 1, Porto Alegre, 2010, disponível em <http://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaMenu.aspx?MenuAlias=m_div_pub_dow>. Acesso em 16 maio 2012.

_____. Secretaria Estadual da Fazenda. **Dívida Pública Estadual – Relatório Anual 2010,** n. 2, Porto Alegre, 2011, disponível em <http://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaMenu.aspx?MenuAlias=m_div_pub_dow>. Acesso em 16 maio 2012.

_____. Lei 10.395, de 01 de junho de 1995.

_____. Lei Complementar 10.588, de 28 de novembro de 1995.

_____. Lei 10.607, de 28 de dezembro de 1995.

_____. Lei Complementar 10.727, de 23 de janeiro de 1996.

_____. Lei 10.983, de 06 de agosto de 1997.

_____. Lei 11.180, de 25 de junho de 1998.

_____. Lei Complementar 12.065, de 29 de março de 2004.

_____. Lei 12.395, de 15 de dezembro de 2005.

_____. Lei 12.763, de 16 de agosto de 2007.

_____. Lei 12.764, de 16 de agosto de 2007.

_____. Lei 12.860, de 18 de dezembro de 2007.

_____. Lei 13.328, de 29 de dezembro de 2009.

_____. Lei 13.656, de 07 de janeiro de 2011.

_____. Lei Complementar 13.758, de 15 de julho de 2011.

_____. Projeto de Lei 83/2012.

_____. Secretaria Estadual da Fazenda. **Programa de reestruturação e ajuste fiscal do estado do Rio Grande do Sul – Período 2010-2012.** Porto Alegre, 2010, disponível em <http://www.sefaz.rs.gov.br/Site/Monta Arquivo.aspx?al=l_ajufis>. Acesso em 16 maio 2012.

_____. Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã. **Regimento Interno do Processo de Participação Popular e Cidadã para a elaboração do Orçamento Estadual 2013.** Porto Alegre, 2011, disponível em < http://www.participa.rs.gov.br/> Acesso em 01 jun 2012.

_____. Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã. **Plano Plurianual – 2004-2007.** Disponível em <http://www.seplag.rs.gov.br/upload/2 Mensagem_PPA_2004_2007.pdf > Acesso em 08 jun 2012.

_____. Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã. **Plano Plurianual – 2007-2011.** Disponível em <http://www.seplag.rs.gov.br> Acesso em 08 jun 2012.

RUCKERT, Isabel Noêmia; BORSATTO, Maria Luiza, RABELO, Mercedes. Os desajustes estruturais das finanças públicas do RS nos anos 90. In: FLINGESPAN, F. B. (Coord.). **Economia Gaúcha e reestruturação nos anos 90**. Porto Alegre, p. 319-360, 2000.

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de economia do século XXI**, 4ª edição, Rio de Janeiro, Record, 2008.

SANTOS, Darcy Francisco Carvalho dos. **Alíquotas de contribuição previdenciárias de equilíbrio num regime de capitalização**. Porto Alegre, 2009, Disponível em < http://www.seplag.rs.gov.br/upload/Aliquotas_de_equilibrio.pdf>. Acesso em 21 maio 2012.

_____. **A crise das finanças estaduais: Causas e Alternativas, Uma contribuição para o debate**. Porto Alegre, RS: AGE, 2005

_____, **Contas estaduais de 2007 a 2010 em 12 anos de ajuste fiscal**. Porto Alegre, 2011, disponível em <http://www.darcyfrancisco.com.br>. Acesso em 21 maio 2012.

_____, **Dívida pública: dois mitos**. Porto Alegre, 2007, disponível em: < http:// www.seplag.rs.gov.br/upload/Divida_dois_mitos.pdf>. Acesso em 16 maio 2012.

_____, **Finanças estaduais: Verdades e Mitos: Uma abordagem sobre as finanças do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, RS: AGE, 2007.

_____, **A questão da dívida pública do Estado do RS**: Porto Alegre, jul. 2011. Disponível em <http://darcyfrancisco.com/arquivos/divida_RS_2011.pdf>. Acesso em 16 maio 2012.

SANTOS, Darcy Francisco Carvalho dos; CALAZANS, Roberto Balau. **Alternativas para a renegociação do Acordo da dívida do RS**, Porto Alegre, 2003. Disponível em <http://www.seplag.rs.gov.br/upload/Alternativas1.pdf>. Acesso em 16 maio 2012.

_____, **A crise da dívida pública do RS: fundamentos, evolução e perspectivas 1970-98.** Porto Alegre, Novembro 1999. Disponível em < http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/vpremio/divida/2afdpVPTN/SANTOS_CALAZANS.pdf> Acesso em 16 maio 2012.

_____ **Evolução da dívida pública da Administração Direta do Estado do RS – 1970-98**. Porto Alegre, 1999. Disponível em http://www.seplag.rs.gov.br/upload/EvolucaodadividapublicadoRS_FEE.pdf. Acesso em 16 maio 2012.

SANTOS, Darcy Francisco Carvalho dos; SANTOS, Carolina Brito Carvalho dos. **Um modelo simples de equilíbrio orçamentário para os estados: desenvolvido com base no Estado do Rio Grande do Sul**. 2º lugar no X Prêmio do Tesouro Nacional, 2005, disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/conteudo_mono.html>.Acesso em 21 mai 2012.

SILVA, Anderson Caputo; CABRAL, Rodrigo; BAGHDASSARIAN, William. Gerenciamento de riscos da Dívida Pública Federal. In: SILVA, Anderson Caputo, CARVALHO, Lena de Oliveira, MEDEIROS, Otávio Ladeira de (org.). **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009, p. 173-199.

SILVA, Anderson Caputo. A origem da dívida pública no Brasil até 1963. In: SILVA, Anderson Caputo, CARVALHO, Lena de Oliveira, MEDEIROS, Otávio Ladeira de (org.) **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009, p. 57-80.

SILVA, Anderson Caputo, CARVALHO, Lena de Oliveira, MEDEIROS, Otávio Ladeira de (org.) **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009.

SILVA, Fernando Antonio Rezende da; OLIVEIRA, Fabrício; ARAÚJO, Erika, **O dilema fiscal: remendar ou reformar?** Rio de Janeiro:Editora FGV,2007–p.116-123

TERRA, Fábio Henrique Brittes; FERRARI-FILHO, Fernando, CONCEIÇÃO, Octávio Augusto Camargo, **A Hipótese Minskyana de Fragilidade Financeira Aplicada ao Setor Público: uma análise para a economia brasileira no período 2000-2008**, 2º lugar XIV Prêmio Tesouro Nacional – 2009. Disponível em < http://www.tesouro. fazenda.gov.br/premio_TN/XIVPremio/politica/2pfceXIVPTN/Monografia_Tema3_FABIO_HENRIQUE.PDF> . Acesso em 16 maio 2012.

TOURINHO, Octávio Augusto Fontes, MERCES, Guilherme Macedo Reis; COSTA, Jonathas Goulart. **Dívida pública no Brasil: sustentabilidade e implicações macroeconômicas**. Menção honrosa Prêmio CNI de economia–2011.Disponível em <http://www.cni.org.br/portal/data/pages/FF80808121B517F40121B54C2E924934.htm#2%20Gasto%20P%C3%BAblico> . Acesso em 16 maio 2012.

TEMPELMAN, Jerry H.; **James M. Buchanan on Public-Debt Finance.** The Independent Review, v. XI, n. 3, Winter 2007, ISSN 1086–1653, 2007, pp. 435–449

VEIGA, José Eli da (2006). **Vicissitudes da governança cidadã: os conselhos regionais gaúchos (COREDE)**, in. RDE – Revista de Desenvolvimento Econômico, Ano VIII, nº 13, jan 2006, Salvador. Disponível em <*www.*revistas.unifacs. br/index.php/rde/article/download/72/75> Acesso em 01 jun 2012.

VIEIRA, Roberto Baptista. **Programa político e plano de governo nas gestões Britto e Olívio**. Monografia de conclusão do Curso de Especialização em Gestão Participativa da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005. Disponível em < http://www.seplag.rs.gov.br/upload/Monografia_Especializacao.pdf> Acesso em 21 maio 2012.

Anexo A – Tabela - Evolução da dívida pública – 1950-2000 - Kops, 2004

Ano	DÍVIDA PÚBLICA							Receita de liquida de Impostos	Relação Dívida/receita
	Fundada externa	% do total	Fundada interna	% do total	Flutuante	% do total	Total		
1950	22.021.583	1,74%	681.627.574	53,71%	565.543.993	44,56%	1.269.193.150	1.052.273.426	1,21
1951	20.749.433	1,58%	952.603.898	72,58%	339.094.588	25,84%	1.312.447.920	1.337.902.438	0,98
1952	19.536.715	1,29%	1.274.023.861	84,39%	216.203.139	14,32%	1.509.763.714	1.585.526.223	0,95
1953	18.188.272	0,98%	1.502.499.767	80,94%	335.575.470	18,08%	1.856.263.508	2.072.344.560	0,90
1954	16.833.505	0,61%	1.992.288.148	71,64%	771.768.181	27,75%	2.780.889.835	2.655.001.162	1,05
1955	15.495.781	0,51%	1.965.422.643	65,07%	1.039.438.587	34,41%	3.020.357.012	3.263.655.434	0,93
1956	14.177.267	0,42%	1.969.035.832	58,20%	1.399.880.714	41,38%	3.383.093.812	4.027.889.593	0,84
1957	12.707.918	0,28%	2.014.969.790	43,92%	2.560.444.345	55,81%	4.588.122.053	5.351.485.234	0,86
1958	11.046.077	0,18%	2.376.915.764	38,38%	3.805.842.974	61,45%	6.193.804.815	6.359.321.189	0,97
1959	9.452.681	0,13%	2.560.291.254	34,93%	4.759.856.777	64,94%	7.329.600.712	7.628.541.565	0,96
1960	8.146	0,07%	5.656.217	49,33%	5.800.880	50,60%	11.465.243	11.516.817	1,00
1961	6.792	0,03%	10.932.058	53,01%	9.685.344	46,96%	20.624.194	15.647.691	1,32
1962	6.510	0,02%	14.413.296	51,43%	13.607.385	48,55%	28.027.191	24.282.186	1,15
1963	5.720	0,01%	20.886.627	42,73%	27.985.692	57,26%	48.878.039	42.516.375	1,15
1964	5.159.814	8,28%	20.465.050	32,82%	36.728.506	58,90%	62.353.370	90.242.122	0,69
1965	5.720.286	4,75%	23.014.002	19,13%	91.590.796	76,12%	120.325.084	143.026.019	0,84
1966	5.163.167	2,66%	51.021.609	26,28%	137.961.718	71,06%	194.146.494	267.276.120	0,73
1967	5.276.357	1,53%	78.876.402	22,92%	259.946.262	75,54%	344.099.021	351.695.671	0,98
1968	7.275.151	1,42%	121.751.027	23,76%	383.403.166	74,82%	512.429.344	519.317.279	0,99
1969	11.645.795	1,54%	159.822.211	21,17%	583.419.039	77,29%	754.887.045	699.327.959	1,08
1970	10.300.952	1,14%	187.729.579	20,78%	705.307.338	78,08%	903.337.868,92	909.583.273,93	0,99
1971	16.697.602	1,66%	212.174.438	21,11%	776.004.627	77,22%	1.004.876.666,71	1.250.576.698,67	0,80
1972	76.641.049	6,51%	231.882.090	19,70%	868.760.247	73,79%	1.177.283.386,17	1.536.290.586,67	0,77
1973	75.631.872	4,48%	362.426.939	21,48%	1.248.974.027	74,03%	1.687.032.838,25	2.178.396.024,64	0,77
1974	84.488.590	3,36%	900.174.497	35,80%	1.530.064.623	60,84%	2.514.727.710,28	2.992.506.077,41	0,84
1975	97.213.296	2,47%	1.893.672.301	48,14%	1.942.740.031	49,39%	3.933.625.627,99	4.219.520.497,82	0,93
1976	609.005.251	8,32%	3.100.450.198	42,36%	3.610.218.826	49,32%	7.319.674.275,00	5.571.750.039,89	1,31
1977	773.502.254	7,71%	4.538.531.038	45,27%	4.714.182.739	47,02%	10.026.216.031,65	8.854.462.785,47	1,13
1978	1.233.709.980	7,76%	9.285.993.289	58,41%	5.378.459.074	33,83%	15.898.162.343,43	12.605.920.974,51	1,26
1979	1.897.893.224	6,48%	18.171.471.339	62,03%	9.226.992.580	31,50%	29.296.357.143,09	20.248.439.946,27	1,45
1980	5.439	11,26%	30.519	63,17%	12.351	25,57%	48.309,45	41.059,28	1,18
1981	11.567	8,98%	88.366	69,43%	28.889	22,43%	128.821,28	88.160,43	1,46
1982	23.111	6,55%	244.837	60,65%	84.689	24,02%	352.637,14	181.598,70	1,94
1983	86.182	7,74%	674.984	51,99%	351.783	31,61%	1.112.948,54	400.397,58	2,78
1984	603.712	13,98%	2.245.339	51,27%	1.469.444	34,03%	4.318.493,78	1.312.078,88	3,29
1985	2.012.600	12,17%	8.477.788	58,75%	6.044.565	36,56%	16.534.952,75	4.968.296,64	3,33
1986	2.492.687	8,50%	17.239.214	72,52%	9.609.316	32,75%	29.341.216,27	14.961.708,50	1,96
1987	9.674.312	6,39%	109.852.509	75,90%	31.944.595	21,09%	151.471.416,50	38.799.610,26	3,90
1988	166.450.220	11,71%	1.078.520.479	87,14%	176.033.940	12,39%	1.421.004.640	256.329.001	5,54
1989	2.578.989.918	9,48%	23.700.051.995	81,35%	918.110.840	3,38%	27.197.152.753	4.558.566.393	5,97
1990	35.243.570	8,18%	350.412.326	80,50%	45.086.556	10,47%	430.742.452	143.571.340	3,00
1991	299.151.299	12,20%	1.974.179.274	83,27%	179.164.171	7,31%	2.452.494.744	635.843.364	3,86
1992	3.677.814.226	9,99%	30.670.593.018	85,39%	2.482.172.416	6,74%	36.830.579.659	6.792.375.976	5,42
1993	94.342.017.195	9,08%	887.736.287.223	87,17%	57.501.889.134	5,53%	1.039.580.193.552	145.767.732.216	7,13
1994	244.721.326	5,13%	4.154.715.092	84,60%	366.570.423	7,69%	4.766.006.841	1.584.255.268	3,01
1995	167.137.450	2,07%	6.834.162.716	83,28%	1.076.543.521	13,33%	8.077.843.687	2.652.873.448	3,04
1996	158.433.539	1,51%	8.714.916.285	79,48%	1.591.744.914	15,21%	10.465.094.737	3.049.059.569	3,43
1997	252.274.513	1,86%	10.761.095.824	87,76%	2.525.521.500	18,65%	13.538.891.837	3.035.384.192	4,46
1998	407.605.211	2,75%	13.008.479.055	84,74%	1.406.592.686	9,49%	14.822.676.952	3.240.166.669	4,57
1999	627.754.050	3,57%	14.883.773.134	83,50%	2.052.859.908	11,69%	17.564.387.092	3.567.433.033	4,92
2000	738.775.179	3,32%	18.601.566.892	69,43%	2.936.111.938	13,18%	22.276.454.008	4.313.984.081	5,16

Fonte: Kops, 2004, p. 130, 138, 146, 156 e 174

1 - Entre 1950-1959, valores em Cruzeiros (Cr$) - padrão monetário vigente à época

2 - Entre 1960-1979 todas as unidades de moeda foram convertidas em cruzeiros novos, excluídos os centavos visando facilitar a interpretação

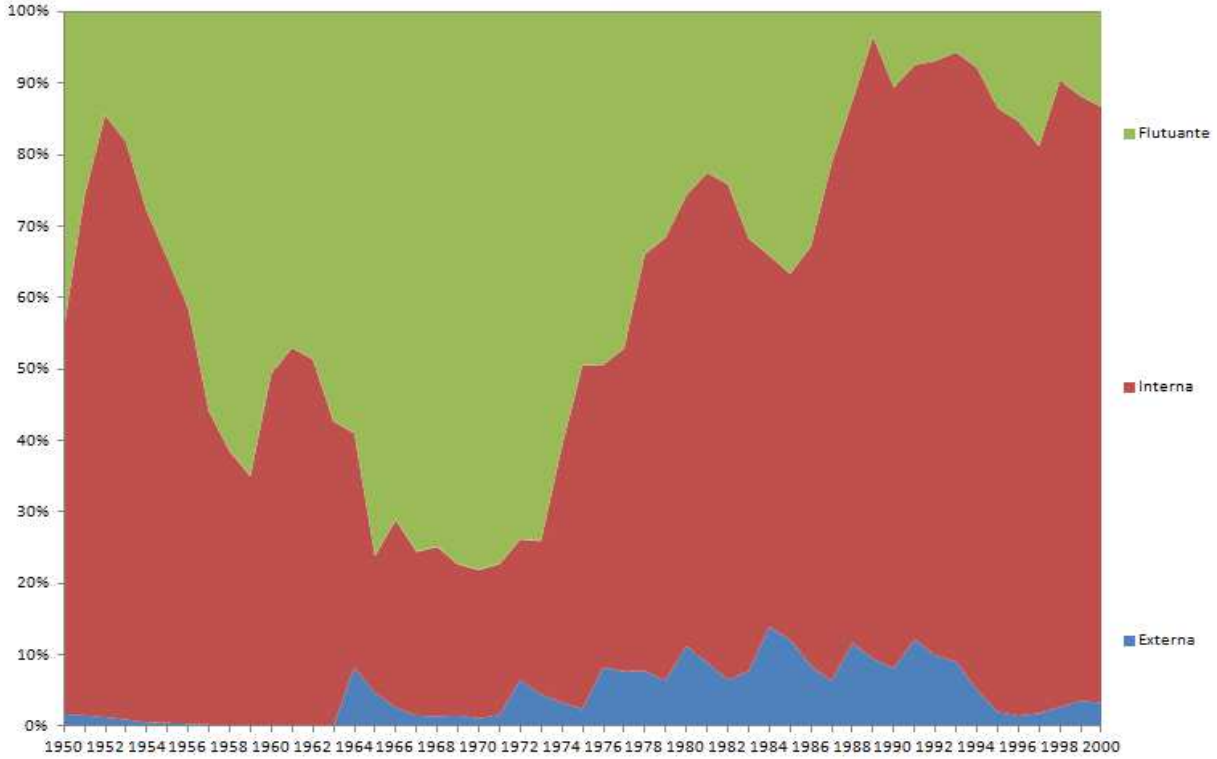
3 - Na receita de impostos dos exercícios de 1967 a 1969, esta excluída a parcela pertencente aos municípios

4 - Entre 1980-1989, todas as unidades de moeda foram convertidas em Cruzados Novos visando facilitar a interpretação

5 - Entre 1990-1993, os valores encontram-se em Cruzeiros Reais

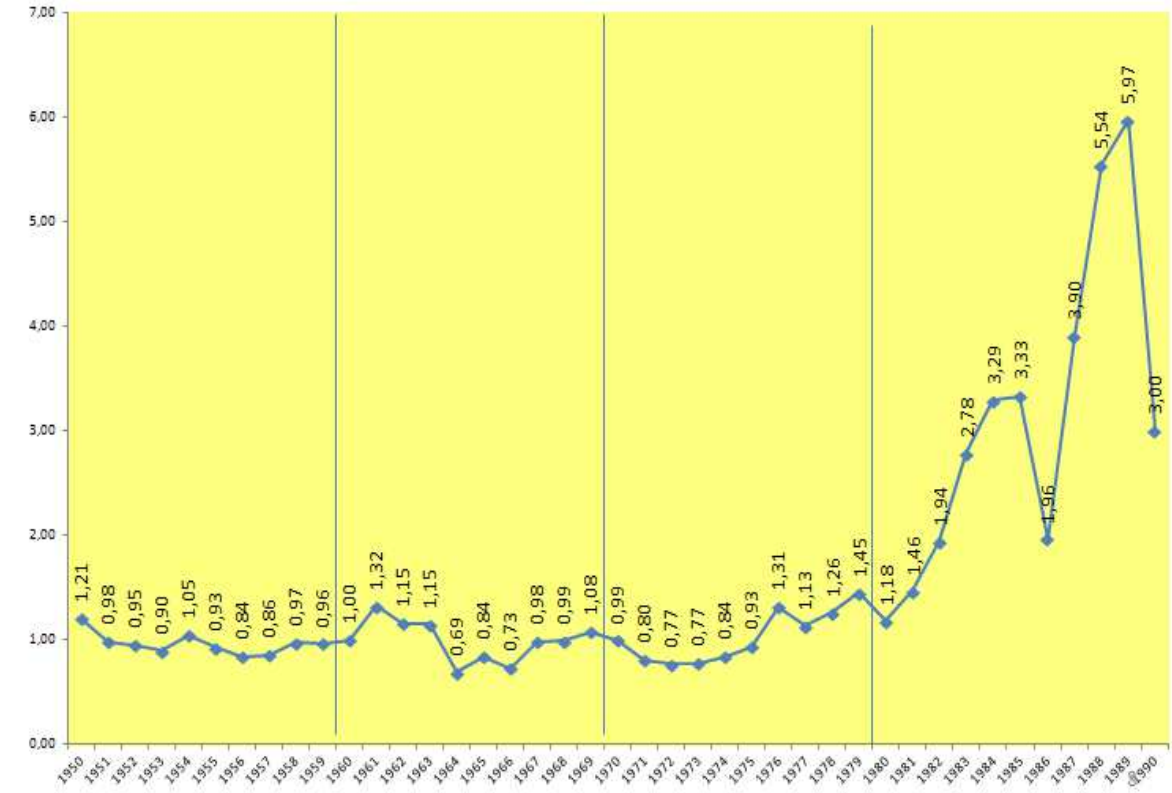
6 - A partir de 1994 os valores encontram-se em Reais

Anexo B – Gráfico - Evolução da dívida pública, por classificação – 1950-2000 – Kops, 2004.



Fonte: Elaboração própria (2012)

Anexo C –Gráfico - Evolução da relação Dívida/Receita – 1950-2000 – Kops, 2004.



Fonte: Elaboração Própria(2012)

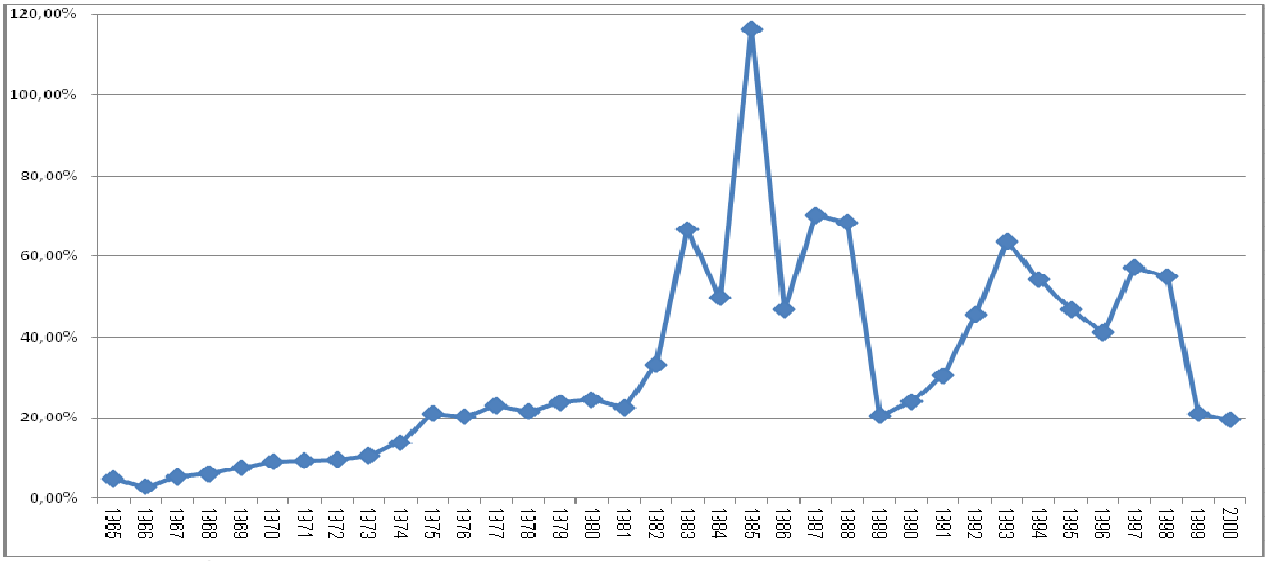
Anexo D – Tabela - Serviço da dívida entre 1965-2000, Kops, 2004

Ano	Receita de	Serviço da dívida pública em	% sobre
1965		6.924.780,00	4,84%
1966		8.011.827,00	2,99%
1967		23.356.841,00	5,35%
1968		38.965.435,00	6,02%
1969		66.989.512,00	7,68%
1970	909.583.273,93	82.889.955,31	9,11%
1971	1.250.576.698,67	117.413.563,31	9,39%
1972	1.536.290.586,67	146.187.248,18	9,52%
1973	2.178.396.024,64	232.686.647,30	10,68%
1974	2.992.506.077,41	414.356.084,76	13,85%
1975	4.219.520.497,82	889.145.793,52	21,07%
1976	5.571.750.039,89	1.125.392.096,85	20,20%
1977	8.854.462.785,47	2.041.561.036,77	23,06%
1978	12.605.920.974,51	2.698.597.537,45	21,41%
1979	20.248.439.946,27	4.823.082.336,54	23,82%
1980	41.059,28	10.085,19	24,56%
1981	88.160,43	19.846,71	22,51%
1982	181.598,70	60.108,95	33,10%
1983	400.397,58	267.196,01	66,73%
1984	1.312.078,88	653.779,44	49,83%
1985	4.968.296,64	5.775.102,18	116,24%
1986	14.961.708,50	7.004.212,14	46,81%
1987	38.799.610,26	27.163.057,28	70,01%
1988	256.329.000,76	175.265.496,42	68,38%
1989	4.558.566.392,52	931.722.244,60	20,44%
1990	143.571.339,74	34.367.353,88	23,94%
1991	635.843.363,52	194.072.732,52	30,52%
1992	6.792.375.976,01	3.097.278.008,34	45,60%
1993	145.767.732.216,11	92.686.837.805,32	63,59%
1994	1.584.255.267,55	861.148.847,68	54,36%
1995	2.652.873.448	1.241.715.023,30	46,81%
1996	3.049.059.569	1.256.310.768,49	41,20%
1997	3.035.384.192	1.734.084.047,93	57,13%
1998	3.240.166.669	1.779.862.024,85	54,93%
1999	3.567.433.033	750.455.252,15	21,04%
2000	4.313.984.081	840.817.708,45	19,49%

Fonte: Kops, 2004, p. 143, 148, 164 e 182

1 - Entre 1950-1959, valores em Cruzeiros (Cr$) - padrão monetário vigente à época
2 - Entre 1960-1979 todas as unidades de moeda foram convertidas em cruzeiros novos, excluídos os centavos visando facilitar a interpretação
3 - Na receita de impostos dos exercícios de 1967 a 1969, esta excluída a parcela pertencente aos municípios
4 - Entre 1980-1989, todas as unidades de moeda foram convertidas em Cruzados Novos visando facilitar a interpretação
5 - Entre 1990-1993, os valores encontram-se em Cruzeiros Reais
6 - A partir de 1994 os valores encontram-se em Reais

Anexo E – Gráfico - Evolução do Serviço da Dívida 1965-2000, Kops, 2004



Fonte: Elaboração própria (2012)

Anexo F – Tabela - Evolução da dívida e dos investimentos - 1970-2010
Preços correntes e preços deflacionados pelo IGP-DI/FGV

ANO	Saldo Devedor Preços Correntes	Saldo Devedor Preços Dez/2010	ÍNDICE 2010=100	Receita Liquida Real (RLR)	Receita Líquida Corrente (RCL)	Relação Dívida/RLR	Relação Dívida/RCL	% Investimento
1970	358.697.069	1.476.726.864	3,64					27,6%
1971	442.878.759	1.526.164.629	3,76					21,1%
1972	647.806.835	1.929.068.872	4,75					30,4%
1973	1.132.985.177	3.373.855.165	8,31					31,2%
1974	1.686.667.082	4.346.947.994	10,70					34,0%
1975	2.842.517.928	5.444.867.832	13,41					33,7%
1976	4.937.441.107	7.311.615.442	18,00					35,5%
1977	6.907.014.074	5.039.192.842	12,41					23,6%
1978	11.415.322.232	5.914.639.208	14,56					24,6%
1979	22.361.221.542	6.536.707.519	16,09					26,0%
1980	37.562.217.806	5.222.766.701	12,86					22,5%
1981	104.245.607.112	7.425.676.170	18,28					30,1%
1982	296.937.733.553	10.590.598.751	26,07					30,9%
1983	854.732.235.665	9.802.489.022	24,13					24,3%
1984	3.082.016.241.590	10.915.623.721	26,87					22,8%
1985	11.728.937.501.180	12.396.242.605	30,52					17,5%
1986	22.959.999.622	14.703.916.068	36,20					14,1%
1987	123.560.490.505	15.340.168.401	37,77					18,6%
1988	1.246.946.664.762	13.608.947.079	33,51					14,2%
1989	26.279.041.914	15.232.111.381	37,50					22,2%
1990	400.511.548.518	14.723.602.093	36,25					26,6%
1991	2.273.330.572.979	14.403.374.259	35,46	898.417.439.000		2,53	-	11,8%
1992	34.354.617.243.116	17.304.661.261	42,60	12.224.675.655.000		2,81	-	15,3%
1993	982.457.904.418	17.622.513.586	43,39	262.818.963.000		3,74	-	11,3%
1994	4.399.436.418	18.176.835.707	44,75	2.266.192.000		1,94	-	13,7%
1995	7.164.658.575	25.790.083.840	63,50	2.840.926.313		2,52	-	10,4%
1996	8.982.720.907	29.573.172.150	72,81	3.905.282.330	4.343.063.180	2,30	2,07	10,6%
1997	11.013.370.337	33.734.851.437	83,06	4.456.254.293	4.600.905.515	2,47	2,39	19,7%
1998	13.416.084.266	40.406.259.536	99,48	4.828.783.755	5.843.648.125	2,78	2,30	26,0%
1999	15.511.527.184	38.937.711.734	95,86	5.298.274.296	6.278.009.988	2,93	2,47	8,0%
2000	17.340.342.070	39.641.057.190	97,60	5.031.577.678	6.657.849.571	3,45	2,60	9,6%
2001	19.834.966.030	41.073.515.935	101,12	5.766.195.239	7.714.865.022	3,44	2,57	8,0%
2002	24.601.733.032	40.300.683.704	99,22	6.500.152.739	8.414.927.481	3,78	2,92	4,6%
2003	26.465.228.053	40.263.899.513	99,13	7.592.145.175	9.660.540.465	3,49	2,74	7,5%
2004	28.904.055.305	39.215.252.229	96,55	8.303.873.469	10.736.731.904	3,48	2,69	5,9%
2005	30.216.936.929	40.500.568.839	99,71	8.985.857.309	12.349.352.039	3,36	2,45	4,9%
2006	31.782.464.072	41.042.106.494	101,05	10.230.131.159	13.312.366.815	3,11	2,39	4,9%
2007	33.755.752.501	40.401.668.258	99,47	10.985.245.083	13.991.366.037	3,07	2,41	2,7%
2008	38.126.858.691	41.828.565.060	102,98	12.191.363.306	16.657.758.044	3,13	2,29	3,7%
2009	36.963.182.153	41.140.022.571	101,29	13.728.122.301	17.387.287.460	2,69	2,13	3,6%
2010	40.635.343.410	40.635.343.410	100,00	14.595.630.538	20.297.846.621	2,78	2,00	8,8%

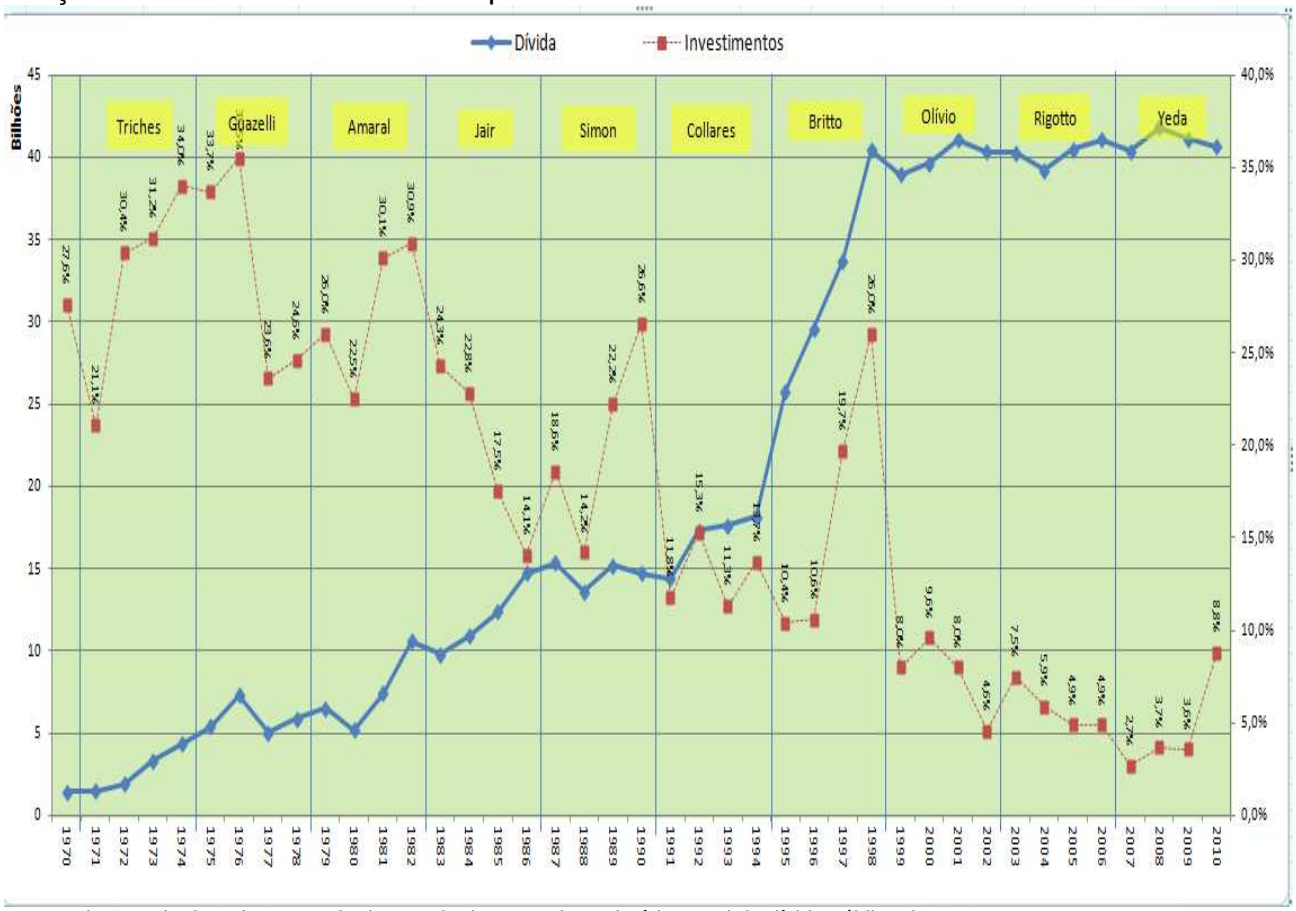
NOTAS :

1) Os dados desta tabela não contemplam a Administração Indireta
2) Padrões monetários: de 1970 a 1985 em Cr$ (Cruzeiro), de 1986 a 1988 em Cz$ (Cruzado), 1989 em NCz$ (Cruzado Novo), de 1990 a 1992 em Cr$ (Cruzeiro), 1993 em CR$ (Cruzeiro Real), de 1994 em diante em R$ (Real).

3) Saldos posicionados em 31 de dezembro.

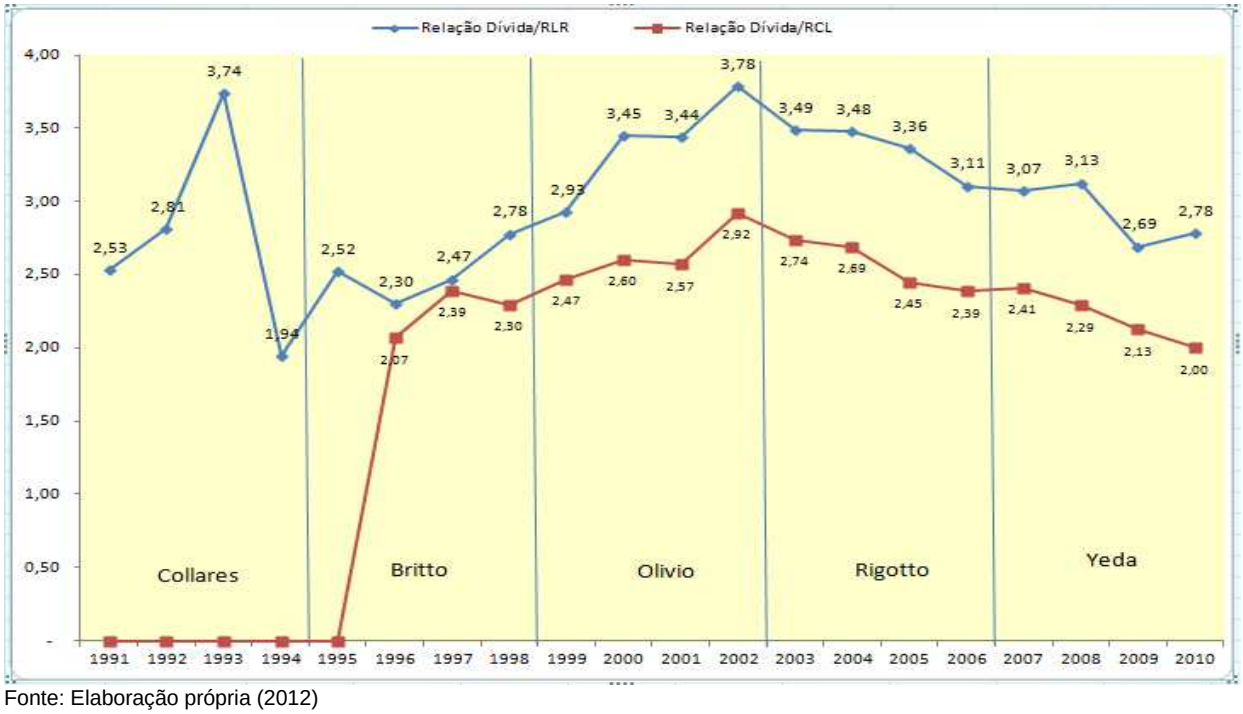
FONTE: Rio Grande do Sul, Secretaria da Fazenda.

Anexo G – Gráfico - Evolução da dívida e dos investimentos – 1970-2010
Preços correntes e deflacionados pelo IGP-DI/FGV



Fonte: Rio Grande do Sul: Secretaria de Estado da Fazenda, Relatório anual da dívida pública de 2010.

Anexo H – Gráfico - Relação dívida/RLR e dívida/RCL – 1991-2010



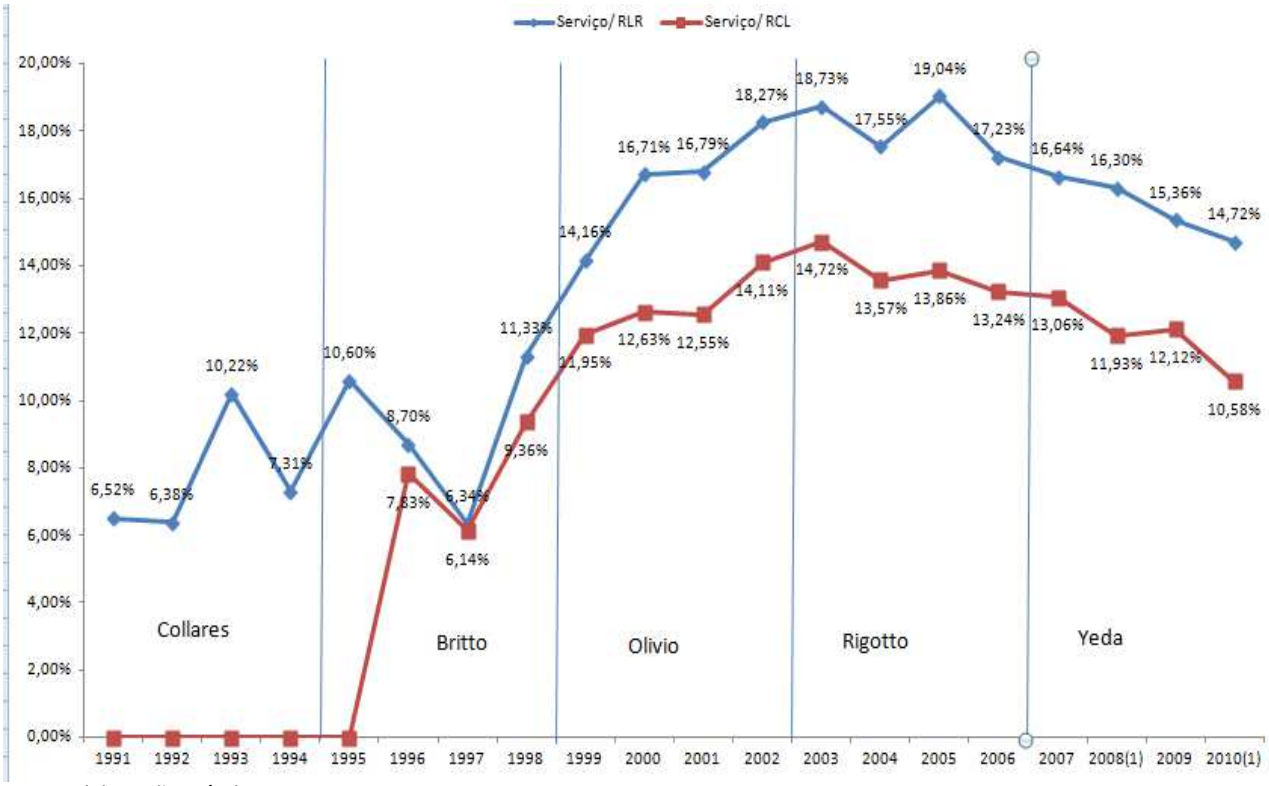
Fonte: Elaboração própria (2012)

Anexo I – Tabela - Serviço da Dívida 1991-2010

Anos	Serviço da Dívida Fundada		Serviço da Dívida Flutuante	Serviço Total	Receita Liquida Real (RLR)	Receita Líquida Corrente (RCL)	Serviço/ RLR	Serviço/ RCL
	Juros	Amortizações						
1991	32.499.205.38	3.445.782.258	22.590.460.243	58.535.447.889	898.417.439.000		6,52%	
1992	475.015.203.7	195.922.254.298	109.005.601.976	779.943.060.04	12.224.675.655.000		6,38%	
1993	9.891.436.051	5.504.417.845	11.459.908.683	26.855.762.579	262.818.963.000		10,22%	
1994	64.022.963	46.433.923	55.258.584	165.715.470	2.266.192.000		7,31%	
1995	79.527.964	150.716.294	70.850.294	301.094.552	2.840.926.313		10,60%	
1996	130.539.159	149.192.341	60.221.421	339.952.921	3.905.282.330	4.343.063.180	8,70%	7,83%
1997	104.161.394	146.284.136	31.909.239	282.354.769	4.456.254.293	4.600.905.515	6,34%	6,14%
1998	115.941.868	422.612.226	8.460.718	547.014.812	4.828.783.755	5.843.648.125	11,33%	9,36%
1999	189.961.786	560.493.467	-	750.455.253	5.298.274.296	6.278.009.988	14,16%	11,95%
2000	227.677.308	613.140.400	-	840.817.708	5.031.577.678	6.657.849.571	16,71%	12,63%
2001	244.235.962	723.825.731	-	968.061.693	5.766.195.239	7.714.865.022	16,79%	12,55%
2002	268.140.218	919.566.304	-	1.187.706.522	6.500.152.739	8.414.927.481	18,27%	14,11%
2003	269.686.510	1.152.159.354	-	1.421.845.864	7.592.145.175	9.660.540.465	18,73%	14,72%
2004	280.501.464	1.176.562.235	-	1.457.063.699	8.303.873.469	10.736.731.904	17,55%	13,57%
2005	293.760.437	1.417.309.579	-	1.711.070.016	8.985.857.309	12.349.352.039	19,04%	13,86%
2006	285.270.435	1.477.520.863	-	1.762.791.298	10.230.131.159	13.312.366.815	17,23%	13,24%
2007	269.616.966	1.558.292.713	-	1.827.909.679	10.985.245.083	13.991.366.037	16,64%	13,06%
2008	265.944.610	2.913.684.664	-	3.179.629.274	12.191.363.306	16.657.758.044	26,08%	19,09%
2008(1)	265.944.610	1.721.674.818	-	1.987.619.428	12.191.363.306	16.657.758.044	16,30%	11,93%
2009	202.748.757	1.905.338.597	-	2.108.087.354	13.728.122.301	17.387.287.460	15,36%	12,12%
2010	164.111.784	2.770.528.899	-	2.934.640.683	14.595.630.538	20.297.846.621	20,11%	14,46%
2010(1)	164.111.784	1.983.703.899	-	2.147.815.683	14.595.630.538	20.297.846.621	14,72%	10,58%

Nota: 1) Excluído os valores das operações com recursos do Banco Mundial
Fonte: Rio Grande do Sul: Secretaria de Estado da Fazenda, Relatório anual da dívida pública de 2010

Anexo J – Gráfico - Serviço da Dívida 1991-2010



Fonte: Elaboração própria

Anexo L – Tabela - Evolução ICMS nominal e corrigido – 1995-2012

Período	Valor Nominal	Variação	Corrigido - IGP-DI	Variação
1995	R$ 3.509.484.000,00	-	R$ 13.560.377.644,32	-
1996	R$ 4.015.924.000,00	14,43%	R$ 14.277.514.113,72	5,29%
1997	R$ 4.006.691.290,51	-0,23%	R$ 13.296.949.503,06	-6,87%
1998	R$ 4.232.062.915,77	5,62%	R$ 13.515.541.384,34	1,64%
1999	R$ 4.659.512.300,97	10,10%	R$ 13.357.024.624,32	-1,17%
2000	R$ 5.646.777.954,53	21,19%	R$ 14.225.295.099,97	6,50%
2001	R$ 6.706.353.428,86	18,76%	R$ 15.316.790.794,70	7,67%
2002	R$ 7.441.505.283,59	10,96%	R$ 14.930.434.345,83	-2,52%
2003	R$ 8.988.842.933,76	20,79%	R$ 14.727.467.488,57	-1,36%
2004	R$ 9.637.938.266,76	7,22%	R$ 14.414.174.940,33	-2,13%
2005	R$ 11.382.937.672,22	18,11%	R$ 16.098.282.947,09	11,68%
2006	R$ 11.813.299.090,75	3,78%	R$ 16.417.954.931,25	1,99%
2007	R$ 12.257.685.273,92	3,76%	R$ 16.200.689.170,16	-1,32%
2008	R$ 14.825.153.674,59	20,95%	R$ 17.627.404.340,72	8,81%
2009	R$ 15.086.670.971,77	1,76%	R$ 17.627.811.443,10	0,00%
2010	R$ 17.893.312.783,17	18,60%	R$ 19.790.424.991,85	12,27%
2011	R$ 19.502.930.375,53	9,00%	R$ 19.878.469.556,61	0,44%
2012(1)	R$ 20.479.366.360,00	5,01%	R$ 20.479.366.360,00	3,02%

Fonte: Rio Grande do Sul, Secretaria da Fazenda
* Orçado

Anexo M – Gráfico - Evolução do ICMS nominal e corrigido – 1995-2012

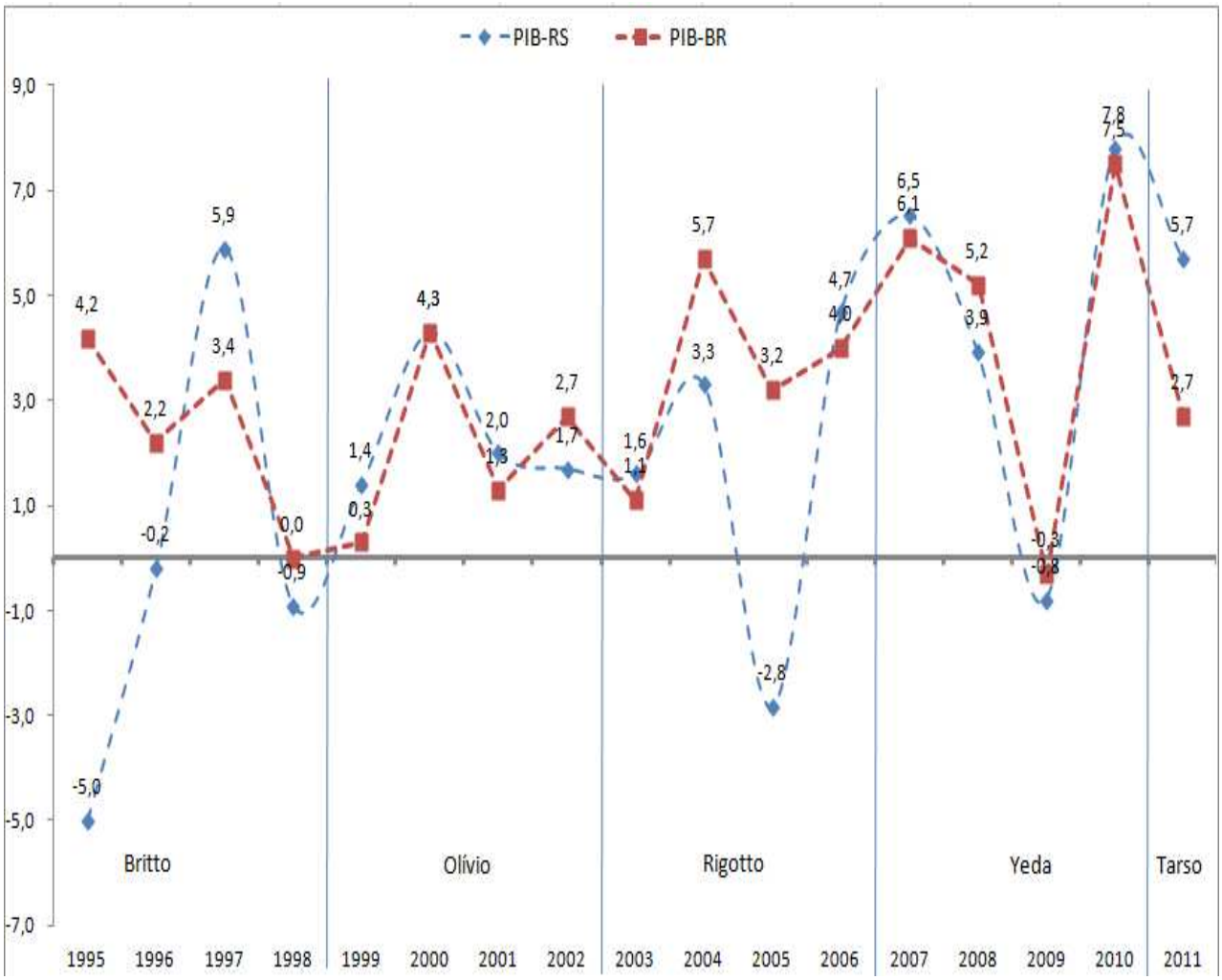
Fonte: Elaboração Própria (2012)

Anexo N – Tabela - Variação do PIB-RS e do PIB-BR – 1995-2011

ANOS	PIB-RS	Média	PIB-BR	Média
1995	-5,0		4,2	
1996	-0,2	-0,1	2,2	2,5
1997	5,9		3,4	
1998	-0,9		0,0	
1999	1,4		0,3	
2000	4,3	2,4	4,3	2,2
2001	2,0		1,3	
2002	1,7		2,7	
2003	1,6		1,1	
2004	3,3	1,7	5,7	3,5
2005	-2,8		3,2	
2006	4,7		4,0	
2007	6,5		6,1	
2008	3,9	4,4	5,2	4,6
2009	-0,8		-0,3	
2010	7,8		7,5	
2011	5,7		2,7	
Média 95-10		2,3		3,2

FONTE: FEE/IBGE

Anexo O – Gráfico – Variação do PIB-RS e do PIB-BR – 1995-2011



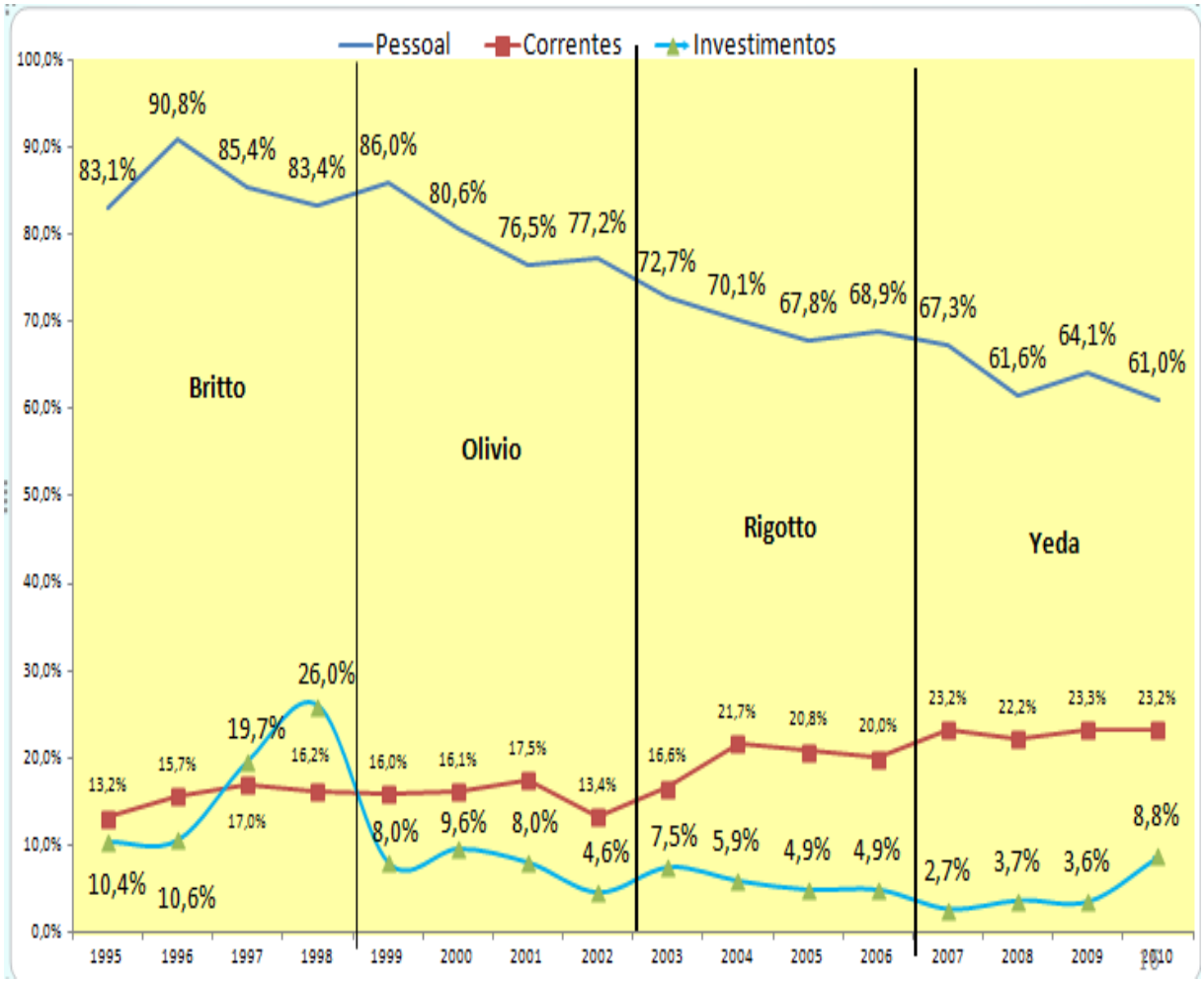
Fonte: Elaboração própria

Anexo P – Tabela Gastos com pessoal, correntes e investimentos – 1995-2010

Ano	Pessoal	Média	Corrente	Média	Investimentos	Média
1995	83,1%		13,2%		10,4%	
1996	90,8%	85,7%	15,7%	15,5%	10,6%	16,7%
1997	85,4%		17,0%		19,7%	
1998	83,4%		16,2%		26,0%	
1999	86,0%		16,0%		8,0%	
2000	80,6%	80,1%	16,1%	15,8%	9,6%	7,6%
2001	76,5%		17,5%		8,0%	
2002	77,2%		13,4%		4,6%	
2003	72,7%		16,6%		7,5%	
2004	70,1%	69,9%	21,7%	19,8%	5,9%	5,8%
2005	67,8%		20,8%		4,9%	
2006	68,9%		20,0%		4,9%	
2007	67,3%		23,2%		2,7%	
2008	61,6%	63,5%	22,2%	23,0%	3,7%	4,7%
2009	64,1%		23,3%		3,6%	
2010	61,0%		23,2%		8,8%	
Média 1995-2010	70,4%		17,4%		8,2%	

Fonte: Santos (2007) e Santos (2011)

Anexo Q – Gráfico - Gastos com pessoal, correntes e investimentos – 1995-2010



Fonte: Elaboração própria (2012)

Anexo R – Déficit Previdenciário – Segundo a Secretaria da Fazenda do Estado

DESCRIÇÃO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
I - Receitas previdenciárias (1+2+3+4+5)	**333.322**	**503.042**	**500.866**	**554.518**	**1.048.559**	**1.190.926**	**5.919.948**
1. Receita de contribuições	331.027	422.619	460.840	525.741	587.511	593.217	637.539
Pessoal Civil	288.263	369.773	434.088	476.215	539.950	550.758	592.372
Contribuição de Servidor Ativo Civil	191.854	249.001	316.053	319.237	387.619	394.057	422.466
Contribuição de Servidor Inativo Civil	96.409	106.955	84.886	115.299	108.856	111.759	120.341
Contribuição de Pensionista Civil	0	13.817	33.149	41.679	43.475	44.942	49.566
Pessoal Militar	42.764	52.846	26.752	49.526	47.561	42.459	45.167
Contribuição de Militar Ativo	26.016	33.462	16.009	31.879	31.258	29.480	39.544
Contribuição de Militar Inativo	16.748	19.347	10.650	17.570	15.054	12.949	5.590
Contribuição de Pensionista Militar	0	37	93	77	1.249	30	33
2.Outras contribuições previdenciárias	2.295	2.399	940	2.530	2.611	0	16.570
3.Compensação previdenciária entre RGPS E RPPS	0	78.024	36.491	26.005	26.049	26.792	28.427
4. Outras correntes			2.595	242	1.191	5.086	2.198
5 - Operações Intraorçamentárias	0	0	0	0	431.197	565.831	5.235.213
Contribuição previdenciária patronal Executivo e Autárquias (22%) (1)							811.942
Cobertura do déficit atuarial aposentadoria (2)							3.076.890
Cobertura do déficit atuarial pensões					431.197	565.831	722.588
Cobertura de déficit atuarial demais poderes e Ministério Público							623.793
II - Total da despesa previdenciária (6 + 7)	**3.549.660**	**3.760.549**	**4.241.197**	**4.549.920**	**5.127.307**	**5.530.971**	**6.058.770**
6. Administração	18.764	18.941	195.294	6.663	131.606	166.043	226.503
Despesas Correntes	18.732	18.602	195.294	6.663	131.606	166.043	226.503
Despesas de Capital	32	339	0	0	0	0	0
7. Previdência Social	3.530.896	3.741.608	4.045.903	4.543.257	4.995.701	5.364.929	5.831.220
Pessoal Civil	3.022.613	3.175.942	3.410.078	3.785.955	4.122.049	4.392.554	4.724.235
Aposentadorias	2.428.892	2.498.785	2.671.596	2.974.334	3.259.014	3.500.305	3.768.714
Pensões	563.991	641.340	738.482	811.621	863.035	892.250	955.220
Outros Benefícios Previdenciários	29.730	35.837	0	0	0	0	301
Pessoal Militar	508.283	565.666	635.825	757.302	873.652	972.374	1.106.985
Reformas	344.557	397.502	450.987	523.036	616.026	695.427	807.151
Pensões	154.705	157.373	184.838	234.266	257.626	276.947	299.776
Outros Benefícios Previdenciários	9.021	10.791	0	0	0	0	58
IV- Resultado previdenciário (I - II)	**-3.216.338**	**-3.257.507**	**-3.740.331**	**-3.995.402**	**-4.078.748**	**-4.340.045**	**-138.822**
V- Resultado previdenciário sem Receitas Intraorçamentárias do RPPS (IV -II.5)	**-3.216.338**	**-3.257.507**	**-3.740.331**	**-3.995.402**	**-4.509.945**	**-4.905.876**	**-5.374.035**
Relação contribuição servidor / gasto previdenciário	**9,33%**	**11,24%**	**10,87%**	**11,55%**	**11,46%**	**10,73%**	**10,52%**

FONTE: Contadoria e Auditoria Geral do Estado, Secretaria da Fazenda.

1 - Corresponde ao dobro da contribuição patronal relativa aos servidores do executivo e autarquias.

2 - Diferença entre a folha dos Inativos do executivo e autarquias e as contribuições.

Anexo S – Tabela – Total de vinculo de servidores ativos, inativos e pensionistas – 1991-2011

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ADM DIRETA	Ativos	166.587	169.329	176.040	178.514	172.115	165.716	160.781	159.580	156.453	165.180	168.831	174.248	175.791	177.046	173.958	173.389	166.560	161.843	163.521	162.844	162.120
	Inativos	68.769	69.955	75.831	81.405	85.722	89.721	94.663	99.557	106.263	108.417	109.327	110.968	114.314	116.137	117.280	118.860	121.609	125.627	130.330	132.734	136.887
	Pensionistas	2.806	2.602	2.755	2.537	2.500	2.446	2.293	2.038	1.995	1.927	1.914	1.812	1.740	1.656	1.663	1.512	1.377	1.301	1.273	1.274	501
	Total	238.162	241.886	254.626	262.456	260.337	257.883	257.737	261.175	264.711	275.524	280.072	287.028	291.845	294.839	292.901	293.761	289.546	288.771	295.124	296.852	299.508
Fundações	Ativos	5.017	5.131	5.389	5.728	5.310	4.577	4.614	4.845	4.913	4.943	5.065	5.177	5.322	5.415	5.324	5.585	5.169	5.082	5082	4950	5122
	Inativos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3
	Total	5.017	5.131	5.389	5.728	5.310	4.577	4.614	4.845	4.913	4.943	5.065	5.177	5.322	5.415	5.324	5.585	5.169	5.082	5.082	4.953	5.125
Autarquias	Ativos	12.950	12.618	12.187	11.841	11.067	8.068	7.273	6.511	4.404	4.305	4.227	4.337	4.042	3.888	3.786	3.785	3.538	3.363	3678	3649	3602
	Inativos	7.636	7.620	7.404	7.545	7.782	8.191	8.586	9.005	6.502	6.277	6.226	6.107	5.904	5.768	5.574	5.393	5.219	5.204	5053	5083	5114
	Pensionistas	45.478	47.258	49.169	50.837	52.015	53.654	55.236	55.753	55.537	53.992	52.644	48.948	48.689	48.995	49.168	49.531	49.048	48.804	48307	47604	47557
	Total	66.064	67.496	68.760	70.223	70.864	69.913	71.095	71.269	66.443	64.574	63.097	59.392	58.635	58.651	58.528	58.709	57.805	57.371	57.038	56.336	56.273
TOTAL GERAL		309.243	314.513	328.775	338.407	336.511	332.373	333.446	337.289	336.067	345.041	348.234	351.597	355.802	358.905	356.753	358.055	352.520	351.224	357.244	358.141	360.906

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
TOTAL DE VINCULOS	ATIVOS	184.554	187.078	193.616	196.083	188.492	178.361	172.668	170.936	165.770	174.428	178.123	183.762	185.155	186.349	183.068	182.759	175.267	170.288	172.281	171.443	170.844
	INATIVOS	76.405	77.575	83.235	88.950	93.504	97.912	103.249	108.562	112.765	114.694	115.553	117.075	120.218	121.905	122.854	124.253	126.828	130.831	135.383	137.820	142.004
	Pensionistas	48.284	49.860	51.924	53.374	54.515	56.100	57.529	57.791	57.532	55.919	54.558	50.760	50.429	50.651	50.831	51.043	50.425	50.105	49.580	48.878	48.058
	TOTAL	309.243	314.513	328.775	338.407	336.511	332.373	333.446	337.289	336.067	345.041	348.234	351.597	355.802	358.905	356.753	358.055	352.520	351.224	357.244	358.141	360.906

Fonte: Boletins de pessoal, Secretaria da Fazenda

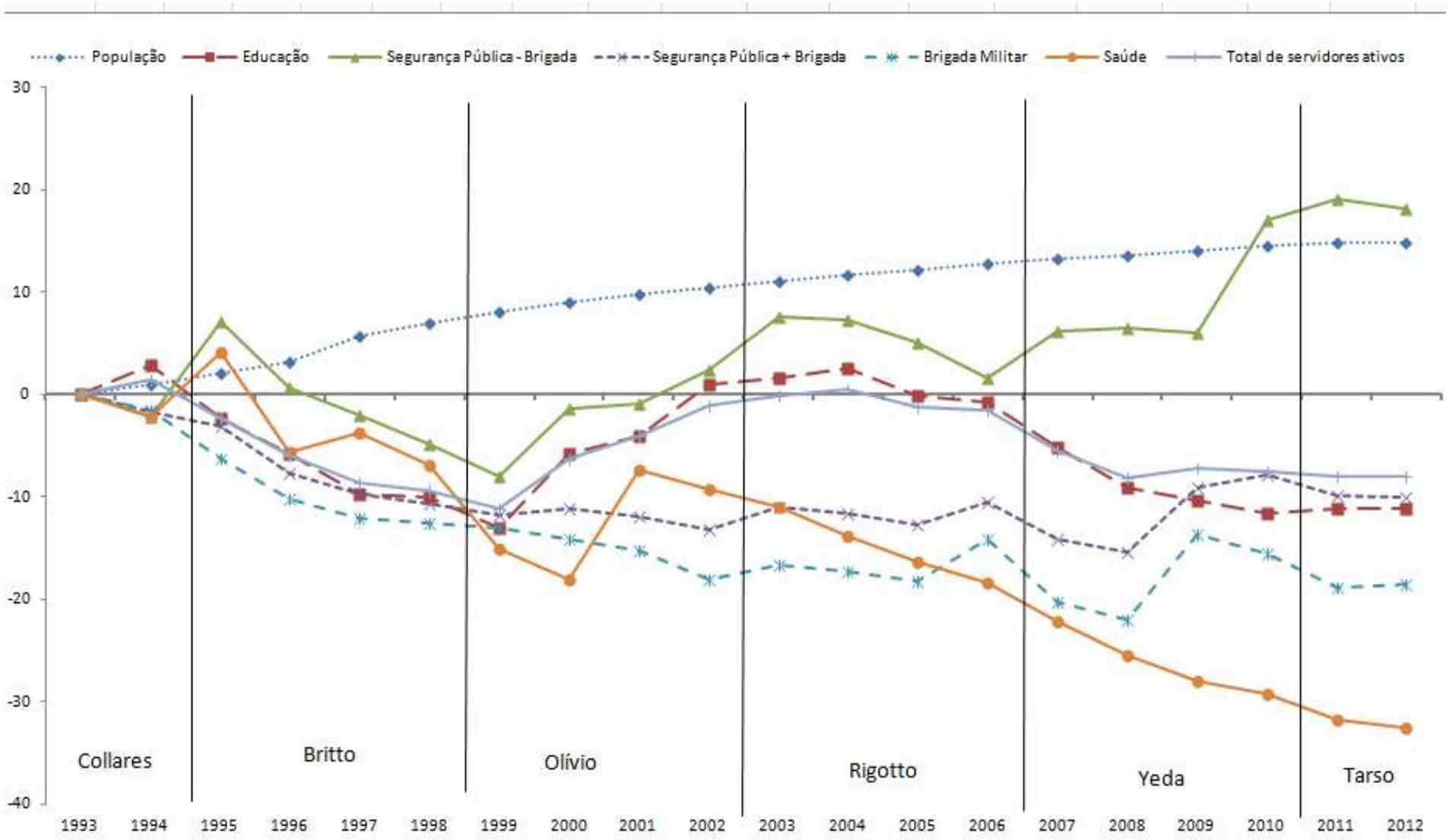
Anexo T – Tabela - Evolução da população e do vinculo de servidores do Estado – 1993-2012

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Variação
População	9.338.914	9.439.415	9.540.715	9.634.688	9.879.813	9.987.770	10.089.899	10.187.798	10.260.330	10.316.752	10.371.315	10.425.735	10.479.714	10.530.809	10.575.263	10.613.565	10.652.327	10.693.929	10.733.030	10.733.030	14,93
Educação	110.372	113.499	107.749	104.001	99.680	99.371	95.941	104.047	105.940	111.484	112.213	113.276	110.266	109.497	104.643	100.377	98.987	97.644	98.085	98.184	-11,04
Segurança- Brigada	9.496	9.290	10.177	9.556	9.314	9.043	8.742	9.374	9.415	9.728	10.213	10.184	9.982	9.652	10.085	10.110	10.072	11.122	11.314	11.215	18,10
Segurança + Brigada	40.467	39.774	39.216	37.365	36.561	36.142	35.687	35.994	35.653	35.125	36.052	35.797	35.303	36.242	34.787	34.251	36.820	37.306	36.471	36.444	-9,94
Brigada Militar	30.971	30.484	29.039	27.809	27.247	27.099	26.945	26.620	26.238	25.397	25.839	25.613	25.321	26.590	24.702	24.141	26.748	26.184	25.157	25.229	-18,54
Saúde	7.046	6.896	7.340	6.649	6.782	6.563	5.984	5.780	6.528	6.394	6.277	6.072	5.895	5.755	5.489	5.259	5.074	4.982	4.806	4.750	-32,59
Total servidores	176.040	178.514	172.115	165.716	160.781	159.580	156.453	165.180	168.831	174.248	175.791	177.046	173.958	173.389	166.560	161.843	163.521	162.844	162.120	162.045	-7,95

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
População	0	1,08	2,16	3,17	5,79	6,95	8,04	9,09	9,87	10,47	11,05	11,64	12,22	12,76	13,24	13,65	14,06	14,51	14,93	14,93
Educação	0	2,83	-2,38	-5,77	-9,69	-9,97	-13,07	-5,73	-4,02	1,01	1,67	2,63	-0,10	-0,79	-5,19	-9,06	-10,32	-11,53	-11,13	-11,04
Segurança - Brigada	0	-2,17	7,17	0,63	-1,92	-4,77	-7,94	-1,28	-0,85	2,44	7,55	7,25	5,12	1,64	6,20	6,47	6,07	17,12	19,14	18,10
Segurança + Brigada	0	-1,71	-3,09	-7,67	-9,65	-10,69	-11,81	-11,05	-11,90	-13,20	-10,91	-11,54	-12,76	-10,44	-14,04	-15,36	-9,01	-7,81	-9,87	-9,94
Brigada Militar	0	-1,57	-6,24	-10,21	-12,02	-12,50	-13,00	-14,05	-15,28	-18,00	-16,57	-17,30	-18,24	-14,15	-20,24	-22,05	-13,64	-15,46	-18,77	-18,54
Saúde	0	-2,13	4,17	-5,63	-3,75	-6,85	-15,07	-17,97	-7,35	-9,25	-10,91	-13,82	-16,34	-18,32	-22,10	-25,36	-27,99	-29,29	-31,79	-32,59
Total de servidores	0	1,41	-2,23	-5,86	-8,67	-9,35	-11,13	-6,17	-4,10	-1,02	-0,14	0,57	-1,18	-1,51	-5,39	-8,06	-7,11	-7,50	-7,91	-7,95

Fonte: Boletins de pessoal – Secretaria da Fazenda

Anexo U – Gráfico - Evolução da população e do vínculo de servidores do Estado – 1993-2012



Fonte: Boletins de pessoal, Secretaria da Fazenda

Anexo V – Tabela - Valor da receita total, da despesa total e do resultado Orçamentário do RS — 1995-2010 R$ milhões

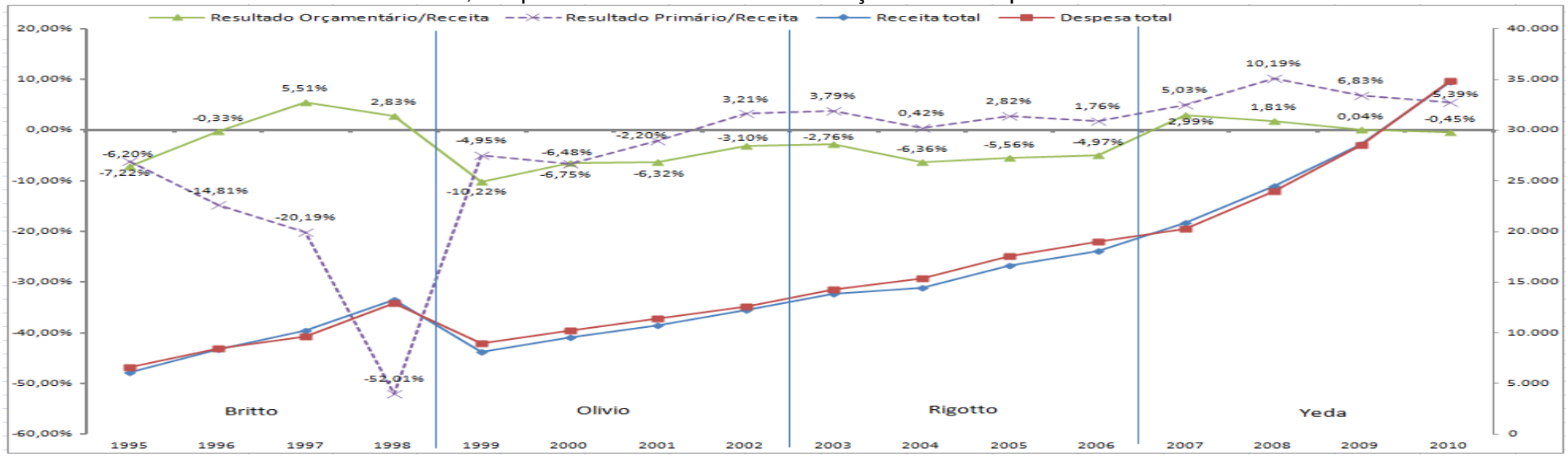
DISCRIMINAÇÃO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Receita total	6.113	8.407	10.215	13.258	8.087	9.585	10.717	12.240	13.845	14.471	16.650	18.102	20.839	24.443	28.565	34.724
Despesa total	6.555	8.435	9.653	12.883	8.913	10.206	11.394	12.620	14.227	15.391	17.575	19.001	20.216	24.000	28.555	34.880
Resultado nominal	-441	-28	563	375	-827	-621	-677	-380	-382	-920	-925	-900	623	443	10	- 156
Resultado Orçamentário/Receita	-7,22%	-0,33%	5,51%	2,83%	-10,22%	-6,48%	-6,32%	-3,10%	-2,76%	-6,36%	-5,56%	-4,97%	2,99%	1,81%	0,04%	-0,45%

Valor da receita, da despesa e do resultado primário do RS — 1995-2008 (R$ milhão)

DISCRIMINAÇÃO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Receita (1)	4.990	6.248	6.582	7.294	7.769	8.762	10.196	11.779	13.309	13.991	16.321	17.535	19.360	23.179	28.382	33.745
Despesa (2)	5.300	7.173	7.910	11.087	8.154	9.353	10.421	11.401	12.804	13.932	15.861	17.226	18.386	20.817	26.443	31.925
Resultado primário	-309	-925	-1.329	-3.793	-385	-591	-224	378	505	59	460	309	974	2.361	1.939	1.820
Resultado Primário/Receita	-6,20%	-14,81%	-20,19%	-52,01%	-4,95%	-6,75%	-2,20%	3,21%	3,79%	0,42%	2,82%	1,76%	5,03%	10,19%	6,83%	5,39%
PIB-RS (R$ bilhões)	49.879	58.807	64.991	67.673	74.016	81.815	92.310	105.487	124.551	37.831	144.218	156.827	176.615	199.494	215.864	244.015
Resultado Orçamentário/PIB	-0,88%	-0,05%	0,87%	0,55%	-1,12%	-0,76%	-0,73%	-0,36%	-0,31%	-0,67%	-0,64%	-0,57%	0,35%	0,22%	0,0046%	-0,064%
Resultado Primário/PIB	-0,62%	-1,57%	-2,04%	-5,61%	-0,52%	-0,72%	-0,24%	0,36%	0,41%	0,04%	0,32%	0,20%	0,55%	1,18%	0,8983%	0,746%

FONTE: Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional
(1) Receita = receita total - receita financeira - operações de crédito - alienação de bens
(2) Despesa = despesa total - juros e amortizações

Anexo X – Gráfico - Valor da receita total, despesa total e dos resultados orçamentário e primário – 1995-2010



Fonte: Elaboração própria (2012)