

**A CRISE DA DÍVIDA PÚBLICA DO RS:  
FUNDAMENTOS, EVOLUÇÃO E PERSPECTIVAS  
1970-98**

**DARCY FRANCISCO CARVALHO DOS SANTOS  
ROBERTO BALAU CALAZANS**

**CALAZANS**, Roberto B; **SANTOS**, Darcy F.C. dos. (1999). **A Crise da Dívida Pública do RS: Fundamentos, Evolução e Perspectivas - 1970-98**. Porto Alegre, Comissão de Finanças e Planejamento, Assembleia Legislativa do RS. Novembro/99

**CALAZANS**, Roberto B; **SANTOS**, Darcy F.C. dos. (2001). **A Crise da Dívida Pública do RS: Fundamentos, Evolução e Perspectivas - 1970-98. Finanças Públicas: V Prêmio Tesouro Nacional**. Brasília, Secretaria do Tesouro Nacional. 2 Lugar Prêmio STN.

**NOVEMBRO  
1999**

## **OS AUTORES:**

**DARCY FRANCISCO CARVALHO DOS SANTOS** é Bacharel em Ciências Contábeis e em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com Curso de Especialização em Integração Econômica e Comércio Internacional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Foi Auditor Público Externo do Tribunal de Contas do Estado e Auditor de Finanças Públicas da Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul, lotado no Gabinete de Orçamento e Finanças, tendo ingressado em ambos os cargos por concurso público. Desempenhou as funções de Coordenador e Assessor Superior no Tribunal de Contas, e, no Executivo, as de Coordenador de Orçamento e Finanças e Diretor Administrativo-Financeiro (na Secretaria da Educação) e as de Assessor de Planejamento e Diretor-Geral na Secretaria da Justiça. Trabalhou também, como técnico, na área de Orçamento e Finanças na Coordenadoria da Bancada do Partido Socialista Brasileiro (PSB), na Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Realizou diversos trabalhos na área de Orçamento e Finanças Públicas, tendo sido co-autor do livro **NOÇÕES BÁSICAS DE ORÇAMENTO E FINANÇAS PARA MUNICÍPIOS**.

**ROBERTO BALAU CALAZANS** é Bacharel em Ciências Econômicas pelo Centro de Ciências Econômicas da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos) e Mestre em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Foi professor dos departamentos de Economia da Universidade de Caxias do Sul (UCS), da Unisinos e da Universidade Luterana do Brasil (ULBRA). Foi Coordenador e Chefe do Departamento de Economia da Unisinos. Na área acadêmica, é autor de diversos artigos em revistas especializadas de economia e também em jornais e informativos. Trabalhou como Técnico do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE) no Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul (CPERS). Atualmente, é concursado no cargo de Agente Fiscal do Tesouro do Estado, na Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul, desde 1993. Desempenhou funções no ex-Gabinete de Orçamento e Finanças (GOF), no Grupo de Assessoramento Especial do Gabinete do

Governador (GAE) e na Assessoria Econômica do Gabinete do Secretário da Fazenda.

## SUMÁRIO

<b>1. ASPECTOS CONCEITUAIS E METODOLÓGICOS.....</b>	<b>5</b>
1.1 - CONCEITOS .....	5
1.2 - DEFLACIONAMENTO E CÁLCULO DAS VARIAÇÕES PASSIVAS.....	7
1.3 - SERVIÇOS DA DÍVIDA EMPENHADOS E NÃO PAGOS .....	8
1.4 - O MERCADO DE TÍTULOS ESTADUAIS .....	8
<b>2 - O PERÍODO 1964-70 .....</b>	<b>12</b>
<b>3 - GOVERNO EUCLIDES TRICHES (1971-74).....</b>	<b>14</b>
<b>4 - GOVERNO SINVAL GUAZELLI (1975-78) .....</b>	<b>17</b>
<b>5- GOVERNO AMARAL DE SOUZA (1979-82).....</b>	<b>20</b>
<b>6- GOVERNO JAIR SOARES (1983-86).....</b>	<b>23</b>
<b>7. GOVERNO PEDRO SIMON (1987-90).....</b>	<b>27</b>
<b>8- GOVERNO ALCEU COLLARES (1991- 94).....</b>	<b>33</b>
<b>9- GOVERNO ANTÔNIO BRITTO (1995-98).....</b>	<b>40</b>
9.1 - NOVOS RECURSOS .....	42
9.2 – O CRESCIMENTO PERVERSO DA DÍVIDA .....	45
9.3 – ACORDO DE RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA .....	46
<b>10- CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>57</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>59</b>

## **A CRISE DA DÍVIDA PÚBLICA DO RS: FUNDAMENTOS, EVOLUÇÃO E PERSPECTIVAS - 1970-98\***

O presente trabalho tem por objetivo a análise da evolução da dívida pública estadual no período 1970-98, suas causas e conseqüências em cada período governamental e, por fim, a renegociação com o Governo Federal, ocorrida em 1998.

O artigo de Moura Neto (1994) faz excelente análise crítica sobre a evolução da dívida da Administração Direta do RS na década de 70 até 1994. Distintamente desse trabalho, o foco do estudo em questão é a periodização do comportamento da dívida pública estadual por governo. Além disso, procura-se aprofundar a análise do importante processo de renegociação global da dívida do RS, ocorrida no Governo Britto.

O trabalho encontra-se assim organizado. Na primeira seção, faz-se apresentação dos conceitos utilizados e dos critérios de deflacionamento das variáveis fluxo (receitas e despesas orçamentárias) e estoque (dívida pública). Além disso, discute-se o mercado de títulos estaduais e a questão do serviço da dívida empenhado e não pago.

A seguir, nas seções subseqüentes, analisa-se a dívida pública nos anos 1964-70 e por períodos de governo (Euclides Triches, Sinval Guazelli, Amaral de Souza, Jair Soares, Pedro Simon, Alceu Collares e Antônio Britto) de 1971 até 1998.

Ao final de cada uma das respectivas seções, encontram-se tabelas, as quais sintetizam os principais indicadores sobre o comportamento da dívida pública e do déficit público no período analisado. O registro da parte legal (leis, resoluções, etc.) e sua análise foram avaliados a partir dos artigos de Moura Neto (1994), Nogueira e Macedo (1995) e Almeida (1996), não sendo o eixo principal de exposição do presente trabalho. Por fim, é feita a conclusão final.

As tabelas constantes no Anexo, em especial as Tabelas 6, 7 e 9, contribuem para a análise das finanças estaduais, pois ajudam a evidenciar e comparar: a) o efeito da política monetária do Governo Federal sobre a dívida pública em cada período; b) a contratação de operações de crédito líquidas em cada governo; e c) a trajetória dos recorrentes déficits públicos e sua relação com a receita líquida real do Estado.

\* Este trabalho foi finalizado em 18.11.99. Os autores agradecem à Professora Maria de Fátima Werlang e a Roselane Vial pela revisão ortográfica do presente trabalho.

# 1. Aspectos conceituais e metodológicos

## 1.1 - Conceitos

O trabalho oriundo da Divisão da Dívida Pública Estadual, da Secretaria da Fazenda do Estado, denominado Dívida Pública Estadual da Administração Direta do RS, subsidiou a fonte primária dos valores nominais sobre a evolução da dívida estadual.<sup>1</sup> No que tange à execução orçamentária, os dados originais foram retirados do Balanço Geral do Estado.

No trabalho citado, considera-se a dívida fluante no sentido restrito, isto é, incluem-se apenas os débitos de tesouraria – empréstimos por antecipação de receita – e excluem-se os restos a pagar, o serviço da dívida a pagar, os depósitos e diversos. Por essa razão, o passivo financeiro é maior do que a dívida fluante (Tabela 1 do Anexo, Colunas **a** e **b**), uma vez que inclui os itens excluídos no conceito restrito.

As operações de crédito contratadas pela Administração Direta são o principal componente das receitas de capital e a sua evolução segue a lógica do endividamento público estadual e das legislações federais relacionadas aos limites e possibilidades de rolagem das dívidas estaduais.

O serviço da dívida compreende os encargos e as amortizações da dívida pública. Quando se considerar dado orçamentário, o serviço da dívida será a soma da amortização da dívida fundada mais os encargos de modo geral. A lei orçamentária exclui as amortizações da dívida fluante (que são extra-orçamentárias), embora inclua seus encargos.<sup>2</sup>

Nesse sentido, convém observar que, nas séries estatísticas oriundas da Divisão da Dívida Pública, o valor do serviço da dívida será a soma de amortização e encargos, inclusive a amortização da dívida fluante. Em vista disso, os valores das operações de crédito e do serviço da dívida constantes nas Tabelas 4, 6 e 7 não coincidem exatamente com os da execução orçamentária da Tabela 9, 10, 11 e 12, todas no Anexo.

As operações de crédito serão consideradas líquidas quando delas for deduzido o montante do serviço da dívida. Quando essa diferença for negativa, houve realização de dívida acima das operações de crédito contraídas, incluindo as rolagens de dívida. A Contadoria e Auditoria Geral do Estado (CAGE) considera, para efeito de dedução, somente aquelas operações de crédito realizadas para rolagem da dívida, o que está correto.

---

<sup>1</sup> O referido trabalho foi gentilmente cedido pelo Deputado Bernardo de Souza, que, com isso, permitiu a publicação de suas informações.

<sup>2</sup> A Lei n.º 4.320/64, no parágrafo único do art. 3º, observa que não se consideram como receitas orçamentárias as operações de crédito por antecipação da receita, as emissões de papel moeda e outras entradas compensatórias no ativo e no passivo financeiros.

Entretanto, adotou-se o critério de considerar o total das operações de crédito, incluindo as rolagens dos títulos. Igualmente, no serviço da dívida, adota-se o mesmo procedimento.

A favor desse critério, pode-se dizer, que, se não tivesse ocorrido ingresso de recursos de terceiros, mais recursos próprios teriam de ser aplicados no pagamento da dívida. Portanto, toda operação de crédito reduz a quantidade de recursos próprios no pagamento da dívida, não importando a que título ela ingresse.

Também para efeito deste trabalho, o conceito de dívida pública é utilizado no sentido restrito. Entende-se a dívida pública como a soma das dívidas fluante e fundada, procurando-se incluir apenas aquelas transações que se originaram de operações de crédito.

Em sentido amplo, a dívida pública, por sua vez, é classificada em passivo permanente (correspondente ao conceito de dívida fundada) e passivo financeiro (correspondente ao conceito de dívida fluante somada aos itens que não foram considerados no sentido restrito).

São utilizados os seguintes conceitos de déficit público estadual: primário, operacional e orçamentário. O **resultado primário** é obtido pela diferença entre as receitas e despesas fiscais. A receita fiscal é obtida descontando-se da receita total as operações de crédito, a receita de alienação de bens, o resgate de debêntures e as receitas financeiras. Por sua vez, as despesas fiscais são obtidas descontando-se das despesas totais as concessões de empréstimos, o serviço da dívida, as despesas de privatizações e o Programa de Estímulo à Redução do Setor Público na Atividade Bancária (Proes).

O **resultado operacional** é igual às receitas totais (exclusive as operações de crédito) menos as despesas totais (exclusive o serviço da dívida). Por último, o **resultado orçamentário** é a diferença entre as receitas e as despesas orçamentárias totais.

A **receita líquida real (RLR)** foi definida como a receita total, deduzidas as transferências constitucionais e legais aos municípios, as operações de crédito, a receita de alienação de bens e a receita de transferência de capital.<sup>3</sup> A receita líquida real foi utilizada como a variável da

---

<sup>3</sup> O conceito de receita líquida real, introduzido pela Resolução do Senado n.º 69, de 14.12.95, e reproduzido pela Lei n.º 9.496, de 11.09.97, é o seguinte: "...receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienações de bens, de transferências voluntárias ou doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e, no caso dos estados, as transferências aos municípios, por participações constitucionais e legais". A Medida Provisória n.º 1.816, de 18.03.99, estabelece que, para os fins previstos na Lei n.º 9.496, para o cálculo da Receita Líquida Real serão excluídas da receita realizada as deduções de que trata a Lei n.º 9.424, de 24.12.96, ou seja, as participações na receita que formam as contribuições para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef). A mesma Medida Provisória diz que o novo cálculo poderá retroagir a março de 1998, devendo eventuais diferenças relativas aos estados ser compensadas no serviço da dívida refinanciada. Convém registrar que, na série histórica da RLR deste trabalho, não estão sendo excluídas a rubrica anulação de restos a pagar e a contribuição do Estado para o Fundef.

receita pública com a qual se estabelece a relação com a dívida, com o déficit público, com as operações de crédito e com o serviço da dívida.

## 1.2 - Deflacionamento e cálculo das variações passivas

Outro aspecto que necessita ser destacado é que as informações recebidas da Secretaria da Fazenda estão em valores correntes e expressas nas unidades monetárias de cada época.

Como se sabe, a dívida pública é uma variável estoque. Essa variável, no Balanço Geral do Estado, reflete a posição no dia 31 de dezembro. Portanto, ao se deflacionar seu valor nominal, deve-se escolher um índice de preço centrado, isto é, posicionado no final do mês de dezembro. Para se centrar no final do mês, faz-se a média geométrica entre os índices de preços do mês (  $IGP_t$  ) e do mês subsequente (  $IGP_{t+1}$  ). Todavia, nesse trabalho, a dívida pública está deflacionada pelo IGP-DI de dezembro do ano respectivo, corrigida aos preços do mês de dezembro de 1998.

Ao se relacionar a dívida pública com outras variáveis, como os valores nominais da receita (operações de crédito e receita líquida real) e do serviço da dívida, que refletem um fluxo de valores contabilizados no decorrer do ano, deve-se utilizar critério coerente de transformação de seus valores nominais em valores constantes, de modo a referenciá-los num mesmo vetor de preços.

Podem-se sugerir algumas regras básicas. No caso de deflacionamento de valores anuais (fluxo), basta dividir o valor anual pelo IGP-DI médio anual correspondente e multiplicar pelo IGP-DI do mês de dezembro (no caso, de 1998). No caso de deflacionamento de valores mensais e posterior comparação com a dívida pública, dividem-se os mesmos pelo IGP-DI do respectivo mês e multiplica-se pelo IGP-DI do mês de dezembro do ano correspondente, para depois proceder à relação com a dívida pública.

Pela adoção dos procedimentos acima expostos, podem-se comparar os valores nominais da receita e da dívida pública a preços constantes, já que estão referenciados ao mesmo vetor de preços, centrado no mês de dezembro.

Cumprindo observar que as variações passivas da dívida, descritas nas Tabelas 5 e 6 do Anexo, são provenientes de encargos (correção monetária, variação cambial e juros) que se somam ao principal, sendo calculadas por diferença, como se demonstra igualdade (1). Quando se trata com valores constantes, calculados com critérios de deflacionamento diferentes, pode ocorrer que essas variações sejam negativas. Isso acontece quando a soma do estoque atual recomposto, ou seja, deduzido das operações de crédito e acrescido do serviço da dívida, é menor que o estoque da dívida anterior. Em termos formais,

$$\Delta VP_t = D_t - OC_t + SD_t - D_{t-1} \quad (1)$$

onde

$\Delta VP_t$  = variação passiva da dívida no ano  $t$ ;

$D_t$  = dívida pública no ano  $t$ ;

$OC_t$  = operações de crédito no ano  $t$ ;

$SD_t$  = serviço da dívida no ano  $t$ .

A igualdade (1) mostra que a dívida pública no ano  $t$  é dada por:

$$D_t = D_{t-1} + \Delta VP_t + OC_t - SD_t \quad (2)$$

### 1.3 - Serviços da dívida empenhados e não pagos

O valor do serviço da dívida, que é dedutível do estoque da dívida, não necessariamente significa pagamento. Nesse caso, integrará o passivo financeiro, bem como os restos a pagar, o serviço da dívida a pagar e os depósitos, que serão pagos em outro exercício que não o de competência. Por isso, para chegar-se ao pagamento efetivo, deve-se conjugar a movimentação do patrimônio financeiro, refletida na situação líquida real financeira (SLRF). Entende-se por situação líquida real financeira a diferença entre o ativo financeiro e o passivo financeiro no balanço patrimonial. Essa é uma variável estoque, e a sua variação, por sua vez, é uma variável fluxo, que corresponde ao resultado orçamentário do exercício (Tabelas 17 e 18 do Anexo).

Na hipótese de parte da amortização da dívida de determinado exercício ter sido refinanciada em vez de paga, isso não altera o serviço da dívida líquido (ou operações crédito líquidas), porque aumenta a parcela dedutível para o cálculo do mesmo, que são as novas operações de crédito. Há uma compensação. Portanto, esse fato não é impeditivo para se considerar o valor das operações de crédito líquidas como muito próximo dos valores pagos ou ingressados em cada exercício.

### 1.4 - O mercado de títulos estaduais

Com a Reforma Bancária e a institucionalização do mercado de capitais a partir de 1964, o Governo Federal criou o instrumento essencial para o financiamento do déficit público mediante emissão de dívida pública. 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. O Estado do Rio Grande do Sul foi autorizado a emitir os títulos mobiliários (LTE/RS) pela primeira vez em 15.12.72, conforme a Lei n.º 6.465/72. A partir daí, o lançamento de papéis estaduais em mercado tornou-se fonte de recursos para o financiamento dos déficits públicos.

Com a expansão do mercado aberto de títulos da dívida pública, houve a necessidade de evitar riscos nas liquidações das operações de

compra e venda de títulos públicos (extravios e a possibilidade da circulação de cheques sem fundos), levando à criação do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic). Esse sistema concentrou as transações com títulos públicos, fazendo com que as liquidações financeiras fossem feitas no mesmo dia da negociação, com lançamentos de débito e crédito realizados diretamente na conta de reservas bancárias que os bancos mantêm no Banco Central (LLUSSÁ, 1998, p.52). A taxa média de financiamento diário dos títulos públicos federais negociados no Selic expressa a taxa *overnight*.

A emissão de títulos mobiliários pelos estados e municípios dependia de autorização do Senado Federal, que fixava também os limites de comprometimento de receitas dos emitentes com o serviço da dívida, dentro do respeito ao princípio de autonomia financeira e administrativa desses governos.

Controlados de forma incipiente pela autoridade monetária, os títulos públicos emitidos por estados e municípios não foram incluídos até 1991 (quando da criação dos Fundos de Aplicação Financeiras – FAF), nos mecanismos de controle monetários. No mercado aberto, os sistemas financeiros estaduais, responsáveis pela aquisição dos títulos em leilões, eram forçados a carregá-los com custos maiores *vis-à-vis* aos títulos federais. Em muitos casos, até o início dos anos 90, os estoques de títulos não afetavam as reservas bancárias dos sistemas financeiros estaduais por serem emitidos e mantidos por empresas distribuidoras de títulos (SP, MG e RS).

Em momentos de maior aperto de liquidez, motivado pela política monetária restritiva, o Governo Federal permitia que a Gerência Financeira do Banco do Brasil (Gerof) fornecesse recursos para o financiamento dos títulos estaduais, evitando crises e maiores custos para os estados.

Em 1990, a Gerof deixou de rolar os títulos dos estados, passando isso a ser feito, em condições adversas, pelos bancos estaduais. Devido à emissão crescente de títulos estaduais no início dos anos 90, acrescidos de taxas favorecidas aos tomadores, os sistemas financeiros estaduais passaram por crises de liquidez, fazendo com que muitos deles recorressem ao redesconto (linha de crédito de socorro, de acesso restrito e punitivo), reduzindo a credibilidade dos títulos estaduais e aumentando o custo de carregamento da dívida.

Como consequência da crise de liquidez, o Governo Federal resolveu intervir em alguns sistemas financeiros estaduais, o que resultou em liquidações e no comprometimento das reservas bancárias com o carregamento dos títulos estaduais em seus fundos de aplicação financeira. O custo adicional cresceu de forma significativa, causando ônus aos cofres públicos durante os anos 1991-94. Conceitua-se custo adicional a remuneração paga às instituições financeiras estaduais acima da variação dos títulos federais, buscando atrair os investidores para aplicarem em títulos da dívida pública estadual. A partir de 1992, houve a progressiva substituição dos títulos estaduais por equivalentes de emissão federal.

Segundo Santos (1999, p.185-186), os fatores expostos a seguir foram os determinantes para o crescimento da dívida mobiliária dos estados na década de 90.

## **Mudanças na indexação dos títulos**

Até 1988, os títulos eram pré-fixados ou vinculados às Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN). A partir de 1989, sua variação passou a ser vinculada ao rendimento do *overnight*, tornando a dívida sensível às oscilações da política monetária. A taxa *over* tendia a ser maior que a correção monetária, elevando os estoques da dívida.

A Lei Federal n.º 7.730, de 31.01.89, do Plano Verão, extinguiu as Obrigações do Tesouro Nacional (OTN), obrigando o RS a converter suas obrigações (OTE-RS) em novo título, denominado Letras Financeiras do Tesouro do Estado do Rio Grande do Sul (LFT-RS) - Lei Estadual n.º 8.822, de 15.02.89 e Decreto Estadual n.º 33.120, de 20.01.89.

As extintas OTE-RS eram corrigidas com base na correção monetária do mês anterior. Por sua vez, o rendimento das LFT-RS era idêntico ao das LFT federais, sendo corrigido diariamente, aumentando o saldo devedor da dívida pública.

## **Política monetária ativa**

A política monetária ativa é a substituição do financiamento monetário pelo financiamento mediante dívida mobiliária. O governo passa apenas a administrar a taxa de juros que paga por recursos de curtíssimo prazo e afeta, assim, toda a estrutura de remuneração dos ativos financeiros. Seu uso prolongado aumenta a despesa financeira do governo e, conseqüentemente, agrava o desequilíbrio fiscal.

A partir de 1991, a política monetária do Governo Federal tornou-se ativa, com juros reais positivos, os quais impulsionaram a elevação da taxa *over* e dos estoques da dívida mobiliária. Segundo o autor, a taxa *Selic/over* real, ajustada pelo IGP-DI, foi: 1991, 9,78%; 1992, 31,13%; 1993, 12,53%; 1994, 24,17%; 1995, 33,37%; 1996, 16,53%; 1997, 16,09%; e 1998, 26,64%.<sup>4</sup>

No caso do RS, convém observar que, a partir de 31.03.96, data de corte da dívida renegociada com a União, a taxa *Selic/over* foi substituída pela variação do IGP-DI, acrescida da taxa de juros de 6% ao ano.

## **Critérios para rolagem dos títulos**

Em 17.03.93, a Emenda Constitucional n.º 3 proibiu novas emissões de títulos, excetuando-se as rolagens e a emissão para pagamento de precatórios. No caso da rolagem, a emissão repunha o “principal devidamente atualizado”, no vencimento dos títulos, sem que houvesse a distinção entre juros e principal. Como havia pressão para a redução dos

---

<sup>4</sup> Para os anos de 1997 e 1998, a taxa *Selic/over* real foi calculada pelos autores.

percentuais de resgates, o saldo da dívida crescia *via-à-vis* à elevação da taxa de juros reais.

## **Precatórios**

A emissão de títulos para pagamento de precatórios, autorizados pela Emenda Constitucional n.º 3, foi distorcida em suas finalidades originais por alguns governos, o que ensejou o surgimento da conhecida CPI do títulos.

Nas próximas seções, passa-se a abordar a evolução da dívida pública, por período de governo, a partir de 1971, com o Governo Euclides Triches. Antes, porém, faz-se um comentário sucinto sobre o período 1964-70.

## 2 - O período 1964-70

A dívida pública do Estado, durante o início dos anos 60, constituiu-se basicamente da contratação de empréstimos não-reajustáveis junto aos estabelecimentos de crédito oficiais, bem como do lançamento de Apólices da Dívida Pública não-reajustáveis, destinadas à consolidação de dívida flutuante e ao financiamento de investimentos de infra-estrutura. Nesse período, o serviço da dívida pública manteve sua participação no total da despesa, no patamar de cerca de 3%.

Em 1964, a partir da criação da Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTN, de responsabilidade do Tesouro Nacional, o Governo Federal transformou o lançamento de títulos públicos em instrumento privilegiado de política monetária. A emissão de títulos passou a ser utilizada como alternativa à emissão monetária com duplo propósito: a mobilização de recursos para financiar os déficits do Tesouro Nacional e a implantação de uma política de combate à inflação.

Para viabilizar essa nova modalidade de financiamento do setor público, foram adotadas as seguintes medidas:

- instituição da correção monetária e sua aplicação aos títulos da dívida pública (Lei n.º 4.357, de 16.07.64);
- criação do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil (Lei n.º 4.595, de 31.12.64);
- Lei do Mercado de Capitais (n.º 4.728/65);
- reorganização do sistema financeiro, com estímulos à concentração e à centralização do sistema bancário.

A aplicação financeira em títulos da dívida pública tornou-se uma alternativa rentável e segura de valorização de capitais privados, que não eram canalizados para o investimento produtivo devido à recessão econômica vigente.

Os setores bancário e financeiro nacional passaram a exercer o papel de intermediação entre os investimentos privados e o Governo Federal, obtendo alta rentabilidade mediante a cobrança de *spread*, isto é, o ganho financeiro obtido na intermediação dos títulos públicos.

Em decorrência disso, a taxa de rentabilidade do setor bancário financeiro passou a superar a do setor produtivo nacional, fazendo com que a participação dos intermediários financeiros no PIB nacional se elevasse sistematicamente, passando de 3%, em 1964, para cerca de 14%, no final da década dos anos 80, em detrimento dos setores produtivos da economia brasileira.

O Rio Grande do Sul seguiu o Governo Federal na implantação desse novo instrumento de política monetária e de financiamento do setor público. Conforme a Lei n.º 5.121/65, foi criada a Apólice Reajustável do Estado do Rio Grande do Sul, ao portador, reajustável mediante aplicação dos índices estabelecidos pelo Conselho Nacional de Economia, com prazo de resgate entre três e 10 anos, remuneração de 6% ao ano sobre o valor

nominal reajustado, pagável semestralmente e com deságio máximo de 5% do valor reajustado na colocação.

Em 1965, pela Lei n.º 5.120, foi criada a Letra do Tesouro, ao portador, com valor nominal e fixado para cada emissão pelo Poder Executivo, mediante decreto, com prazos entre 15 e 36 dias, remuneração por deságio, observado o tipo mínimo de colocação de 88%, correspondente ao prazo de um ano, sendo alterado para 70% em 1966 (Lei n.º 5.289/66). O valor global máximo em circulação foi limitado a 10% da receita orçada para cada exercício.

Em 1967, conforme a Lei n.º 5.592/67, foram introduzidas diversas alterações na Lei n.º 5.120/65, dentre as quais se pode citar: o limite do valor de Letras do Tesouro em circulação foi ampliado para 20% da receita orçada, e autorizou-se a colocação com correção monetária vigente no mercado financeiro, observada a proporcionalidade em função do prazo, quando inferior a um ano.

Com a criação de títulos da dívida pública com cláusula de correção monetária, a composição do passivo estadual começou a se alterar em favor da dívida em títulos, em detrimento da dívida contratual, através da grande emissão de Apólices Reajustáveis do Estado, principalmente a partir do ano de 1967. Nesse período, a dívida flutuante, composta principalmente de débitos de tesouraria, representava, em média, cerca de 73% do passivo total da Administração Direta (Tabela 1 do Anexo).

A execução orçamentária apresentou elevados déficits operacionais ao longo do período, financiados com um volume crescente de operações de crédito. Cerca de 70% dos investimentos realizados no período foram financiados mediante operações de crédito.

O crescimento do endividamento dos governos estaduais deve-se à Reforma Tributária de 1966, que levou à concentração tributária na esfera federal e à redução da autonomia da política fiscal dos governos subnacionais. Com a queda da receita fiscal e a constante pressão para a elevação do gasto público, a contratação de operações de crédito e o endividamento estadual passaram a ser a forma de superar a concentração de poder tributário na União.

Além disso, como mostra Almeida (1996, p.9), a Constituição de 1967 atribuiu ao Senado Federal a fixação dos limites globais para o endividamento dos estados e ao Banco Central a competência para estabelecer as normas para a contratação de operações de crédito. Contudo, essa legislação não determinou limites para as dívidas extralimite, que são operações de crédito junto a instituições financeiras federais, deixando margem para os governos subnacionais ampliarem seu endividamento. Entre os anos de 1968 e 1975, mediante a Resolução n.º 58/68 e sucedâneas, foram proibidos a emissão e o lançamento de obrigações, excetuando-se as ARO, a dívida extralimite e outras operações não definidas na legislação vigente.

### 3 - Governo Euclides Triches (1971-74)

No início da década de 70, foram criados novos títulos da dívida mobiliária, quais sejam, as Obrigações Reajustáveis do Tesouro do Estado (ORTE-RS) e as Letras do Tesouro do Estado (LTE-RS), mediante a Lei n.º 6.465/72. **O Estado do Rio Grande do Sul fez sua primeira emissão de títulos no dia 19 de dezembro de 1972 (Decreto n.º 22.224/72).**

A ORTE-RS tinha reajuste trimestral pelos mesmos índices da ORTN, com prazo de resgate entre um e 10 anos, juros fixados para cada emissão, situando-se, em geral, entre 5% e 8% ao ano, pagos semestralmente. A LTE-RS, por sua vez, destinava-se à antecipação de receitas ao portador com prazo máximo de um ano, remuneração máxima de 6% ao ano e deságio de 5% ao ano, além da correção monetária pré-fixada.

Durante o Governo Triches, o estoque da dívida pública cresceu 118,8%, sendo que o acréscimo proveniente da diferença entre as operações de crédito realizadas e o serviço da dívida foi de R\$ 486,5 milhões (Tabela 1). No entanto, considerando-se a movimentação do patrimônio financeiro, o endividamento foi da ordem de R\$ 130,6 milhões (Tabela 18 do Anexo).

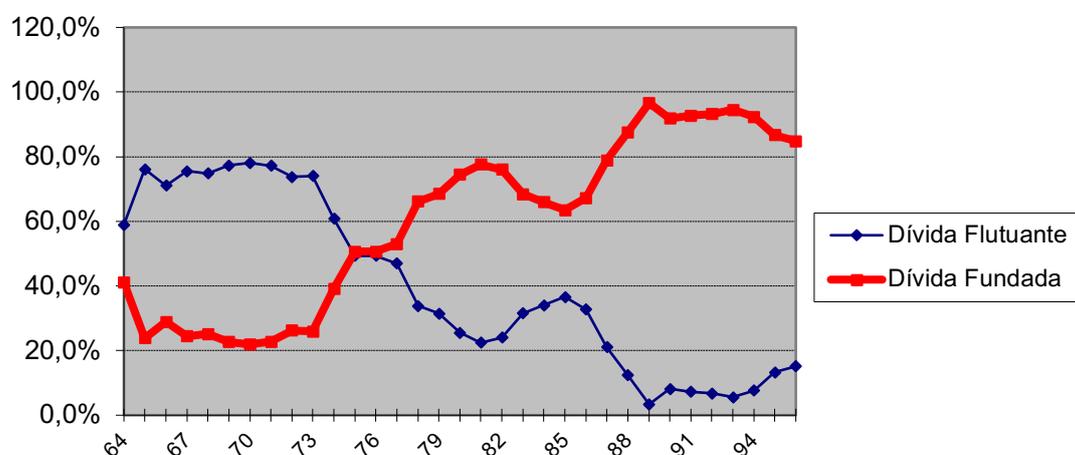
Até 1975, ainda era proibida a emissão de obrigações que não se destinassem às operações de crédito por antecipação da receita orçamentária ou para resgate de obrigações em circulação, observada a posição da dívida em 1968. As Resoluções n.º 53/71 e n.º 52/72, do Senado Federal, aliviaram sobremaneira as restrições em relação ao endividamento público ao estabelecerem as operações extralimite, que permitiram o aumento da dívida, desde que destinado a financiar obras e projetos de caráter prioritário, como máquinas e implementos agrícolas e rodoviários, projetos e obras de saneamento básico, de urbanização e conjuntos habitacionais (MOURA NETO, 1994, p. 187).

Em 1974, voltaram a ocorrer novas emissões de ORTE-RS em grande escala, expandindo o estoque da dívida mobiliária do Estado em termos reais, com aumento de 215,6% (Tabela 2 do Anexo). A composição da dívida pública modificou-se com a perda de posição relativa da dívida flutuante em favor da dívida fundada, constituída principalmente de títulos (ORTE-RS).

O Gráfico 1 demonstra a mudança do perfil do endividamento público do RS, mediante a elevação da participação da dívida fundada no total da dívida pública estadual.

#### Gráfico 1

### PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DAS DÍVIDAS FUNDADA E FLUTUANTE NO TOTAL DA DÍVIDA PÚBLICA DO RS



As causas do endividamento foram os sucessivos déficits (primário, operacional e orçamentário), conforme se verifica na Tabela 4. Esses, por sua vez, tiveram origem na queda da arrecadação do ICMS e nos altos investimentos realizados a partir de 1973.

Com a Reforma Tributária em 1966, que concentrou recursos na União em detrimento dos estados e municípios, a receita tributária passou a perder posição relativa na receita total do Estado, ao mesmo tempo em que as operações de crédito ganharam maior expressão como fonte de recursos, elevando-se sua participação relativa na receita líquida real do RS, saltando para 14% em 1974 (Tabela 5).

Essa reforma reduziu os impostos dos estados, além de retirar sua competência para legislar mesmo sobre impostos próprios, refletindo a situação política e institucional da época. A queda da arrecadação não se fez sentir no final da década de 60 devido ao aumento da alíquota do ICM. Entretanto, a partir de 1974, a arrecadação desse tributo começou a declinar, em virtude das políticas federais de incentivo à produção, tanto a destinada ao consumo interno como às exportações.

A alíquota do ICM, principal tributo estadual, passou a ser utilizada como instrumento de política econômica, sendo reduzida em 0,5 ponto percentual ao ano, baixando de 17% para 14% em 1976 e mantendo-se nesse patamar até 1979. Segundo Moura Neto (1994, p.189), a participação do ICM no PIB estadual caiu de 8%, em 1971, para menos de 5,5% em 1980.

<b>Tabela 1</b>			
<b>Evolução da dívida total no RS - 1971-74</b>			
<b>ESPECIFICAÇÃO</b>	<b>R\$1.000</b>	<b>%</b>	
<b>Estoque de dívida no início do Governo</b>	<b>490.289</b>		
Operações de crédito contraídas	4.472.844		
Serviço da dívida	3.986.351		
Variações	95.940		
<b>Estoque de dívida no final do Governo</b>	<b>1.072.722</b>		
<b>Operações de crédito líquidas</b>	<b>486.494</b>		
<b>Crescimento da dívida no período</b>	<b>582.433</b>	<b>118,8</b>	
<b> FONTE: Tabela 6 do Anexo.</b>			
<b>Tabela 2</b>			
<b>Composição da dívida total do RS - 1971-74</b>			
		<b>(%)</b>	
<b>ITENS</b>	<b>DÍVIDA FLUTUANTE</b>	<b>DÍVIDA FUNDADA</b>	
Início do Governo	44,8	55,2	
Fim do Governo	41,6	58,4	
<b> FONTE: Tabela 8 do Anexo.</b>			
<b>Tabela 3</b>			
<b>Composição da dívida fundada do RS - 1971-74</b>			
		<b>(%)</b>	
<b>ITENS</b>	<b>CONTRATOS</b>	<b>TÍTULOS</b>	
Início do Governo	57,6	42,4	
Fim do Governo	23,9	76,1	
<b> FONTE: Tabela 8 do Anexo.</b>			
<b>Tabela 4</b>			
<b>Déficits dos exercícios em relação à receita líquida real - 1971-74</b>			
		<b>(%)</b>	
<b>ANOS</b>	<b>PRIMÁRIO</b>	<b>OPERACIONAL</b>	<b>ORÇAMENTÁRIO</b>
1971	(2,7)	(0,5)	(2,2)
1972	(6,7)	(4,8)	(3,6)
1973	(10,0)	(9,1)	(6,7)
1974	(14,0)	(12,8)	(4,8)
<b>Média</b>	<b>(8,3)</b>	<b>(6,8)</b>	<b>(4,3)</b>
<b> FONTE: Tabela 11 do Anexo.</b>			
<b>Tabela 5</b>			
<b>Operações de crédito, serviço da dívida e operações de crédito líquidas/ RLR - 1971-74 (%)</b>			
<b>ANOS</b>	<b>OPER. DE CRÉDITO</b>	<b>SERV.DÍVIDA</b>	<b>OP.CRED.LIQ.</b>
1971	3,2	4,8	(1,7)
1972	5,6	4,4	1,2
1973	6,7	4,3	2,4
1974	14,0	5,9	8,0
<b>Média</b>	<b>7,3</b>	<b>4,9</b>	<b>2,5</b>
<b> FONTE: Tabela 11 do Anexo.</b>			
<b>Tabela 6</b>			
<b>Relação dívida total/RLR - 1971-74</b>			
<b>ANOS</b>	<b>RELAÇÃO</b>		
1971	0,23		
1972	0,27		
1973	0,41		
1974	0,37		
<b> FONTE: Tabela 4 do Anexo.</b>			

## 4 – Governo Sínval Guazelli (1975-78)

A dívida pública cresceu 83,0% nesse período, sendo que as operações de crédito líquidas foram de R\$ 701 milhões (Tabela 7). Houve a mudança no perfil da dívida, de fluante para fundada, decorrente do aumento da participação da dívida em contratos. No entanto, considerando-se a movimentação do patrimônio financeiro, o endividamento foi da ordem de R\$ 830,3 milhões (Tabela 18 do Anexo).

Nos quatro anos, ocorreram déficits, chegando o déficit primário a 29,1% em 1976. O serviço da dívida saltou para 15,4% da receita líquida real em média, embora tenha sido rolado, porque o montante das operações contraídas superaram o dos pagamentos da dívida em 7,8% (Tabelas 10 e 11).

Esse período conjugou os dois fatores fundamentais para o endividamento, quais sejam, a existência de déficits e a autorização para contrair empréstimos. A relação dívida total/RLR passou de 0,52 em 1974 para 0,67 em 1978, num aumento do grau de endividamento de 28% (Tabela 12).

O outro fato que contribuiu para o endividamento ocorreu no exercício de 1975. Nesse ano, o Senado, mediante a Resolução n.º 62, de 28.10.75, acabou com a proibição existente desde 1968, definindo limites máximos para a dívida consolidada interna e para o dispêndio anual com dívida (ALMEIDA, 1996, p.10):

- o estoque anual da dívida não poderia ultrapassar 70% da receita líquida realizada no exercício anterior;
- o crescimento real da dívida interna não poderia ultrapassar 20% do crescimento real da receita líquida;
- o dispêndio anual máximo foi limitado a 15% da mesma receita;
- os títulos públicos não poderiam ultrapassar 35% da referida receita;
- as operações de antecipação da receita foram limitadas a 25% da receita orçamentária e seu dispêndio a 5%.

Por sua vez, a Resolução n.º 93, de 11.10.76, aumentou a abrangência das operações extralimite, colocando nesse enquadramento as operações contratadas com recursos do Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (FNDU), do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS) e do Banco Nacional da Habitação (BNH).

Além disso, como as operações de crédito externo não estavam sujeitas a qualquer limite, estimulou-se o endividamento externo através de uma série de mecanismos indutores da tomada de recursos externos, tais como defasagem na desvalorização cambial, elevação dos juros internos, redução dos preços dos bens públicos, além das disposições legais de estímulo à tomada de empréstimos externos, como a Resolução n.º 63/67 e a Lei n.º 4.131/62. Isso mais a existência dos eurodólares em abundância no mercado financeiro internacional e o fato de as operações externas estarem

fora dos limites estabelecidos impulsionaram muito o endividamento dos estados e dos municípios (ALMEIDA, 1996, p. 8).

A Administração Indireta, particularmente a Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE), contraiu operações de crédito externas em grande escala, no biênio 1978-79, estimulada pela política de endividamento externo do Governo Federal. Como consequência, a dívida da CEEE atingiu mais de US\$ 2 bilhões.

<b>Tabela 7</b>			
<b>Evolução da dívida total no RS - 1975-78</b>			
<b>ESPECIFICAÇÃO</b>	<b>R\$1.000</b>	<b>%</b>	
<b>Estoque de dívida no início do Governo</b>	<b>1.072.722</b>		
Operações de crédito contraídas	7.206.208		
Serviço da dívida	6.504.477		
Variações	188.839		
<b>Estoque de dívida no final do Governo</b>	<b>1.963.292</b>		
<b>Operações de crédito líquidas</b>	<b>701.731</b>		
<b>Crescimento da dívida no período</b>	<b>890.570</b>	<b>83,0</b>	
<b> FONTE: Tabela 6 do Anexo.</b>			
<b>Tabela 8</b>			
<b>Composição da dívida total do RS - 1975-78</b>			
		<b>(%)</b>	
<b>ITENS</b>	<b>DÍVIDA FLUTUANTE</b>	<b>DÍVIDA FUNDADA</b>	
Início do Governo	41,6	58,4	
Fim do Governo	7,8	92,2	
<b> FONTE: Tabela 8 do Anexo.</b>			
<b>Tabela 9</b>			
<b>Composição da dívida fundada do RS - 1975-78</b>			
		<b>(%)</b>	
<b>ITENS</b>	<b>CONTRATOS</b>	<b>TÍTULOS</b>	
Início do Governo	23,9	76,1	
Fim do Governo	46,8	53,2	
<b> FONTE: Tabela 8 do Anexo.</b>			
<b>Tabela 10</b>			
<b>Déficits dos exercícios em relação à receita líquida real -1975-78</b>			
		<b>(%)</b>	
<b>ANOS</b>	<b>PRIMÁRIO</b>	<b>OPERACIONAL</b>	<b>ORÇAMENTÁRIO</b>
1975	(22,0)	(21,9)	(8,8)
1976	(29,1)	(28,3)	(20,1)
1977	(3,7)	(3,0)	(6,5)
1978	(14,1)	(10,6)	3,0
<b>Média</b>	<b>(17,2)</b>	<b>(16,0)</b>	<b>(8,1)</b>
<b> FONTE: Tabela 11 do Anexo.</b>			
<b>Tabela 11</b>			
<b>Operações de crédito, serviço da dívida e operações de crédito líquidas/ RLR - 1975-78 (%)</b>			
<b>ANOS</b>	<b>OPER. DE CRÉDITO</b>	<b>SERV.DÍVIDA</b>	<b>OP.CRED.LIQ.</b>
1975	26,4	13,4	13,0
1976	22,8	14,6	8,2
1977	14,5	18,0	(3,5)
1978	29,0	15,4	13,6
<b>Média</b>	<b>23,2</b>	<b>15,4</b>	<b>7,8</b>
<b> FONTE: Tabela 11 do Anexo.</b>			
<b>Tabela 12</b>			
<b>Relação dívida total/RLR - 1975-78</b>			
<b>ANOS</b>	<b>RELAÇÃO</b>		
1975	0,52		
1976	0,65		
1977	0,60		
1978	0,67		
<b> FONTE: Tabela 4 do Anexo.</b>			

## 5- Governo Amaral de Souza (1979-82)

No Governo Amaral de Souza, o crescimento da dívida foi de 79,1%, e as operações de crédito líquidas totalizaram de R\$ 1,4 bilhão (Tabela 13). Se considerada a movimentação do patrimônio financeiro, o endividamento foi da ordem de R\$ 1.265,1 milhões (Tabela 18 do Anexo).

A dívida em títulos aumentou sua participação de 53,2% para 63,1% da dívida fundada. As variações passivas da dívida foram de apenas R\$ 92,4 milhões (Tabela 13), porque, em 1980, enquanto a inflação foi de 110,2%, as correções monetária e cambial foram pré-fixadas em 45% e 40% respectivamente.

Nos quatro anos de governo, ocorreram déficits, chegando o déficit primário, em 1982, a mais de 31,3% da RLR, numa média anual no período de 19,6%. O serviço da dívida situou-se numa média superior a 20,8% da RLR. Como as operações de crédito se posicionaram em 27,0% da RLR, o saldo de 6,3% agregou-se ao estoque da dívida. A relação dívida total/RLR passou de 0,67 em 1978 (fim do governo anterior) para 0,92 em 1982, depois de ter decrescido no ano de 1980.

Na década de 80, houve uma série de fatores que provocaram mudanças na política econômica do País e aumento das taxas de juros externa e interna, tais como: desequilíbrio no balanço de pagamentos, causado principalmente pelo segundo choque do petróleo e por modificações no cálculo das correções monetária e cambial; ausência de interesse pelos títulos públicos (ORTN e LTN) à taxa de juros oferecida pelo Banco Central; política de enxugamento da liquidez através do lançamento de títulos públicos, chamado de internalização da dívida externa. Além disso, a concorrência do Governo Federal na tomada de recursos ajudou a elevar a taxa de juros dos títulos estaduais. Houve o colapso da estratégia de financiamento do setor público baseada na captação de recursos externos.

Em 1979, aconteceu um número expressivo de financiamentos para a infra-estrutura de conjuntos habitacionais em inúmeros municípios, para a construção de prédios escolares do primeiro grau (o que chama a atenção, diante da existência do salário educação, para esse último item) e para a construção de centros sociais urbanos.

Também foram obtidos financiamentos para a elaboração de projetos na implantação do Pólo Petroquímico, no Distrito Industrial de Rio Grande, nas obras contra as cheias do Rio dos Sinos e na consolidação da dívida flutuante.

Os anos de 1981 e 1982 podem ser considerados como ponto de inflexão da dívida pública, iniciando período de acelerado aumento do endividamento do RS, que só iria interromper-se, parcialmente, em 1988 e 1990-91 (MOURA NETO, 1994, p. 194). Naqueles anos, as operações de crédito líquidas passaram a representar 9,1%, em 1981, e 7,4% da RLR em 1982. A dívida pública total teve crescimento real de 42,2%, em 1981, e de 42,6%, em 1982, motivada pelo aumento da dívida pública em títulos (68,5%, em 1981, e 32,1% em 1982) e pela dívida flutuante (236,5% em 1982) (Tabela 2 do Anexo).

Em 1981, a Resolução n.º 139/80 alterou, temporariamente, os limites de endividamento do Estado, permitindo o aumento das operações de crédito que vinham se reduzindo desde 1979. Em 1981, houve empréstimo para aplicação em obras do Pólo Petroquímico e dos distritos industriais e para a integralização do capital da CESA, dentre outras.

Em 1982, o Governo Federal, com sua credibilidade em queda em função da crise econômica, e tendo em vista as eleições que se aproximavam, afrouxou os controles do endividamento dos estados, que, por isso, acabaram por se endividar junto às instituições financeiras federais, aumentando, ainda, o volume de títulos da dívida pública. No RS, a despesa com pessoal sofreu acréscimo. Quase todas essas operações estavam enquadradas nas operações extralimites criadas pelas Resoluções n.º 53/71 e 53/72 antes referidas.

O RS passou a recorrer ao endividamento de curto e curtíssimo prazo para financiar seu déficit operacional. Cabe registrar que foram as instituições bancárias oficiais do Estado que passaram a financiar o Tesouro, notadamente o Banco do Estado do Rio Grande do Sul e o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE).

Esses bancos, face ao volume das necessidades de caixa do Tesouro, passaram a captar recursos no mercado financeiro através da emissão de Certificado de Depósito Bancário (CDB) e Interbancário (CDI), a custos elevados, para atender à demanda de financiamento do Estado.

O caso do BRDE pode exemplificar esse processo. Em 1982, esse órgão foi acionado pelo Estado para obter adiantamento de recursos para uma futura cobertura com entrada de recursos externos, cujo fluxo havia sido interrompido com a declaração de moratória pelo México. O BRDE emitiu CDBs e captou no mercado o equivalente a US\$ 60 milhões, com prazo de validade de até 02 (dois) anos. A inadimplência do Tesouro Estadual levou o BRDE a sustentar no mercado a dívida vencida até 1989, quando ocorreu a sua liquidação extrajudicial. Essa operação deu origem a uma expressiva parcela da dívida do Estado com o BRDE, que chegou a suportar, na rolagem diária, cerca de 20% da dívida total do Estado no final de 1988.

<b>Tabela 13</b>			
<b>Evolução da dívida total no RS - 1979-82</b>			
<b>ESPECIFICAÇÃO</b>	<b>R\$1.000</b>	<b>%</b>	
<b>Estoque de dívida no início do Governo</b>	<b>1.963.292</b>		
Operações de crédito contraídas	4.980.206		
Serviço da dívida	3.519.262		
Variações	92.492		
<b>Estoque de dívida no final do Governo</b>	<b>3.516.728</b>		
<b>Operações de crédito líquidas</b>	<b>1.460.944</b>		
<b>Crescimento da dívida no período</b>	<b>1.553.436</b>	<b>79,1</b>	
<b> FONTE: Tabela 6 do Anexo.</b>			
<b>Tabela 14</b>			
<b>Composição da dívida total do RS - 1979-82</b>			
		<b>(%)</b>	
<b>ITENS</b>	<b>DÍVIDA FLUTUANTE</b>	<b>DÍVIDA FUNDADA</b>	
Início do Governo	7,8	92,2	
Fim do Governo	9,8	90,2	
<b> FONTE: Tabela 8 do Anexo.</b>			
<b>Tabela 15</b>			
<b>Composição da dívida fundada do RS - 1979-82</b>			
		<b>(%)</b>	
<b>ITENS</b>	<b>CONTRATOS</b>	<b>TÍTULOS</b>	
Início do Governo	46,8	53,2	
Fim do Governo	36,9	63,1	
<b> FONTE: Tabela 8 do Anexo.</b>			
<b>Tabela 16</b>			
<b>Déficits dos exercícios em relação à receita líquida real - 1979-82</b>			
		<b>(%)</b>	
<b>ANOS</b>	<b>PRIMÁRIO</b>	<b>OPERACIONAL</b>	<b>ORÇAMENTÁRIO</b>
1979	(13,8)	(12,4)	(5,2)
1980	(10,7)	(7,0)	(5,6)
1981	(22,7)	(14,6)	(5,5)
1982	(31,3)	(20,2)	(12,8)
<b>Média</b>	<b>(19,6)</b>	<b>(13,6)</b>	<b>(7,3)</b>
<b> FONTE: Tabela 11 do Anexo.</b>			
<b>Tabela 17</b>			
<b>Operações de crédito, serviço da dívida e operações de crédito líquidas/ RLR - 1979-82 (%)</b>			
<b>ANOS</b>	<b>OPER. DE CRÉDITO</b>	<b>SERV.DÍVIDA</b>	<b>OP.CRED.LIQ.</b>
1979	28,1	20,9	7,2
1980	21,5	20,1	1,4
1981	26,4	17,3	9,1
1982	32,1	24,7	7,4
<b>Média</b>	<b>27,0</b>	<b>20,8</b>	<b>6,3</b>
<b> FONTE: Tabela 11 do Anexo.</b>			
<b>Tabela 18</b>			
<b>Relação dívida total/RLR - 1979-82</b>			
<b>ANOS</b>	<b>RELAÇÃO</b>		
1979	0,73		
1980	0,54		
1981	0,72		
1982	0,92		
<b> FONTE: Tabela 4 do Anexo.</b>			

## 6- Governo Jair Soares (1983-86)

No Governo Jair Soares, a dívida pública elevou-se de forma significativa, crescendo R\$ 1,4 bilhão ou 38,8%. O crescimento só não foi maior porque o serviço da dívida superou as operações de crédito em R\$ 2,3 bilhões. Porém, conjugando-se com a movimentação do patrimônio financeiro, o pagamento líquido de dívidas reduziu-se para R\$ 1.189,7 milhões (Tabela 18 do Anexo).

A expansão da dívida originou-se, basicamente, do montante das variações passivas no valor de R\$ 3,7 bilhões (Tabela 19). O serviço da dívida chegou a atingir 80,4% da RLR em 1985, numa média anual no período de 51,5%. O serviço da dívida líquido, ou seja, a parcela não coberta por novas operações de crédito, foi, em média, 26,0% da RLR no período, chegando a atingir 57,3% em 1986 (Tabela 23).

A dívida flutuante aumentou sua participação no período, ao passar de 9,8% do saldo da dívida no início do governo para 14,1% em seu final. As operações realizadas como dívida flutuante representaram 51% do total das operações de crédito (Tabela 7 do Anexo). Houve também aumento relativo nas dívidas por contratos em relação à dívida por títulos.

Os resultados primário e operacional foram negativos nos quatro anos, atingindo 29,6% e 22,1% em 1983, numa média anual de 20,9% e 18,0% no período, respectivamente (Tabela 22).

O resultado orçamentário também foi negativo nos quatro anos, atingindo -77,8%, em 1985, com déficit médio anual superior a 43,9% no período. Foi o pior resultado da execução orçamentária em todos os governos aqui analisados. A relação dívida total/RLR passou de 0,92, em 1982, para 1,03, em 1986, alcançando a 1,06 em 1985 (Tabela 24).

Em 1983 e 1984, houve sensível queda da receita fiscal, em virtude da recessão por que passava a economia nacional. A partir de 1984, ocorreu grande crescimento da dívida, causado, principalmente, pelo aumento de seus encargos.

O Banco Central, com a Resolução n.º 831 de 09.03.83, criou restrições às instituições financeiras para a concessão de empréstimos ao serviço público, limitando, ainda, em 90% a rolagem dos títulos da dívida pública vencíveis no exercício. O montante de títulos lançados sofreu um deságio de quase 11%. Das operações de crédito efetuadas mediante contratos nesse exercício, num montante atualizado de cerca de R\$ 279 milhões (a preços de dez/98), 96% foram realizados nos bancos do sistema financeiro estadual: Banrisul, BRDE e Badesul.

Em fevereiro de 1983, houve aumento da dívida externa (19,9%) devido à maxidesvalorização cambial. Igualmente, em 1984, houve aumento significativo de 116,3%, pois o governo deixou de honrar alguns compromissos externos e, por outro lado, ocorreram desvalorizações cambiais<sup>5</sup> (Tabela 2 do Anexo).

No ano de 1984, as operações provenientes de lançamento de títulos totalizaram R\$ 537 milhões, ou seja, 49% do total. Desse montante, dois terços corresponderam à emissão primária de títulos. As operações externas totalizaram R\$ 523 milhões (Tabela 7 do Anexo).

<sup>5</sup> MOURA NETO (1994, p.199)

Em 13.12.84, mediante a Resolução n.º 991 do Banco Central, proibiu-se às instituições financeiras a celebração de novos contratos com o setor público, limitando em até 90% a renovação dos já existentes. A partir de então, o Banco Central passou a controlar mensalmente e de forma sistemática as posições dos empréstimos dos governos estaduais junto ao Sistema Financeiro Oficial.

Em 1985, 64% das operações da dívida fundada foram contraídas mediante contratos com entidades do sistema financeiro do Estado – Banrisul, BRDE e Badesul – e totalizaram R\$ 574 milhões. Em 1985 e 1986, as operações de crédito por contrato foram responsáveis pelo crescimento das operações de crédito realizadas.

Por seu turno, os serviços da dívida, que atingiram 80,4% da RLR, em 1985, tiveram crescimento real significativo (142% em relação ao ano anterior), refletindo o aumento dos pagamentos da dívida flutuante, acumulada em 1984, em função da inadimplência do Governo Estadual nesse ano (MOURA NETO, p.200).

Em 1986, a Resolução n.º 1.081 do Banco Central, de 30.01.86, aliviou, no curto prazo, as finanças públicas estaduais, ao permitir a rolagem de 100% do principal e encargos da dívida vencida e não liquidada, apurada em 31.12.84, e 100% do principal da dívida com vencimento a partir de 1985. As operações de crédito, em 1986, passaram a representar 28,9% da RLR. Entretanto, em maio de 1986, a Resolução n.º 1.135 do Banco Central congelou, nos níveis existentes em 30.04.86, os empréstimos das instituições oficiais estaduais e federais aos estados e municípios e de suas entidades da administração direta e indireta. Os estados e municípios recorreram à colocação de títulos e à obtenção de empréstimos junto ao sistema financeiro privado, ocorrendo uma maciça colocação de títulos (MOURA NETO, 1994, p.200).

Em 1986, foram lançados títulos da dívida pública na ordem de R\$ 507 milhões, sendo 35% de emissão primária e R\$ 858 milhões na forma de contratos (Tabela 7 do Anexo), sendo que, desses últimos, 97% foram efetuados com o objetivo de consolidar parte da dívida flutuante (BALANÇO GERAL DO ESTADO, 1986, p.43). A dívida externa caiu em decorrência da expansão das amortizações desse tipo de dívida, da queda acentuada das operações de crédito externas e do congelamento da taxa de câmbio.

<b>Tabela 19</b>			
<b>Evolução da dívida total no RS - 1983-86</b>			
<b>ESPECIFICAÇÃO</b>	<b>R\$1.000</b>	<b>%</b>	
<b>Estoque de dívida no início do Governo</b>	<b>3.516.728</b>		
Operações de crédito contraídas	8.011.638		
Serviço da dívida	10.320.872		
Variações	3.674.645		
<b>Estoque de dívida no final do Governo</b>	<b>4.882.138</b>		
<b>Operações de crédito líquidas</b>	<b>(2.309.235)</b>		
<b>Crescimento da dívida no período</b>	<b>1.365.410</b>	<b>38,8</b>	
<b> FONTE: Tabela 6 do Anexo.</b>			
<b>Tabela 20</b>			
<b>Composição da dívida total do RS - 1983-86</b>			
		<b>(%)</b>	
<b>ITENS</b>	<b>DÍVIDA FLUTUANTE</b>	<b>DÍVIDA FUNDADA</b>	
Início do Governo	9,8	90,2	
Fim do Governo	14,1	85,9	
<b> FONTE: Tabela 8 do Anexo.</b>			
<b>Tabela 21</b>			
<b>Composição da dívida fundada do RS - 1983-86</b>			
		<b>(%)</b>	
<b>ITENS</b>	<b>CONTRATOS</b>	<b>TÍTULOS</b>	
Início do Governo	36,9	63,1	
Fim do Governo	57,3	42,7	
<b> FONTE: Tabela 8 do Anexo.</b>			
<b>Tabela 22</b>			
<b>Déficits dos exercícios em relação à receita líquida real - 1983-86</b>			
		<b>(%)</b>	
<b>ANOS</b>	<b>PRIMÁRIO</b>	<b>OPERACIONAL</b>	<b>ORÇAMENTÁRIO</b>
1983	(29,6)	(22,1)	(54,1)
1984	(20,7)	(20,3)	(26,1)
1985	(21,3)	(20,5)	(77,8)
1986	(11,9)	(9,0)	(17,7)
<b>Média</b>	<b>(20,9)</b>	<b>(18,0)</b>	<b>(43,9)</b>
<b> FONTE: Tabela 11 do Anexo.</b>			
<b>Tabela 23</b>			
<b>Operações de crédito, serviço da dívida e operações de crédito líquidas/ RLR - 1983-86 (%)</b>			
<b>ANOS</b>	<b>OPER. DE CRÉDITO</b>	<b>SERV.DÍVIDA</b>	<b>OP.CRED.LIQ.</b>
1983	16,6	48,6	(32,0)
1984	33,7	39,5	(5,8)
1985	23,1	80,4	(57,3)
1986	28,9	37,6	(8,7)
<b>Média</b>	<b>25,6</b>	<b>51,5</b>	<b>(26,0)</b>
<b> FONTE: Tabela 11 do Anexo.</b>			
<b>Tabela 24</b>			
<b>Relação dívida total/RLR - 1983-86</b>			
<b>ANOS</b>	<b>RELAÇÃO</b>		
1983	0,96		
1984	1,11		
1985	1,06		
1986	1,03		
<b> FONTE: Tabela 4 do Anexo.</b>			



## 7. Governo Pedro Simon (1987-90)

O Governo Simon foi o período de menor endividamento estadual, pois o estoque de dívida cresceu apenas R\$ 6,9 milhões, ou seja, 0,1% (Tabela 26). A dívida flutuante reduziu sensivelmente sua participação na estrutura da dívida, passando de 14,1% para 1,3%. Houve acréscimo da participação da dívida em títulos em relação a contratos.

No período em questão, o serviço da dívida superou o montante das operações de crédito, em R\$ 873 milhões, ocorrendo, ainda, pagamento de valores expressivos constantes do passivo financeiro. Com isso, o pagamento líquido de dívida somou R\$ 2.115,8 milhões, o valor mais alto a esse título em todo o período analisado. (Tabela 18 do Anexo)

Em maio de 1986, o Governo Federal criou as LBC, títulos de curto prazo de alta liquidez e com remuneração diária igual à do *overnight*, além de deságios pactuados com seus compradores (Resolução n.º 1.124, de 15.05.86). Em 1987, em uma conjuntura de instabilidade das taxas inflacionárias, os agentes econômicos passaram a preferir esses títulos em detrimento das OTN e LTN federais e dos títulos estaduais (LLUSSÁ, 1998, p.53-54). As unidades subnacionais, então, passaram a carregar seus títulos em cima ou dos bancos estaduais ou do Banco do Brasil.

Com base na Lei n.º 7.614, de 14.07.87, e na Resolução n.º 87 do Senado Federal, de 30.06.87, o Governo Federal estruturou o Programa de Apoio Financeiro aos Estados e Municípios, com a criação de linhas de crédito destinadas a recuperar as finanças dessas unidades federativas, com recursos por conta e risco do Tesouro Nacional e tendo o Banco do Brasil como agente financeiro. Segundo Nogueira e Macedo (1995, p.8), essas linhas eram as seguintes:

- “linha de crédito de refinanciamento: para atender, total ou parcialmente, o serviço da dívida interna contratada até 30.04.87, e de obrigações autorizadas pelo Conselho Monetário Nacional até 15/07/87, junto ao Sistema Financeiro Nacional, compreendendo valores referentes ao principal e encargos, inclusive moratórios, vencidos e não pagos, bem como vincendos até 31.12.87; e
- “linha de crédito de custeio: visando atender, total ou parcialmente, déficit relativo a despesas correntes de exercícios financeiros anteriores e no exercício de 1987”.

Em 1987, houve sensível redução do déficit operacional, que se transformou num superávit significativo no ano seguinte (17,4% da RLR), voltando a ocorrer em 1989, na ordem de 7,7% da RLR. A média do período foi de 1,3% da RLR, resultado positivo que, até então, nunca tinha ocorrido (Tabela 29). Nos exercícios de 1987 e 1988, ocorreu redução de despesa e, no de 1989, aumento de receita (reflexo da Reforma Tributária de 1988). Em 1987, apesar da redução do déficit operacional, o serviço da dívida ainda foi muito alto (50,2% da RLR), o que tornou necessário contrair montante

expressivo de operações de crédito, elevando a relação dívida total/RLR para 1,22.

Ainda em 1987, foram lançados títulos para rolagem da dívida no montante de R\$ 384 milhões (a preços de dez/98), com deságio de 23%, bem como outros R\$ 36 milhões para aumento da participação acionária na CEEE, numa situação desfavorável que equivaleu a um deságio de 41%. Foram lançados, também, títulos da dívida pública no montante de R\$ 923 milhões, destinados ao pagamento de dívidas junto ao sistema financeiro estadual, com deságio de 20%. Foram consolidadas dívidas flutuantes, reduzindo os juros de 37% ao ano para 12% ao ano. Foi contratado junto ao BNDES empréstimo de R\$ 103,9 milhões para aplicar na CRT, a título de aumento de capital.

Sobre o serviço da dívida, sua relação com a RLR chegou a atingir 50,2%, em 1987, e 38,6% em 1988. Em termos líquidos, tais taxas foram de -7,9% e -23,9% respectivamente.

Em 1988, o Governo Federal passou a controlar mais rigorosamente a rolagem das dívidas estaduais (Resolução n.º 1.464 do Banco Central), não permitindo a expansão muito acentuada de empréstimos do Banco do Brasil e a colocação de títulos estaduais para a rolagem dos compromissos vencidos e a vencer.<sup>6</sup> Nesse ano, foram procedidos diversos refinanciamentos da dívida estadual, além de operações para transferência à Cohab destinadas à implantação de conjuntos habitacionais, para a execução de obras de infra-estrutura básica em diversos municípios, para a capitalização da CEEE (US\$ 50 milhões) e para proteção das cheias do Rio dos Sinos.

Entretanto, o ano de 1989 foi marcante para as finanças estaduais. Se se considerarem os anos anteriores, houve resultado orçamentário positivo (1,1% da RLR), em virtude de forte recuperação das receitas tributárias (Tabela 29).

Nesse ano, a Lei Federal n.º 7.730, de 31.01.89, do Plano Verão, extinguiu as Obrigações do Tesouro Nacional, obrigando o RS a converter suas Obrigações, em novo título denominado de Letras Financeiras do Tesouro do Estado do Rio Grande do Sul (Lei Estadual n.º 8.822, de 15.02.89 e Decreto Estadual n.º 33.120, de 20.01.89).

As extintas OTE-RS eram corrigidas com base na correção monetária do mês anterior. Por sua vez, o rendimento das LFT-RS era idêntico ao dos títulos federais, sendo corrigidas diariamente pelo custo médio do financiamento do *overnight*. A troca dos títulos aumentou o montante da dívida mobiliária estadual em função da elevada taxa over real (43,4%) verificada em 1989 (Tabela 1 do Anexo).

Por outro lado, ocorreu a expressiva redução nas operações de crédito (6,6% da RLR), o que diminuiu sensivelmente o serviço da dívida nesse exercício (12,6% da RLR em termos brutos e 6,6% em termos líquidos) (Tabela 30). O BALANÇO GERAL DO ESTADO (1989, p 78-79)

<sup>6</sup> “A redução de 75% no valor real da dívida flutuante líquida decorreu das amortizações de empréstimos de curto prazo, da não-realização de novos empréstimos dessa natureza e de ajustes orçamentários que reclassificaram, na condição de dívida fundada interna, empréstimos de 1986 junto ao Banco do Brasil, vencíveis a curto prazo, renegociados sistematicamente, e ainda pendentes de liquidação em 1998” (NOGUEIRA, MACEDO, 1995, p. 12).

aponta os seguintes fatores responsáveis pela redução do serviço da dívida e da dívida fundada nesse exercício:

- a) dívidas vencidas, em renegociação, foram contabilizadas em conta própria do Passivo Permanente;
- b) mudança no critério de apropriação da correção monetária decorrente da conversão dos títulos da dívida pública;
- c) não-contratação de empréstimos por antecipação de receita; e
- d) aumento das amortizações e resgates efetuados.

Foram lançados títulos no montante de R\$ 13,3 milhões para atender aos precatórios judiciais, nos termos do parágrafo único do art.33 das Disposições Transitórias da Constituição Federal. Além dos giros de títulos, de praxe, foram transformados em dívida fundada R\$ 22,3 milhões de empréstimos por antecipação da receita (dívida flutuante). Foi, ainda, contraído empréstimo de R\$ 50,6 milhões para cobrir o serviço da dívida por contratos, interna e externa (rolagens).

A situação veio a se agravar, entretanto, no ano seguinte (1990), quando o déficit operacional foi de 20,3% da RLR. Nesse exercício, as operações de crédito superaram o valor do serviço da dívida, o que significa que foram contraídas também para financiar o déficit operacional. As despesas com pessoal e investimentos tiveram acréscimo real e significativo. Foi um ano eleitoral e com enormes pressões por parte das entidades do funcionalismo para a concessão de aumentos. Foi o ano do Plano Collor e com todas as conseqüências advindas.

Em 1990, eclodiu a grande crise das dívidas mobiliárias dos estados, em decorrência da rígida política monetária executada pelo Banco Central, que deteriorou completamente as condições de financiamento dos títulos da dívida pública estadual, provocando impacto profundo sobre as finanças do RS.

Ainda em 1990, o Banco do Brasil deixou de rolar os títulos dos estados, e a rolagem passou a ser feita pelos bancos estaduais, que se utilizaram de recursos próprios ou necessitaram captá-los no mercado financeiro, ocorrendo, com isso, perda de credibilidade dos títulos estaduais junto às instituições privadas, elevando-se, em decorrência, as taxas de juros. O Governo Estadual viu-se obrigado a resgatar boa parte desses títulos, a dívida flutuante aumentou sensivelmente e houve atraso no pagamento do funcionalismo e do próprio serviço da dívida. Ocorreu, ainda, crescente endividamento que, combinado com a queda da receita fiscal, aumentou a relação dívida total/RLR, ao passar de 1,02 para 1,10. Mesmo assim, o período Simon foi o de menor crescimento da dívida pública estadual.

Em 1990, foram contraídos empréstimos da ordem de R\$ 1.482 milhões, sendo que apenas 1,5% constituiu receita efetiva. Do restante, 66,1% destinaram-se a rolagens e 32,4% foram canalizados para assunção de dívidas. Nesse exercício foram recebidos R\$ 11,2 milhões do Pimes.

As assunções de dívidas foram as seguintes:

**Tabela 25**  
**Principais assunções de dívidas em 1990**

BENEFICIÁRIOS	CREDORES	R\$
Caixa Econômica Estadual	CEF (BNH)	270.045.360
BRDE	Banco Central	209.890.157
BRDE	Banco Central	8.068.482

**FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO (1990). Porto Alegre:Secretaria da Fazenda.**

**NOTA: Deflator IGP-DI médio; os valores estão inflacionados a preços de dezembro de 1998.**

A contratação do empréstimo junto ao Banco Central teve como objetivo evitar a extinção do BRDE pela sua importância para o desenvolvimento do Estado.

<b>Tabela 26</b>			
<b>Evolução da dívida total no RS - 1987-90</b>			
<b>ESPECIFICAÇÃO</b>	<b>R\$1.000</b>	<b>%</b>	
<b>Estoque de dívida no início do Governo</b>	<b>4.882.138</b>		
Operações de crédito contraídas	6.383.491		
Serviço da dívida	7.256.450		
Variações	879.947		
<b>Estoque de dívida no final do Governo</b>	<b>4.889.126</b>		
<b>Operações de crédito líquidas</b>	<b>(872.959)</b>		
<b>Crescimento da dívida no período</b>	<b>6.988</b>	<b>0,1</b>	
<b> FONTE: Tabela 6 do Anexo.</b>			
<b>Tabela 27</b>			
<b>Composição da dívida total do RS - 1987-90</b>			
		<b>(%)</b>	
<b>ITENS</b>	<b>DÍVIDA FLUTUANTE</b>	<b>DÍVIDA FUNDADA</b>	
Início do Governo	14,1	85,9	
Fim do Governo	1,3	98,7	
<b> FONTE: Tabela 8 do Anexo.</b>			
<b>Tabela 28</b>			
<b>Composição da dívida fundada do RS - 1987-90</b>			
		<b>(%)</b>	
<b>ITENS</b>	<b>CONTRATOS</b>	<b>TÍTULOS</b>	
Início do Governo	57,3	42,7	
Fim do Governo	42,3	57,7	
<b> FONTE: Tabela 8 do Anexo.</b>			
<b>Tabela 29</b>			
<b>Déficits dos exercícios em relação à receita líquida real - 1987-90</b>			
		<b>(%)</b>	
<b>ANOS</b>	<b>PRIMÁRIO</b>	<b>OPERACIONAL</b>	<b>ORÇAMENTÁRIO</b>
1987	(9,7)	0,4	(7,5)
1988	(9,0)	17,4	(6,5)
1989	(19,1)	7,7	1,1
1990	(23,8)	(20,3)	(5,3)
<b>Média</b>	<b>(15,4)</b>	<b>1,3</b>	<b>(4,5)</b>
<b> FONTE: Tabela 11 do Anexo.</b>			
<b>Tabela 30</b>			
<b>Operações de crédito, serviço da dívida e operações de crédito líquidas/ RLR - 1987-90 (%)</b>			
<b>ANOS</b>	<b>OPER. DE CRÉDITO</b>	<b>SERV.DÍVIDA</b>	<b>OP.CRED.LIQ.</b>
1987	42,3	50,2	(7,9)
1988	14,7	38,6	(23,9)
1989	6,0	12,6	(6,6)
1990	33,3	18,3	15,0
<b>Média</b>	<b>24,0</b>	<b>29,9</b>	<b>(5,9)</b>
<b> FONTE: Tabela 11 do Anexo.</b>			
<b>Tabela 31</b>			
<b>Relação dívida total/RLR - 1987-90</b>			
<b>ANOS</b>	<b>RELAÇÃO</b>		
1987	1,22		
1988	1,04		
1989	1,02		
1990	1,10		
<b> FONTE: Tabela 4 do Anexo.</b>			



## 8- Governo Alceu Collares (1991- 94)

Nesse período governamental, a dívida pública aumentou 23,4%. No entanto, tal aumento não decorreu de endividamento voluntário do governo, cujas operações de crédito líquidas foram de R\$ -1,4 bilhão, ou seja, pagou dívidas em montante superior ao dos empréstimos tomados (Tabela 33). Conjugando-se com as operações do patrimônio financeiro, no período governamental em causa, houve pagamento líquido de dívidas da ordem de R\$ 1.264,7 milhões, o segundo maior do período em análise (Tabela 18 do Anexo).

O custo da dívida foi muito alto, especialmente no exercício de 1994, quando chegou a atingir 38,0% da RLR, numa média de 30,1% em todo o período. Mesmo havendo pagamento de dívida, o serviço líquido da dívida foi de 10,8% da RLR (Tabela 37), que explica o extraordinário crescimento da dívida pública estadual é a política monetária do Governo Federal, que fez com que as variações passivas da dívida atingissem R\$ 2,5 bilhões (Tabela 33). Em decorrência, a relação dívida total/RLR passou de 1,10, em 1990, para 1,27, em 1994, depois de ter-se mantido mais ou menos constante nos três primeiros anos do período (Tabela 38).

O resultado primário foi negativo no período, em média -13,0% da RLR. Todavia, o resultado operacional foi positivo no mesmo período. Em todo o período analisado, o resultado positivo situou-se numa média de 5,4% da RLR, o maior de todos os períodos de governos analisados (Tabela 36). Esse resultado operacional tornou-se necessário para gerar excedentes que pagassem o serviço da dívida, uma vez que o Senado Federal, através de Resoluções, estabeleceu a obrigatoriedade do resgate compulsório de 12% nas colocações de títulos de fevereiro e maio de 1991 e de 16% nas de agosto a novembro do mesmo ano. Mesmo assim, o déficit orçamentário do exercício situou-se numa média de 5,4% da RLR.

A política monetária encaminhada pelo Governo Collor, nos anos de 1990 e 1991, determinou a retração do mercado financeiro e do mercado de títulos estaduais, o que levou a União a intervir no sentido de evitar a crise dos estados e dos bancos estaduais.

No início de 1991, o Banco Central autorizou a troca das LFT estaduais por LBC (Resolução n.º 1.813, de 5.04.91). Essa troca era efetivada mediante a venda a termo de LBC, por parte do Banco Central, aos bancos estaduais que, em contrapartida, mantinham bloqueados, no Selic, os títulos estaduais durante o prazo da operação. No financiamento diário dos títulos estaduais, o mercado financeiro cobrava um adicional acima da variação dos títulos federais. Os títulos estaduais tinham maior risco e o custo adicional representava a diferença entre as taxas de financiamento dos títulos federais e dos estaduais. Nas renovações dessas operações, o Banco Central aplicava um redutor de forma a diminuir o montante renovado.

Ainda em 1991, foram instituídos os fundos de aplicação financeira para colocação quase exclusiva dos títulos federais. Somente os fundos administrados por bancos estaduais<sup>7</sup> abrigaram os títulos estaduais, que

---

<sup>7</sup> . A Circular n.º 2.062, de 16.10.91, do Banco Central, permitiu a criação dos Fundos de Aplicação Financeira da Dívida Pública Estadual e/ou Municipal, com

passaram a ser financiados no mercado interbancário com elevados prêmios de risco, ou seja, custos financeiros adicionais para os tesouros estaduais.

Criou-se uma clara discriminação aos títulos estaduais, colocando os governos estaduais na completa dependência da política econômica do Governo Federal, em especial do Banco Central. Até fevereiro de 1991, a administração da dívida mobiliária do RS era responsabilidade da Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários do Estado do Rio Grande do Sul (Divergs). Com a liquidação<sup>8</sup> daquela distribuidora de títulos do Estado, o Banco Central transferiu para o Banrisul a administração do Fundo de Liquidez da Dívida Mobiliária do Estado.

O custo adicional da rolagem da dívida mobiliária cresceu de forma explosiva, causando pesado ônus aos cofres públicos. Na Tabela 32, percebe-se que, em 1991, o Tesouro Estadual desembolsou, em custo adicional para a rolagem de sua dívida mobiliária, nada menos que US\$ 110,9 milhões, equivalentes a quase um terço da arrecadação mensal do ICMS.

**Tabela 32**  
**Evolução do custo adicional e dos resgates da**  
**dívida mobiliária do RS - 1991-96**

ANOS	CUSTO ADICIONAL (US\$ milhões)	RESGATES (US\$ milhões)	TOTAL DESEMBOLSO (US\$ milhões)	% RLR
1990	29,9	...	...	...
1991	110,9	10,2	121,1	3,3
1992	54,3	36,0	90,3	2,0
1993	62,7	51,4	114,1	2,7
1994	89,2	16,6	105,8	2,5
1995	19,6	0	19,6	0,5
1996	9,0	0	9,0	0,2
TOTAL	345,7	114,2	459,9	-

**FONTE: Secretaria da Fazenda – RS.**

Em 15.04.91, o Governo Estadual firmou o Memorando de Entendimentos com o Banco Central, que estabeleceu uma série de obrigações entre as partes. As principais foram:

- o estoque de títulos da dívida mobiliária foi rolado mediante resgates, comprometendo-se o Estado a girar 84% da dívida

lastro exclusivo em títulos públicos estaduais e municipais, desde que constituídas por instituições financeiras administradoras de fundos de liquidez da dívida pública estadual e/ou municipal.

<sup>8</sup> A Circular n.º 1.897, do Banco Central, de 15.02.91, suspendeu a autorização para funcionamento da Divergs, bem como das distribuidoras dos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro.

mobiliária em 1991; 83%, em 1992; 83%, em 1993; e 82% em 1994. Isso implicou o pagamento de dívida mobiliária durante o Governo Collares;

- a proibição de emissão de títulos no período de 1991-94, exceto para os precatórios e para a rolagem dos títulos.

Em 1991, a Lei n.º 8.388, de 30.12.91, estabeleceu o refinanciamento dos saldos devedores das dívidas estaduais contratadas com agentes financeiros federais e das dívidas mobiliárias, bem como proibiu os estados e municípios de emitirem títulos da dívida pública mobiliária até 31.12.98, sob pena de todo o saldo devedor ser imediatamente considerado vencido. O resgate obrigatório de parte da dívida<sup>9</sup> obrigou o Governo do Estado a desembolsar recursos próprios na rolagem, mantendo, com isso, mais ou menos constante a relação dívida total/RLR até 1993, para explodir a partir de 1994, com o advento do Plano Real. Essa lei previa, dentre outros, os seguintes pontos:

- o prazo de pagamento das dívidas de 20 anos, mediante 80 prestações trimestrais, sem carência. Os encargos financeiros foram estipulados em 6% ao ano, calculados sobre os saldos devedores corrigidos pelo IGP-DI. Para a dívida mobiliária, estabeleceu-se que seu custo de refinanciamento seria idêntico ao custo de giro da dívida pública mobiliária federal;
- o Tesouro Nacional assumia o compromisso de repassar títulos federais, ao valor par, com vencimento a cada três meses, no montante equivalente ao valor financiado. Os estados e municípios foram obrigados a fornecer à União títulos especiais nos respectivos montantes do valor financiado. A Portaria n.º 502 do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento estabeleceu essas instruções;
- a proibição aos estados e municípios de emitirem títulos da dívida pública mobiliária até 31.12.98, sob pena de terem todo o saldo devedor refinanciado imediatamente considerado vencido; e
- a definição de novos limites para operações de crédito e serviço da dívida dos estados e municípios. As operações de crédito, no exercício financeiro, estavam limitadas ao montante das despesas de capital orçadas e ao valor do serviço da dívida vencido e vencível no ano, ou a 27% da RLR. O serviço da dívida foi limitado a 15% da RLR. A Resolução n.º 36/92, do Senado Federal, de 30.06.92 definiu a RLR.

Durante a vigência da Lei n.º 8.388/91, nenhum contrato foi assinado devido a divergências entre os governos subnacionais e a União,

---

<sup>9</sup> Em 1991, a diferença entre o valor resgatado e o valor rolado dos títulos foi de R\$ 46,7 milhões, devido ao resgate compulsório previsto de 12% pelas Resoluções do Senado n.º 76/90 e 12/91, nas colocações de fevereiro e maio, e de 16% previsto pelas Resoluções n.º 24/91 e 59/91 e pelo Memorando de Entendimento com o Banco Central.

principalmente pela não-concordância do Governo Federal em incluir determinados títulos estaduais nas trocas por similares federais.

Por derradeiro, o BALANÇO GERAL DO ESTADO (1992, p. 131-132, volume III), sobre a Lei n.º 8388/91 e a Portaria n.º 502, assim se expressa:

“A Portaria n.º 502, de 1º de julho de 1992, do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, que regulamentou a celebração dos contratos de consolidação da dívida mobiliária, limitou sobremaneira a rolagem dos títulos em discordância frontal com a referida lei.

“Um dos aspectos mais perversos da citada Portaria é o que estabelecia a entrega pelo Tesouro Nacional de títulos de sua emissão ao Estado contratante, de modo a caracterizar a mera troca do lastro estadual pelo federal, continuando o Estado na obrigação de manter a rolagem diária dos títulos.

“Assim, o espírito que norteou a Lei da Federalização – que foi o ordenamento das finanças públicas, em todos os níveis, permitindo aos estados e municípios a regularização e o reescalonamento de seus débitos financeiros com sua capacidade de pagamento – foi totalmente desvirtuado especialmente quanto à dívida mobiliária.”

A Lei n.º 8.388/91, no entanto, estabeleceu uma série de pontos que serviram de base para a o acordo de renegociação da dívida que viria a ser assinado com base na Lei n.º 8.727/93. Por intermédio da Lei Estadual n.º 9.701, de 24 de julho de 1992, o Executivo foi autorizado a contratar, junto à União, operações de crédito destinadas à consolidação e ao reescalonamento de dívidas da Administração Direta e da Indireta do Estado, abrangidas na Lei Federal n.º 8.388/91 e disposições complementares, com prazo de 20 anos. O BALANÇO GERAL DO ESTADO (1992, p.134), analisando a Lei n.º 9.701, acima citada, assim se expressa:

“O Estado do Rio Grande do Sul, que, com as dívidas da Administração Direta, tinha um comprometimento previsto de desembolso com a dívida pública, comparando com a receita própria líquida, de 18% para 1992, 20% para 1993 e 19% para 1994, passará a comprometer, com o refinanciamento previsto na Lei n.º 8.388/91, o equivalente a, no máximo, 11% para os próximos 20 anos.”

Entretanto, a previsão acima referida para 1992, 1993 e 1994 foi respectivamente de 25,7%, 35,3% e 38,0% da RLR, bem mais expressiva que a prevista (Tabela 37).

Em 1992 (16.01; 07.08; 04.09 e 05.10), ocorreu a troca de títulos de emissão estadual por equivalentes de emissão federal (LBC), que passaram a ser negociados mediante taxas de juros altas, diante das condições adversas do mercado financeiro. Nas operações de rolagem de títulos, houve o resgate de 17% das operações, implicando desembolso de R\$ 116 milhões, de acordo com as Resoluções do Senado n.º 8/92 e n.º 33/92.

Com isso, o valor do serviço da dívida ficou ainda elevado para as finanças estaduais, tendo representado 25,7% e 35,3% da RLR em 1992 e

1993 respectivamente. Em termos líquidos, o serviço da dívida foi de 10,6% e 15,8% nesses exercícios. O desempenho operacional favorável nos exercícios citados fez com que se mantivesse mais ou menos constante a relação dívida total/RLR.

Em 1993, nas rolagens dos títulos, houve o efetivo resgate de 10%, de acordo com o disposto nas Resoluções do Senado n.º 44/93 e n.º 58/93 (R\$ 107 milhões). Em outubro de 1993, tendo em vista a normalidade no mercado de títulos estaduais, o Banco Central extinguiu o mecanismo de troca dos títulos estaduais por LBC (Resolução n.º 2.020, de 18.10.93). Em 1994, apesar do superávit operacional, voltou a crescer a relação dívida total/RLR, ao passar de 1,16 para 1,27. Nesse último exercício, as operações de crédito totais cresceram 41%, em termos reais, em relação ao ano anterior.

O mecanismo de troca dos títulos estaduais por federais permitiu a redução do custo adicional, mas não pôde conter a expansão da dívida mobiliária. Em março de 1993, o Governo Federal procurou restringir o crescimento da dívida mobiliária com a aprovação da Emenda Constitucional n.º 3, de 17.03.93, que proibiu a emissão de novos títulos até 31.12.99, excetuando-se a emissão para pagamentos de precatórios judiciais existentes quando da promulgação da Constituição de 1988 e o giro do principal devidamente atualizado.

Fruto da negociação entre os entes federados, surgiu a Lei Federal n.º 8.727, de 5.11.93, que definiu novas diretrizes para a consolidação e o reescalonamento, pela União, das dívidas das Administrações Direta e Indireta dos estados e municípios. Suas principais diretrizes foram as seguintes:

- a) determinou o prazo de pagamento de 20 anos, mediante 240 prestações mensais, sem carência e correção monetária vinculada ao IGP-M;
- b) estabeleceu a responsabilidade do Banco Central de definir critérios e mecanismos de refinanciamento das dívidas mobiliárias dos estados e municípios;
- c) fixou o limite de dispêndio máximo com o serviço da dívida em 9% da RLR, em 1994, e em 11% para os exercícios subsequentes. A Resolução n.º 11 do Senado Federal, de 31.01.94, regulamentou esses limites;
- d) permitiu o refinanciamento dos saldos devedores existentes em 30 de junho de 1993, inclusive parcelas vencidas, de todas as operações de crédito internas contratadas, até 30.09.91, junto a instituições financeiras federais.

Segundo o BALANÇO GERAL DO ESTADO (1994, p.140), o Governo Estadual, com base nas Leis Estaduais n.º 10.100/94 e n.º 10.132/94, procedeu à assunção e ao refinanciamento de dívidas da Cohab-RS, Corsan, Caixa Estadual, DAER, Cinteia, CEASA e CEEE, no montante de US\$ 1,5 bilhão, em consonância com os parâmetros estabelecidos pela Lei n.º 8.727/93. Cabe observar, no entanto, que essa renegociação foi parcial, pois cobriu somente as operações contratadas com as instituições federais, deixando de fora a dívida mobiliária.

Em 1994, a política monetária que se seguiu ao Plano Real agravou novamente o problema do endividamento público. A elevação dos recolhimentos compulsórios sobre depósitos a vista e da poupança, a criação do compulsório sobre depósitos a prazo e a obrigatoriedade de sua composição em espécie ou títulos federais provocaram substancial redução na oferta de recursos para o financiamento de títulos estaduais. Como em oportunidades anteriores, aumentou-se o mercado cativo para títulos federais em detrimento dos papéis estaduais e desequilibrou-se ainda mais o mercado das dívidas mobiliárias.

Com isso, aumentaram as dificuldades para o financiamento dos títulos estaduais no mercado e encolheu a liquidez dos bancos estaduais em virtude da elevação do depósito compulsório. Para aliviar essa situação, surgiu a Resolução n.º 2.081 do Banco Central, de 24.06.94, abrindo novamente a possibilidade de troca de títulos dos estados por Letras do Banco Central, como forma de facilitar a sua rolagem pelos bancos estaduais, eliminando praticamente o custo adicional. O RS passou a fazer uso dessa faculdade, trocando suas Letras Financeiras do Tesouro do Estado. Apesar de importante, a troca de títulos estaduais por LBC foi apenas um paliativo de curto prazo, pois não resolveu o problema estrutural representado pela crise financeira dos estados.

Ainda em 1994, a Resolução n.º 11/94, do Senado Federal, permitiu a rolagem integral da dívida mobiliária (principal e juros) ao interpretar o disposto “principal devidamente atualizado” constante no artigo 5 da Emenda Constitucional n.º 3. Como os títulos públicos são corrigidos pela taxa do *overnight*, o seu rendimento não distingue os juros e a correção monetária. Pela interpretação dada pelo Senado, toda a variação nominal dos títulos foi considerada na rolagem da dívida mobiliária, sendo um dos fatores responsáveis pelo seu crescimento vertiginoso a partir do Plano Real (SANTOS, 1999, p. 185-186; ALMEIDA, 1996, p. 16).

Portanto, a combinação da rolagem integral da dívida mobiliária com a elevação da taxa *over* explica a trajetória explosiva da dívida e a necessidade de renegociação global da dívida pública dos estados, efetivada a partir da aprovação da Medida Provisória n.º 1.560, de 19.12.96, que criou o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados, que será discutido adiante.

Desde 1991, não foi constituída dívida nova. Os títulos emitidos, entre março de 1991 e dezembro de 1997, foram exclusivamente para substituir os papéis que venceram, havendo pagamento de dívida mobiliária. O estoque da dívida mobiliária cresceu em função dos elevados custos de financiamento, quando as taxas reais de juros foram bastante elevadas.

<b>Tabela 33</b>			
<b>Evolução da dívida total no RS - 1991-94</b>			
<b>ESPECIFICAÇÃO</b>	<b>R\$1.000</b>	<b>%</b>	
<b>Estoque de dívida no início do Governo</b>	<b>4.889.126</b>		
Operações de crédito contraídas	3.877.397		
Serviço da dívida	5.261.541		
Variações	2.530.269		
<b>Estoque de dívida no final do Governo</b>	<b>6.035.252</b>		
<b>Operações de crédito líquidas</b>	<b>(1.384.144)</b>		
<b>Crescimento da dívida no período</b>	<b>1.146.126</b>	<b>23,4</b>	
<b> FONTE: Tabela 6 do Anexo.</b>			
<b>Tabela 34</b>			
<b>Composição da dívida total do RS - 1991-94</b>			
		<b>(%)</b>	
<b>ITENS</b>	<b>DÍVIDA FLUTUANTE</b>	<b>DÍVIDA FUNDADA</b>	
Início do Governo	1,3	98,7	
Fim do Governo	-	100,0	
<b> FONTE: Tabela 8 do Anexo.</b>			
<b>Tabela 35</b>			
<b>Composição da dívida fundada do RS - 1991-94</b>			
		<b>(%)</b>	
<b>ITENS</b>	<b>CONTRATOS</b>	<b>TÍTULOS</b>	
Início do Governo	42,3	57,7	
Fim do Governo	23,8	76,2	
<b> FONTE: Tabela 8 do Anexo.</b>			
<b>Tabela 36</b>			
<b>Déficits dos exercícios em relação à receita líquida real - 1991-94</b>			
		<b>(%)</b>	
<b>ANOS</b>	<b>PRIMÁRIO</b>	<b>OPERACIONAL</b>	<b>ORÇAMENTÁRIO</b>
1991	(5,4)	3,2	(4,9)
1992	(25,1)	3,2	(7,4)
1993	(14,8)	12,3	(3,6)
1994	(6,7)	3,0	(5,6)
<b>Média</b>	<b>(13,0)</b>	<b>5,4</b>	<b>(5,4)</b>
<b> FONTE: Tabela 11 do Anexo.</b>			
<b>Tabela 37</b>			
<b>Operações de crédito, serviço da dívida e operações de crédito líquidas/ RLR - 1991-94 (%)</b>			
<b>ANOS</b>	<b>OPER. DE CRÉDITO</b>	<b>SERV.DÍVIDA</b>	<b>OP.CRED.LIQ.</b>
1991	13,5	21,6	(8,1)
1992	15,0	25,7	(10,6)
1993	19,5	35,3	(15,8)
1994	29,4	38,0	(8,6)
<b>Média</b>	<b>19,3</b>	<b>30,1</b>	<b>(10,8)</b>
<b> FONTE: Tabela 11 do Anexo.</b>			
<b>Tabela 38</b>			
<b>Relação dívida total/RLR - 1991-94</b>			
<b>ANOS</b>	<b>RELAÇÃO</b>		
1991	1,16		
1992	1,13		
1993	1,16		
1994	1,27		
<b> FONTE: Tabela 4 do Anexo.</b>			

## 9- Governo Antônio Britto (1995-98)

No Governo Antônio Britto, a dívida cresceu R\$ 7,4 bilhões, ou seja, 122,3% (Tabela 46). A relação dívida total/RLR foi a maior de todos os períodos em análise, alcançando 2,5 em 1998 (Tabela 51). Esse é o maior grau de endividamento do Estado desde 1970, marco inicial desta análise.

Salienta-se que esse crescimento teria sido R\$ 3,1 bilhões maior se não tivesse havido a renegociação global da dívida, já que esse foi o subsídio em virtude do “corte” (data da cessação dos juros à taxa de mercado) ocorrido em 31.03.96, de que trata a Ata da Reunião de 22.01.98. Por outro lado, também contribuiu para esse crescimento o montante do empréstimo do Proes no valor de R\$ 2,3 bilhões, que foi destinado à reestruturação do Banrisul e à transformação da Caixa Estadual em agência de fomento.

O montante do crescimento proveniente de operações de crédito líquidas foi de R\$ 1,7 bilhão (resultante do montante de R\$ 8,6 bilhões de operações de crédito e do total de R\$ 6,9 bilhões de serviço da dívida) (Tabela 46). Com a renegociação, apenas 0,2% do estoque de dívida ficou representado por títulos, estando a dívida por contratos com 99,8% do montante total.

Desconsiderando-se a operação do Proes pela razão referida, nesse período governamental, o serviço da dívida superou as operações de crédito em R\$ 654 milhões. Conjugando-se, ainda, com as operações do patrimônio financeiro, houve pagamento efetivo de dívida da ordem de R\$ 1.044,5 milhões.

Convém salientar, entretanto, que não foi considerado o passivo potencial (saldo de recursos vinculados a empenhar), da ordem de R\$ 1.048 milhões (valores correntes), procedimento esse adotado uniformemente para todos os períodos governamentais. Deve ser salientado, no entanto, que o passivo potencial não tem uma exigibilidade imediata como o passivo financeiro real. Enquanto o último está vinculado a dívidas com vencimentos fixos, o primeiro relaciona-se a programas que podem ser retardados em muitos casos.

Em termos orçamentários, o serviço da dívida consumia 33,2% da RLR em 1995. Ao mesmo tempo, uma vez que a administração do estoque da dívida estava sob a responsabilidade do Banco do Estado do Rio Grande do Sul, as freqüentes alterações nas regras de negociação desses títulos expunham o Banrisul e, por conseqüência, todo o sistema financeiro estadual a um grau de risco extremamente elevado.

Duas orientações bem claras caracterizaram a atuação do Governo Britto no que tange à resolução do endividamento público. A primeira foi a federalização da dívida em março de 1995. Antes, o Governo Estadual pagava ao mercado juros superiores aos que o Governo Federal pagava para administrar sua dívida mobiliária. A federalização, isto é, a passagem do risco da dívida estadual para o Governo Federal pela transformação dos títulos estaduais em títulos federais, permitiu, em 1995, uma economia para o Tesouro Estadual. A segunda e a mais importante foi a reestruturação da dívida pública, a partir de março de 1998, que consistiu

no alongamento do prazo de pagamento por 30 anos, com taxa de juros de 6% ao ano, que será descrita mais adiante.

No Governo Britto, o resultado operacional ficou bastante distorcido, principalmente para a comparação com outros períodos governamentais, em virtude do montante de receitas de privatizações e da operação do Proes<sup>10</sup>. Por isso, dá-se realce ao resultado primário, que está escoimado dessas operações de natureza eventual.

O Governo Britto apresentou déficits primários em todos os exercícios, atingindo 19,2% da RLR, em 1998, e média de 13,9% da RLR (Tabela 49). Esses déficits foram financiados por receitas de privatizações, na ordem de R\$ 4,9 bilhões (em termos brutos) ou R\$ 3,9 bilhões, em termos líquidos (Tabela 15 do Anexo). Parte desse recurso foi, ainda, utilizado na atração de investimentos (GM, Ford, suas sistemistas e outras empresas), fato esse por demais conhecido, e, também, no pagamento do serviço da dívida.

O fato de as operações de crédito líquidas representarem, em média, 6,5% da RLR (Tabela 50) decorre, basicamente, da operação do Proes, da ordem de R\$ 2,3 bilhões. Excluindo-se essa operação, ocorreu pagamento líquido de dívida (4,5%), e não operações de crédito líquidas.

Dois fatores, em especial, concorreram para esse extraordinário déficit primário, que atingiu R\$ 802 milhões e R\$ 1.038 milhões, respectivamente, em 1997 e 1998: o aumento dos gastos em custeio e investimento e o crescimento dos gastos com pessoal, fruto de uma política salarial expansionista (Lei n.º 10.395/95).

Primeiro, a existência de recursos oriundos das privatizações levou o governo a realizar despesas em montante superior ao normal, tanto em investimentos como em custeio. Isso se deve ao fato de existir uma espécie de “Lei de Say” das finanças públicas. Eis que há uma evidência empírica de que toda receita gera sua própria despesa.<sup>11</sup>

Convém esclarecer que, embora os recursos de privatização sejam excluídos do cálculo do resultado primário, os programas com eles desenvolvidos são nele incluídos, porque têm essa natureza.

Segundo, ocorreu, nesse período, um crescimento vertiginoso da despesa com pessoal, da ordem de 27% reais em relação ao ano de 1994. Sem discutir o seu mérito, a verdade é que o aumento real dessa magnitude é muito difícil de suportar, principalmente quando não é mais possível fazer repressão fiscal sobre o gasto público, em virtude da estabilidade de preços trazida pelo Plano Real.

## **Tabela 39**

---

<sup>10</sup>. Em 1998, exclui-se da receita e da despesa o montante proveniente do Proes. Na receita, ao se descontarem da receita total as operações de crédito, já se exclui de imediato o Proes. Na despesa, ao se deduzir da despesa total o serviço da dívida, ainda permanece a parcela de despesa do Proes, classificada como Inversões Financeiras. Portanto, a despesa operacional deve ser ajustada, descontando-se a relativa ao Proes, da ordem de R\$ 2.337.799.196,63. Consideram-se as receitas de privatização como operacionais, por terem financiado despesas ordinárias do Estado.

<sup>11</sup> CONJUNTURA ECONÔMICA (1998, p. 3).

## Despesa com pessoal da Administração Direta do RS - 1994-98

ANOS	R\$ MILHÕES	CRESC.S/1994 R\$ milhões	RELATIVO 1994=100
1994	3.384		100
1995	3.865	481	114
1996	4.372	988	129
1997	4.083	699	121
1998	4.309	925	127

**FONTE:**BALANÇOS GERAIS DO ESTADO (1994-98). Porto Alegre: Secretaria da Fazenda.

**NOTA:** Deflator IGP-DI médio; todos os valores estão inflacionadas a preços de dez/98.

### 9.1 - Novos recursos

As operações de crédito no Governo Britto que implicaram ingressos de novos recursos estão descritas na Tabela 40.

**Tabela 40**

#### Novos recursos mediante operações de crédito

OPERAÇÃO	FINANCIADOR-	VALOR CORRENTE R\$	VALORES INFLACIONADOS DEZ/98
1995			
Fundopimes	BIRD	27.910.982	34.975.748
Precatórios judiciais	LFTs	8.942.087	11.205.488
FGADP	Banco do Brasil	7.122.117	8.924.851
Total		43.975.186	55.106.087
1996			
Fundopimes	BIRD	5.489.063	6.191.494
Programa Pró-Guaíba	FINEP	1.438.550	1.622.640
Pagamento de dívidas vencidas	CEF	150.000.000	169.195.380
Programa de Demissão Voluntária	CEF	140.000.000	157.915.688
Total		296.927.613	334.925.203
1997			
PNAFE/Promofaz	CEF	612.700	640.435
Programa de Reforma do Estado	BIRD	53.805.000	56.240.592
Programa Pró-Guaíba	FINEP	2.764.560	2.889.703
Fapergs	FINEP	3.107.500	3.248.167
Programa Pró-Guaíba	BID	51.004.674	53.313.504
Programa Pró-Guaíba	BID	1.767.159	1.847.153
Programa Pró-Rural 2000	BIRD	3.300.000	3.449.381
Total		116.361.593	121.628.936
1998			
PNAFE/Promofaz	CEF	1.092.000	1.098.722
Programa Pavimentação		21.654.642	21.787.939

Rodovias			
Programa de Reforma do Estado	BIRD	64.495.250	64.892.257
Programa Pró-Guaíba	BID	3.021.230	3.039.827
Fapergs	FINEP	1.306.250	1.314.291
Programa Pró-Guaíba	BID	59.697.987	60.065.464
Programa Pró-Guaíba	BID	7.478.251	7.524.284
Programa Pró-Rural 2000	BIRD	8.889.085	8.943.803
Programa Restauração e Manutenção de Rodovias	BIRD	3.543.300	3.565.111
Proes	Banco do Brasil	2.379.886.158	2.394.535.777
Total		2.551.064.153	2.566.767.475
Total Geral		3.008.328.545	3.078.427.701

FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO (1994-98). Porto Alegre : Secretaria da Fazenda.

NOTA: Deflator IGP-DI médio; os valores estão inflacionadas a preços de dez/98.

A seguir, faz-se uma análise sintética das principais operações de empréstimo contratadas.

**a) Pagamento de dívidas vencidas**

Valor original: R\$ 150.000.000,00

Encargos financeiros: 2,9547% ao mês sobre o saldo devedor, com previsão de repactuação trimestral.

Prazo: 34 meses.

Financiador: Caixa Econômica Federal

**Obs:** A taxa efetiva anual resultante de 2,9547% mensal é de 41,83%. Esse contrato entrou na renegociação da dívida com a União quando seu saldo devedor já estava em R\$ 229.046.437,70, em 01/10/98. A União pagará à CEF a taxa Selic.

**b) Programa de Demissão Voluntária e Reconversão Funcional – PDV**

Valor original: R\$ 140.000.000,00

Encargos financeiros: 2,603% ao mês.

Prazo: 26 meses, após carência de seis meses.

Órgão financiador: Caixa Econômica Federal

**Obs:** A taxa efetiva anual resultante de 2,603% mensal é de 36,1%. Esse contrato entrou na renegociação da dívida com a União quando seu saldo devedor já estava em R\$ 237.732.445,38, em 01.10.98. A União pagará à CEF a taxa Selic.

**c) Programa de Reforma do Estado**

Valor original: R\$ 53.805.000,00

Encargos financeiros: taxa básica fixa mais margem de lucro fixa total.

Prazo: 15 de abril de 2012.

Assinatura: 10.06.97.

**d) Programa Pró-Guaíba**

Valor liberado: R\$ 51.004.674,27  
Encargos: taxas de juros flutuantes.  
Prazo: Até 2020.  
Contrato assinado em 26.07.95. As tratativas vêm de governos anteriores.

**e) Programa de Estímulo à Redução do Setor Público na Atividade Bancária**

Data: 31.03.1998  
Legislação: Medida Provisória n.º 1.612-21, de 05.03.98 e Lei Estadual n.º 10.959, de 27 de maio de 1997.  
Credor: Governo Federal.  
Taxa de 6% ao ano – Tabela Price.

O valor recebido pelo Estado relativamente a esse contrato foi de R\$ 2.379.886.158,25, fruto do valor original de R\$ 1.987.500.000,00 do contrato assinado em 31.03.98. Pelo contratado, em 31/03/98, R\$ 562.500.000,00 (28,3%) seriam destinados ao Banrisul e R\$ 1.425.000.000,00 (71,7%) à transformação da Caixa Econômica Estadual em agência de fomento. Mas, na realidade, sabe-se que a quase-totalidade desses recursos foram canalizados para o Banrisul, como aumento da participação do Estado naquela instituição bancária, visto que, sendo a Caixa de propriedade do Estado, os recursos para ela destinados pertencem a esse último. O valor da prestação em dez/98 era de R\$ 172.896.158,00 anuais, o que representa R\$ 14.408.029,00 por mês. Esse valor, após 18 meses, deixaria de fazer parte do limite de 13% do comprometimento da receita líquida real de que trata o contrato.

Conforme o BALANÇO GERAL DO ESTADO (1998, p.187, volume I; p. 87 e 97, volume IV), a principal operação de crédito realizada foi a do Proes, contratada junto à União em 31.03.98 e com liberação de recursos em 10.12.98, da ordem de R\$ 2.379.886.158,25.

A reestruturação do Banrisul exigiu capitalização de R\$ 1.400 milhões. Para promover o aumento de capital do Banrisul, o Estado contou com financiamento do Proes, no montante de R\$ 704,5 milhões, a ser pago em 30 anos, com juros de 6% ao ano e correção monetária pelo IGP-DI.

Os restantes R\$ 695,4 milhões correspondem à contrapartida do Estado e não contaram com recursos do Proes. Foram cobertos com a assunção pelo Estado de dívida atuarial no Banrisul junto à Fundação Banrisul, no montante de R\$ 521,3 milhões, a serem pagos em 30 anos, com juros de 6% ao ano, e correção monetária pelo IGP-DI, bem como por dívidas do Banrisul junto ao BNDES e Finame no valor de R\$ 163 milhões, a serem pagas no prazo de 5 anos, ao custo de TJLP, acrescido de 8% de juros ao ano e mais R\$ 11 milhões com recursos próprios do Tesouro Estadual.

De outra parte, a transformação da Caixa Econômica Estadual em agência de fomento exigiu R\$ 1.633 milhões em recursos advindos do Proes,

dos quais R\$ 298 milhões para cobrir a sua deficiência patrimonial e R\$ 1.334 para a compra da carteira imobiliária e FCVS. O montante de R\$ 127 milhões, destinados à capitalização da nova agência de fomento (até novembro 1999) ainda estava em negociação com o Governo Federal.

A reestruturação do Sistema Financeiro Estadual, portanto, totalizou R\$ 3.033 milhões, sendo R\$ 2.337.799.196,63 originários do Proes e R\$ 695.488.811,42 da contrapartida do Estado, como demonstra a Quadro 1:

### Quadro 1

#### Financiamento da reorganização do Sistema Financeiro Estadual

ITENS	R\$ mil		
	PROES	CONTRAPARTIDA	SOMA
1. Reestruturação do Banrisul	704.511	695.488	1.399.999
- Deficiência patrimonial	666.937	-	-
- Passivo atuarial Fundação Banrisul	-	521.392	-
- Assunção dívida BNDES	-	93.573	-
- Assunção dívida Finame	-	69.518	-
- Modernização tecnológica	37.574	-	-
- Recursos livres do Tesouro	-	11.005	-
2. Transformação da CEE	1.633.288	-	1.633.288
- Deficiência patrimonial	298.440	-	-
- Carteira imobiliária e FCVS	1.334.848	-	-
- Capitalização da Agência de Fomento	0	-	-
<b>TOTAL ( 1+2 )</b>	<b>2.337.799</b>		<b>3.033.288</b>

**FONTE:** BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (1998, p. 187, volume I; p. 87 e 97, volume IV).

## 9.2 – O crescimento perverso da dívida

A Tabela 41 mostra que, no Governo Britto, R\$ 1.337 milhões do serviço da dívida foram utilizados para a redução da dívida pública, já que R\$ 3.078 milhões (Tabela 40) foram operações de crédito para outras finalidades que não a rolagem da dívida.

### Tabela 41

#### Pagamento de dívida - 1995-98

ITENS	R\$ 1.000,00
Operações de crédito contraídas	8.654.952
Operações com ingresso efetivo	3.078.428

Operações de rolagens de dívida	5.576.525
Serviço da dívida	( 6.914.488)
Utilização para redução de dívida	(1.337.964)

**FONTE:** Tabela 40 e Tabelas 6 e 13 do Anexo.

À primeira vista, diante do extraordinário crescimento da dívida pública, parece que o Governo Britto recebeu montante significativo proveniente de empréstimos. Entretanto, se se retirar o valor do Proes, no montante de R\$ 2,3 bilhões, o ingresso de recursos destinados à Administração Direta foi somente de R\$ 683.892 mil. As finalidades desses empréstimos estão especificadas na Tabela 13 do Anexo. Excluindo-se o PDV (que pode merecer questionamentos), os demais foram importantes para o desenvolvimento do Estado.

Como houve pagamento do serviço da dívida em montante superior às novas operações de crédito, da ordem de R\$ 1.337.964 mil, pode-se dizer que a redução líquida de dívida na Administração Direta proveniente de empréstimos foi da ordem de R\$ 654.072. A Tabela 42 demonstra mais claramente esses dados.

Finalmente, pode-se constatar que, do crescimento da dívida no período, apenas 23,6% representaram operações de crédito líquidas. O restante, 76,4% originou-se de encargos decorrentes da política monetária do Governo Federal, que foram somados ao saldo original, o que muito bem demonstra o crescimento perverso do endividamento público (Tabela 42).

**Tabela 42**  
**Origem do crescimento da dívida pública do RS**

ITENS	R\$ 1.000,00	%
Crescimento da dívida 1995-98	7.380.832	100,0
(-) Variações passivas da dívida	5.640.368	76,4
(-) Operações de crédito líquidas	1.740.464	23,6
(-) Novos recursos de operações crédito	3.078.428	
= Pagamento líquido de dívidas	1.337.964	-
Administração Direta		
Novos recursos de operações crédito	3.078.428	-
(-) Proes	2.394.536	-
= Diferença	683.892	-
(-) Pagamento líquido de dívidas	1.337.964	-
= Redução líquida de dívida	(654.072)	

**FONTE:** Tabela 40 e Tabelas 6 e 13 do Anexo.

### 9.3 – Acordo de renegociação da dívida

Com a significativa queda da inflação, a partir de meados de 1994, decorrente da implementação do Plano Real, agravaram-se os desequilíbrios

fiscais nos governos estaduais devido aos seguintes fatores: queda das receitas inflacionárias, redução potencial da receita tributária (Lei Kandir), elevação das taxas de juros real e aumento do gasto público real, em especial com pessoal (CALAZANS, 1998). As altas taxas de juros e a rolagem integral dos títulos estaduais impuseram o crescimento ao estoque da dívida mobiliária e deterioraram a situação patrimonial dos bancos estaduais. A federalização dos títulos estaduais pelo Banco Central foi uma forma de aliviar a crise das finanças dos estados.

Nessa situação, o Governo Federal passou a ditar as diretrizes para a renegociação da dívida e para a reestruturação dos sistemas financeiros estaduais. Em dezembro de 1995, o Conselho Monetária Nacional aprovou o Programa de Saneamento Financeiro e de Ajuste Fiscal do Estados (Voto CMN n.º 162/95), que previa três linhas de crédito aos estados e tinha como agente financeiro a Caixa Econômica Federal. Esse programa objetivou financiar programas de ajuste do quadro de pessoal e o refinanciamento de ARO e exigia dos estados medidas de austeridade fiscal e privatização de estatais.

Em agosto de 1996, a Medida Provisória n.º 1.514 definiu um programa com objetivo de incentivar a redução da presença dos estados na atividade financeira bancária. Em dezembro de 1996, a Medida Provisória n.º 1.560 criou o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados, com o objetivo de refinar a dívida mobiliária e os empréstimos concedidos pela Caixa Econômica Federal, concedidos ao amparo do Voto CMN n.º 162/95. Pela primeira vez, o Governo Federal apresentou um programa de renegociação global das dívidas estaduais, vinculando-as à reforma patrimonial dos estados e ao cumprimento de diversas metas de ajuste fiscal consistentes com o equilíbrio macroeconômico do País (RIGOLON; GIAMBIAGI, 1998, p. 11-14).

Após intensas negociações com a União, o acordo de renegociação da dívida do RS veio se concretizar em 15 de abril de 1998, nos termos da Lei Federal n.º 9.496, de 11.09.97, e da Lei Estadual n.º 10.920, de 03.01.97, mediante o contrato n.º 014/98/STN/COAFI da data referida. O Governo gaúcho definiu com o Governo Federal o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal de Longo Prazo do Estado do Rio Grande do Sul, conforme determina a cláusula décima-sexta do Contrato de Confissão, Assunção e Refinanciamento de Dívida.

Por esse acordo, a União refinanciou quase toda a dívida mobiliária do Estado (data de corte: 31.03.96) e parte da dívida contratual junto à Caixa Econômica Federal (data de corte: 16.12.97). Após essas datas, as dívidas passaram a ser atualizadas pela variação positiva do IGP-DI e acrescidas da taxa de juros de 6% ao ano.

O montante dessa dívida na data da assinatura do contrato e quando da assunção definitiva da mesma pela União, em 16 de novembro de 1998, conforme contratos assinados com o Bannrisul e a Caixa Econômica Federal, está discriminado na Tabela 43.

### **Tabela 43**

#### **Resumo do contrato de renegociação da dívida do RS com a União – 15.04.98 e 16.11.98**

ITENS	EM 15.04.98	EM 16.11.98
Dívida mobiliária em 31.03.96	8.761.477	(1) 9.822.883
Dívida com a Caixa Econômica Federal	665.848	(1) 772.297
= Total dívida assumida pela União	9.427.325	10.595.180
(-) Subsídio (2)	1.644.902	3.170.139
= Dívida após o desconto	7.782.423	7.425.041
(-) Resíduo (3)		305.680
= Parcela refinanciada	7.782.423	7.119.360

**FONTE:** CONTRATO 014/98, de 15.04.98 e BALANÇO GERAL DO ESTADO (1998).

(1) Dados retirados do BALANÇO GERAL DO ESTADO (1998, p.113). (2) Corresponde ao subsídio concedido pela União ao RS, nos termos do art.3º, § 4º, da Lei n.º 9.496, de 11.09.97. (3) Refere-se ao valor da prestação que exceder o limite a ser pago no mês. Este será transferido para uma conta-resíduo, que será amortizada no prazo excedente de 10 anos.

As condições financeiras da renegociação foram as seguintes:

- a) prazo de 30 anos<sup>12</sup> ;
- b) taxa de juros de 6% ao ano;
- c) sistema de amortização pela Tabela Price;
- d) comprometimento máximo do serviço da dívida intralimite de 13% da RLR — 12,0% em 1998, 12,5% em 1999 e 13,0% a partir de 2000 até o ano de 2012, decrescendo a partir de então, até que não exista saldo devedor;
- e) amortização extraordinária de R\$ 1.150 milhões, subdividida em conta gráfica (R\$ 650 milhões) e conta elétrica (R\$ 500 milhões).

Pelo programa, o Governo deverá cumprir metas fiscais para que a trajetória da relação entre a dívida e a receita líquida real (D/RLR) seja decrescente, alcançando o valor igual a um em 2012. O objetivo do programa é alcançar o equilíbrio fiscal e financeiro do Estado a médio e longo prazos.

As principais vantagens obtidas pelo Tesouro Estadual com a renegociação da dívida foram:

- a) redução do custo financeiro das dívidas, da taxa Selic ou equivalente para o IGP-DI mais juros de 6% ano ano;
- b) subsídio de R\$ 3,1 bilhões referentes à diferença entre o montante assumido pela União e o valor refinanciado ao Estado na data da efetivação do Contrato (16.11.98);
- c) redução dos serviços da dívida de 33% da RLR, para 17% da RLR, sendo 13% referentes às dívidas intralimites e 4% à extralimite.

<sup>12</sup> A parte da prestação que exceder o limite de 12,5% (1999) e 13% (2000 em diante) da RLR (resíduos) será refinanciada em 120 prestações mensais consecutivas, vencendo-se a primeira em 30 dias após as 360 originais. Como ocorrerão resíduos por um período dilatado, o prazo de 30 anos, na prática, será de 40 anos. (Contrato nº 014/98, cláusula quinta, § sexto).

Na realidade, embora seja alto o comprometimento da receita real líquida com o serviço da dívida – de 12,5% em 1999 e 13% a partir do ano 2000 – e mesmo considerando-se a existência da dívida extralimite, a citada renegociação, diante das circunstâncias, foi a possível e necessária para o Estado naquele momento.

Isso porque ter-se-á, a partir de outubro/99,<sup>13</sup> quase 17% da RLR comprometida com o pagamento da dívida, sendo a intralimite 13%, e a extralimite 4%, tendo em vista que a operação do Proes assumiu essa última condição.

Salienta-se, ainda, que, dos 13% intralimites, o percentual de 5% refere-se a dívidas pré-existentes (externa, anterior a 30.09.91; internas – Lei n.º 7.976/89 e STN dívida externa; Lei n.º 8.727/93), restando 8% para a prestação resultante da renegociação.

Por outro lado, pode-se dizer que se não tivesse ocorrido a renegociação da dívida, aproximadamente 9% da RLR já estaria comprometida com o pagamento da dívida (5% das dívidas intralimite já existentes e 4% da extralimite, nessa última incluída a operação do Proes). Só que, nessa hipótese, ainda sobrariam mais de R\$ 9,8 bilhões de dívidas (quase toda a dívida mobiliária) para ser rolada no mercado financeiro à taxa Selic, além de contratos com Caixa Econômica Federal a essa mesma taxa, no valor de R\$ 772 mil.

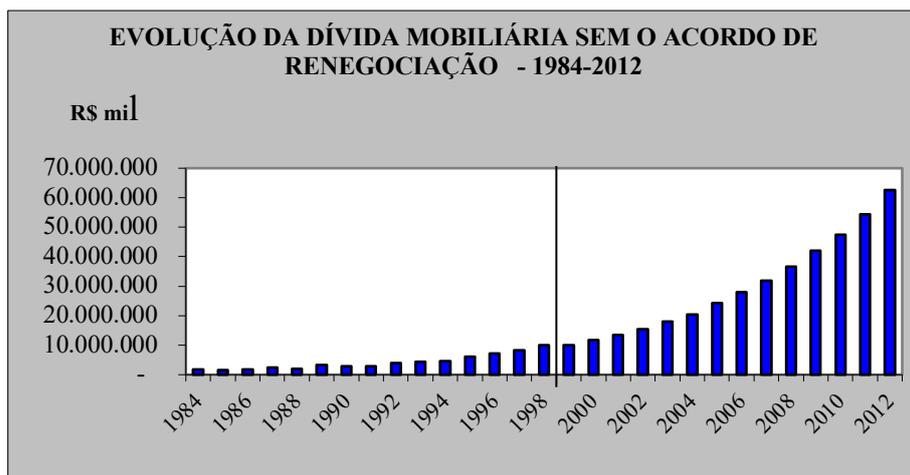
A situação da dívida era insustentável, porque já havia chegado a um limite após o qual o estoque da dívida entraria num crescimento exponencial que levaria a uma das duas situações: ou os títulos estaduais não encontrariam mais tomadores ou a dívida se expandiria tanto a ponto de, só a mobiliária, no ano 2012 (mantida a tendência dos últimos 15 anos) chegar a mais de R\$ 62 bilhões<sup>14</sup>, ou seja, mais de 10 vezes a receita líquida real de 1998. Com a renegociação, na data referida, a dívida será igual à RLR. O Gráfico 2 ilustra o crescimento da dívida sem a renegociação.

## Gráfico 2

---

<sup>13</sup> Pelo acordo de renegociação da dívida, o Proes, a partir do décimo-oitavo mês da assinatura do contrato, deixará de fazer parte do intralimite, passando a ser considerado extralimite. O Governo Olívio conseguiu alterar para o mês de maio de 2000.

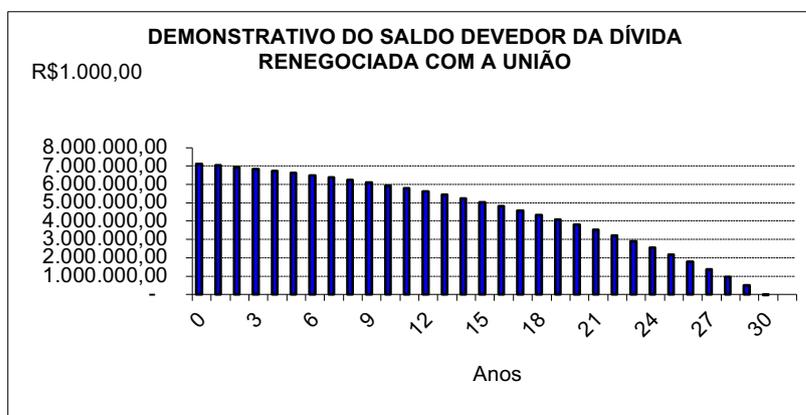
<sup>14</sup> O comportamento da dívida mobiliária de 1984-98 pode ser projetado por uma equação exponencial do tipo  $Y = A.b^t$ .



**FONTE:** Tabela 16 do Anexo

Se, por um lado, é verdade que somente num período governamental o serviço da dívida líquido superou 17% da RLR (Governo Jair Soares); por outro, também é verdade que, pela primeira vez na história das finanças públicas estaduais, a dívida pública passará a decrescer ano a ano em termos reais, porque de agora em diante passarão a ocorrer amortizações, já que antes não eram pagos nem os juros na sua totalidade. O saldo devedor da dívida contratada decrescerá ano a ano, conforme o Gráfico 3.

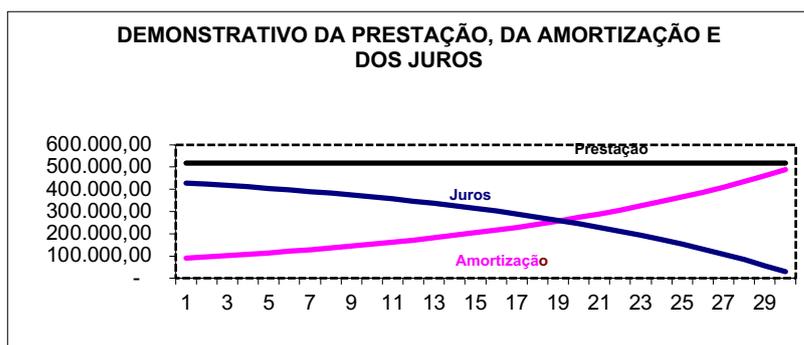
**Gráfico 3**



**FONTE:** Tabela 14 do Anexo

Isso ocorre porque, em cada prestação paga, haverá uma parcela de amortização e outra de juros, aquela crescente e essa decrescente, por que incidirá sobre um saldo devedor também decrescente ( Gráfico 4).

**Gráfico 4**



**FONTE: Tabela 14 do Anexo**

O que levou a esse fantástico endividamento foi a ocorrência de continuados e sistemáticos déficits operacionais (e primários) e os juros reais elevados com que foram financiados esses déficits e a própria dívida que, em vez de paga, era rolada.

A Tabela 44 sintetiza os resultados primários, operacionais e orçamentários, por período governamental, a partir de 1971.

**Tabela 44**

**Evolução dos resultados operacional e orçamentário em relação à receita líquida real, por períodos governamentais**

GOVERNOS	PERÍODOS	PRIMÁRIO (%)	OPERACIONAL (%)	ORÇAMENTÁRIO (%)
Triches	1971-74	-8,3	-6,8	-4,3
Guazelli	1975-78	-17,2	-16,0	-8,1
Amaral	1979-82	-19,6	-13,6	-7,3
Jair	1983-86	-20,9	-18,0	-43,9
Simon	1987-90	-15,4	1,3	-4,5
Collares	1991-94	-19,3	5,4	-5,4
Britto (1)	1995-98	-13,9	5,2	0,8

**FONTE: Tabela 12 do Anexo**

**(1) Com a inclusão do Proes, o resultado operacional passa de 5,2% para 5,7% negativos.**

Somando-se as operações de crédito líquidas ao resultado operacional, tem-se o déficit orçamentário, que expressa a dimensão da insuficiência total de recursos.

Os déficits orçamentários só não foram maiores porque grande parte do serviço da dívida, em vez de pago, era rolado, aumentando, em

decorrência, o estoque da dívida pública. Essa cresceu continuamente, acelerando seu ritmo em função dos novos déficits operacionais, da taxa de juros reais e do afrouxamento dos controles por parte do Governo Federal.

A Tabela 45 mostra o serviço da dívida em cada período governamental, em percentual da RLR.

**Tabela 45**  
**Relação entre as operações de crédito e serviço da dívida em comparação com a receita líquida real**

GOVERNOS	PERÍODOS	OPERAÇÕES DE CRÉDITO (%)	SERVIÇO DA DÍVIDA (%)	OPERAÇÕES DE CRÉDITO LÍQUIDAS (%)
Triches	1971-74	7,3	4,9	2,5
Guazelli	1975-78	23,2	15,4	7,8
Amaral	1979-82	27,0	20,8	6,3
Jair	1983-86	25,6	51,5	-26,0
Simon	1987-90	24,0	29,9	-5,9
Collares	1991-94	19,3	30,1	-10,8
Britto	1995-98	38,8	32,3	6,5

**FONTE: Tabela 12 do Anexo.**

Verifica-se que, apenas no Governo Jair Soares, o serviço da dívida líquido (26%) foi bem maior que o resultante da atual renegociação da dívida com a União. Salienta-se que, embora esse tenha sido o valor mais alto do serviço da dívida, grande parte de seu efetivo pagamento se verificou no governo seguinte (Tabela 18 do Anexo). O Governo Collares foi o que mais se aproximou desse percentual, chegando a 10,8% da RLR.

Deve ser considerado, no entanto, que no critério adotado neste trabalho, do total do serviço da dívida estão deduzidas as operações de crédito não efetuadas para rolagem, o que o torna bem menor.

Com a renegociação, utilizando-se o mesmo critério e ainda conjugando-se outros benefícios concedidos posteriormente pelo Governo Federal (como a exclusão das transferências ao Fundef da RLR, por exemplo), o percentual de comprometimento da RLR fica em torno de 11%, passando para 13%, quando o Proes se transformar em extralimite.

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

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

O certo é que a dívida necessitava ser reescalada de modo a torná-la amortizável no decorrer do tempo, e as condições do contrato não podem ser consideradas ruins, pois a União cobra juros de 6% ao ano quando paga a taxa de mercado (perto de 40% ao final de 1998) para captar

esses mesmos recursos. Dessa magnitude eram também as taxas dos contratos com a Caixa Econômica Federal, que entraram na renegociação à taxa de 6% ao ano mais IGP/DI.

Convém salientar, no entanto, que grande parte da dívida tem origem nos próprios juros altos que são determinados pela política monetária do Governo Federal. Isso, porém, não é tudo, pois que no cálculo do déficit operacional não entram os juros, e os referidos déficits ocorreram 20 vezes em 28 exercícios, de 1970 até 1998 (71% dos casos), ou 23 vezes se forem excluídas as receitas de privatizações (82% dos casos), enquanto os déficits primários se verificaram em 100% dos exercícios.

Agora, o montante da dívida era de tal expressão que, mesmo dividido em 360 prestações e sendo cobrada uma taxa de juros considerada mínima para os padrões brasileiros, a prestação mensal ainda ficou muito alta, dadas as condições das finanças estaduais e a proposta política do atual Governo do Estado, que não admite a utilização de recursos de privatização, com os quais seriam pagos os compromissos nos primeiros anos de vigência do contrato, constituindo-se num dos pressupostos básicos da negociação.

Nesse sentido, convém observar o que diz o documento de Avaliação da Secretaria do Tesouro Nacional sobre a Situação Financeira do Estado do Rio Grande do Sul, de 15 de abril de 1998, que, depois de apontar uma série de medidas que devem ser adotadas para corrigir o desequilíbrio fiscal do Estado, conclui em sua parte final (item 16):

“Portanto, dentro do ajuste proposto ao Estado, esta avaliação reforça as mudanças já realizadas dos incentivos fiscais, a racionalização das despesas com pessoal (principalmente no que diz respeito a evitar novas contratações) e a **manutenção do programa de privatizações**.(grifo nosso) Estas medidas deverão trazer o Estado ao equilíbrio fiscal no curto prazo e a uma efetiva capacidade de honrar com o serviço da dívida a ser refinanciada. O financiamento do déficit estadual importará na assunção pelo Estado do Programa de Ajuste Fiscal de forma a manter decrescente a trajetória da relação dívida/receita líquida real, até atingir valor igual a um no ano 2012.”

Na realidade, estando a despesa com pessoal em torno de 80% da receita corrente líquida e as despesas de manutenção na ordem de 12%, destinando-se 15% para a dívida, tem-se um déficit de execução orçamentária de 7%, sem que tenha havido qualquer investimento.

Para que seja possível cumprir o acordo de renegociação da dívida estabelecido no contrato n.º 014/98/STN/COAFI, de 15.04.98, tornam-se indispensáveis as seguintes condições não mutuamente exclusivas:

- a) aumento da receita, pois que, segundo a avaliação financeira do Tesouro Nacional acima citada, há margem para tal, principalmente no ICMS, o que, aliás, coincide com as afirmações do Governo do Estado;
- b) redução da despesa, onde o principal item é pessoal e com grande participação dos inativos. Nesse item há campo para a correção de

algumas distorções, inclusive com o aumento da contribuição dos servidores ativos, inativos e pensionistas.

- c) privatizações ou venda parcial do capital de empresas, alternativa esta aceita pelo governo anterior, mas rejeitada pelo atual.

O contrato em questão estabeleceu ainda outras condições para o Estado, tais como:

- a) proibição de emitir novos títulos públicos no mercado interno, exceto os estabelecidos nos art. 33 das Disposições Transitórias da Constituição Federal (precatórios judiciais);
- b) somente poderá contrair novas dívidas junto aos organismos internacionais, se cumprir as condições estabelecidas para a dívida financeira no Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal; e
- c) não poderá atribuir as suas instituições financeiras a administração de títulos estaduais e municipais junto a centrais de custódia de títulos e valores mobiliários, exceto os previstos no art. 33 das Disposições Transitórias da Constituição Federal.

Além disso, havendo inadimplência, a União está autorizada a transferir recursos das contas bancárias do Estado, tanto as relativas às transferências de tributos federais como a arrecadadora de tributos próprios, até o montante da dívida vencida e não paga.

No caso de inadimplência, pode ser substituída a taxa de juros estatuída pela de captação da dívida mobiliária interna do Governo Federal (em torno de 40% ao ano), acrescida de 1% ao ano.

Pode, ainda, a União considerar vencido o contrato e exigir o total da dívida dele resultante, independentemente de aviso extrajudicial ou interpelação judicial.

Na realidade, as condições estabelecidas no contrato em causa são extremamente rigorosas. Seu não-cumprimento pode fazer voltar tudo à situação anterior, que é ainda pior. A Ata da Reunião, de 22.01.98, disciplinou, de modo sintético, uma série de assuntos relativos ao Acordo de Renegociação da Dívida, como a carteira imobiliária e FCVS da Caixa Econômica Estadual, Proes, programa de ajuste do Banrisul, carteira imobiliária, inclusive FCVS da Cohab, entre outros.

Além disso, tratou do programa fiscal, estabelecendo que o déficit primário teria os seguintes valores máximos, expressos em R\$ milhões: 600 (1998); 354 (1999); 237(2000). Salienta-se que o déficit primário do ano de 1998 foi ultrapassado, posto que superou R\$ 1 bilhão.

Outro aspecto acordado foi o limite máximo da relação pessoal/receita corrente líquida de 81%, em 1998; 80%, em 1999; e 78% em 2000. O Estado não concederia mais aumentos salariais enquanto não fosse cumprida a Lei Camata, que, como se sabe, estabelece que a relação pessoal/RCL seja de 60%.

Investimentos e custeio seriam mantidos pela média dos últimos três anos e seria constituído até 31.03.98 o Fundo de Educação (Feduc), em conta bloqueada no Banrisul a ser sacada exclusivamente para a citada finalidade. Como se sabe, o Estado, que havia cumprido esse item do acordo,

acabou sacando, no final do exercício passado, os recursos da conta citada para dar cobertura a seu déficit operacional.

<b>GOVERNO ANTÔNIO BRITTO</b>			
<b>PERÍODO: 1995/98</b>			
<b>Tabela 46</b>			
<b>Evolução da dívida total no RS - 1995-98</b>			
<b>ESPECIFICAÇÃO</b>	<b>R\$1.000</b>	<b>%</b>	
<b>Estoque de dívida no início do Governo</b>	<b>6.035.252</b>		
Operações de crédito contraídas	8.654.952		
Serviço da dívida	6.914.488		
Variações	5.640.368		
<b>Estoque de dívida no final do Governo</b>	<b>13.416.084</b>		
<b>Operações de crédito líquidas c/Proes</b>	<b>1.740.464</b>		
<b>Operações de crédito líquidas s/Proes</b>	<b>(654.072)</b>		
<b>Crescimento da dívida no período</b>	<b>7.380.832</b>	<b>122,3%</b>	
<b>FONTE: Tabela 6 do Anexo.</b>			
<b>Tabela 47</b>			
<b>Composição da dívida total do RS - 1995-98</b>			
		<b>(%)</b>	
<b>ITENS</b>	<b>DÍVIDA FLUTUANTE</b>	<b>DÍVIDA FUNDADA</b>	
Início do Governo	-	100,0	
Fim do Governo	-	100,0	
<b>FONTE: Tabela 8 do Anexo.</b>			
<b>Tabela 48</b>			
<b>Composição da dívida fundada do RS - 1995-98</b>			
		<b>(%)</b>	
<b>ITENS</b>	<b>CONTRATOS</b>	<b>TÍTULOS</b>	
Início do Governo	23,8	76,2	
Fim do Governo	99,8	0,2	
<b>FONTE: Tabela 8 do Anexo.</b>			
<b>Tabela 49</b>			
<b>Déficits dos exercícios em relação à receita líquida real - 1995-98</b>			
		<b>(%)</b>	
<b>ANOS</b>	<b>PRIMÁRIO</b>	<b>OPERACIONAL</b>	<b>ORÇAMENTÁRIO</b>
1995	(8,0)	(5,5)	(13,3)
1996	(12,8)	1,5	0,7
1997	(15,6)	11,6	8,8
1998	(19,2)	13,3	7,0
<b>Média</b>	<b>(13,9)</b>	<b>5,2</b>	<b>0,8</b>
<b>FONTE: Tabela 11 do Anexo.</b>			
<b>Tabela 50</b>			
<b>Operações de crédito, serviço da dívida e operações de crédito líquidas/ RLR - 1995-98 (%)</b>			
<b>ANOS</b>	<b>OPER. DE CRÉDITO</b>	<b>SERV.DÍVIDA</b>	<b>OP.CRED.LIQ.</b>
1995	25,6	33,4	(7,8)
1996	26,9	27,6	(0,7)
1997	32,4	35,2	(2,8)
1998	70,4	33,2	37,3
<b>Média</b>	<b>38,8</b>	<b>32,3</b>	<b>6,5</b>
<b>FONTE: Tabela 11 do Anexo.</b>			
<b>Tabela 51</b>			
<b>Relação dívida total/RLR - 1995-98</b>			
<b>ANOS</b>	<b>RELAÇÃO</b>		
1995	1,83		
1996	1,91		
1997	2,17		
1998	2,49		
<b>FONTE: Tabela 4 do Anexo.</b>			

## 10- Considerações finais

A necessidade de contrair empréstimos decorre do desequilíbrio fiscal do Estado, que, num primeiro momento, tem origem nos déficits operacionais e, num segundo, no déficit gerado pela própria dívida, através de seus encargos, que, por serem demasiado grandes, são pagos através de novas operações de crédito, ou seja, são simplesmente rolados. Foi assim que se formou essa fantástica dívida pública do Estado do Rio Grande do Sul, que já nos anos 70 começava a dar os primeiros passos.

Daí em diante, com períodos de baixa e de alta, o grau de endividamento (dívida total/RLR) aumentou, ao passar de 0,24, em 1970, para 2,5, em 1998, tendo esse indicador se acentuado a partir de 1994, com o advento do Plano Real, já que era de apenas 1,16 em 1993. A dívida total passou de R\$ 490,2 milhões, em 1970, para R\$ 13.416 milhões, em 1998, com crescimento real de 2.636% em termos reais.

Ao longo de 28 anos, três fatores foram fundamentais para o crescimento da dívida, quais sejam: **os déficits primários e operacionais, o afrouxamento dos controles do endividamento por parte do Governo Federal e a política monetária restritiva do Governo Federal.** No período 1970-98, em 23 anos (82% desses anos) ocorreram déficits operacionais e em todos os anos, déficits primários (100% dos casos), ou seja, o gasto público superou as receitas fiscais, necessitando os governos contrair empréstimos ou privatizar para financiar essas deficiências fiscais, que, antes de 1994, eram também financiadas pela inflação.

O serviço da dívida chegou a alcançar 80% da RLR, em 1985; os déficits operacionais superaram, em muitas oportunidades, 20% da RLR; e o déficit orçamentário somente foi positivo em cinco ocasiões (1978, 1989, 1996, 1997 e 1998), assim mesmo por receitas eventuais.

Com o Plano Real, ocorreu a maior expansão das variações passivas da dívida, pois, mesmo havendo o subsídio de R\$ 3,2 bilhões no processo de renegociação da dívida, essa última elevou-se 122% no período 1994-98. A situação da dívida era insustentável. O estoque da dívida expandia-se exponencialmente, de tal forma que, no ano 2012, representaria mais de 10 vezes a RLR de 1998 (R\$ 62 bilhões).

A renegociação da dívida, se, por um lado, era indispensável para evitar o seu crescimento insustentável, por outro, gerou um compromisso, que dadas as condições das finanças estaduais e a nova concepção política do Governo Olívio, que não aceita privatizações, é difícil de sustentar sem desequilíbrios financeiros, pelo menos no curto e no médio prazo.

Isso porque o cumprimento do contrato referido implica elevar os gastos para 107% da receita líquida, mesmo com investimento nulo. Para isso, seriam necessários a redução de despesas, principalmente com pessoal, dada a sua expressão financeira, o aumento na arrecadação, onde há algum espaço, reconhecido pelo próprio Governo, e a manutenção do programa de privatizações.

E, para finalizar, pode-se dizer que, por mais difícil que seja cumprir o acordo de renegociação da dívida, e é, ele trás em si a coisa mais

importante para o devedor, que é a **amortização**, pois a cada ano o principal da dívida reduz-se em 3,3%, em média.

A maior vantagem da renegociação da dívida se expressa no seguinte dado: no Governo Jair Soares, por exemplo, o serviço líquido da dívida (que é deduzido do estoque) foi de R\$ 2,3 bilhões, e, mesmo assim, a dívida cresceu 39%. Um montante dessa dimensão hoje (após o acordo de renegociação) resultaria numa amortização próxima a 15% em vez do acréscimo citado.

A renegociação da dívida trouxe consigo duas questões fundamentais que permanecem na agenda do Governo Olívio: ajuste fiscal das contas públicas e redefinição do limite de comprometimento do pagamento com o serviço da dívida.

## Bibliografia

ACORDO de Renegociação da Dívida do Estado do Rio Grande do Sul (Ata da Reunião de 22/01/98).

ALMEIDA, Anna Ozorio. (1996). **Evolução e Crise da Dívida Pública Estadual**. Brasília, IPEA (Texto para Discussão – 448).

AVALIAÇÃO da Secretaria do Tesouro Nacional sobre a situação financeira do Estado do Rio Grande do Sul – 15/04/98.

BALANÇO GERAL DO ESTADO (1992, 1995, 1996, 1997, 1998). Porto Alegre: Secretaria da Fazenda/RS. (Vários números).

CALAZANS, Roberto B. (1998). Política de pessoal e ajuste no RS – 1995-96. **Indicadores FEE**, Porto Alegre: FEE, v.25. n.4, p249-277, março.

CALAZANS, Roberto B. (1999). Déficit primário no RS– 1985-97. **Indicadores Econômicos FEE**. Porto Alegre, Fundação de Economia e Estatística, V. 25 n.º 4, março/98, p. 249-277.

CONJUNTURA ECONÔMICA. (1998). **Carta IBRE**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, novembro de 1998.

CONTRATO de Confissão, Promessa e Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas, entre a União e o Estado do Rio Grande do Sul (Contrato n.º 014/98/STN/COAFI).

CONTRATO de Abertura de Crédito entre a União, o Estado do Rio Grande do Sul e o Bannrisul (PROES).

CONTRATO de Assunção da Dívida Mobiliária do Estado do Rio Grande do Sul, entre a União e o Bannrisul.

CONTRATO de Assunção da Dívida Contratual do Estado do Rio Grande do Sul, entre a União e a Caixa Econômica Federal.

DÍVIDA PÚBLICA ESTADUAL DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA DO RS. (1999). Porto Alegre: Secretaria da Fazenda/RS, março de 1999. mimeo.

FINANÇAS DO ESTADO (1994-1995). Porto Alegre, Secretaria da Fazenda/RS

LLUSSÁ, Fernanda Antonia Josefa. (1998). **Credibilidade e Administração da Dívida Pública: um estudo para o Brasil**. Brasília, BNDES, junho/98.

MEMORANDO de Políticas do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal de longo prazo do Estado do Rio Grande do Sul - 16.04.98.

MOURA NETO, Bolívar (1994). O endividamento público do Rio Grande do Sul: suas origens e comportamento na década de 80. In: **Nos anos 80: subordinação, imprevidência e crise**. Porto Alegre: FEE, dezembro/94.

NOGUEIRA, Júlio César de A; MACEDO, Mariano de Matos. (1995). **Análise das Finanças Públicas do Estado do Rio Grande do Sul**. mimeo.

PROTOCOLO de Acordo entre o Governo Federal e o Governo do Estado do Rio Grande do Sul assinado em 20 de setembro de 1996.

RAMALHO, Valdir. (1997). Revendo a variedade de conceitos de déficit público. In: **MEYER, Arno, org. Finanças Públicas: ensaios selecionados**. Brasília: IPEA: FUNDAP, p. 39-150.

RIGOLON, F., GIAMBIAGI, F. (1998) **Renegociação das dívidas estaduais: um novo regime fiscal ou a repetição de uma antiga história?** Disponível na Internet via [WWW.URL:http://federativo.bndes.gov.br](http://federativo.bndes.gov.br). Arquivo capturado em novembro de 1999.

SANTOS, Gilton Carneiro. (1999). A Dívida dos Estados: composição, evolução e concentração. In: **Finanças Públicas – III Prêmio de Monografia – Tesouro Nacional**. Brasília, Secretaria do Tesouro Nacional.

VOLPE, H.; SANTOS, D.F.C. (1996) . **Noções Básicas de Orçamento e Finanças Públicas**. Porto Alegre, Edições Famurs /Unijuí (IPD).