

As idéias no seu lugar: quanto se comprometeu em dívida no RS?

Darcy Francisco Carvalho dos Santos(*)

Roberto B. Calazans(*)

CALAZANS, Roberto B; SANTOS, Darcy. F.C. As ideias no seu lugar: quanto se comprometeu em dívida no RS? Disponível na Internet via [www.http://www.sindaf.com.br/artigos_técnicos_04/09/01](http://www.sindaf.com.br/artigos_técnicos_04/09/01).

Vem-se difundindo com insistência a idéia de que o RS não despendia mais do que 5% de sua receita líquida com a dívida pública. Isso é uma enorme imprecisão técnica, que não se sustenta pela simples análise das finanças estaduais, principalmente quando se toma a média a partir de 1983, quando começou a ver desembolsos efetivos com a dívida. A resposta a essa questão nos remete a um esforço teórico de análise das finanças estaduais ao longo dos diversos governos estaduais.

A dívida pública estadual, fundada e flutuante, esta última considerada somente as operações de crédito de curto prazo (débitos de tesouraria), passou de R\$ 490,3 milhões em dezembro de 1970 para R\$ 13,416 bilhões, em dezembro de 1998, a preços constantes deste último período. O crescimento real nesse período de 29 anos foi de 2.636%.

Convém salientar que nesse montante está incluída a operação do Programa de Estímulo à Redução do Setor Público na Atividade Bancária - Proes, no valor de R\$ 2,395 bilhões que, por ser transferido integralmente ao Sistema Financeiro Estadual, foge à lógica do endividamento público estadual. Esta operação foi realizada em 1998 e sem ela o montante da dívida seria de R\$ 11,02 bilhões e o crescimento real referido, de 2.148%.

O crescimento da dívida por governo está expresso na Tabela 1, a seguir:

Tabela 1

Evolução da dívida pública da Administração Direta do RS – 1970-98

PERÍODO	GOVERNO	ESTOQUE DA DÍVIDA PÚBLICA (R\$ mil)	INCREMENTO DA DÍVIDA (R\$ mil)	EVOLUÇÃO RELATIVA %	VARIAÇÃO POR GOVERNO %
31/12/70		490.289			
1971-74	TRICHES	1.072.722	582.433	118,8	118,8
1975-78	GUAZELLI	1.963.292	890.570	300,4	83,0
1979-82	AMARAL	3.516.728	1.553.436	617,3	79,1
1983-86	JAIR	4.882.138	1.365.410	895,8	38,8
1987-90	SIMON	4.889.126	6.988	897,2	0,1
1991-94	COLLARES	6.035.252	1.146.126	1.131,0	23,4
1995-98	BRITTO	13.416.084	7.380.832	2.636,4	122,3
1995-98	BRITTO (1)	11.021.548	4.986.296	2.148,0	82,6

FONTE: CALAZANS; SANTOS (2000, p. 37)

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

1. Excluiu-se o Proes.

(*) Agentes Fiscais do Tesouro.

Embora com esse extraordinário crescimento, nem todos os governos contribuíram para o endividamento estadual. Tomando-se como referência o conceito orçamentário, ou seja, considerando serviço da dívida os encargos totais da dívida fundada e fluante e como operações de crédito as operações da dívida fundada, podem-se distinguir dois períodos distintos.

Entre os anos de 1971 e 1982, ocorreram operações de crédito líquidas, ou seja, o montante das operações de crédito com a dívida fundada foi superior ao serviço da dívida, numa média por governo de 5,5% da receita líquida real.

A partir de 1983 até 1998, o serviço da dívida superou as operações de crédito, numa média por governo de 11,8%, sendo Governo Jair Soares, 26%; Governo Simon, 5,9%; Governo Collares, 10,8% e Britto, 4,5% (excluindo-se para esse último a operação do Proes, pela razão já explicada). O Governo Jair Soares, embora tenha suportado tão alto comprometimento da receita com a dívida, grande parte representou encargo do governo seguinte, já que deixou um déficit de execução orçamentária na ordem de 17,7%.

No período de 1970 a 1998, em 29 anos, em todos os anos ocorreram déficits primários – medida do déficit público antes das operações da dívida, das receitas financeiras e das receitas de privatização; em 19 anos, déficits operacionais (resultado antes das operações com a dívida pública); e em 24 deles déficits orçamentários. Ao longo desses anos, as referidas medidas dos déficits públicos estaduais apresentaram o seguinte comportamento:

Tabela 2

Evolução média dos resultados primário, operacional e orçamentário, por período governamental, em % da receita líquida real, 1971-98

PERÍODO	GOVERNOS	RESULTADO PRIMÁRIO	RESULTADO OPERACIONAL	RESULTADO ORÇAMENTÁRIO	RECEITA EXTRA
1971-74	TRICHES	-8,3	-6,8	-4,3	1,5
1975-78	GUAZELLI	-17,2	-16,0	-8,1	1,3
1979-82	AMARAL	-19,6	-13,6	-7,3	6,1
1983-86	JAIR	-20,9	-18,0	-43,9	2,9
1987-90	SIMON	-15,4	1,3	-4,5	16,7
1991-94	COLLARES	-13,0	5,4	-5,4	18,4
1995-98	BRITTO	-13,9	5,2 (1)	0,8	19,1

FONTE: CALAZANS; SANTOS (2000, p. 43)

1. No resultado operacional do Governo Brito excluiu-se o Proes.

Assim como a diferença entre o resultado orçamentário e o operacional representa as operações de crédito líquidas, as **receitas extras** representam a diferença entre o resultado primário e o orçamentário.

As **receitas extras** foram pouco expressivas até 1986 e representaram basicamente o rendimento das aplicações financeiras que estão na razão direta da importância aplicada e dos índices inflacionários. Entre 1987 a 1994, essas foram altamente significativas, representando uma média de 18% por período governamental e refletiram o alto índice inflacionário da época. A inflação, se, por um lado, comprimiu o salário real, por outro, através de uma adequada administração do fluxo de caixa, propiciou a geração de receita financeira em montante superior às perdas que a mesma inflação provocava na receita tributária.

No Governo Britto (1995-1998), a queda da inflação, de uma média anual de 1.360% para 8%, reduziu sensivelmente a receita financeira, ao passo que houve o crescimento real de 29% nos gastos com pessoal, num contexto de reivindicações baseadas, em parte, na cultura inflacionária. A receita extraordinária, nesse período, adveio basicamente das **privatizações** e representou 19,1% da receita líquida real.

Percebe-se, pois, que os déficits públicos foram maiores quando ocorreu alto comprometimento com a folha de pagamento, e/ou elevado percentual de investimentos e/ou baixo percentual de receita extraordinária.

Além dos déficits públicos contínuos e sistemáticos, o afrouxamento dos controles de endividamento por parte do Governo Federal, aliado a incentivos para contratação de determinadas operações de crédito e os juros reais excessivos decorrentes da política monetária do Governo Federal foram responsáveis pelo endividamento estadual, principalmente a partir de 1991.

A taxa *selic/over real*, ajustada pelo IGP-DI, foi: em 1991, de 9,78%; em 1992, de 31,13%; em 1993, de 12,53%; em 1994, de 24,17%; em 1995, de 33,37%; em 1996, de 16,53%; em 1997, de 16,09% e em 1998, de 26,64%. Cabe notar que, a partir de 31.03.96, data do 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.

O acordo de renegociação da dívida do Estado, assinado com o Governo Federal em abril/98, envolveu a quase totalidade da dívida mobiliária e alguns contratos com a Caixa Econômica Federal, num total de R\$ 10,595 bilhões que, com o desconto e resíduos até então, restou um saldo de R\$ 7,119 bilhões, que foi renegociado.

O valor renegociado será pago em 30 anos, em prestações mensais, calculadas pela Tabela Price, a uma taxa de 6% ao ano, com atualização dos valores pelo IGP-DI, ficando a prestação limitada, a partir do ano 2000, a 13% da receita líquida real. Os valores que, pelo cálculo, superarem o limite referido constituirão os resíduos e serão pagos em 120 prestações mensais, nas mesmas condições, após os 30 anos referidos.

Salientamos que está dentro do limite de 13%, o percentual de 5% refere-se às dívidas pré-existentes, restando apenas 8% para a prestação resultante da renegociação.

Por outro lado, pode-se dizer que se não tivesse ocorrido o acordo de renegociação da dívida, aproximadamente 9% da RLR já estaria comprometido com dívidas contratuais, sendo 5% de dívidas intralimites e mais 4% extralimites, incluindo 2% do Proes. Além disso, haveria R\$ 9,822 bilhões de dívida mobiliária para ser rolada no mercado financeiro, com todas as implicações decorrentes, além dos contratos com a Caixa Econômica Federal.

A partir de 1999, foi concedido pelo Governo Federal uma série de vantagens, entre elas a manutenção do Proes da Sulcaixa, a inclusão das dívidas da Cohab e Caixa Estadual como dívidas intralimite e a exclusão do valor do Fundef do cálculo da receita líquida real para efeito de determinação do limite de 13%, o que o tornou, na prática, em 11,5%.

Todas essas vantagens, se por um lado, aliviam as finanças estaduais no presente, por outro, aumentam o montante dos resíduos. Assim, em 1999, de um total de R\$ 1,136

bilhões, foram efetivamente pagos R\$ 750,5 milhões (66%), ficando como resíduos, R\$ 385,4 milhões (34%). E, do total pago de R\$ 750,4 milhões, 48% se referem às dívidas pré-existentes e 52% ao acordo de 1998.

Mesmo com esse montante de resíduos, o estoque real da dívida fundada decresceu 3,63%, com base no IGP-DI centrado em dezembro, fato esse que não havia ocorrido em nenhum dos períodos governamentais analisados.

Costuma-se criticar o acordo de renegociação da dívida do RS, culpando-se a consequência em vez da causa. O acordo era necessário, pois a dívida foi refinanciada a uma taxa de juros baixa para os padrões brasileiros e, ainda, parcelada em 30 anos. Todavia o fluxo das amortizações ficou elevado, dada as condições das finanças estaduais, mesmo que com os limites referidos.

O problema está muito mais nos outros comprometimentos, como nas vinculações da receita que tornam rígida a execução orçamentária e na previdência dos servidores estaduais, do que na própria dívida. Na hipótese de não ter ocorrido o acordo, a dívida, em menos de 15 anos, representaria 10 vezes a receita líquida real!

De agora diante, em tese, passarão a ocorrer reduções reais do estoque da dívida, coisa que não ocorria antes, a despeito do elevado valor do seu serviço. No Governo Jair Soares, por exemplo, o serviço da dívida líquido representou R\$ 2,3 bilhões, ou 26% da RLR e mesmo assim a dívida cresceu 39% em termos reais. Um montante de serviço líquido dessa dimensão após o acordo produziria uma redução real no estoque da dívida de 15%.

Por fim, pode-se dizer que, embora o serviço da dívida represente um desembolso significativo de recursos, descontando-se as novas operações de crédito, significou em termos líquidos 10,9% da RLR (excluindo-se o Fundef) em 1999 e será um pouco menos de 13%, no corrente exercício, um pouco mais que a média do período 1983-98, que foi de 11,8%, mesmo que em períodos isolados tenha sido menor. Por fim, percebe-se que não procede a idéia simplificadora dos 5% de comprometimento com a dívida. Disso deve-se concluir que o conhecimento científico precisa reocupar seu devido lugar sob pena de ser obscurecido.

Referência bibliográfica

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, Assembléia Legislativa do RS.