

**Consequências da Renegociação da Dívida do RS e a Crise de
Financiamento do Déficit Estadual – 1999-00**

**SETEMBRO
2001**

SUMÁRIO

1. A EVOLUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO - 1970-98	4
1.1 - CONCEITOS	4
1.2 - O CRESCIMENTO EXPONENCIAL DA DÍVIDA ESTADUAL	6
1.3 – AS OPERAÇÕES DE CRÉDITO LÍQUIDAS	7
1.4– VARIAÇÕES PASSIVAS DA DÍVIDA	9
1.5 - DETERMINANTES DO CRESCIMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA	10
<i>Déficits públicos sistemáticos</i>	11
<i>Afrouxamento dos controles do endividamento subnacional</i>	12
<i>Juros reais excessivos</i>	13
1.6 - O ACORDO DE RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA	14
<i>O refinanciamento da dívida do RS (15.04.98)</i>	15
2. AS CONSEQÜÊNCIAS DO REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA - 1999-00	17
2.1 – SERVIÇO DA DÍVIDA ANTES E APÓS RENEGOCIAÇÃO.....	17
2.2 - COMPOSIÇÃO DO SERVIÇO DA DÍVIDA	18
2.3 - CONTA-RESÍDUO DA DÍVIDA REFINANCIADA PELA LEI 9.496/97.....	18
2.4 – RELAÇÃO ESTOQUE E ENCARGOS DA DÍVIDA REFINANCIADA	20
2.5 – A DÍVIDA RENEGOCIADA SEM A EFETIVAÇÃO DO ACORDO	20
3 – A CRISE DE FINANCIAMENTO DO DÉFICIT ESTADUAL - 1999-00	22
4 - O CAIXA ÚNICO E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	25
4.1 - APURAÇÃO DO SALDO FINANCEIRO EFETIVAMENTE APLICADO EM 31.12.00.	27
4.2 - O USO INDEVIDO DE RECURSOS VINCULADOS EM 29.06.01.....	30
5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	31
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	33

RESUMO

Neste trabalho, tem-se como objetivo analisar as consequências advindas do refinanciamento da dívida do Estado do Rio Grande do Sul, assinado em 15.04.98, nos termos da Lei Federal n.º 9.496/97 e da Lei Estadual n.º 10.920/97. Além disso, procura-se demonstrar que a crise financeira que o Estado atravessa não se relaciona ao acordo da dívida, como sustenta o senso comum, mas à incapacidade de formulação de um ajuste fiscal autêntico.

O financiamento do déficit público estadual, na ausência de privatizações, vem sendo realizado por meio de saques no Caixa Único do Estado, o que colide com os ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). As metas fiscais assumidas pelo Estado junto à Secretaria do Tesouro Nacional têm-se centrado, em parte, na redução do déficit primário, obtido mediante a queda dos investimentos públicos. Do ponto de vista da eficácia da política fiscal, a diminuição da magnitude do déficit primário tem permitido honrar os compromissos com a dívida refinanciada com a União. Todavia a gestão fiscal, ao não efetivar um ajuste duradouro, tem atropelado o princípio da responsabilidade fiscal, entrando num perigoso caminho de endividamento interno junto às empresas controladas.

Consequências da Renegociação Dívida do RS e a Crise de Financiamento do Déficit Estadual – 1999-00

Darcy Francisco Carvalho dos Santos
Roberto Balau Calazans

Neste trabalho, tem-se como objetivo analisar as consequências advindas do refinanciamento da dívida do Estado do Rio Grande do Sul, assinado em 15.04.98, nos termos da Lei Federal n.º 9.496/97 e da Lei Estadual n.º 10.920/97. Além disso, procura-se demonstrar que a crise financeira que o Estado atravessa não se relaciona ao acordo da dívida, como sustenta o senso comum, mas à incapacidade de formulação de um ajuste fiscal autêntico.

O financiamento do déficit público estadual, na ausência de privatizações, vem sendo realizado por meio de saques no Caixa Único do Estado, o que colide com os ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal. As metas fiscais assumidas pelo Estado junto à Secretaria do Tesouro Nacional têm-se centrado, em parte, na redução do déficit primário. Do ponto de vista da eficácia da política fiscal, a diminuição da magnitude do déficit primário tem permitido honrar os compromissos com a dívida refinanciada com a União. Todavia a gestão fiscal, ao não efetivar um ajuste duradouro, tem atropelado o princípio da responsabilidade fiscal, entrando num perigoso caminho de endividamento interno junto às empresas controladas.

Para realizar a presente análise, discute-se, na primeira seção, as causas da enorme acumulação da dívida estadual e a sua contrapartida, que são os déficits crônicos. A seguir, na segunda seção, o cerne do trabalho, demonstra-se que o refinanciamento da dívida estadual trouxe vantagens evidentes. Isso contradiz o senso comum, que considera o acordo com União prejudicial para o ente subnacional.

Na seção seguinte, analisam-se as contas públicas do RS, demonstrando-se que o serviço da dívida não é o maior problema da crise fiscal, e critica-se a forma de financiamento do déficit através de adiantamentos obtidos junto ao Caixa Único do Estado. Já na quarta seção, aprofunda-se, detalhadamente, essa forma de financiamento do déficit público à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal. Por fim, apresenta-se uma breve consideração final sobre o tema analisado.

1. A evolução do endividamento público - 1970-98

1.1 - Conceitos

A dívida pública divide-se em **dívida fundada ou consolidada, que pode ser em títulos e em contratos** (longo prazo) e **flutuante (curto prazo)**, sendo esta última constituída das operações por antecipação da receita (débitos de tesouraria), restos a pagar, depósitos, serviços da dívida a pagar,

etc. A primeira constitui o passivo permanente, e a segunda, o passivo financeiro.

Na contabilidade pública, quando se fala em operações de crédito, está se tratando de operações da dívida fundada, que são movimentações orçamentárias. As operações da dívida fluante e o pagamento de suas amortizações são classificados como extra orçamentários. Já os encargos de ambas as categorias constituem despesas orçamentárias. As amortizações e os encargos constituem o chamado **serviço da dívida**.

As operações de crédito, quando deduzidas do serviço da dívida, formam as **operações de crédito líquidas**. Quando o resultado for negativo, tem-se o **serviço da dívida líquido**.

Já quanto ao estoque da dívida, será considerada a soma da dívida fundada mais a fluante, esta última no conceito restrito, ou seja, apenas os débitos de tesouraria. A dívida fluante, no conceito amplo, com restos a pagar, depósitos e serviço da dívida a pagar constitui o passivo financeiro, que, somado à dívida fundada, constitui o **passivo total**.

Neste trabalho, substituir-se-á, para efeito de comparação, a receita líquida real (RLR) pela **receita corrente líquida (RCL)**, diante do advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, de 04.05.00, que a considerou como principal parâmetro no campo das finanças públicas.

A **receita corrente líquida (RCL)**, para efeito deste trabalho, é o total da receita corrente menos as transferências constitucionais e legais aos municípios. Não se adotou exatamente o conceito definido pela LRF para manter uniformidade de critério em todo o período de abrangência. Introduziu-se também o conceito de **receita extra**, que correspondente aos ingressos provenientes de receitas financeiras e de alienação de bens.

São considerados os seguintes conceitos de déficit público estadual: **primário, operacional e orçamentário**. O **resultado primário** é obtido pela diferença entre as receitas fiscais e as despesas fiscais. As **receitas fiscais** são obtidas descontando-se do total a receita de operações de crédito, a de alienação de bens, a do resgate de debêntures e as receitas financeiras. Por sua vez, a **despesas fiscais** são obtidas descontando-se das despesas totais às relativas às concessões de empréstimos, ao serviço da dívida, às com privatizações e ao Programa de Estímulo à Redução do Setor Público na Atividade Bancária (Proes) - recurso destinado ao Bannrisul em 1998 e à Agência de Fomento em 2000.

O **resultado orçamentário** é a receita total menos a despesa total. Quando excluídas das receitas as operações de crédito e da despesa o serviço da dívida, tem-se o **resultado operacional**.

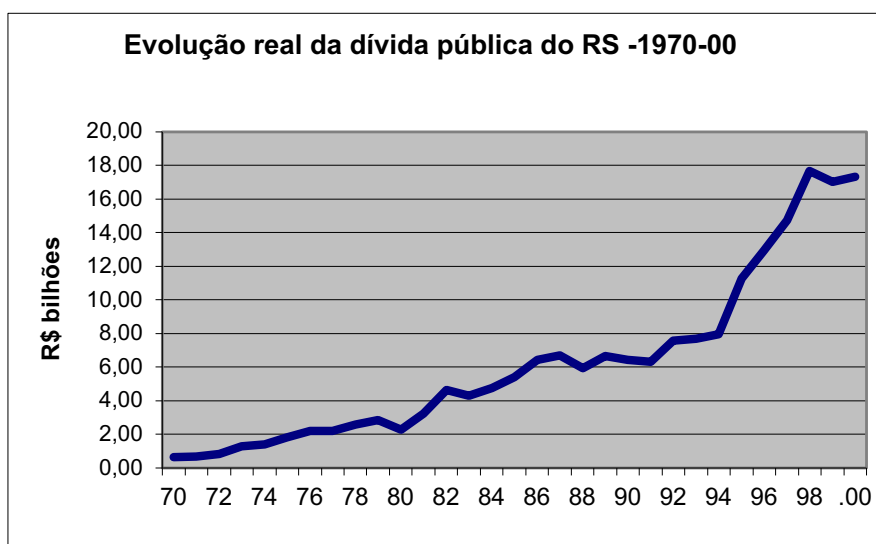
Outro aspecto a ser destacado é que todos os valores referidos neste trabalho estão convertidos para o real e atualizados para o mês de dezembro de 2000. O deflator utilizado foi o IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas, sendo o índice médio de cada ano usado para as variáveis-fluxo (operações de crédito e serviço da dívida), e o de dezembro, para a variável-estoque (dívida pública).

1.2 - O crescimento exponencial da dívida estadual

O montante da dívida pública da Administração Direta do Estado fundada (em contratos e em títulos) e flutuante (débitos de tesouraria), em 31.12.70, era de R\$ 645,9 milhões, significando 28% da receita corrente líquida. Em 31.12.98, tal montante passou para R\$ 17.675 milhões, o que representava 252% da RLR, o equivalente a um crescimento real de 2.736% no período (Tabela 2 do Anexo). Observa-se no Gráfico 1 a acumulação de dívida pública como a contrapartida dos déficits crônicos do Estado.

O crescimento real da dívida por governo, absoluto e relativo, e sua relação com a receita corrente líquida estão expressos na Tabela 1.

Gráfico 1



FONTE: Tabela 1 do Anexo

Tabela 1

Evolução da dívida pública da Administração Direta do RS, por período de governo - 1970-98

GOVERNOS	PERÍODOS	ESTOQUE (R\$ 1 000)	RELATIVO 1970=100	INCREMENTO DA DÍVIDA (R\$ 1 000)	VARIAÇÃO %	DÍVIDA/RLR
Anterior	31.12.70	645.933	100,0			0,24
Triches	1971-74	1.413.261	218,8	767.329	118,8	0,37
Guazelli	1975-78	2.586.546	400,4	1.173.284	83,0	0,67
Amaral	1979-82	4.633.125	717,3	2.046.580	79,1	0,92
Jair	1983-86	6.431.990	995,8	1.798.865	38,8	1,03
Simon	1987-90	6.441.197	997,2	9.207	0,1	1,10
Collares	1991-94	7.951.164	1.231,0	1.509.967	23,4	1,27
Britto	1995-98	17.675.068	2.736,4	9.723.903	122,3	2,49

FONTE: Tabelas 2 e 3 do Anexo

NOTA: 1. Deflator IGP-DI de dezembro; todos os valores inflacionados a preços de dez/ 00.

2. Os valores de estoque da dívida referem-se ao último ano de governo.

A **relação dívida/RCL** cresceu 61% (0,28 para 0,45) entre 1970 e 1974, no Governo Triches. Entre 1975 e 1978 (Governo Guazelli), tal relação cresceu 49%, passando de 0,45 para 0,67. Entre 1979 e 1982 (Governo Amaral), a relação em causa cresceu 37%, passando de 0,67 para 0,92.

No período 1983-86 (Governo Jair), a **relação dívida/RCL** cresceu 12%, ao passar de 0,92 para 1,03, mesmo que o valor do serviço da dívida líquido tenha sido alto.

No período seguinte, 1987-90 (Governo Simon), quando também o serviço da dívida superou o valor das operações de crédito, tal relação evoluiu 7%, ao passar de 1,03 para 1,10. Foi o período de menor crescimento da dívida pública e também do grau de endividamento, entendido como tal a relação em questão.

No Governo Collares, período 1991-94, a **relação dívida/RCL** cresceu 15,5%, passando de 1,10 para 1,27. Até 1993, antes do Plano Real, tal expansão havia sido de apenas 5,5%.

A grande expansão do grau de endividamento do Estado ocorreu no Governo Britto, passando a **relação dívida/RCL** de 1,27 para 2,52, significando 98%. Mesmo se excluindo a operação do Proes, a relação referida cresceu 63%. Conforme será visto mais adiante, todo esse crescimento se deveu à política monetária do Governo Federal, uma vez que, nessa hipótese de exclusão do Proes, ocorreu pagamento líquido de dívida.

1.3 – As operações de crédito líquidas

Na abordagem deste item, adotamos o conceito orçamentário, considerando como **operações de crédito** somente as relativas à dívida fundada; e **serviço da dívida**, as amortizações da dívida fundada mais o encargo total da dívida (fundada e fluante), cujos dados foram retirados dos Balanços Gerais do Estado.

O critério é o da despesa empenhada. Não foi levada em consideração a hipótese de um governo pagar encargos daquele que o antecedeu, até porque há uma certa compensação. Tal fato, no entanto, ocorreu significativamente no Governo Simon em relação ao Governo Jair, quando o déficit orçamentário do último ano foi de 17,7% (média do período de 43,9%). Nesse período governamental, a participação da dívida fluante no total da dívida passou de 9,8% para 14,1%.¹

A Tabela 2, a seguir, mostra o montante das operações de crédito líquida, por governo, e sua relação com a receita corrente líquida.

Tabela 2

Evolução das operações de crédito líquida e da receita corrente líquida por governo na Administração Direta do RS - 1971-00

GOVERNOS	PERÍODOS	OCL (1) (R\$ mil)	RCL (R\$ mil)	OCL/RCL %
Triches	1971-74	367.475	11.207.254	3,3
Guazelli	1975-78	1.124.945	14.314.840	7,9
Amaral	1979-82	1.127.790	17.701.947	6,4
Jair	1983-86	-5.152.029	20.101.483	-25,6
Simon	1987-90	-1.358.343	23.646.693	-5,7
Collares	1991-94	-2.741.817	25.024.000	-11,0
Britto (2)	1995-98	1.913.119	25.949.294	7,4
Britto (3)	1995-98	-1.241.570	25.949.294	-4,8
Olívio (4)	1999-00	-1.279.960	13.116.496	-9,8

FONTE: Tabela 7 do Anexo

(1) OCL é operações de crédito líquidas.

(2) Mantém-se o Proes, em 1998, nas operações de crédito.

(3) Exclui-se o Proes, em 1998, das operações de crédito.

(4) Refere-se apenas a dois exercícios.

A Tabela 2 mostra que, até 1982, os governos realizaram valores maiores em operações de crédito do que aquilo que despenderam com a

¹ CALAZANS; SANTOS (2001, p.17).

dívida, ou seja, ocorreram operações de crédito líquidas positivas. A partir de 1983, o montante do serviço da dívida superou em muito o valor das operações de crédito, comprometendo um alto percentual da receita corrente líquida.

O atual Governo não aceita que tenha ocorrido esse comprometimento da receita corrente líquida pelos diversos governos anteriores. Ocorre que esses dados são oficiais e, conforme já referido, retirados dos Balanços do Estado. Agrupando-se os períodos, constatam-se os seguintes percentuais, apresentados na Tabela 3.

Tabela 3

Comprometimento médio da RCL por períodos selecionados - 1971-00

PERÍODOS	GOVERNOS	% da RCL
1971-82	Triches, Guazelli, Amaral	5,7
1983-98	Jair, Simon, Collares, Brito	-11,8
1999-00	Olívio Dutra	-9,7

FONTE: Tabela 6.1 do Anexo.

NOTA: Em 1998, exclui-se a operação do Proes. Em 2000, desconsiderando o Proes para a Agência de Fomento, o percentual médio do Governo Olívio passa de -9,7% para -11,1%.

Cabe destacar, no entanto, que o percentual relativo ao Governo Jair Soares é o que distorce a média. Por outro lado, se nem toda a despesa foi paga por ele, coube ao governo seguinte essa incumbência.

Como o Governo Collares despendeu cerca de 11%, somente o Governo Britto não despendeu com a dívida recursos que se situaram em torno da média citada. Este último, além da amortização extraordinária ocorrida em 1998 de R\$ 650 milhões (conta gráfica), conseguiu fazer rolagens com menores importâncias pagas, talvez devido ao acordo que acabou assinando.

1.4– Variações passivas da dívida

Por se trabalhar com dados em valores constantes, ou seja, descontando-se o efeito inflacionário, as variações passivas significam juros **reais**, ou seja, encargos em valor superior à variação do IGP-DI, índice utilizado como deflator no presente trabalho.

O montante das variações passivas da dívida e o respectivo saldo no início de cada período governamental estão na Tabela 4.

Tabela 4

Evolução da dívida pública da Administração Direta do RS por período de governo - 1970-00

GOVERNOS	PERÍODOS INICIAIS CONSIDERADOS	ESTOQUE NO INÍCIO DO GOVERNO (R\$ 1 000) (A)	VARIAÇÕES PASSIVAS (R\$ 1 000) (B)	A/B
Triches	01.01.71	645.933	126.396	0,20
Guazelli	01.01.75	1.413.261	248.786	0,18
Amaral	01.01.79	2.586.546	121.854	0,05
Jair	01.01.83	4.633.125	4.841.174	1,04
Simon	01.01.87	6.431.990	1.159.290	0,18
Collares	01.01.91	6.441.197	3.333.512	0,52
Britto	01.01.95	7.951.164	7.430.923	0,93
Olívio	01.01.99	17.675.068	941.148	0,05

FONTE: Tabelas 2 e 3 do Anexo

NOTA: Deflator IGP-DI de dezembro; todos os valores inflacionados a preços de dez/ 00.

(1) No Governo Olívio, consideram-se apenas dois exercícios (1999-00).

Convém salientar que a relação variações passivas/estoque da dívida no início do exercício não significa necessariamente que os juros reais no período atingiram essa proporção em relação àquele valor, uma vez que, em cada período governamental, ocorreram operações de crédito que começaram e se extinguiram no decorrer do mesmo; como é o caso das operações chamadas antecipações de receitas orçamentárias (ARO), que fazem parte da dívida fluante. Portanto, o principal da dívida que a originou não existia integralmente no início do período governamental pertinente.

As operações da dívida fluante foram maiores nos Governos Triches (R\$ 4,8 bilhões), Guazelli (R\$ 6,1 bilhões) e Jair Soares (R\$ 5,4 bilhões), reduzindo-se pela metade no Governo Simon, e com muita pouca significação nos Governos Collares e Britto (Tabela 8 do Anexo).

No período 1999-00, houve a menor relação das variações passivas em função do estoque inicial da dívida (0,05). E isso não se deveu à existência de juros reais, mas aos resíduos, que são aquela parcela da prestação que, por ultrapassar o limite da receita líquida real estabelecido em contrato, não é paga, agregando-se ao saldo devedor da dívida.

1.5 - Determinantes do crescimento da dívida pública

As três grandes causas do crescimento exponencial da dívida do RS foram: déficits públicos sistemáticos, afrouxamento no controle de endividamento dos estados e a política monetária ativa do Governo Federal.

Déficits públicos sistemáticos

Em todo o período 1970-98, ocorreram déficits primários; em 19 anos houve déficits operacionais; e em 24, déficits orçamentários (Tabela 4 do Anexo).

Com exceção do Governo Triches, com um déficit primário de 9,6% da RCL, os demais tiveram déficits superiores a 13% da RCL, numa média de 15,7% por período governamental. Existindo desequilíbrios primários, os déficits orçamentários são reduzidos pelas receitas financeiras (fruto da inflação), pelo endividamento ou pela venda de patrimônio público (privatização) (Tabela 6 do Anexo).

Os Governos Triches, Guazelli e Amaral, basicamente, reduziram seus déficits orçamentários através de endividamento, já que contraíram operações de crédito em montante superior ao do pagamento, numa média anual de 5,7% da RCL. Esses governos apresentaram déficits primários médios de 15,5% da RCL. Apenas três pontos percentuais, em média, desses déficits foram cobertos com recursos de receitas extras (Tabela 6 do Anexo).

O Governo Jair Soares foi o que apresentou o maior déficit primário (20,9% da RCL). Como as operações de crédito líquidas foram negativas (-26%), seu déficit orçamentário foi também o maior de todos os períodos governamentais, na ordem de 43,9% da RCL. Nesse período governamental, o déficit foi financiado pelas operações de curto prazo, denominadas débitos de tesouraria, o que explica o elevado dispêndio com o serviço da dívida.

Os Governos Simon e Collares, com resultados primários de -15,4% e -13,0%, obtiveram resultados operacionais positivos de 1,3% e 5,4% respectivamente. Esse desempenho se deveu ao resultado das aplicações financeiras viabilizadas pelos altos índices de inflação ocorridos à época. Com isso, suportaram um serviço da dívida líquido da ordem de 5,9% e de 10,8% da RCL, e também tiveram seus déficits orçamentários reduzidos para apenas 4,5% e 5,4% da RCL respectivamente. O Governo Simon recebeu ainda do Governo anterior um déficit orçamentário de 17,7% da RCL.

As **receita extras** auferidas nos dois últimos governos referidos foram, respectivamente, de 17,0% e 19,1% da receita corrente líquida e tiveram sua origem nos altos índices de inflação vigentes na época (Tabela 6 do Anexo).

O Governo Britto obteve um déficit primário de 14,4% da RCL. Sendo a inflação muito reduzida e não podendo contrair empréstimos para financiar os déficits, optou pela **privatização**. As operações de crédito líquidas, retirando-se o Proes (transferido integralmente ao Banrisul), foram negativas e representaram 4,7% da RCL. O montante bruto das privatizações e alienações de bens ficou em torno de R\$ 6,2 bilhões, e o líquido, em cerca de R\$ 4,9 bilhões, em valores de dezembro de 2000.

O percentual da receita extra no Governo Britto foi de 19,9% da receita corrente líquida e deveu-se, em grande parte, às receitas de alienação de bens.

Diante do exposto, verifica-se que a causa primária do endividamento do Estado é estrutural (déficits públicos sistemáticos), que vai se somar a fatores conjunturais, que serão tratados a seguir.

Afrouxamento dos controles do endividamento subnacional

A Constituição de 1967 atribuiu ao Senado Federal a fixação dos limites globais para o endividamento dos estados e, ao Banco Central, à 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 (Almeida, 1996, p.9).

Até 1975, ainda era proibida a emissão de obrigações que não se destinassem às operações de crédito por antecipação da receita ou para resgate de obrigações em circulação, observada a posição da dívida em 1968. As Resoluções n.º 53/71 e n.º 53/72, do Senado Federal, aliviaram as restrições em relação ao endividamento público ao estabelecerem 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 Netto, 1994, p. 187).

Em 1974, voltaram a ocorrer novas emissões de ORTE-RS, expandindo-se o estoque da dívida mobiliária do Estado, em termos reais, em 215,6%. Em 1975, o Senado, mediante a Resolução n.º 62, acabou com a proibição existente desde 1968, definindo limites máximos para o endividamento. Por sua vez, a Resolução n.º 93 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 mediante uma série de mecanismos indutores da tomada de recursos externos (Resolução n.º 63).

Em 1979, aconteceu uma série de financiamentos para a infraestrutura de conjuntos habitacionais em inúmeros municípios, para a construção de prédios escolares de primeiro grau 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.

Entre 1981 e 1982, iniciou-se um período de acelerado crescimento da dívida pública, que só viria a ser interrompido parcialmente em 1988 e 1990-91. 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, dos distritos industriais e para a integralização do capital da Companhia Estadual de Silos e Armazéns (CESA), dentre outras.

Em 1982, houve novamente um afrouxamento dos controles de endividamento, levando os estados a se endividarem junto às instituições financeiras federais, aumentando, ainda, o volume dos títulos da dívida pública. Nesse mesmo ano, houve crescimento da despesa com pessoal, e o RS passou a financiar, no curtíssimo prazo, seus déficits operacionais, notadamente através de suas próprias instituições financeiras oficiais, que passaram a captar recursos através de CDB e CDI a custos elevados para atender à demanda de financiamento do Estado.

No Governo Jair Soares (1983-86), paralelamente aos sistemáticos déficits, ocorreram aumento de juros, desvalorizações cambiais e deságios, que contribuíram, sobremaneira, para o crescimento da dívida e/ou dos encargos.

Nos Governos Simon e Collares, houve obrigatoriedade de resgate de parcela dos títulos da dívida, o que impediu um maior crescimento do endividamento. Isso foi possível através da geração de superávits operacionais obtidos pelo não-repasse integral da inflação aos salários e pelos rendimentos das aplicações financeiras, expressivos num período inflacionário.

Juros reais excessivos

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

Na década de 80, houve uma série de fatores que provocaram aumento na taxa 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; e política de enxugamento da liquidez pelo lançamento de títulos públicos. Além disso, a concorrência do Governo Federal na tomada de recursos ajudou a elevar a taxa de juros dos títulos estaduais.

No Governo Jair Soares (1983-86), o serviço da dívida bruto chegou a atingir 80,3% da RCL em 1985, com uma média anual no período de 51,5%. O serviço da dívida líquido, ou seja, a parcela não coberta pelas operações de crédito, foi, em média, 26% da RCL do período, atingindo 57,3% em 1985. Nos momentos de maior aperto de liquidez, motivado por uma política monetária restritiva, o Governo Federal permitia que a Gerência Financeira do Banco do Brasil (Gerof) fornecesse os recursos para o financiamento dos títulos estaduais, evitando crises e maiores custos aos estados.

Em 1990, a Gerof deixou de rolar os títulos estaduais. Isso passou a ser feito em condições adversas pelos bancos estaduais. Assim, ocorreu elevação da taxa de juros.

Até 1988, os títulos eram pré-fixados e vinculados as ORTNs. 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 de *over* tendia a ser maior que a correção monetária, elevando, dessa maneira, os estoques da dívida.

A Lei Federal n.º 7.730, de 30.01.89, 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 Estado do Rio Grande do Sul (LFT-RS). As extintas OTE-RS eram corrigidas com base na correção monetária do mês anterior. Por sua vez, os rendimentos das LFT-RS eram idênticos aos da LFT federais, sendo corrigidas **diariamente**, aumentando o saldo devedor da dívida pública.

A partir de 1991, a política monetária do Governo Federal tornou-se ativa, com **juros reais positivos**, que impulsionaram a elevação da taxa de *over* e dos estoques dívida mobiliária. 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%.

No caso do RS, no entanto, 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.

Em 17.03.93, a Emenda Constitucional nº 3 proibiu a emissão de novos títulos até 31.12.99, excetuando-se a emissão para pagamentos de precatórios judiciais existentes e o giro do principal devidamente atualizado. No caso da rolagem, a emissão repunha o principal, “devidamente atualizado”, no vencimento dos títulos, sem que houvesse a distinção entre os juros e o principal. Como havia pressão para a redução dos percentuais de resgates, o saldo da dívida crescia na proporção da elevação dos juros reais.

1.6 - O acordo de renegociação da dívida

O Governo Britto (1995-98) foi o período em que houve o maior crescimento da dívida pública, passando de R\$ 7.951 milhões em 31.12.94 para R\$ 17.675 milhões em 31.12.98 (Tabela 2 do Anexo). No entanto, esse fantástico crescimento da dívida não resultou do ingresso de novos recursos, pelo menos na Administração Direta, conforme se demonstra na Tabela 5.

Tabela 5

Crescimento da dívida no Governo Britto - 1995-98

ITENS	R\$ 1.000,00 de dez./00	%
Crescimento da dívida	9.723.903	100,0
(-) Variações passivas da dívida	7.430.923	76,4

(=) Operações de crédito líquidas	2.292.980	23,6
(-) Operação do Proes (Banrisul)	3.154.690	
= Ingresso efetivo de recursos na Administração Direta	-861.710	

FONTE: Tabela 8 do Anexo.

O crescimento da dívida era tal que, no ano 2012, mantida a tendência dos últimos 15 anos, seu montante atingiria R\$ 62 bilhões, o equivalente a mais de 10 vezes a receita líquida real de 1998. Com o acordo de renegociação da dívida, em 2012, a relação dívida/receita deverá atingir 1:1 (um por um).

Esse crescimento fantástico decorre do fato de a parcela paga da dívida ser um percentual reduzido de seu valor, já que grande parte era simplesmente rolada. Não havia orçamento que suportasse um pagamento maior de dívida.

Mesmo assim, nos períodos governamentais em que ocorreram os pagamentos, houve, paralelamente, crescimento do estoque da dívida. Por exemplo, no Governo Jair, o serviço da dívida líquido representou 26% da receita corrente líquida e, mesmo assim, a dívida cresceu 39% em termos reais (Tabela 2 do Anexo).

Além disso, à medida que a dívida fosse crescendo, as taxas de juros seriam cada vez maiores, além do fato de se reduzir o número de tomadores dos títulos estaduais. Tanto isso é verdade que o Governo Federal já havia, em algumas oportunidades, trocado títulos estaduais por federais, estes últimos com muito maior aceitação e, portanto, com menor taxa de juros.

O refinanciamento da dívida do RS (15.04.98)

Com base na Lei 9.496/97, a União refinanciou enorme volume de dívidas estaduais por um prazo de 30 anos, prorrogável por mais 10 anos, com taxas de juros e encargos extremamente favoráveis. Além disso, o Governo Federal concedeu subsídios imediatos e diretos aos estados, representados pela diferença entre a dívida assumida pela União e a dívida efetivamente refinanciada para cada estado.

No RS, o acordo concretizou-se após três anos de negociação, mediante **Contrato nº 014/98/STN/COAFI**, de 15.04.98, tendo sido antes editadas a Lei Federal n.º 9.496, de 11.09.97, e a Lei Estadual nº 10.920, de 03.01.97.

Pelo acordo, a União refinanciou quase toda a dívida mobiliária (data do corte 31.03.96) e parte da dívida contratual com a Caixa Econômica Federal (data do corte 16.12.97). Após essas datas, tais dívidas passaram a ser corrigidas pelo IGP-DI e acrescidas da taxa de juros de 6% ao ano.

O montante dessa dívida em 15.04.98 (data do contrato) e em 16.11.98, data de sua assunção definitiva pela União, está demonstrada na Tabela 6.

Tabela 6

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

ITENS	(R\$ 1.000,00 correntes)	
	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 da 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).
Porto Alegre: Secretaria da Fazenda.

(1) Dados retirados do Balanço Geral do Estado (1998, p.113). (2) Corresponde ao subsídio concedido pela União ao RS, nos termos do art.º 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.

Dois questionamentos surgem a partir daí: primeiro, poder-se-ia questionar o subsídio recebido como não sendo outra coisa senão os **juros reais** oriundos da política econômica praticada pela União; segundo, que o serviço da dívida (correspondente a 33% da RCL) era, na sua maior parte, rolado, sendo o percentual efetivamente pago menor que o decorrente do acordo. Isso é uma verdade, mas apenas parcial, porque toda parcela vencida de dívida que não é paga vai se acumulando ao estoque existente. E isso tem um limite, que são as elevadas taxas de juros e até a ausência de tomadores para os títulos estaduais na época de sua rolagem.

Além disso, com o acordo, a cada ano, em média, será amortizado 1/30 do estoque da dívida (3,33%), o que não ocorria antes. No Governo Jair, por exemplo, o valor do serviço da dívida atingiu, em média, 26% da receita corrente líquida, e, mesmo assim, a dívida cresceu 39% em seu governo.

Evidentemente, o Governo Federal, com sua política econômica ao longo dos anos, contribuiu, sobremaneira, para o crescimento da dívida do Estado. Isso, entretanto, não é motivo para se condenar o acordo de forma global, porque a situação, sem ele, seria insustentável. Sem o acordo, a situação tornar-se-ia insustentável em bem pouco tempo, conforme será demonstrado na próxima seção deste trabalho.

2. As conseqüências do refinanciamento da dívida - 1999-00

O acordo de renegociação da dívida do Estado do RS foi assinado no final do Governo Britto, que foi sucedido por outro de concepção política diametralmente oposta. Como o governador anterior concorreu à reeleição, foi o acordo em causa um dos principais assuntos do debate na campanha eleitoral, tendo sido duramente criticado pelo partido que hoje governa o Estado.

No início de 1999, o montante do dispêndio com a dívida foi – e ainda é – o principal objeto da crítica, passando o Governo Olívio a responsabilizar o referido acordo como o principal responsável por todas as mazelas das finanças estaduais do RS.

A análise do peso do serviço da dívida após o acordo, suas conseqüências, o montante da dívida renegociada com e sem sua ocorrência, a situação das finanças estaduais, antes e depois, são os pontos que serão tratados nesta seção.

2.1 – Serviço da dívida antes e após renegociação

O comprometimento da receita corrente líquida com o serviço da dívida, conforme se verifica na Tabela 6 do Anexo, fazendo-se uma média, sempre foi alto, mais ou menos como o que é hoje. Porém, há uma diferença: antes, pagava-se, e a dívida crescia continuamente, e agora não.

Conforme se pode verificar na Tabela 2 do Anexo, em valores constantes de dez./00, a dívida pública passou de R\$ 17.675 milhões em 1998 para 17.340 milhões em 2000, com uma redução real de 1,9%. Se se excluirmos as novas operações de crédito, o decréscimo real foi de 2,6%. A redução só não foi maior devido aos “resíduos”, que serão tratados mais adiante. No período 1970-98, a dívida evoluiu do índice 100 para o índice 2.736, ou seja 27,36 vezes (Tabela 2 do Anexo).

Se se comparar com o Governo anterior, de fato a situação após acordo provocou um dispêndio líquido com a dívida maior do que o dobro. Enquanto o dispêndio líquido médio anual do citado período governamental foi de R\$ 310,4 milhões, o do atual foi de R\$ 640 milhões, representando 4,8% e 9,7% da RCL respectivamente (Tabelas 12 e 6 do Anexo).

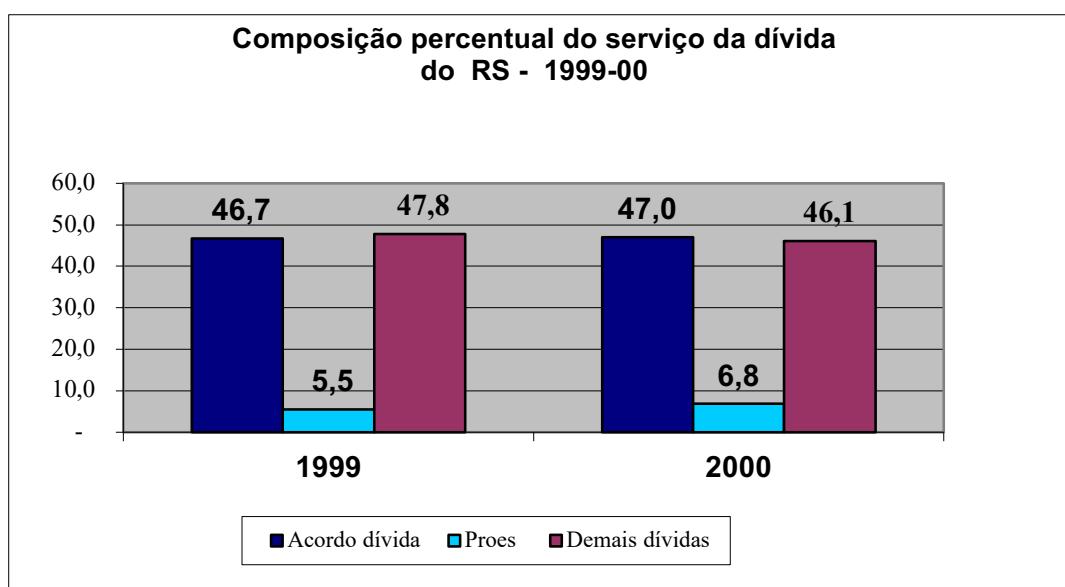
O reduzido dispêndio líquido do período 1995-98 deve-se ao montante das novas operações de crédito realizadas, que, sem o Proes, representaram, em valores de dez./00, R\$ 900 milhões. Além disso, houve a amortização extraordinária denominada conta gráfica, na ordem de R\$ 650 milhões, o que corresponde em valores de dez./00, a R\$ 856 milhões (CALAZANS; SANTOS, 2001, p.27).

2.2 - Composição do serviço da dívida

Os montantes do serviço da dívida foram, respectivamente, de R\$ 750,5 milhões em 1999 e R\$ 840,8 milhões em 2000. Entretanto somente R\$ 350,6 milhões em 1999 e R\$ 395,5 milhões em 2000, representando, respectivamente, 47,6% e 47,7% do total, tiveram origem no acordo da dívida. O Proes representou, respectivamente, 5,5% e 6,8% em 1999 e 2000.

As **demais dívidas**, com R\$ 358,6 milhões e R\$ 387,8 milhões, foram responsáveis por 47,8% e 46,1% do total, respectivamente, nos exercícios citados (Tabela 9.1 do Anexo). O Gráfico 2 ilustra melhor o fenômeno.

Gráfico 2



2.3 - Conta-resíduo da dívida refinanciada pela Lei 9.496/97

Costuma-se dizer que o acordo da dívida foi *leonino* para as unidades subnacionais, porque, cada vez que a receita aumenta, cresce o dispêndio com o serviço da dívida. É uma pena que essa afirmação careça de maior consistência técnica.

Ocorre que o montante da dívida era tão alto que, mesmo financiado em 30 anos e com uma taxa de juros de 6% ao ano, produziu uma prestação que, somada às outras oriundas de dívidas preexistentes, formou um encargo muito alto para as finanças estaduais.

Por isso, foi estabelecido um limite de 13% da receita líquida real, que, por sua vez, acabou sendo reduzida em 1999 pela Medida Provisória

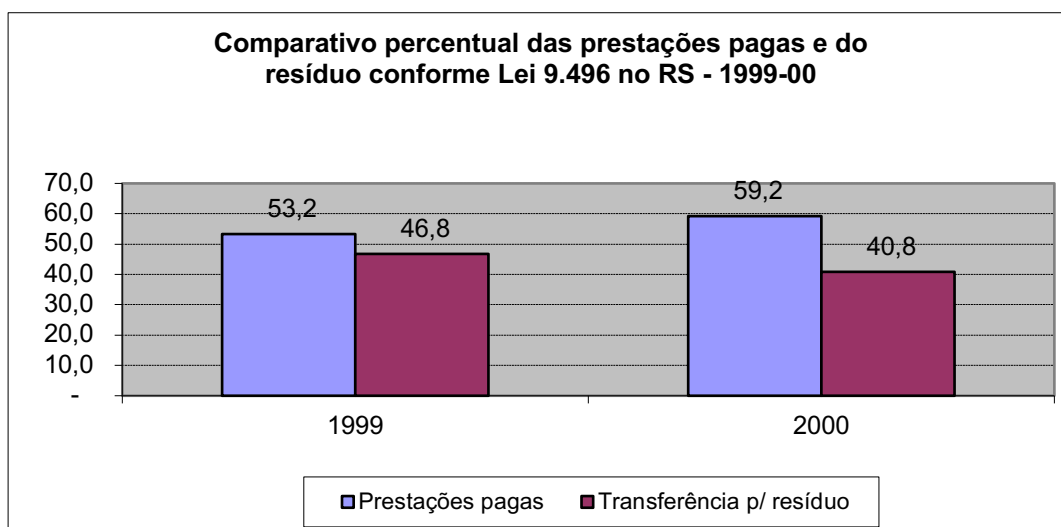
1.816, de 18.03.99.² A referida Medida Provisória estabeleceu que, para efeito do limite referido, seria descontado da RLR o valor do Fundef. Todavia alguns estados fazem o desconto do Fundef bruto e não o líquido.

As prestações decorrentes do acordo somadas a outras nele definidas formam as chamadas dívidas intralimites. Enquanto o valor dessas prestações ultrapassar o limite de 13%, tal excesso constituirá o que foi denominado de **conta-resíduo**, sendo pago em 180 prestações mensais nas mesmas condições do acordo, após os 30 anos contratuais.

Em 1999, R\$ 344,1 milhões e, em 2000, R\$ 312,1 milhões, 46,8% e 40,8%, respectivamente, do que seria devido, foram transferidos para a conta-resíduo.

O aumento da receita associado à extinção das dívidas preexistentes, fará aumentar o valor da prestação do acordo até que essa seja paga na sua integralidade, ou seja, que atinja o valor do limite estabelecido. Daí em diante, o crescimento da receita não provocará aumento do pagamento da dívida (Tabela 9 do Anexo). O Gráfico 3 demonstra o comparativo entre o montante das prestações pagas e o montante daquelas que foram transferidas para resíduos.

Gráfico 3



FONTE: Tabela 9.1 do Anexo

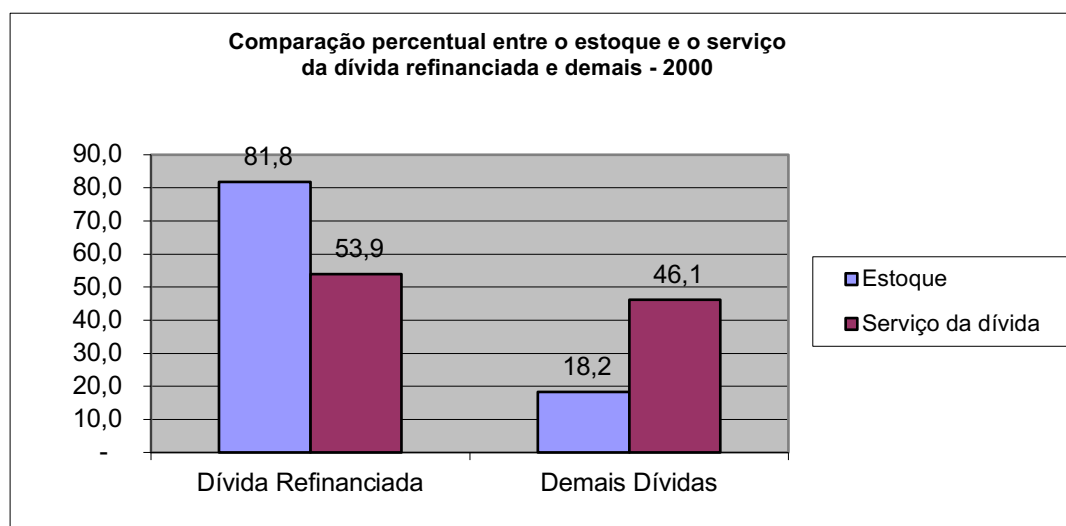
² Com a exclusão do Fundef, a receita líquida real, para efeito de cálculo do limite da prestação, ficou em torno de 90% da RLR real, reduzindo o percentual efetivo de 13% para, mais ou menos, 11,7%.

2.4 – Relação estoque e encargos da dívida refinanciada

Em 1999, a dívida renegociada e as operações decorrentes do Proes representavam 80,8% do estoque da dívida. As demais dívidas, em decorrência, eram responsáveis por 19,2%. No tocante aos encargos provocados por elas, as primeiras foram responsáveis por 52,2%, e as segundas, por 47,8%. Em outros termos, a relação encargo/dívida renegociada era na ordem de 3,13% para as demais dívidas de 12,0%, ou seja, quatro vezes superior.

Em 2000, a situação não foi diferente. As dívidas resultantes do acordo, com 81,8% do estoque, geraram 53,9% dos encargos. Já as demais dívidas, com uma participação no estoque de 18,2%, foram responsáveis por 46,1% dos encargos. A relação encargo/dívida renegociada passou para 3,19% e para 12,31% para as demais dívidas, mantida a relação de quatro por um. Logicamente que a sistemática dos “resíduos” referida no item anterior contribuiu, em parte, para isso.

Gráfico 4



FONTE: Tabela 14.1 do Anexo

2.5 – A dívida renegociada sem a efetivação do acordo

A dívida renegociada com a União em 16.11.98 foi de R\$ 10.595 milhões, sendo R\$ 9.822 milhões de dívida mobiliária e R\$ 772,2 milhões de dívida contratual com a Caixa Econômica Federal. Na ocasião, foi concedido um desconto de R\$ 3.170 milhões, que, somado a R\$ 305.680 milhões de “resíduos”, gerou uma importância líquida de R\$ 7.119 milhões, que foi refinanciada.

Se não tivesse ocorrido o refinanciamento da dívida do RS, esta estaria em R\$ 15.561 milhões, ou seja, 52,6% a mais, isso considerando a taxa *Selic* adotada para os títulos federais, que são aceitos pelos tomadores a juros menores que os estaduais (Tabela 13 do Anexo).

Esse saldo de R\$ 15.561 milhões à taxa *Selic* atual de 19% produziria um serviço da dívida da ordem R\$ 2.956 milhões, 7,5 vezes o custo de R\$ 350,5 milhões em 2000. Esse montante, certamente, não poderia ser pago, agregando-se ao estoque, que ficaria numa tal dimensão que se tornaria inadmissível para o Estado, pelo custo e pela ausência de tomadores para os títulos.

O estoque da dívida em dez./00 era de R\$ 17.340 milhões. Desse montante, R\$ 14.189 milhões, ou 81,8%, referiam-se à dívida renegociada, que gerou um serviço da ordem de R\$ 453 milhões, ou 53,9%. O restante, ou 18,2%, referia-se a outras dívidas e produziu um serviço de R\$ 387,8 milhões, ou seja, 46,1%. A razão custo da dívida/estoque foi de 3,19% na renegociada e de 12,31% nas demais. Em outros termos, estas últimas representaram um encargo quatro vezes superior ao das primeiras. (Tabela 14 do Anexo)

Do total das prestações relativas ao exercício de 1999, 46,8% foram transferidas para **resíduos**. Em 2000, esse percentual foi de 40,8%. À medida que cresce a receita e as dívidas intralimites de outras origens vão se extinguindo, vai-se reduzindo a parcela transferida para a conta-resíduo (Tabela 9 do Anexo).

Enquanto existirem resíduos, o pagamento da dívida aumenta com o crescimento da receita. Isso é uma cláusula favorável ao Estado, mas que é passada para opinião pública como perversa. Não fosse ela, o montante do pagamento seria aquele resultante do somatório das prestações pactuadas em cada contrato.

Mesmo com o montante de resíduos que se agregaram ao estoque nos exercícios de 1999 e 2000, neste último, quando desconsideradas as novas operações de crédito, apresentou-se uma queda real na ordem de 2,6% (Tabela 10.2 do Anexo).

3 – A crise de financiamento do déficit estadual - 1999-00

No início de 1999, o novo Governo protestou contra o acordo de renegociação da dívida, preocupando-se, no curto prazo, com a elevação do serviço da dívida que impactaria o fluxo financeiro do Estado. Após uma série de ações judiciais, principalmente dos Estados do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais, os contratos passaram a ser cumpridos na sua integralidade.

Na ótica do déficit primário, houve, no RS, uma redução para a apenas 5,2% da RCL, correspondente a um terço do verificado no período 1971-98, porém à custa de **cortes nos investimentos públicos**, quando considerada a média por governo, e da imposição de reajustes ao funcionalismo em índice inferior ao da inflação, mesmo que tenha mantido um percentual médio de 80% da receita corrente líquida comprometida com essa finalidade.

Comparando-se os dois últimos governos, constata-se que sempre houve uma relação inversa entre nível de investimentos e resultado primário. Os anos de grandes investimentos coincidiram com os de alto déficit primário. Por outro lado, quando se desconsidera o montante de investimentos no período 1995-00, chega-se a um resultado primário semelhante, conforme se demonstra na Tabela 7.

Tabela 7

Resultado primário antes dos investimentos na Administração Direta do RS–1995-00			
R\$ mil			
ANOS	PRIMÁRIO (A)	INVESTIMENTO (B)	A + B
1995	-496.872	636.281	139.409
1996	-867.407	673.772	-193.635
1997	-1.056.671	1.242.147	185.476
1998	-1.367.495	1.784.949	417.454
Média 95-00	-947.111	1.084.287	137.176
1999	-348.909	504.255	155.345
2000	-334.825	616.582	281.758
Média 99-00	-341.867	560.419	218.552

FONTE: Tabela 4 do Anexo.

O resultado orçamentário (em valores correntes) foi de R\$ 374 milhões positivos em 1998; R\$ 768 milhões negativos em 1999, e R\$ 562 milhões também negativos em 2000. Quando se eliminam as **alienações de bens**, tais resultados passam a ser **negativos**: R\$ 1.478 milhões, em 1999; R\$ 1.036 milhões em 1999; e R\$ 988 milhões em 2000. Desconsiderando as alienações de bens, constata-se que o resultado orçamentário praticamente não se alterou desde 1998.

Examinando-se mais atentamente a Execução Orçamentária da Administração Direta do RS nos três últimos exercícios, nota-se que, embora tenha havido crescimento das receitas correntes da ordem de 19,7%, as receitas totais não se alteraram, visto que, com o fim do programa de privatizações, ocorreu um decréscimo de 62,1% nas receitas de capital.

O crescimento da arrecadação do ICMS, ainda que expressivo, teve como principais causas o aumento das tarifas públicas e dos preços dos combustíveis e lubrificantes e a expansão dos serviços de telecomunicações. Somente esse itens foram responsáveis por 70% do crescimento nominal da arrecadação no biênio 1999-00, da ordem de R\$ 1.415 milhões. A participação do Estado do RS na arrecadação nacional manteve-se constante nos três últimos exercícios (1998-00) em 6,9%.

No tocante às despesas, estas cresceram 9%, nominalmente, sendo: pessoal, 14,5%; outras despesas correntes, 17,9%; transferências aos municípios, 29,7%; e serviço da dívida, 49,3%, ou 39,1%, em termos líquidos. A grande queda ocorreu no agregado investimento, com de 54,9%. Nesse período, a inflação foi de 26,7%, quando medida pelo IGP-DI, e de 12,2%, se o índice for o IPCA.

No percentual de crescimento dos gastos com pessoal está incluído o crescimento vegetativo da folha e as novas admissões, o que deixa claro que não houve reposição dos índices de inflação aos servidores. Nos exercícios de 1999 e 2000, o número total de servidores do Estado aumentou em 15.070 matrículas. Como se aposentaram 9.470 funcionários, pode-se dizer que o grau de reposição foi de 159%³. Em todo o período 1995-98, o aumento do número de matrículas foi de 686, decorrente de uma redução de 18.934 matrículas de ativos para um aumento de inativos de 19.620, o que corresponde a um grau de reposição de 3,5%.

A folha de inativos e pensionistas é o outro fator determinante da persistência do déficit público, pois a sua participação passou de 30% da folha de ativos em 1980 para 85% em 2000. Com isso, o Estado tem que pagar dois servidores para a execução de cada tarefa, o que representa um custo insuportável, acompanhado de achatamento salarial.

O serviço da dívida líquido foi o dobro no atual governo em relação ao anterior, isto é, saltou para 9,7% da RCL contra 4,7% do Governo anterior. Entretanto, quando comparado com a média dos governos a partir de 1983 (quando passou haver dispêndio líquido de recursos com a dívida), o percentual é mais ou menos semelhante, tendo sido até um pouco maior nos

³ Grau de reposição: $15070/9470 \times 100 = 159\%$ e $686/19.620 \times 100 = 3,5\%$.

governos anteriores (11,8% da RCL para os governos anteriores e de 9,7%⁴ da RCL para o atual).

Portanto, a persistência do déficit orçamentário não pode ser imputada à renegociação da dívida pública. O fato de o serviço da dívida haver sido menor no governo anterior (4,7% da RCL) trata-se de uma excepcionalidade, porque o montante despendido no atual governo em relação à receita corrente líquida foi menor que o verificado no período compreendido entre 1983-98.

Com isso, observa-se que não houve um ajuste fiscal consistente no atual governo, senão uma política fiscal convencional, centrada no corte dos investimentos e na queda dos salários reais. Quando estes últimos voltarem ao seu nível anterior, retornarão os déficits nos mesmos patamares de antes.

As causas do déficit crônico permanecem sem ser tocadas: (a) a rigidez para baixo dos gastos públicos; (b) a falta de uma legislação rigorosa coibindo a geração e persistência dos déficits – espera-se que a LRF venha suprir essa lacuna; (c) o enorme peso dos inativos e a não-implementação do fundo de previdência; e (d) as vinculações das receitas públicas.

Do ponto de vista estrutural, a amortização da dívida permite a redução da relação dívida/RCL, com isso cria condições para o declínio, a médio prazo, do estoque da dívida. As dívidas extralimites apresentam uma relação dívida/encargos elevada, se comparadas com a dívida renegociada com base na Lei 9.496/97.

A única proposta apresentada para enfrentar a crise fiscal das finanças estaduais continua sendo a chamada mudança da matriz tributária (entenda-se elevação de impostos), rejeitada pela Assembléia Legislativa do Estado ao final de 1999 e 2000, porque afetaria negativamente o desempenho da economia gaúcha em termos de PIB.

A **grande novidade**, do ponto de vista crise estrutural das contas estaduais, é a **nova forma de financiamento** dos déficits orçamentários de 1999-00. Estes passaram a ser financiados, de forma indevida, através da utilização de recursos vinculados do Sistema Integrado de Caixa Único (SIAC), de onde foi retirado até jul./01, a importância de R\$ 1,175 bilhão, de um total de R\$ 1, 245 bilhão (de que era formado o Caixa Único).

Mesmo tendo que cumprir metas fiscais relacionadas ao Programa de Ajuste Fiscal dos Estados, o RS vem se financiando mediante adiantamentos de empresas estatais controladas. O Caixa Único do Estado é o novo instrumento utilizado para cobrir déficit de caixa do Tesouro. Isso, certamente, tem implicações legais, pois contraria as normas vigentes da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Na próxima seção, analisam-se, de maneira detalhada, a relação entre a Lei de Responsabilidade Fiscal e essa nova forma de financiamento assumida pelo Governo gaúcho.

⁴ . Em 2001, considerando-se o período janeiro a julho, o dispêndio líquido com a dívida está em 10,6%, e o bruto (sem o desconto das novas operações de crédito), em 13,5% da RCL.

4 - O Caixa Único e a Lei de Responsabilidade Fiscal

Nesta seção, aprofunda-se a questão do uso irregular de recursos públicos vinculados e de empresas no Caixa Único, o que vem prejudicando as demonstrações financeiras no Balanço do Estado Rio Grande do Sul.

No Estado, parte do Ativo Financeiro é administrado mediante o Sistema Integrado de Administração de Caixa do Estado, conhecido como SIAC. O Decreto n.º 33.959, de 31.05.91, que instituiu esse sistema, determinou que as disponibilidades dos órgãos da Administração Direta e das Entidades da Administração Indireta do Estado e suas controladas fossem centralizadas em conta bancária única do Governo do Estado. Excetuaram-se dessa norma, as instituições financeiras e de seguros, direta ou indiretamente controladas pelo Estado. Conforme o referido Decreto:

“Art. 1º - Fica instituído o “Sistema Integrado de Administração de Caixa no Estado do Rio Grande do Sul – SIAC”, destinado a centralizar em conta bancária única “Governo do Estado” as disponibilidades dos órgãos da Administração Direta e das Entidades da Administração Indireta do Estado e suas controladas, que será regida pelo Regulamento Anexo”.

O parágrafo terceiro, do art. 1º, observa:

“§ 3º - A conta única, desdobrada em subcontas próprias, representativas de órgãos, entidades, fundos, contratos, convênios, evidenciará a movimentação e o saldo de seus integrantes”.

Percebe-se, pois, que a composição do Caixa Único do Estado é feita por subcontas de natureza heterogênea, formadas por saldos de empresas controladas e com recursos livres do Tesouro Estadual.

O art. 3º deu competência à Secretaria da Fazenda para gerenciar os saldos disponíveis diários na “Conta-Única – Governo do Estado”. Assim, as disponibilidades financeiras dos Órgãos e das Entidades da Administração Direta e Indireta do Estado seriam diariamente transferidas para Conta Única existente na instituição financeira do Estado (Barrisul). Cada entidade (inclusive fundos e convênios) participantes do Sistema teria uma conta centralizadora dos recursos disponíveis.

Em suma, a Conta Única-Governo do Estado consiste no somatório das disponibilidades diárias apresentadas nas contas centralizadoras de cada órgão ou das entidades integrantes do sistema. Os saldos existentes na Conta Única seriam transferidos ao Fundo para Garantia de Liquidez dos Títulos da Dívida Pública do Estado (FGLTDPE).

Em 1996 e em 1997, foi acrescentado ao conjunto de subcontas que compõem o Caixa Único uma conta resgate denominada “Depósito do SIAC a Individualizar”. Em 1996, seu saldo era de R\$ 402.543.219,08, permanecendo zerado em 1997 e 1998. Em 1999, passou-se a denominar “Resgates do SIAC”, registrando o montante de R\$ 767.307.404,12. Em 2000, os resgates alcançaram R\$ 1.040.328.202,30 (Tabela 8). Este último montante refere-se ao saque total de recursos financeiros oriundos dos órgãos e entidades que compõem o Caixa Único.

Este foi o mecanismo encontrado para a utilização dos recursos vinculados e de empresas, sem que tais resgates fossem registrados diretamente nas subcontas específicas da cada entidade componente do sistema. **Com isso, os saldos escriturais das subcontas acabaram não refletindo a existência de saldos financeiros efetivos ou reais.**

Portanto, o saldo efetivamente aplicado na Conta Única–Governo do Estado é o somatório das disponibilidades financeiras das entidades integrantes do sistema deduzido o montante de resgate efetuado.

Em outras palavras, para se verificar o saldo efetivamente aplicado no FGLTDPE, no Banrisul, não se deve proceder ao simples somatório dos saldos de cada uma das subcontas dos órgãos e entidades que compõem o sistema, pois o saque é realizado por meio da conta resgate, não sendo possível individualizar em qual das respectivas contas foram sacados os valores. **Dessa forma, os extratos das subcontas apresentam apenas saldos escriturais, não demonstrando o seu saldo financeiro efetivo.**

É importante salientar que os recursos financeiros vinculados que ingressam no Estado, por dispositivos legais, convênios ou contratos, deveriam ser aplicados em fins específicos, todavia são utilizados com desvios de finalidades e geram passivos potenciais sem correspondentes financeiros. A principal finalidade do uso indevido de recursos vinculados é suprir as deficiências de caixa do Tesouro Estadual. O Tribunal de Contas do Estado, na Prestação de Contas do Governo do Estado, assinalou essa situação para os exercícios de 1995, 1996 e 1997, conforme Diário Oficial do Estado, de 26.09.96, 10.10.97 e 27.10.98.

A Lei Estadual n.º. 11.235, de 26.11.98, veio corrigir parte das irregularidades apontadas pelo TCE-RS, referentes à utilização de recursos vinculados no Fundo de Reforma do Estado. Foram convalidados os atos praticados pelo governo anterior para o suprimento de insuficiências do Tesouro do Estado e para permitir ao Poder Executivo o cancelamento, até 31.12.98, do saldo escritural do recurso 167 (Fundo de Reforma do Estado). Na legislação vigente, somente o inciso VII do art. 10 da Lei 10.607, de 12.12.97, permite a utilização de recursos do Fundo de Reforma do Estado para suprimento transitório de insuficiências do Tesouro Estadual.

No próximo item, será explicada, de forma mais simples, a apuração do saldo financeiro efetivamente aplicado através do Caixa Único no Banrisul.

4.1 - Apuração do saldo financeiro efetivamente aplicado em 31.12.00

O Ativo Financeiro do ente público é caracterizado pelo conjunto de bens e direitos de grande mobilidade, e por ele passam as entradas e saídas financeiras da entidade. Os bens que compõem o Ativo Financeiro estão agrupados em Disponíveis, Vinculados e Realizáveis.

Os Disponíveis são bens numerários, o dinheiro em cofre, os depósitos bancários livres, as aplicações em bancos com liquidez imediata e outras. Nos Vinculados também estão os bens numerários, representados por depósitos em bancos que estão vinculados para serem aplicados em fins específicos, enfim, pendentes de alguma providência. As aplicações financeiras vinculadas em conta-corrente bancária são originárias de recursos vinculados às receitas da Administração Direta, que, em decorrência de dispositivos constitucionais e legais ou contratuais, se obriga a aplicar em determinados fins, tais como: salário-educação, Fundopimes e o Fundo de Reforma do Estado.

Nos Realizáveis estão créditos de curto prazo, aplicações financeiras e outros créditos perante outras entidades (inclusive pessoas físicas).

Conforme o Balanço Patrimonial do Estado, em 31.12.00, o Ativo Financeiro importava em R\$ 1.818.796.374,23. Desse total R\$ 41.816.656,70, eram do Ativo Disponível, e R\$ 601.239.958,81 do Vinculado em conta corrente bancária eram aplicações através do SIAC, além de R\$ 480.700.053,06 classificados no Realizável, referentes a FGLTDP - Valores Realizáveis. No Passivo Financeiro, no subgrupo Depósitos, além dos depósitos de Autarquias, Fundações e Empresas da Administração Indireta do Estado, cujo total importava em R\$ 478.872.251,50, há o registro de R\$ 1.040.328.202,30 de Resgates do Sistema Integrado de Administração de Caixa.

A Tabela 8 descreve a apuração do saldo do Caixa Único efetivamente aplicado no Banrisul em 31.12.00

Tabela 8

Apuração do saldo do Caixa Único aplicado no Barrisul, em 31.12.00	
CLASSIFICAÇÃO	R\$
2.03. ATIVO FINANCEIRO	
2.03.03 - Disponível	
2.03.03.0026 - Aplicações Financeiras SIAC	41.816.656,70
2.03.04 - Vinculado em c/c bancária	
2.03.04.0026 - Aplicações Financeiras SIAC	601.239.958,81
2.03.25.00 - Realizável	
2.03.25.8814 - FGLTDPE - Valores Realizáveis	480.700.053,06
Fundo Patrimoniais (Fundopimes)	109.777.143,50
1. Aplicações financeiras no SIAC	1.249.543.824,43
2. (-) 5.65.000.000 - Resgates do SIAC (passivo)	1.040.328.202,30
3. Saldo do Caixa Único aplicado no banco (1-2)	209.215.622,13
FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RS.	
Sistema AFE- Secretaria da Fazenda .	
www.sefaz.rs.gov.br.	

Pela leitura da Tabela 8, nota-se que a atual sistemática contábil não deixa transparente as efetivas disponibilidades existentes nas subcontas do SIAC e superestima o Ativo Financeiro do Estado. Ao final do ano 2000, o saldo disponível para aplicação no Caixa Único era de apenas R\$ 209.215.622,13.

Dessa forma, os valores registrados no Balanço Geral do Estado, no Ativo Financeiro, nas contas Aplicações Financeiras do SIAC (2.03.03.0026 e 2.03.04.026) e FGLTDP- Valores Realizáveis (2.03.25.8814) e Fundopimes são muito superiores ao que realmente consta no Balanço Analítico do Fundo para Garantia de Liquidez dos Títulos da Dívida Pública, na contabilidade do Banco do Estado do Rio Grande do Sul.

Consta, no Balanço Geral do Estado, de 31 de dezembro, na conta FGLTDPE – Valores Realizáveis, o montante de R\$ 480.700.053,06, sendo muito superior ao do Balanço do FGLTDPE no Barrisul, de R\$ 211.043.423,46. Inclusive, o total do ativo do FGLTDPE, nessa mesma data, era de apenas R\$ 215.194.294,92. Isso parece demonstrar que a integralidade

do ativo financeiro do Estado, constante no Balanço Geral do Estado, estaria prejudicada.

Além disso, outra situação preocupante pode ser apontada a partir da análise das demonstrações contábeis. Apurado o saldo efetivamente aplicado no SIAC, pode-se dimensionar se houve ou não utilização de recursos financeiros das empresas controladas pelo Estado. Em termos numéricos, de acordo com o Balanço Patrimonial da Administração Direta do RS, tem-se que:

Saldo do Caixa Único aplicado no banco	209.215.622,13
(-) Depósitos SIAC Empresas	406.526.620,50
(=) Montante sacado junto às empresas	(197.310.998,37)

Percebe-se que, ao final do ano de 2000, foi utilizado recursos das empresas, em especial da CEEE e da Agencia de Fomento, o montante de recursos de R\$ 197.310.998,37, o que fere a norma legal da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que isso se constitui numa operação financeira que visa financiar as insuficiências de caixa do Tesouro Estadual.

No caso da utilização de recursos de empresas a legislação não deixa dúvida. No inciso II, do art. 37, da Lei de Responsabilidade Fiscal, observa-se:

“Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados:

.....
II – recebimento antecipado de valores de empresas em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação.”

De outra parte, no inciso I, do art. 3º, da Resolução n.º 78 do Senado Federal, é dito que:

“É vedado aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às suas respectivas autarquias e fundações, que pleitearem autorização para contratar as operações de crédito regidas por esta Resolução:

I – captar recursos por meio de transferências oriundas de entidades por eles controladas, inclusive empresas nas quais detenham, direta ou indiretamente, maioria do capital social com direito a voto, ainda que a título de antecipação de pagamento ou recolhimento de tributos.”

A utilização de recursos das empresas pelo Tesouro do Estado pode ser entendida como adiantamento, operação de crédito, ou simplesmente empréstimo, amparada no Decreto n.º 33.959. Se essa operação financeira for interpretada como adiantamento, haveria a vedação pela interpretação da

Resolução n.º 78 e pelo art.37 da LRF, com as implicações penais previstas no art. 2º, da Lei n.º 10.028, de 19.10.00 (Lei dos Crimes de Responsabilidade). Essa operação financeira também pode ser definida como um contrato de mútuo, isto é, contrato de obrigações recíprocas. Sendo considerado mútuo é uma operação crédito, precisando, pois, de autorização legislativa.

4.2 - O uso indevido de recursos vinculados em 29.06.01

Pela análise acima exposta, percebe-se que o Tesouro do Estado vem utilizando recursos vinculados e de empresas para saldar seus compromissos, face ao problema estrutural de déficit na execução orçamentária. Isso fica evidenciado quando se verifica o saldo da subconta Resgates do SIAC (5650.00.001), que eram os seguintes nas datas abaixo:

Tabela 9

Montante de resgates realizados em 31.12.00 e 29.06.01

		R\$
SALDO	SALDO	VARIAÇÃO
31.12.00	29.06.01	
1.040.328.202,30	1.174.828.202,30	134.500.000,00

FONTE: www.sefaz.rs.gov.br

As principais subcontas que são aplicadas no Caixa Único são as apresentadas na Tabela 10.

Tabela 10

Saldo escritural de algumas subcontas do SIAC em 31.12.00 e 29.06.01
(R\$ mil)

ENTIDADES	SALDO 31.12.00	SALDO 29.06.01
CEEE	210.757	155.174
Agência de fomento	180.274	183.721
Salário educação	207.101	245.722
Fundopimes	109.777	115.700
Fundo de reforma do Estado	184.567	184.567

FONTE: www.sefaz.rs.gov.br

Nas datas citadas na Tabela 10, o saldo efetivamente disponível para aplicação no Bannisul eram os que estão demonstrados na Tabela 11.

Tabela 11

Saldo efetivamente disponível no Caixa Único em 31.12.00 e 29.06.01

ITENS	(R\$ milhões)	
	31.12.00	29.06.01
Total aplicado	1.225	1.175
Valores em caixa	23	69
Sub-total	1.249	1.245
Resgates do SIAC	(1.040)	(1.174)
Saldo disponível	209	70

FONTE: www.sefaz.rs.gov.br.

A Tabela 11 evidencia que, nas datas acima, seria impossível que apenas duas daquelas entidade (Tabela 10) resgatasse todo o valor aplicado. Esse problema financeiro inviabiliza a utilização efetiva dos recursos para os objetivos a que eles foram destinados.

Como exemplo, pode se citar o não-funcionamento da Caixa Estadual S/A, Agência de Fomento, conforme divulgado na imprensa, e a não-utilização dos recursos do salário-educação para sanar os graves problemas no ensino fundamental do Estado.

No caso do salário-educação, tem-se que, para uma dotação inicial de R\$ 139 milhões, incluindo a parcela dos municípios, foram aplicados (empenhado), até maio de 2001, somente R\$ 25 milhões, não obstante existir na conta vinculada do mesmo, aplicada no SIAC, a importância de R\$ 245 milhões em 29.06.01 (Tabela 10).

5 - Considerações finais

Demonstrou-se, no decorrer do trabalho, que a crise financeira que o Estado do Rio Grande do Sul atravessa não se relaciona ao acordo da dívida, como sustenta o senso comum, mas a incapacidade de formulação de um ajuste fiscal autêntico

A persistência do déficit orçamentário não pode ser imputada à renegociação da dívida pública. O fato de o serviço da dívida haver sido menor no governo anterior (4,7% da RCL) trata-se de uma excepcionalidade, porque o montante despendido no atual governo em relação à receita corrente líquida foi menor que o verificado no período compreendido entre 1983-98.

Não houve um ajuste fiscal consistente no atual governo, senão uma política fiscal convencional, centrada no corte dos investimentos e na queda dos salários reais. Quando estes últimos voltarem ao seu nível anterior, retornarão os déficits nos mesmos patamares de antes.

As causas do déficit crônico permanecem sem ser tocadas: (a) a rigidez para baixo dos gastos públicos; (b) a falta de uma legislação rigorosa

coibindo a geração e persistência dos déficits – espera-se que a LRF venha suprir esta lacuna; (c) o enorme peso dos inativos e a não implementação do fundo de previdência; e (d) as vinculações das receitas públicas.

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

No entanto, a finalidade original do Caixa Único foi desvirtuada em relação à concepção inicial de 1991, chegando ao patamar crítico em que hoje se encontra. Para enfrentar essas distorções, é necessário impor novas regras de responsabilidade fiscal e transparência ao Caixa Único. Com o advento da LRF é preciso adequar a legislação do Caixa Único aos ditames dessa norma legal, bem como apresentar um plano de reposição dos recursos utilizados indevidamente.

Referências Bibliográficas

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.

CALAZANS, Roberto B; SANTOS, Darcy F.C. (2001). A crise da dívida pública do RS: fundamentos, evolução e perspectivas – 1970-98. **Finanças Públicas: V Prêmio Tesouro Nacional**. Brasília, ESAF.

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 Banrisul (PROES).

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

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.