

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
POLO DE TAPEJARA
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MODALIDADE EAD**

**O ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
E A DÍVIDA PÚBLICA**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

Lilian Hanel Lang

**Santa Maria, RS, Brasil
2011**



O ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E A DÍVIDA PÚBLICA

por

Lilian Hanel Lang

Monografia de conclusão de Curso de Especialização apresentado ao
Curso de Gestão Pública – modalidade EAD da Universidade de Santa
Maria, como requisito parcial para obtenção do título de
Especialista em Gestão Pública

Orientador: Breno Augusto Diniz Pereira

**Santa Maria, RS, Brasil
2011**



**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Pólo de Tapejara
Curso de Especialização em Gestão Pública
Modalidade EAD**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a monografia de especialização

O ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E A DÍVIDA PÚBLICA

Por
Lilian Hanel Lang

como requisito parcial para obtenção do grau de
Especialista em Gestão Pública

COMISSÃO ORGANIZADORA

Breno Augusto Ortiz
(Presidente/Orientador)

Gilnei Luiz de Moura

Juliano Nunes Alves

Santa Maria, julho de 2011



À Nice, que fez este trabalho ser possível.



Agradeço o convite prontamente aceito pelo Professor Breno. Foi bom ser sua discípula. Foi bom tê-lo como mestre.



Que o caminho seja brando aos teus pés, o vento sopra leve em teus ombros. Que o sol brilhe cálido sobre tua face e as chuvas caiam serenas em teus campos. E até que eu de novo te veja, Deus te guarde nas palmas de Suas mãos.

RESUMO

A estabilização da economia brasileira promovida pelo Plano real em julho de 1994 fez com que a inflação no Brasil caísse para níveis comparáveis a de alguns países europeus desenvolvidos. No entanto, nos últimos anos, o crescimento da dívida das Unidades de Federação tornou-se muito veloz, ocasionando num aumento superior ao triplo do valor inicial. Ao longo das três últimas décadas a economia brasileira como um todo vem sofrendo profundas transformações. Entretanto, no que tange especificamente à dívida pública, houve um agravamento contínuo da situação brasileira, e por conseguinte do Estado do Rio Grande do Sul. Por mais que as mudanças tenham sido relevantes, as questões de cunho financeiro foram tratadas com descaso, ou mesmo incompetência, por grande parte dos administradores, acarretando no contexto atual que será especificamente apresentado.

PALAVRAS-CHAVE: Estado do Rio Grande do Sul – Dívida – Receita



ABSTRACT

The stabilization of the Brazilian economy sponsored by the Plano Real in July 1994 led to inflation in Brazil fell to levels comparable to some European countries have developed. However, in recent years, the growth of debt Units of the Federation has become very fast, resulting in an increase to three times the initial value. Past three decades the Brazilian economy as a whole has undergone profound transformations. However, specifically in regard to public debt, There was a sustained deterioration of the Brazilian situation, and therefore the State of Rio Grande do Sul. As much as the changes were significant, questions of financial nature were treated with indifference, or incompetence, by many administrators, resulting in the current context that will be specifically presented.

KEYWORDS: Rio Grande do Sul - Debt - Revenue

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
2. UM PERFIL HISTÓRICO DA DÍVIDA PÚBLICA.....	12
2.1 O endividamento estadual.....	12
2.2 O endividamento do Estado do Rio Grande do Sul no período de 1951 até a reforma tributária de 1967.....	13
2.3 A dívida do Rio Grande do Sul de 1967 até 1984.....	14
2.4 O período de auto-alimentação da dívida (1984-1988).....	20
2.5 O relativo desafogo das finanças estaduais (1989-1990).....	33
3. O FINANCIAMENTO DA DÍVIDA.....	41
3.1 Política de aumento de recursos.....	41
3.2 Uma análise de receitas e despesas segundo as categorias econômicas.....	45
3.3 Aspectos gerais das finanças públicas.....	49
4. A RELAÇÃO DÍVIDA PÚBLICA E RECEITA TRIBUTÁRIA.....	56
4.1 A relação dívida pública e receita tributária.....	56
5. A EVOLUÇÃO TEMPORAL DÍVIDA E RECEITA TRIBUTÁRIA.....	65
5.1 A evolução temporal da dívida e receita tributária.....	65
5.2 Sustentação da dívida.....	67

CONCLUSÃO.....	72
BIBLIOGRAFIA.....	78



1. INTRODUÇÃO

Tendo em vista a estrutura organizacional do setor público brasileiro consistir num impedimento sério para enfrentar com êxito os desafios do contexto macroeconômico das últimas décadas, tornou-se evidente, nos últimos anos, a insatisfação do funcionamento deste setor.

A partir desta afirmação, o presente estudo pretende focar a crise do estado brasileiro com um direcionamento para o Estado do Rio Grande do Sul. Através de uma análise detalhada de dados que procurará mostrar a economia gaúcha em três décadas e no início dos anos 2000, será possível entender a dívida pública riograndense ao longo da história e dos sistemas políticos, buscando verificar a possibilidade de correspondência entre os dados concretos da economia gaúcha e a interpretação majoritária de que os problemas do Rio Grande do Sul caracterizam uma crise especificamente regional.

A crise do Estado brasileiro como um todo é problema eminentemente financeiro. A bancarrota em que se encontra a administração pública do País foi produzida pela opção política dos governos militares de financiar, a partir de 1970, os investimentos da Administração Direta e das empresas estatais, sustentando o processo de crescimento acelerado em curso via endividamento externo. Como decorrência da concepção de política monetária da época – que combinava juros altos com controle de emissão de meio circulante – há uma explosão do crescimento da dívida pública interna e um endividamento externo crescente, que tomou dramático impulso a partir da alta dos juros internacionais no final dos anos setenta do século vinte.

Desta forma, o endividamento interno cresceu, como resultado do endividamento externo já mencionado, uma vez que os compromissos assumidos pelo Estado com o exterior precisam ser cumpridos em dólar, e não tendo o Estado receita em dólar, necessita comprá-lo dos exportadores, a fim de evitar emissões inflacionárias. Essas aquisições de divisas foram efetuadas através da oferta de títulos públicos, advindo, daí, parcela substancial do crescimento da dívida interna.

Fundamentado nesse referencial teórico, far-se-á uma análise conjuntural do Estado do Rio Grande do Sul, lançando-se um olhar abrangente por três décadas, pretendendo-se analisar o desenvolvimento ou retração econômica, tomando-se como referência os balanços apresentados ao longo dos anos que mostram as variações ocorridas na dívida pública do Estado, objeto principal deste estudo, encerrando assim uma avaliação do setor público estadual do ponto de vista financeiro.

Ademais, inserir-se-ão no decorrer do trabalho, questões pertinentes ao custo da dívida estadual, como o comprometimento das receitas estaduais para o pagamento da dívida e a forma de administração desse débito. Desse modo, ter-se-á uma concepção da dinâmica regional diante do momento da economia brasileira, possibilitando uma melhor compreensão da atual situação econômica do Rio Grande do Sul ao longo das décadas.

O objetivo principal deste trabalho é analisar o desenvolvimento ou retração econômica, tomando-se como referência os balanços apresentados ao longo dos anos que mostram as variações ocorridas na dívida pública do Estado, objeto principal deste estudo, encerrando assim uma avaliação do setor público estadual do ponto de vista financeiro. Como objetivos secundários pode-se citar:

- Caracterizar a dívida pública estadual;
- Verificar o comprometimento das receitas estaduais para o pagamento da dívida e a forma de administração desse débito;
- Mostrar um panorama da evolução das três décadas em análise, tanto no que diz respeito à dívida quanto à receita pública;
- Analisar o esforço fiscal necessário para a estabilização do coeficiente dívida x receita tributária.

Com base nos pontos elencados, o trabalho será dividido em quatro capítulos. No primeiro será caracterizada a dívida pública estadual, através de referencial teórico, objetivando estabelecer um perfil histórico dos fatores que levaram ao acréscimo do endividamento.

No segundo, far-se-á uma análise do comprometimento das receitas do Estado com relação do financiamento da dívida. O terceiro capítulo tentará mostrar um panorama da evolução das três décadas em análise, tanto no que diz respeito à dívida quanto à receita pública.

Por fim, o capítulo final fará uma análise do esforço fiscal necessário para a estabilização do coeficiente dívida x receita tributária, sendo seguido pelas considerações finais que tecerão um balanço de toda pesquisa.



2. UM PERFIL HISTÓRICO DA DÍVIDA PÚBLICA

2.1 Um perfil histórico da dívida pública

A dívida pública, a partir de 1964-1965 assumiu destacada importância como instrumento de ação do Governo no Brasil, tendo vários fatores contribuído para tal situação. A primeira causa residiu, certamente, na política governamental adotada a partir de 1964, com o PAEG – Plano de Ação Econômica do Governo – de promover vultuosos investimentos públicos para reativar a economia do país, e, ao mesmo tempo, desenvolver um austero programa de combate à inflação. Isso impunha a mobilização de recursos não inflacionários para cobertura dos déficits do tesouro, descartados, pois, a emissão de moeda, por sua incompatibilidade com os objetivos de combate à inflação e o aumento da tributação pela existência de uma carga

tributária já elevada, cujo agravamento exerceria pressões de custo, restando a alternativa do endividamento (Simonsen, 1970).

Portanto, o crescimento inicial da dívida pública, em âmbito federal, foi produto da determinação do governo de realizar intenso programa de investimentos em infraestrutura e setores produtivos estratégicos, visando induzir o processo de desenvolvimento econômico e das vantagens que essa forma de financiamento, circunstancialmente, apresentava. Tal propósito, porém, foi possível graças a uma série de medidas adotadas pelo governo que lograram restabelecer o prestígio do crédito público.

A criação da correção monetária e sua aplicação aos títulos da dívida pública, tornando-os atrativos ao investidor; a reorganização do sistema financeiro, com a criação de um ativo mercado de capitais; e o surgimento de investidores institucionais, a par de outras medidas tendendo racionalizar a administração pública, possibilitaram a captação de poupanças internas em volume significativo. A captação de poupanças externas foi também incrementada em função do reaquecimento do setor externo da economia, da adoção de nova política cambial e da recuperação da credibilidade externa do país. Com esse quadro de mudanças estruturais, algumas medidas de caráter específico, por sua singular importância devem ser mencionadas: a criação das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTNs) em 1964 e das Letras do Tesouro Nacional (LTNs) em 1970; a Reforma Tributária de 1966; a criação dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios em 1965. Estes foram alguns dos marcos que determinaram a evolução recente das finanças públicas no Brasil. Todo esse conjunto de fatores atuou no sentido de aumentar a importância da dívida pública como fornecedora de recursos e de ampliar a captação destes através de títulos.

As características do processo do endividamento público brasileiro estenderam-se também ao âmbito estadual. Assim, enquanto para o governo central, apesar da ampla concentração de recursos resultantes da reforma tributária, os financiamentos representavam a obtenção de recursos não inflacionários para a realização de investimentos autônomos, para os Estados, cuja capacidade arrecadadora foi reduzida, essa fonte de recursos passou a oferecer praticamente a única possibilidade de investir. Contudo, não se pode afirmar que a expansão deliberada do dispêndio público, como meio indutor do crescimento econômico, tenha se restringido ao Governo Central (Silva, 1976).

A convicção de que a geração de infraestrutura e serviços básicos em antecipação a demanda, por seu efeito indutor sobre a economia, traria ao erário ampla compensação financeira do esforço inicial, exerceu papel decisivo no aumento do dispêndio governamental e na crescente participação do setor público na economia. A isso, seguramente, não ficariam alheias as administrações estaduais, as quais, apesar das restrições à capacidade de mobilizar recursos decorrentes tanto do seu potencial de arrecadação quanto das limitações de endividamento impostas pela legislação federal que regulamenta a dívida pública dos Estados.

2.2 O endividamento estadual

A dívida pública pode ser classificada segundo vários critérios, tais como prazo de amortização, origem de recursos e base de empréstimos. Quanto aos prazos, a dívida considera-se como de curto prazo ou flutuante quando o período não ultrapassar 12 meses; será de médio e longo prazo ou fundada quando o período de resgate for superior a 12 meses. Quanto à origem dos recursos, a dívida identifica-se como interna e externa, conforme os recursos tenham sido obtidos internamente ou no exterior, respectivamente. Quanto à base de empréstimo, considera-se realizada através da emissão de títulos públicos ou mediante a assinatura de um contrato.

O conceito de dívida pública adotado neste trabalho restringe-se à dívida de responsabilidade da administração direta, estando, portanto, excluída a das entidades da administração indireta. Tal medida justifica-se pelo fato de que a extensão da análise para a administração descentralizada demandaria um universo maior de informações e a utilização de outro enfoque metodológico.

Salienta-se ainda que a ampliação das oportunidades de crédito fosse propiciada pelas modificações introduzidas no mercado de capitais. Essa diversificação das opções de endividamento determinou uma profunda transformação na estrutura de financiamento dos investimentos públicos estaduais. A fragmentação institucional foi a contrapartida administrativa da expansão das alternativas de contratação de empréstimos. As decisões sobre investimentos

transferiram-se, em grande parte, para a administração indireta. No Rio Grande do Sul esta mudança ocorreu a partir dos anos 60, tendo ocorrido, nos últimos tempos, uma acentuada concentração dos investimentos nessa área do governo, atingindo cerca de 80% do total investido pelo setor público estadual. A regulamentação vigente da dívida pública é dada pela Resolução nº 62, de 28 de outubro de 1975, e alterada pela Resolução nº 93, de 11 de outubro de 1976, ambas do Senado Federal, que fixam limites e condições para o endividamento interno.

2.3 O endividamento do Rio Grande do Sul de 1951 até a reforma tributária de 1967

Mesmo que o trabalho em desdobramento considere as décadas de 1970 a 1990 e o início dos anos 2000, cabe fazer uma análise, ainda que sucinta, do período de 1951 a 1967 já que foi neste período que se deu o início do endividamento estadual. Ademais, é relevante analisar o histórico do período anterior, para que se tenha um melhor respaldo e entendimento da dívida pública.

Essa análise revela duas fases distintas: a primeira (de 1951 a 1960), em que a receita de impostos foi superior à dívida total; a segunda (de 1961 a 1963), onde o passivo do Estado superou consideravelmente a principal fonte de recursos, sendo que já em 1964 a receita de impostos voltou a ser maior que a dívida total. A composição da receita e da despesa do Estado, na década de 50 sofreu profundas alterações, já que até 1954 a categoria industrial era, logo depois do Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC), a segunda fonte de recursos do Estado, perdendo, nesse ano, sua grande expressão no orçamento. Esse fato é explicado pelas rendas provenientes dos serviços da Viação Férrea que faziam parte da receita do Estado. Com a autarquização da Viação Férrea (através da lei nº 568/54), suas receitas foram desvinculadas e o mesmo deu-se com relação às despesas. Até 1953 o custo com transportes representava em média 45% dos dispêndios totais, caindo este percentual para 13% no ano de 1954.

A participação dos impostos na receita global, no período de 1955 a 1960, revela uma contínua redução, baixando de 85% em 1955 para 51% em 1960. Essa redução dos recursos destinados aos serviços gerais do Estado se deu em virtude

do aumento das taxas, fundos e empréstimos vinculados à execução de atividades e programas específicos. Em relação à despesa, destaca-se, de 1955 a 1960, o expressivo crescimento das transferências tributárias aos municípios. A dívida pública, no período de 1951 a 1959, inobstante o grande incremento nominal verificado, manteve um ritmo de expansão semelhante ao observado na receita de impostos. Neste transcurso, verifica-se um agravamento da dívida flutuante que, a partir do ano de 1957, superou a dívida fundada, representando 65% da dívida total. Isto é explicado pelo acúmulo dos déficits da execução orçamentária, pelo ônus da inscrição das obrigações passivas da Viação Férrea (decorrentes da Lei nº 2.405/54) e pela compensação do ativo financeiro.

A dívida externa foi gradativamente reduzida nestes anos, enquanto a dívida interna permaneceu praticamente estável. A dívida interna foi constituída, de 1951 a 1959, basicamente mediante contratos com estabelecimentos de crédito, sendo reduzido o lançamento direto através de apólices em virtude das condições desfavoráveis de mercado. A colocação de apólices da dívida pública limitou-se à consolidação parcial da dívida flutuante, especialmente a da Viação Férrea, à concessão de auxílios e à aquisição de imóveis.

A predominância maléfica da dívida flutuante no total da dívida pública foi reconhecida pelo governo, que promoveu, entre 1959 e 1960, uma grande consolidação desses débitos. Esta, somada à colocação de apólices do II Plano de Obras, fez com que a dívida interna, em 1960, duplicasse em relação de 1959. Em função da importância dos recursos envolvidos em sua realização e do papel que representou no processo de endividamento do Estado, faz-se necessária uma análise mais detalhada sobre o II Plano de Obras.

O II Plano de Obras, oriundo da Lei 3.601/58, que iniciou em 1959, foi um programa de investimentos voltado, fundamentalmente, para o desenvolvimento de três setores: educação, transporte, armazenagem, energia e comunicações. O Plano foi executado, em sua maior parte, de 1959 a 1963, sendo que os recursos aplicados com sua realização representaram, em média, 35% da despesa total. A ênfase nos setores acima mencionados pode ser visualizada na análise das despesas por funções, onde se constata:

- a) Elevadas taxas de crescimento no item educação pública, com uma participação relativa média, de 1959 a 1963, de 24% na despesa total,

significando o dobro da média de participação no período de 1951 a 1956. Neste último período, durante a Administração do Governador Leonel Brizola, se verifica a construção e o aparelhamento de inúmeras escolas no estado, evidenciando, assim, a preocupação do Estado em erradicar o analfabetismo.

- b) O setor de energia, dentro do plano de eletrificação e comunicações do Estado, atingiu, neste período, a maior participação relativa na despesa total ao longo de todos os anos analisados, com uma média de 12% contra 5% no período de 1951 a 1959 (encampação das empresas estrangeiras de eletricidade, bem como da Companhia Telefônica Riograndense);
- c) Ocorreram elevadas transferências de recursos ao Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem (DAER) para construção, conservação e melhoria do sistema rodoviário (construção da Estrada da Produção) e a Comissão Estadual de Silos e Armazéns (CESA).

Ressalta-se, neste momento, que em função da realização do Plano, as contribuições para as autarquias cresceram significativamente. O financiamento do II Plano de Obras foi concretizado com a utilização de vultosas operações de crédito. De fato, essas operações, que no período de 1951 a 1959 representavam em média 6% do total da receita, duplicaram este percentual no período de 1959 a 1963, tendo atingido, em 1961, 18,4% da Receita total. Explica-se o recurso ao endividamento em função dos elevados dispêndios com despesas correntes que consumiam a quase totalidade das receitas próprias do Estado. Pode-se destacar, ainda, as despesas com inativos que apresentaram um significativo incremento, fato que se manifestou durante a década de 60.

Como consequência da execução do II Plano de Obras e a do aumento dos déficits orçamentários, verificou-se uma expansão do nível de endividamento. A dívida fundada interna e a flutuante apresentaram crescimento significativo em seus saldos, sendo que, no triênio 1960-63, a dívida total superou a receita de impostos. Saliencia-se, nesse caso, que a receita tributária, incluindo as taxas vinculadas a programas específicos, suplantou o total da dívida. Outro atenuante é o fato de que o serviço da dívida não se expandiu, mantendo a sua participação no total da despesa no mesmo patamar do período de 1951 a 1960, ou seja, 3%. Apresenta-se

a seguir um quadro demonstrativo das operações de crédito realizadas no período de 1951 a 1967, ilustrando a vinculação do montante do empréstimo contraído em cada ano com a sua efetiva destinação.

Esse demonstrativo é extremamente esclarecedor no que se refere à aplicação dos recursos de financiamento. Observe-se a ênfase dada à realização de investimento nos setores de eletrificação, educação e transportes (I e II Plano de Obras, programas de investimentos) e ao resgate e consolidação de débitos flutuantes. Nesse sentido, é notória a preocupação com que se costuma chamar de “saneamento financeiro”, ou seja, a consolidação de dívidas de curto prazo que exercem forte pressão no caixa do tesouro.

Quadro 1 - Síntese das operações de crédito e sua destinação (1951-1967)

ANO	VALOR (Cr\$ 1.000,00)	DESTINAÇÃO
1951	173	Empréstimo efetuado junto ao Banco do Brasil para consolidação e resgate parcial da dívida flutuante; empréstimo para eletrificação, obras e investimentos.
1952	368	Empréstimo para eletrificação; empréstimo junto ao Banco do Brasil para consolidação de dívida flutuante.
1953	322	Empréstimo junto ao Banco do Brasil; empréstimo junto a CEF, para obras rodoviárias; empréstimo para eletrificação; consolidação da dívida flutuante de Viação Férrea.
1954	549	Empréstimo para o I Plano de Obras do RS (BB).
1955	106	Empréstimo para o I Plano de Obras do RS (BB).
1956	36	Empréstimo para obras rodoviárias junto a CEF; empréstimo para eletrificação.
1957	108	Consolidação parcial de dívida flutuante; empréstimo para o II Plano de Obras.
1958	471	Empréstimo para o II Plano de Obras.
1959	308	Consolidação da dívida com o Banrisul; empréstimo para obras e investimento; consolidação da dívida flutuante.
1960	2 593	Empréstimo para o II Plano de Obras, unificação e consolidação de dívidas junto ao BB.

1961	5 993	Empréstimo junto ao Governo Federal para o II Plano de Obras.
1962	3 869	Empréstimos para o II Plano de Obras.
1963	6 967	Empréstimos para o II Plano de Obras.
1964	3 888	Empréstimos para o II Plano de Obras ; empréstimo para o Programa Preliminar de Investimentos.
1965	6 417	Empréstimos para o II Plano de Obras ; empréstimo para o Programa Preliminar de Investimentos.
1966	13 123	Empréstimo de Apólices Reajustáveis do RS; empréstimo junto ao Governo da União para ajuste para liquidação de dívidas
1967	32 921	Empréstimo para o Plano Comunitário de Investimentos; empréstimo de auxílio aos municípios.

FONTE: Balanço Geral do RS 1951/1967. Porto Alegre, Secretária da Fazenda.

NOTA: O quadro apresenta as operações mais significativas de cada ano.

A análise até aqui desenvolvida permite comentar o caráter da intervenção do governo estadual na economia gaúcha dos anos 50 e 60. O governo estadual dentro de suas limitações em termos de manipulação dos instrumentos de política econômica teve sua participação assinalada no sentido de tentar superar a deficiente infra-estrutura do Estado, especialmente nos setores de energia e transporte que representam um ponto de estrangulamento no processo de expansão da economia.

No período de 1951 a 1967, apesar da grande alternância partidária no que diz respeito aos governadores do Estado, havia uma consciência praticamente comum das fontes de estrangulamento básicas da economia gaúcha, diferenciando-se apenas quanto à forma de atacá-las, em função das particularidades de cada programa político (Pesavento, 1984). Apesar do esforço governamental, traduzido na contratação de operações de crédito para realização de investimentos regionais de infra-estrutura, a industrialização do Rio Grande do Sul obteve uma lenta expansão em comparação com o do Centro do País. A União tinha as suas atenções voltadas para essa área, onde estavam se realizando as principais transformações econômicas, permanecendo o Estado à margem dos planos de aplicação de recursos do poder central.

Dessa forma, o Rio Grande do Sul pôs em seu encargo a realização de investimentos que, na maioria dos outros Estados, foram efetuados com desembolso de recursos da União (energia, comunicações, pavimentação de estradas), para manter uma autonomia quanto aos planos de expansão e oferta da infra-estrutura local e fazer frente à concentração dos recursos da união na região sudeste, o Rio

Grande do Sul desenvolveu um esforço próprio à custa de um elevado endividamento. Assim, percebe-se que o crescimento da dívida pública dos Estados foi estimulado pela ampliação das oportunidades de crédito (Accurso, 1993).

O instituto da correção monetária reavivou o mercado financeiro para a colocação de títulos governamentais, embora apresente um fator negativo que é a elevação do custo da dívida, isto é, o seu serviço com encargos e amortizações. Cumprem salientar, em relação ao período de 1951 a 1964, que as operações de crédito contraídas não eram corrigidas monetariamente e possuíam prazos elevados de vencimento, variando, quase sempre, de 10 a 30 anos e, em alguns casos, de 10 a 40 anos. Com isso demonstra-se que o endividamento precoce do Rio Grande do Sul, em relação a outros Estados, pode ter sido benéfico, em função das condições favoráveis de resgate dos títulos e contratos, questiona-se, isto sim, a destinação desses recursos, por talvez envolverem encargos da competência de uma esfera superior de governo, a União.

2.4 O endividamento do Rio Grande do Sul no período de 1967 a 1984

O comportamento do processo de endividamento do Estado no período de 1967 a 1984 caracteriza-se, por duas fases distintas, sendo uma de relativa tranqüilidade no que tange à capacidade de pagamento da dívida pública, enquanto a outra reflete o agravamento da situação financeira do Rio Grande do Sul. A partir de 1964, a receita de impostos voltou a superar o saldo da dívida pública, estendendo-se essa situação de liquidez em relação à capacidade de pagamento até 1975. Esse período é marcado por duas transformações fundamentais que afetaram as finanças dos Estados: a reorganização do mercado de capitais, com a criação de títulos da dívida pública estadual e com cláusula de correção monetária, e a Reforma Tributária de 1967. Com efeito, até 1964 a dívida fundada interna era composta, em sua maior parte, por contratos em detrimento dos títulos públicos. A partir daí, passou a acontecer uma rápida transformação na composição estadual. A grande emissão de apólices, principalmente a partir de 1967, fez com que prevalecesse, então, a participação dos títulos.

A composição da receita estadual também se modificou em função da transição do antigo para o novo modelo tributário. As taxas vinculadas vigentes foram extintas e a receita tributária estadual passou a ser constituída basicamente por impostos, especialmente o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) – substituto do IVC (Imposto sobre Vendas e Consignações).

O ritmo do endividamento não comprometeu a situação financeira do Estado, sendo que os indicadores do tamanho e da carga da dívida se mantiveram em patamares suportáveis. Esse quadro é revertido totalmente a partir de 1976. Começa, então, o período de explosão do nível e endividamento, ocasionando um acentuado desequilíbrio financeiro. A tendência de perda de substância do ICM, verificada em função de sua utilização como instrumento de política econômica, aumentou a dependência do tesouro do Estado de recursos de terceiros. Elevou-se consideravelmente o montante despendido com o serviço da dívida, ocasionando até mesmo a absorção das operações de crédito para o pagamento das mesmas. Isso determinou redução da eficiência das operações de crédito na sua função de financiar os investimentos.

Os indicadores da tabela 1 demonstram o desequilíbrio ocorrido no período de 1975 e 1984.

Tabela 1
Relação entre indicadores de receita e despesa e
dívida pública de 1975 e 1984

ANOS	SERVIÇO DA DÍVIDA RECEITA DE IMPOSTOS	OPERAÇÕES DE CRÉDITO RECEITA TOTAL	DÍVIDA RECEITA DE IMPOSTOS	INVESTIMENTO S DESPESA TOTAL
1975	17	17	75	20
1984	41	22	264	13

FONTE: Balanço Geral do Estado do Rio Grande do Sul 1975 e 1984.

A análise tradicional sobre a dívida pública explica o desajuste financeiro ocorrido a partir de 1976, como resultado da erosão da base tributária do principal tributo estadual, o ICM, e em função da centralização dos recursos na união e da política de incentivos fiscais. Estudos da divisão de estudos econômico-fiscais da Secretaria da Fazenda demonstram que nestes dez anos analisados acima, a arrecadação potencial, medida pelo valor adicionado, e a arrecadação efetiva, é

menos da metade do valor potencial do ICM. Ora este hiato, se analisado anualmente, é muito superior às operações de crédito contraídas. Isso equivale a dizer que, nestes dez anos, com as importâncias que o Estado não arrecadou, ele jamais teria a necessidade de realizar as operações de crédito, não teria déficits financeiros a cada ano, e boa parte de sua dívida de financiamento poderia ter sido paga.

Embora válido o argumento da explicação da dívida pelo lado da receita, salienta-se que outros Estados também sofreram desonerações na sua base tributária e, mesmo assim, possuem uma situação financeira mais estável. É necessário, dessa forma, a verificação do comportamento de algumas variáveis da despesa pública, observa-se a elevada participação dos itens pessoal (ativos e inativos) e transferências a entidades autônomas (autarquias e fundações). A despesa de pessoal manteve praticamente inalterada a sua participação relativa na despesa total no período analisado, esse fato tem sido utilizado para demonstrar que as despesas com pessoal não agravaram o endividamento, ressalta-se, no entanto, que o arrocho salarial estabelecido nesse período deveria ter reduzido substancialmente o montante de recursos despendidos com esse encargo, fato que não ocorreu em função da política de pessoal, consubstanciada no aumento de funcionários tanto na administração direta como na indireta. Em relação ao investimento público, nota-se que, assim como no período de 1951 a 1967, a ênfase dos gastos foi direcionada em inversões de infra-estrutura, especialmente para transportes e energia.

Cabe salientar ainda que a execução orçamentária gaúcha, traduzida no acúmulo de déficits ao longo dos anos, tem agravado os níveis de endividamento. A magnitude dos déficits de caixa do tesouro gaúcho, especialmente nos anos 80, passou a ser preocupação constante das autoridades governamentais. Com efeito, face ao esgotamento dos limites de endividamento via dívida fundada, o déficit de caixa passou a exigir o seu financiamento com recurso do endividamento em curto prazo, notadamente junto às instituições bancárias do Estado, com isso foi gerado o progressivo aumento da dívida flutuante, e por outro lado, o crescente comprometimento das instituições de crédito do Estado, especialmente o Banrisul. Esta instituição, todavia, face ao volume das necessidades de caixa do tesouro, teve rapidamente esgotadas suas possibilidades de atender a demanda do Estado, a solução neste período, tem sido o endividamento dito “extraordinário”, mediante a

colocação de CDBs medida extremamente onerosa pelo seu custo elevado. Isso faz com que haja um efeito multiplicador explosivo sobre a dívida. Além disso, ao transformar a dívida do Estado em dívida de uma instituição financeira, o governo perderia o privilégio da devolução do Imposto de Renda recolhido sobre o papel de sua emissão.

O processo de endividamento no período de 1951 a 1984 apresentou quatro fases distintas à capacidade de pagamento da dívida, como veremos a seguir:

- De 1951 a 1960, a receita dos impostos foi maior que o saldo da dívida;
- De 1961 a 1963, o saldo da dívida foi superior à receita de impostos;
- De 1964 a 1975, a receita de impostos voltou a ser maior que o saldo da dívida;
- De 1976 a 1984, o saldo da dívida superou a receita de impostos, sendo o período em que a situação do Estado mais se agravou (expansão do saldo, crescimento do serviço da dívida e da receita de operações de crédito).

O crescimento do nível de endividamento e o desequilíbrio das finanças estaduais verificaram-se principalmente a partir de 1976, como decorrência da sensível perda de significação dos recursos próprios (desonerações fiscais na área do ICM). O endividamento do Estado, notadamente nas décadas de 50 e 60, foi efetivado para realizar investimentos de infra-estrutura, especialmente nos setores de transporte, energia, comunicações e na área de educação pública. O governo do Rio Grande do Sul, em função do direcionamento dos recursos da união para industrialização da região sudeste, empreendeu esforços próprios para estimular o desenvolvimento das atividades produtivas do Estado a custo de elevado endividamento, tal fato anulou, em parte, o efeito positivo da contratação de empréstimos do período anterior a 1964, os quais não continham cláusulas de correção monetária e cujos prazos de resgate eram bastante dilatados.

Voltando um pouco em nossa análise, na década de 60, a dívida da Administração Direta do RS já se encontrava em patamar elevado, em conseqüência da necessidade de recursos para financiar os planos de obras (já vistos anteriormente) implementados e os déficits operacionais ocorridos e do desenvolvimento do sistema financeiro que permitiu, a partir de 1964, a colocação de títulos públicos no mercado. No entanto a dívida, embora elevada em relação a outros estados em ritmo crescente a partir de 1964, não comprometia as finanças do

Estado, constituindo-se ao contrário, em favor de grande importância no financiamento dos elevados investimentos realizados no período. Após a reforma tributária de 1967 e, em especial, na década de 70, essa situação se modificou. A reforma tributária, ao diminuir o número de tributos sob a competência dos Estados e municípios e retirar-lhes quase totalmente a capacidade de legislar sobre a matéria tributária, permitiu ao Governo Federal utilizar amplamente os impostos estaduais como instrumentos de política econômica, depreciando em alguns momentos, as receitas próprias dessas esferas governamentais. A partir da década de 70, a receita própria do RS começou a apresentar um significativo deslocamento em relação à evolução da atividade econômica, o ICM como proporção do PIB do RS, caiu substancialmente a partir de 1971, passando de cerca de 8% no início da década de 70 para menos de 5,5% em 1980, conforme nos mostra o gráfico 1.

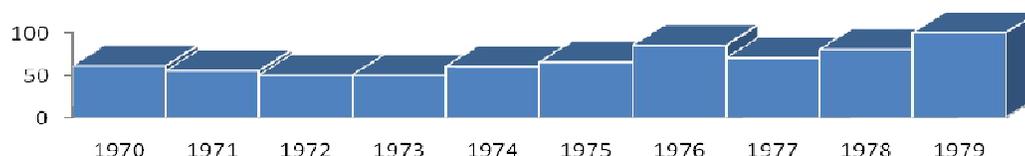
FONTE: Balanço Geral do Rio Grande do Sul – Porto Alegre: Secretaria da Fazenda.

Essa falta de elasticidade do ICM (principal tributo estadual) em relação à evolução da atividade econômica decorreu da utilização desse imposto como instrumento de política econômica por parte do Governo Federal, no sentido de conceder favores fiscais para estimular a produção para exportação e/ou para consumo interno. Como resultado dessa baixa elasticidade das receitas estaduais e do comportamento ascendente das despesas, impulsionadas em grande parte pelos

investimentos elevados do período, o governo federal conviveu com déficits operacionais substanciais, principalmente a partir de 1973, sendo forçado a endividar-se crescentemente. A dívida total do Estado, em relação a suas receitas próprias, teve um comportamento decrescente no início da década de 70, como nos mostrará o gráfico 2, em virtude do comportamento favorável das receitas e das elevadas amortizações da dívida (Accurso, 1993).¹

Após 1975, a desaceleração do crescimento das receitas, aliada à manutenção da trajetória ascendente das despesas, agora impulsionadas por aumentos dos encargos da dívida, forçou o governo estadual a se endividar ainda mais. As operações de crédito, que no início da década representavam 3% da receita total, passaram a mais de 18% em 1978-79. Em virtude disso, a relação dívida/receitas própria ultrapassou 80% em 1976 e 100% em 1979. Na década de setenta do século vinte em consequência de todas as facilidades à obtenção de empréstimo externos, houve um substancial aumento da dívida externa do Governo Estadual.

Gráfico 2 - Relação dívida total/receitas próprias da administração direta do Rio Grande do Sul - 1970-79

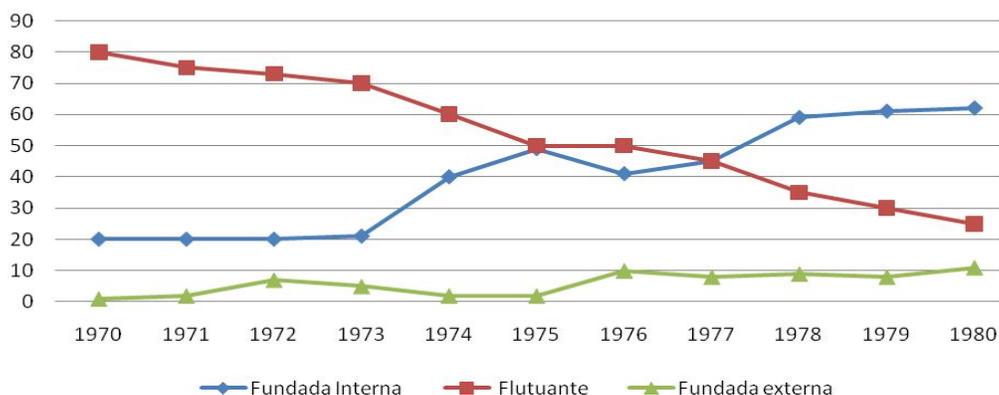


FONTE: Balanço do Rio Grande do Sul – Porto Alegre: Secretaria da Fazenda

Ao contrário da década anterior, quando essa representava parcela desprezível da dívida do Estado (menos de 0,1%), nos anos 70 a dívida externa elevou-se 1.736%, representando em 1980 mais de 11% da dívida total. A dívida fundada interna também se elevou sensivelmente, passando de 20,82% da dívida total em 1970 para 63,17% em 1980, o que permitiu ao governo estadual reduzir operações da dívida flutuante, que haviam sido utilizadas amplamente nos anos 60.

¹ As amortizações cresceram cerca de 780% reais entre 1970 e 1975, enquanto as receitas próprias cresceram em média cerca de 10% anuais no mesmo período.

Gráfico 3
Composição percentual da dívida total da administração direta do Rio Grande do Sul - 1970-80



FONT

E: Balanço Geral do RS – Porto Alegre: Secretaria da Fazenda.

Se na década de sessenta do século vinte o endividamento público do Estado, embora crescente, não havia resultado em um peso muito grande sobre as finanças do mesmo, na década de setenta do século vinte essa situação se modificou. O serviço da dívida elevou-se cerca de 668% reais entre 1970 e 1980, passando a representar mais de 13% da despesa total no biênio 1979-180, as operações de crédito, por sua vez, passaram, a partir de meados da década de setenta do século vinte, a situar sistematicamente abaixo dos serviços da dívida, significando que, ao contrário dos anos que sessenta do século vinte, quando as operações de créditos se constituíam em importante fonte de financiamento dos investimentos, a partir da metade da década de setenta do século vinte o aumento da dívida pública passou a se verificar simplesmente para arcar com os custos da dívida anteriormente assumida. A situação das finanças públicas gaúchas veio a se agravar substancialmente a partir dos desequilíbrios externos do final da década de 70, a partir daí, o endividamento público no Brasil passou a assumir caráter explosivo, manifestando-se em uma crise financeira profunda do Estado brasileiro, em todas as suas esferas.

2.4.1 A explosão do endividamento público - Rio Grande do Sul (1979-83)

O ano de 1979 foi marcado por acontecimentos significativos do ponto de vista das relações externas do país e de reflexos profundos sobre o endividamento do setor público em todas as suas esferas: o segundo choque do petróleo, a explosão das taxas de juros internacionais e a maxidesvalorização cambial. A alta taxa de juros interna, juntamente com a disponibilidade de recursos no mercado internacional, haviam induzido o Governo Estadual a recorrer a empréstimos externos antes de 1979, então a alta taxa de juros internacional e a maxidesvalorização encontraram a dívida externa em uma trajetória ascendente, em face da instabilidade cambial, o governo evitou a tomada de novos recursos externos e, ao contrário, teve de resgatar boa parte dos compromissos assumidos anteriormente, o que acarretou um substancial aumento (37%) das amortizações e uma queda do montante da dívida em 1979, comparados com os do ano anterior. O endividamento interno, por outro lado, elevou-se marcadamente em 1979, não somente em virtude da ocorrência de novo déficit operacional, mas também para arcar com os próprios custos em ascensão das dívidas anteriores.

O Governo Federal decretou, ao final de 1979, a pré-fixação das correções monetárias e cambial, em 45% e 40% respectivamente, para o ano de 1980, o que provocou uma queda acentuada da dívida do governo gaúcho nesse ano, vendo que a inflação superava em muito a correção monetária, os agentes econômicos fugiram dos títulos públicos com correção monetária (como a ORTE), forçando o governo estadual a buscar mais decisivamente os financiamentos externos, elevando a dívida externa em cerca de 36%, enquanto a dívida interna se reduzia a 20%. A relação dívida total/receitas próprias também caiu, voltando a um nível inferior a 70%.

Gráfico 4 – Relação entre a dívida total e a receita própria líquida da administração direta do Rio Grande do Sul – 1980 a 1991

FONTE: Balanço Geral do RS – Porto Alegre: Secretaria da Fazenda

Como consequência da elevação das taxas de juros internacionais, os encargos da dívida externa do RS tiveram um aumento significativo em 1980, por outro lado a correção monetária abaixo da inflação reduziu fortemente os encargos da dívida interna. No entanto, como os títulos estaduais deixaram de ser atrativos para os aplicadores, a sua rolagem foi dificultada, sendo o Estado forçado a regatá-los, elevando as amortizações em cerca de 30%, se o ano de 1980 foi marcado por uma reversão do comportamento ascendente da dívida pública, a partir daí essa trajetória crescente teve um violento impulso, iniciou-se um período de acelerado aumento do endividamento, que só iria interromper-se parcialmente em 1989 e 1990. No segundo semestre de 1980, as taxas de juros começaram novamente uma trajetória ascendente, que iria aprofundar-se em 1981. Vários fatores determinaram esse comportamento:

- Manutenção das altas taxas de juros internacionais
- Como as aplicações em moeda estrangeira tinham uma expectativa de rentabilidade elevada no período, em virtude da manutenção da paridade cambial

assegurada pelo governo, da perspectiva sempre presente de uma nova maxidesvalorização e também da instabilidade no mercado de câmbio, os agentes exigiam uma rentabilidade também elevada para aplicarem seus recursos em títulos públicos²;

- Colocação agressiva de títulos federais como instrumento de controle monetário. Com a liquidez sendo pressionada pela entrada de recursos externos no país, o governo utilizava a venda de títulos públicos como a forma principal de enxugar essa liquidez, em um processo que passou a ser chamado de internalização da dívida externa.

Como consequência dessa elevação das taxas de juros interna e externa e da restrição no mercado de crédito em face da política monetária contracionista e da concorrência dos títulos federais, a dívida pública do RS em 1981 teve um aumento substancial (36,62%). Para financiar o elevado déficit operacional ocorrido nesse ano ³, o governo estadual aumentou muito suas operações de crédito, que passaram a representar cerca de 18% da receita total. Mesmo com os estímulos oferecidos pelo governo federal para que os estados se endividassem externamente, esse tipo de dívida aumentou somente 9%, em virtude das condições adversas no mercado financeiro internacional e da instabilidade no mercado de câmbio. Na verdade, o aumento da dívida resultou por um lado, da mudança da fórmula de cálculo da correção monetária que incidia sobre os títulos públicos gaúchos e, por outro, da queda das amortizações da dívida estadual em 1981 (-37,11%).

A dívida pública como proporção das receitas próprias do governo estadual cresceu fortemente em 1981, compensando totalmente a queda ocorrida no ano anterior e chegando a um nível próximo a 90%, representando o maior coeficiente de endividamento de toda a história, embora o endividamento público do Rio Grande do Sul tenha atingido um impulso extraordinário em 1981, os serviços da dívida mantiveram-se em um nível relativamente baixo nesse ano, como consequência da

² O Governo Federal permitia aos detentores de títulos públicos federais (ORTN) que optassem, na data de seus vencimentos, pela correção monetária ou cambial.

³ Mesmo em face de uma conjuntura econômica desfavorável, que sinalizava para uma redução das receitas, o governo estadual aumentou sensivelmente suas despesas no período 81-82, principalmente despesas com pessoal, em virtude do aumento do número de funcionários públicos.

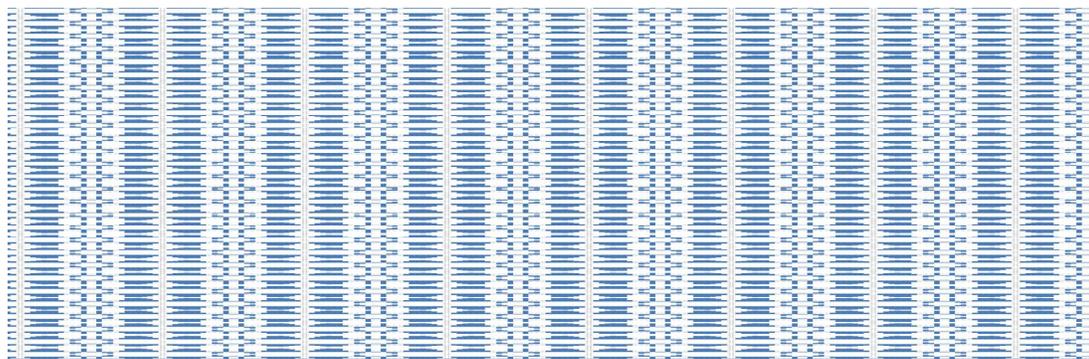
redução que a dívida havia sofrido em 1980 e das amortizações que deixaram de se realizar em 1981.

Em 1982, os desequilíbrios da economia brasileira se acirraram, aprofundando os problemas de endividamento do setor público, o que, juntamente com o fato de aquele ser um ano eleitoral dificultou ainda mais a gestão das finanças públicas gaúcha. O governo militar, na tentativa de vencer as eleições estaduais, afrouxou o controle sobre as despesas e o endividamento dos Estados. Contraditoriamente, ao lado de um aperto monetário a crédito a nível federal, o governo permitiu uma maior flexibilização na política de crédito para os Estados, consentindo que esses elevassem a tomada de empréstimos junto às instituições federais, além de autorizar a emissão de um elevado volume de títulos estaduais. Como resultados disso, os Estados puderam expandir em muito suas despesas, sobretudo com pessoal.

Beneficiado pelo afrouxamento das restrições o governo do Rio Grande do Sul elevou em cerca de 16% suas despesas, incorrendo em déficit operacional ao redor de 20% de sua receita própria (gráfico 5), para cobrir esse déficit, a dívida pública total do Estado elevou-se 37,06% em 1982, em função, sobretudo, do incremento das dívidas internas e contratos, principalmente, com os bancos federais e em títulos, demonstrando claramente os efeitos do relaxamento dos controles do governo federal sobre a dívida do Rio Grande do Sul.

Gráfico 5

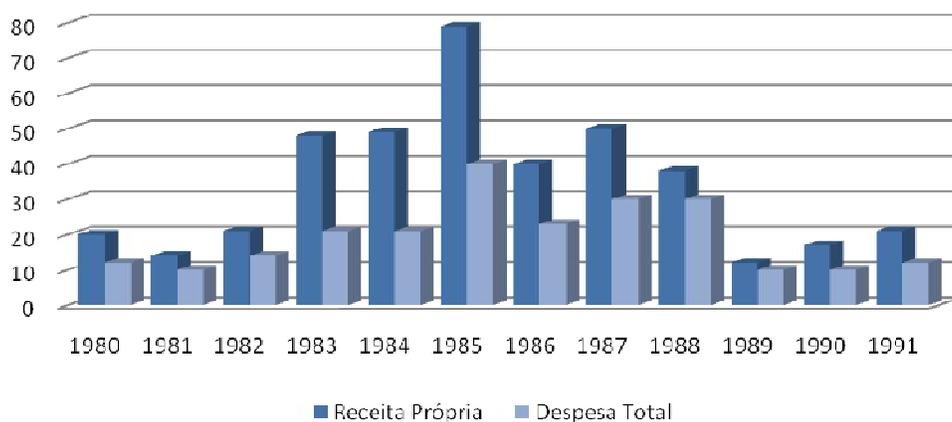
Relação entre o déficit e/ou superávit operacional e a receita própria da administração direta do RS



FONTE: Balanço Geral do RS – Porto Alegre: Secretaria da Fazenda

Como consequência da alta taxa de juros e da crescente concorrência dos títulos públicos federais⁴, a rolagem dos títulos estaduais passou a se dar de forma cada vez mais problemática, acarretando um acentuado aumento dos encargos da dívida pública do Rio Grande do Sul. Os serviços da dívida pública cresceram 57,44% em 1982, passando a representar cerca de 15% da despesa total do estado.

Gráfico 6
Participação dos serviços da dívida na receita própria e na despesa total da administração direta do RS - 1980-91



FONTE

: Balanço Geral do RS – Porto Alegre: Secretaria da Fazenda

Ao final de 1982, após o fechamento do acordo com o FMI, o Governo Federal passou a controlar mais incisivamente o volume de crédito, modificando o tratamento dado às dívidas dos Estados, ele passou a controlar diretamente as

⁴ O governo federal, principalmente a partir do segundo semestre de 1982, após o estancamento da entrada voluntária de empréstimos externos, utilizou maciçamente a colocação de títulos federais como pilar básico de sua política monetária contracionista.

instituições financeiras, estabelecendo tetos para as operações de crédito com o setor público e impondo sanções às instituições que desrespeitassem as normas legais. De outro lado, o Banco Central passou a restringir as permissões para emissão de títulos pelos estados.

A situação financeira do governo estadual deteriorou-se sensivelmente em 1983, suas receitas estavam em franca decadência em virtude da recessão. Mesmo tendo reduzido suas despesas, o governo incorreu em elevado déficit operacional. Por outro lado, em função das elevadas taxas de juros internas e das dificuldades de rolagem de seus títulos, os serviços da dívida estadual cresceram quase 75%, passando a representar mais de 25% da despesa total do Governo Estadual. Como o Governo Federal exercia um controle maior sobre o endividamento dos Estados, as operações de crédito reduziram-se 54%, o pequeno crescimento da dívida que se deu em 1983(1,48%) deveu-se ao aumento da dívida externa, consequência da maxidesvalorização cambial, e à elevação da dívida de curto prazo. A dívida flutuante, que vinha caindo desde a década de setenta do século vinte, devido ao desenvolvimento do mercado de títulos públicos e da disponibilidade de crédito de prazo mais longo nas instituições federais, voltou, no início da década de 80, a tomar impulso. Em 1983 esse tipo de dívida cresceu 33,57% em relação a 1982, e cerca de 135% em relação a 1980. Esse aumento da dívida flutuante⁵ deveu-se, sobretudo, ao fato de o governo estadual deixar de honrar compromissos de suas dívidas passadas, visto que o item Serviço da dívida a pagar se elevou fortemente em 1983. Essa mudança do perfil da dívida estadual (Tabela 1), no sentido de um encurtamento de seu prazo médio de resgate, trouxe, sem dúvida, graves problemas para a gestão das finanças públicas, visto que concentrou em curto prazo, o vencimento de um volume crescente de obrigações, justamente num período em que a capacidade para honrá-las se encontrava francamente debilitada, dessa forma, a resolução dos problemas foi simplesmente adiada, tendendo a situação a piorar novamente no futuro próximo. Como se pôde verificar pelos dados apresentados, os anos de 1982-83 podem ser caracterizados como o ponto de inflexão ascendente da dívida pública gaúcha. A partir daí, no período de 1984-88, a situação agravou-se progressivamente, passando-se a

⁵ A dívida flutuante é formada por (a) Restos a pagar, (b) Serviço da dívida a pagar, (c) Depósitos, (d) Débitos da tesouraria, (e) Empréstimos por antecipação de receita, (f) Letras do tesouro, (g) Adiantamentos bancários, (f) Diversos.

perversidade de uma constante realimentação da dívida pública, onde os encargos das dívidas passadas forçam à criação de novas dívidas, e assim por diante. Esse processo só foi de certa forma amenizada no período de 1989-90.

2.5 O período de auto-alimentação da dívida (1984-88)

Nos anos de 1984-85, todas as características negativas presentes anteriormente, do ponto de vista da dívida do governo estadual, se aprofundaram: (a) elevada e crescente concorrência dos títulos federais, em virtude de uma política monetária restritiva baseada primordialmente nas operações de mercado aberto; (b) conseqüente elevação das taxas de juros internas; e (c) tendência dos aplicadores cada vez mais para aplicações de curto prazo, o que se refletia num aumento nos custos da rolagem da dívida estadual. Do ponto de vista das finanças estaduais, a situação se manteve inalterada, as receitas próprias continuaram suas trajetórias descendentes em 1984, apesar da recuperação da economia brasileira, mesmo tendo reduzido suas despesas operacionais, o governo estadual incorreu em déficit operacional de mais de 20% das receitas próprias nesse ano, permanecendo no mesmo nível no ano seguinte. O aumento dos compromissos da dívida pública estadual também pressionou no sentido de um aumento do endividamento, fazendo com que a dívida total se elevasse quase 20%. Em decorrência de um controle mais efetivo do governo federal sobre a dívida dos Estados, o governo estadual voltou, em 1984, a apelar para a expansão de sua dívida flutuante, encurtando ainda mais o perfil do vencimento de suas obrigações. O pagamento dos serviços da dívida pública do Rio Grande do Sul reduziu-se significativamente em 1984 (-21,59%). Em virtude da inadimplência do Estado em boa parte dos compromissos vencidas em 1985, da dívida por contratos com as instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil (Resolução nº991/84 do Banco Central).

Em 1985, como a maioria dos Estados tinha uma quantidade bastante grande de obrigações vencidas e não liquidadas em 1984 e a vencer, o Banco Central elevou o limite para a rolagem da dívida dos Estados de 90 para 100% (Resolução nº1012/85, do Banco Central), representando certa oxigenação para as finanças estaduais. Essa medida permitiu a tomada de empréstimos para pagar os serviços das dívidas anteriores. Dessa forma, a dívida total teve um novo aumento (de cerca

de 14%), o que combinado com um aumento das receitas manteve a relação dívida/receitas próprias praticamente inalterada em 1985 (Gráfico 4), em consequência do elevado montante de compromissos, em 1985 os serviços da dívida apresentaram um crescimento espetacular de cerca de 142%, refletindo, sobretudo, o aumento dos pagamentos da dívida flutuante, que havia sido acumulada em 1984, em função da inadimplência do governo estadual nesse ano, dessa forma, os serviços da dívida, como proporção da receita própria líquida alcançaram o nível mais elevado da história, mais de 80% (Gráfico 6).

Em 1986, inverteu-se, de certa forma, o movimento do endividamento do governo estadual em relação ao que ocorria desde o início da década, as receitas apresentaram crescimento significativo, em resposta à forte ativação da economia naquele ano, provocando uma expressiva redução do déficit operacional do governo (gráfico 5). Apesar do fato de a dívida ter se elevado um pouco, a relação dívida/receitas reduziu-se substancialmente, voltando a um nível levemente superior ao de 1983 (cerca de 134%). O aumento da dívida total do governo de 1986 resultou na expansão da dívida interna, tanto em títulos quanto por contratos. Conseqüência, inicialmente da renovação da permissão de rolagem de 100% do principal e encargos da dívida dos Estados (Resolução nº1081/86 do Banco Central). Em Maio, no entanto, o Governo Federal congelou, aos níveis existentes de 30.04.1986, os empréstimos das instituições financeiras federais e estaduais aos estados e municípios, o que os forçou, a partir daí, a recorrerem à colocação de títulos e à obtenção de empréstimos junto ao sistema financeiro privado, ocorrendo maciça emissão dos mesmos (Almeida, 1996).

A participação dos serviços da dívida na despesa total em 1986 também se reduziu significativamente em relação ao ano anterior (Gráfico 6). Dois fatores explicam esse comportamento, de um lado, o fato de que, em 1985, os serviços da dívida se situaram em um patamar excepcionalmente elevado, em virtude do vultoso volume de obrigações vencidas e não liquidadas em exercícios anteriores. Sendo assim, em 1986, diminuíram sensivelmente os encargos da dívida flutuante (-71,25%) e igualmente, as amortizações da dívida interna. De outro lado, a redução das taxas de juros internacionais também influenciou negativamente nos encargos da dívida externa, que se reduziram cerca de 40%. O ano de 1986, em face da própria economia brasileira, foi um ano de relativo desafogo para as finanças públicas gaúchas e para seu endividamento. No entanto, em 1987-88, a situação

voltou a se complicar, em virtude de um lado, da queda do ritmo de crescimento da atividade econômica e, de outro, do movimento de exacerbação da crise do setor público brasileiro, manifestada na explosão de seu endividamento. As finanças estaduais apresentaram em 1987 uma característica especial em relação aos anos anteriores, apesar da queda da receita, o governo estadual, através de uma redução substancial das despesas, havia ocorrido apenas uma vez (em 1964) desde o início da década de sessenta do século vinte (Almeida, 1996). Se, no entanto, do ponto de vista operacional as finanças públicas gaúchas apresentaram bom desempenho, os problemas do endividamento aprofundaram-se.

A modificação na política econômica do governo federal, no sentido de uma política monetária mais rígida, baseada na elevação das taxas de juros e numa política agressiva de colocação de títulos públicos, aliada a própria exacerbação da instabilidade da economia, implicou em custos elevados para a gestão da dívida do governo estadual, no início de 1987, o Governo Federal criou LBCs, títulos de curto prazo, alta liquidez e com remuneração diária. Em função da instabilidade da inflação e, conseqüentemente, das expectativas dos agentes que passaram a preferir esse papel em detrimento das OTNs e LTNs (de prazo mais longo), adicionou-se outro elemento de instabilidade sobre a rolagem da dívida mobiliária federal, prejudicando também a rolagem dos títulos estaduais, visto que estes apresentavam mais atratividade para os aplicadores. Por causa disso, os Estados passaram a descarregar seus títulos nos bancos estaduais ou no Banco do Brasil. Em face de queda das receitas e ao aumento das taxas de juros e, por conseqüência, do peso dos serviços da dívida sobre as finanças públicas estaduais, os Estados tiveram no início de 1987, dificuldades de arcar com seus compromissos, em virtude disso, o governo federal, a partir de abril, programou através de recursos do tesouro, um programa de socorro aos estados e municípios, para financiar a cobertura de déficits e o pagamento dos serviços da dívida⁶. Esse programa (Resolução nº1309/87 do BACEN) autorizava o Banco Central a criar linhas de financiamento aos bancos, destinadas a acolher operações de crédito para a rolagem das seguintes dívidas de estados e municípios: interna, contratada até 30.04.1987 e com serviço vincendo até 31.12.87; e dívida externa.

⁶ Lembrando que, em março de 1987, tomaram posse os governadores recém eleitos, que, em sua quase totalidade, pertenciam ao PMDB, partido do Governo Federal.

Amparado por essa permissividade, o governo estadual conseguiu novamente elevar suas operações de crédito, que representaram em 1987, mais de 26% de sua Receita Total (maior nível da história). Esse aumento das operações de crédito deveu-se, de um lado, à maciça colocação de títulos e, de outro, ao programa de socorro fornecido pelo Banco do Brasil ao Governo Estadual. Este conseguiu, assim, iniciar um processo de modificação do perfil de seu endividamento, tabela 2, através da transformação de parte de sua dívida flutuante, a vencer no exercício, em dívida fundada com o Banco do Brasil, os encargos da dívida externa, da mesma forma, foram pagos através de um empréstimo-ponte fornecido pelo referido banco.

Tabela 2
Composição percentual da dívida pública do RS – 1980-91

Discriminação	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Dívida fundada interna	63,1	68,6	69,4	60,6	51,9	51,2	58,7	72,5	75,9	87,1	81,3	80,5
Títulos	40,3	49,7	47,9	37,6	33,5	28,8	28,7	39,3	38,5	63,3	53,0	57,4
Contratos	22,8	18,8	21,4	22,9	18,4	22,4	30,0	33,2	37,3	23,8	28,3	23,0
Dívida fundada externa	11,2	8,9	6,5	7,7	13,9	12,1	8,5	6,3	11,7	9,4	10,4	12,2
Dívida Flutuante	25,5	22,4	24,0	31,6	34,0	36,5	32,7	21,0	12,3	3,3	8,1	7,3
Dívida Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: Balanço Geral do Rio Grande do Sul – Porto Alegre: Secretaria da Fazenda

Apesar de todas essas operações de crédito realizadas pelo governo estadual, a dívida pública manteve-se constante, em virtude, sobretudo, do aumento das amortizações, cobertas em grande parte pela obtenção de novos empréstimos. No entanto, em face da queda das receitas, a relação dívida total/receitas próprias elevou-se para quase 160%, voltando ao nível de 1984 (Gráfico 4). Os serviços da dívida, por sua vez, cresceram cerca de 18%, passando a representar mais de 50% da receita própria (Gráfico 6). Em 1988, manteve-se a mesma tendência de 1987,

permaneceu a política de juros altos, a colocação agressiva de títulos públicos federais, o encurtamento do prazo das aplicações, etc. O governo federal passou a controlar mais rigidamente o endividamento dos Estados, não permitindo a expansão dos empréstimos do Banco do Brasil e da colocação de títulos estaduais para rolagem dos compromissos, o que se materializou numa queda de mais de 63% das operações de crédito, que ficaram bem abaixo dos serviços da dívida. Como resultado disso, o governo estadual do Rio Grande do Sul teve que resgatar seus compromissos, em parte, como recursos próprios, o que lhe permitiu reduzir sua dívida total em mais de 17%. Isso só foi possível porque o Governo obteve um superávit operacional significativo, liberando, dessa forma, recursos para o pagamento dos serviços da dívida.

Em 1989, o mercado financeiro acirrou sua característica altamente especulativa, com a explosão do processo inflacionário, aliada à queda da rentabilidade da caderneta de poupança, principalmente no segundo semestre, os agentes passaram a fugir dos ativos não indexados, direcionando seus recursos para ativos de curtíssimo prazo e elevada liquidez e rentabilidade, como a LFT. Desde 1987 vinha sendo implementada pelo governo estadual uma expressiva mudança do perfil de sua dívida, no sentido de uma redução da dívida flutuante (de curto prazo), que era trocada por dívida fundada, sobretudo interna⁷. Em 1989, esse processo se aprofundou ainda mais, com a dívida flutuante reduzindo-se em 72,30%, esse alongamento do perfil da dívida trouxe benefícios consideráveis para as finanças públicas em 1989, visto que reduziu sobremaneira os encargos e amortizações, materializando-se numa queda acentuada da participação dos serviços da dívida na despesa total. As operações de crédito continuaram suas trajetórias descendentes em 1989, o que só não se materializou numa redução da dívida, que se manteve praticamente constante, porque o governo estadual reduziu também suas amortizações (FEE, 1980).

2.6 O relativo desaforo das finanças estaduais (1989-90)

⁷ Lembrando, no entanto, que os títulos públicos de prazo mais longo têm uma cápsula (a chamada carta de recompra) que determina que o governo seja obrigado a resgatá-los quando assim desejam seus tomadores, o que faz que seus prazos reais de vencimento sejam muitas vezes menores do que os prazos previstos.

O ano de 1989 foi, sem dúvida, um ano excepcionalmente favorável para as finanças públicas gaúchas, pois as receitas próprias cresceram 19%, os investimentos se elevaram e, apesar do crescimento das despesas, ocorreu um expressivo superávit operacional. No entanto, em 1990, essa situação se reverteu e irrompeu uma grave crise que culminou com o atraso do pagamento dos funcionários públicos ao final daquele ano. Em 1990, as despesas cresceram, e as receitas caíram⁸, ocasionando um déficit operacional de mais de 20% das receitas próprias. Por outro lado, os serviços da dívida elevaram-se cerca de 19%, ao contrário dos anos anteriores, as operações de crédito superaram os serviços da dívida, o que significa que a obtenção de novos empréstimos se direcionou, sobretudo para a cobertura do déficit operacional e não somente para pagar os serviços da dívida, como ocorreria anteriormente.

A partir do segundo semestre de 1990, acirraram-se as dificuldades de rolagem dos títulos estaduais. O Banco do Brasil, que financiava grande parte da rolagem dos títulos estaduais, deixou de fazê-lo, forçando os governos estaduais a descarregarem seus papéis sobre seus bancos, que para rolar a dívida, passaram a ter que utilizar recursos próprios ou então recorrer ao mercado financeiro ou a empréstimos de liquidez do Banco Central. Como consequência, os títulos estaduais perderam a credibilidade junto às instituições privadas, necessitando pagar taxas excessivamente elevadas para ser rolados⁹, em virtude das dificuldades de rolagem o governo estadual do Rio Grande do Sul foi obrigado a resgatar boa parte de suas obrigações que venciam quando as amortizações se elevaram em mais de 11%, apesar das operações de créditos terem crescido quase 400% (FEE, 1980).

A dívida flutuante, ao contrário dos anos anteriores, elevou-se mais de 140%, em virtude de o governo ter deixado de honrar parte de seus compromissos, como salários do funcionalismo público, pagamentos a fornecedores, além de uma parte do próprio serviço da dívida. O Governo Federal, ao final de 1990, para amenizar as dificuldades dos Estados em resgatar os títulos que venciam, trocou-os por títulos federais com vencimento para o início do ano seguinte, o que, apesar de desafogar

⁸ As receitas caíram em virtude da queda das receitas financeiras, que em 1989 haviam representado parcela significativa da receita total.

⁹ O Rio Grande do Sul chegou a pagar cerca de 6% ao mês acima da taxa de juros do *overnight* para rolar seus títulos.

um pouco as finanças públicas, apenas transferiu o problema para o governo que assumiria posteriormente. No entanto, em 1991, as dificuldades acentuaram-se ainda mais, os encargos da dívida foram elevados devido à grande quantidade de obrigações vencidas e não pagas ao final de 1990, como a rolagem das dívidas foi limitada a menos de 90%, o governo estadual teve de desembolsar recursos próprios para arcar com as crescentes amortizações, o esforço contracionista do governo estadual em 1991, que conseguiu um superávit operacional expressivo, através, sobretudo, da redução de suas despesas (principalmente de pessoal e investimentos), foi comprometido pelo aumento dos encargos da dívida, que fizeram com que ocorresse um déficit total.

Em função das dificuldades de rolagem das dívidas estaduais e da necessidade de um acordo mais favorável aos Estados, o Governo Federal passou a utilizá-los como uma “moeda política” de grande valor, condicionando-o à adequação dos gastos dos governos estaduais às metas de ajuste fiscal do governo federal, além de negociá-lo em troca do apoio a alguns projetos de seu interesse no Congresso Nacional. Ao final de 1991, foi finalmente elaborado um acordo para as dívidas que previa os seguintes pontos principais:

- As dívidas por contratos (empréstimos) com entidades federais teriam prazos alterados para 20 anos, tendo de ser pagas em 80 prestações trimestrais consecutivas. Seus saldos seriam reajustados pelo IGP-M mais 6% ao ano;

- Os títulos estaduais (dívida mobiliária) seriam trocados por títulos federais, que seriam resgatados semestralmente em 20 anos, sendo seu saldo reajustado pelo custo médio de financiamento da dívida mobiliária federal;

- Os Estados ficariam de expandir sua dívida mobiliária até dezembro de 1998;

- Estados e municípios iriam comprometer, no máximo, 11% em 1992 e 15% nos anos seguintes, de sua receita própria com o pagamento dos serviços da dívida.

No entanto um impasse provocado pela não-inclusão no acordo dos títulos que estavam em poder do público e de instituições privadas¹⁰, inviabilizou a implementação de uma solução para as dívidas estadual configurado o impasse nas negociações, os Estados deixaram de honrar os compromissos vencidos com a

¹⁰ Os títulos que entrariam no acordo conforme a lei nº 8.388 seriam somente aqueles que estavam em carteira dos bancos estaduais e das instituições financeiras federais ou junto a tomadores finais somente através do Fundo de Aplicação Financeira (FAF).

União. Em função disso, em 1993, entrou em negociação uma nova alternativa para equacionar as dívidas dos Estados. Finalmente, em agosto desse ano, foi firmado um acordo que alongou para 20 anos o prazo de vencimento das dívidas contratuais dos Estados com as instituições financeiras federais, obedecendo às taxas de juros inicialmente contratadas¹¹. Ao mesmo tempo foram limitados em 11% da receita própria líquida os desembolsos dos Estados com o pagamento das dívidas, a solução para a dívida mobiliária foi deixada para uma segunda etapa do acordo.

Os anos 90 e anos 2000, conforme já referenciado, foram também de inúmeras dificuldades, fazendo com que o Estado, cada vez mais sentisse dificuldades em atingir um equilíbrio em suas finanças, várias medidas foram adotadas, como o corte de despesas, o combate à sonegação e a busca de uma solução para o enorme peso do serviço da dívida, mas mesmo assim houve desequilíbrios em seu orçamento. Apesar de haver, como em 1995, um aumento de arrecadação de ICMS em dois importantes setores (indústria de transformação e comércio varejista), o que levou a um aumento de 6,1% neste ano, ela não foi suficiente para equilibrar o orçamento estadual. O Executivo foi forçado a emitir novos títulos para pagar o serviço da dívida. Enfim, as conseqüências na execução orçamentária são funestas, o Governo se vê na obrigação de realizar empréstimos para manter os pagamentos da dívida, tendo em contrapartida a diminuição na prestação de serviços essenciais. Com isso, a sociedade gaúcha foi, nestas duas décadas, assim como já havia sido prejudicada nas décadas anteriores, duplamente prejudicadas, pois além de diminuir o retorno dos impostos pagos, remeteu para gerações futuras o enorme ônus da dívida.

Em relação ao perfil do endividamento público gaúcho, nestas duas décadas, e ao que se refere ao ônus para gerações futuras, deve-se isso ao refinanciamento da dívida mobiliária do Estado, que estava previsto no protocolo de acordo entre o governo federal e o governo do Estado do Rio Grande do Sul, que não ocorreu em 1997, ficando para 1998. Este ponto merece muita atenção, pois cabe lembrar a importância que esse acordo tem para as contas públicas gaúchas, especificamente, o pagamento do serviço da dívida tem-se constituído em ponto de estrangulamento para o governo do Estado, porque tem reduzido sua capacidade de gastos em outras rubricas mais importantes, como por exemplo, os investimentos. Só para se

¹¹ Fomos estabelecidas como taxa de juros dos empréstimos a taxa de juros média em vigor nos empréstimos já tomados.

ter uma idéia, o peso do serviço da dívida no ano de 1998 foi de cerca de R\$ 1,4 bilhão e representou cinco arrecadações mensais ou quase duas vezes o que foi gasto com investimentos. Esse acordo com o Governo Federal foi efetivado no início de julho de 1998, já aprovado pelo Senado, com isso, o Estado ganhou um prazo de 30 anos para pagar R\$ 7,78 bilhões, com juros de 6% ao ano. Como se sabe esse valor circulando no mercado sob a forma de títulos emitidos pelo Estado, que precisava oferecer uma taxa de juros mais alta, para rolar a sua dívida. Naquele momento, os papéis foram trocados por títulos da união, mais valorizados.

Os principais pontos da renegociação do Estado com a União foram:

- a) A União assume uma dívida de R\$ 9,43 bilhões que o Rio Grande do Sul tinha em títulos em poder do mercado e com a Caixa Econômica Federal;
- b) Como as condições da rolagem estão em vigor desde 31 de março de 1996, as Uniões absorverão R\$ 1,64 bilhão, valor que corresponde ao subsídio federal e não terá de ser pago pelo Estado.
- c) O valor financiado será pago em três décadas, com juros de 6% ao ano e atualização do saldo pelo IGP-DI(FGV). Cada parcela mensal está limitada a 13% da receita líquida real do Estado.

De uma forma geral, pode-se também dizer que o acordo deve possibilitar ao executivo uma facilidade maior para obter empréstimos internacionais.



O FINANCIAMENTO DA DÍVIDA

3.1 O financiamento da dívida

Neste capítulo será abordado o quando da receita do Estado está comprometida com o financiamento da dívida pública, sabe-se que a problemática da administração da dívida pública e do desequilíbrio financeiro do Estado seria minimizada com a elevação dos níveis de receita. Isso, no entanto, depende de uma reestruturação do modelo tributário nacional e, também, de uma reativação da economia gaúcha. Resta ao governo estadual estudar uma forma de financiamento do passivo do Estado, tendo em vista o seu reordenamento dentro de novas linhas que permitam uma melhor gerência dos papéis de sua responsabilidade e o estabelecimento de um perfil mais adequado.

Ao se definir a forma de financiamento, é importante que se tenha claro os custos de captação de recursos e a avaliação das possíveis fontes de empréstimos em termos de prazo, objetivando-se não só a atenuação das dificuldades de caixa como, também, a efetiva possibilidade de reorganização das finanças públicas. Cabe salientar dois aspectos que exercem estrangulamento no fluxo de caixa que são a participação crescente dos débitos de curto prazo e o comprometimento das instituições financeiras do Estado como fonte supridora de recursos. Nesse sentido, entende-se que as alternativas a serem tomadas devem evitar o endividamento de curto prazo, optando-se pela consolidação e pelo alongamento da dívida do Estado, a exemplo do que foi feito reiteradamente no passado, a opção recai sobre o mercado interno ou externo, embora não se tenha elementos mais precisos para análise, sob a ótica de custos financeiros e dos prazos de vencimento, o mercado externo apresenta as condições mais vantajosas. De fato, no mercado interno, as dificuldades para colocação de títulos são crescentes, principalmente em função da concorrência dos títulos públicos federais.

Como já foi visto no capítulo anterior, após a reforma fiscal de meados de década de sessenta do século vinte, a receita tributária tem aumentado menos do que a renda, isso porque os setores que mais cresceram gozam de benefícios quanto ao recolhimento de ICMS. Esses benefícios fiscais para produtos do

mercado interno representam segundo estimativas, uma perda de 44% sobre o potencial do ICMS na década de oitenta do século vinte, outra forma de medir a perda da capacidade de arrecadar é relacionar a receita tributária com a renda interna do Rio Grande do Sul, no período de 1970-79, a relação entre a renda interna e receita tributária caiu de 8,5 para 7%, o que representou uma perda de mais de Cr\$ 5 bilhões só em 1979. As principais fontes de receita do Tesouro do Estado gaúcho são:

- O ICM, que em 1968 representava 80,9% da receita total, caiu para 67,2% na década de 80%;

- As operações de crédito, que representavam 6,4% da receita total em 1968, passaram para 18% na década de 80, constituindo-se na segunda fonte de receita a partir de 1974, sendo a que apresenta as maiores taxas de crescimento;

- As transferências, considerando as correntes e as de capital, constituem a terceira fonte de receita, respondendo por, aproximadamente, 10% do total;

- As demais fontes de receita são de pouca importância quantitativa, uma vez que, no seu conjunto, não respondem por (em média) 5% da receita.

Quanto ao ritmo de crescimento das despesas, havia uma tendência do gasto do governo estadual crescer mais do que a renda, invertendo-se a posição a partir de 1974, mais de 80% dos recursos do tesouro do Estado estão atualmente comprometidos entre despesas de pessoal, encargos sociais, serviços da dívida (juros e amortizações), transferências para órgãos da administração indireta e participação dos municípios na arrecadação do ICM, numa rigidez de gasto que causa um crescente endividamento. Considerando os 15 anos seguintes à implantação da reforma tributária (1967-81), na maioria das vezes o governo do Estado teve poupança orçamentária negativa à elevada rigidez de gastos. Quanto à composição da dívida, existem critérios para classificar e analisar a dívida pública. No caso brasileiro, encontramos uma regulamentação legal que é obedecida para o levantamento e publicação de dados, essa classificação obedece a critérios de prazos de amortização, de origem dos recursos e base para o empréstimo.¹²

Quanto à composição e grau de endividamento, temos uma variedade de indicadores que se referem ao tamanho e à carga, mas que pela sua precariedade,

¹² Os prazos de amortização podem ser curtos, médios e longos. A dívida é denominada "flutuante" quando o prazo for menos que 12 meses (curto prazo) e "fundada" (médio e longo prazos) quando o prazo para pagamento for superior a 12 meses.

não conseguem, muitas vezes, expressar a real situação do endividamento público, o tamanho da dívida geralmente é medido relacionando-se o total da dívida (ou os diferentes tipos de dívida) com a receita, ou o total da dívida com a renda interna. No caso, verifica-se que o tamanho da dívida, tanto do governo do Estado, quanto da administração indireta e das economias mistas vem crescendo expressivamente¹³. Observa-se, assim, que apesar de aumentar substancialmente a dívida, seu crescimento não tem sido uniforme. No período de 1968-72, a sua taxa de expansão foi pequena, em compensação, no período 1973-79 a dívida pública triplicou de valor.

Ao verificar a composição dessa dívida, tem-se que, no período de 1968-73, a dívida fluante representava mais de 70% do total, já para o período 1974-79, a dívida fundada interna foi crescendo cada vez mais em detrimento da fluante, assim, no final da década de setenta do século vinte, a dívida pública da administração direta do governo era composta de: dívida fundada interna, 63%; dívida fundada externa, 6,5%; e dívida fluante, 31,5%; as causas dessas modificações são várias, cabe destacar, porém que a arrecadação do ICM começou a declinar em relação à renda interna a partir da metade da década. Assim, nos períodos anteriores, as necessidades de endividamento eram para débitos de funcionamento, ou seja, restos a pagar, juros da dívida a pagar, depósitos diversos e outros. Mas, além dessa causa, houve outras medidas que causaram impacto na composição da dívida que foi a criação das ORTEs/RS e as letras LTEs/RS, sendo que as primeiras tiveram crescente importância a partir de 1974, em segundo lugar, temos que, a partir de 1975, o Senado Federal impôs às Luiz/RS, limitando dessa forma, a expansão da dívida fluante.

A comparação entre serviços da dívida tributária mostra de outra forma a gravidade da situação. Os dados demonstram que o tesouro do Estado deverá esforçar-se cada ano mais para poder saldar os seus compromissos. Em 1968, essa relação era de 5,3% e, a partir de 1974, também os serviços da dívida (juros e amortizações) aumentaram, chegando, nos dias atuais, a quase 20% da receita tributária. Isso significa que 1/5 da receita tributária vai para os compromissos com a dívida. Como se pode perceber, toda a insolvência das finanças estaduais torna

¹³ Quanto a carga da dívida, temos: relação entre a dívida pública e os juros; relação entre a dívida pública e as amortizações; relação do serviço da dívida (juros e amortizações) com o total da receita tributária.

evidente que há urgente necessidade de se reformar o sistema tributário brasileiro. Na maioria dos casos, a perda da capacidade de arrecadar, dos Estados brasileiros, aumenta a dependência das unidades federadas em relação da União. No entanto queremos chamar a atenção para o fato de que essa dependência pode ocorrer também de outras formas, apesar de o aspecto crítico ser o financeiro, por exemplo, no plano administrativo e no político, os governos estaduais perderam o controle de vários instrumentos de política econômica, esvaziando-se o poder local.

Com isso, modificou-se o próprio processo decisório sobre os investimentos, senão vejamos, as reformas na política econômica da década de 60 levaram a uma centralização financeira, administrativa e política. Os governos estaduais reduziram sua capacidade de investir e, para contrair empréstimos, enfrentam as regulamentações do Senado Federal e da Presidência da República. Em vista disso, considerando o planejamento como técnica e instrumento de que os governos estaduais dispunham para o fomento regional, as decisões sobre os investimentos não ocorrem mais via planejamento estadual, a consequência foi o surgimento do chamado “planejamento para negociar”, onde cada governo estadual, caso a caso, apresenta seus estudos parciais para barganhar, em nível federal, os recursos para serem aplicados. Inicialmente, havia só as transferências regulares via fundo de Participação, Taxa Rodoviária Única e outros, depois surgiram às transferências não regulares, o que mostra uma modificação na natureza da dependência, pois esses recursos são para projetos específicos que requerem complementação por parte do governo estadual.

Dependendo do investimento negociado, essas transferências não regulares podem comprometer mais ainda as finanças estaduais quanto a sua rigidez de gasto. Por exemplo: o governo estadual negocia um investimento para a União financiar a construção de uma rodovia ou de um hospital, ficando a sua manutenção a cargo do Estado. Fernando Rezende (Rezende, 1982), ao analisar essa questão, destaca o fato de que essas transferências não regulares para investir, a médio e longo prazo, comprometem mais ainda as finanças estaduais, uma vez que, na maioria dos casos, o custeio de pessoal fica a cargo dos governos estaduais. Esse fato explica, em parte, o enorme crescimento do crédito forçado (dívida flutuante). O maior problema, no entanto, está no endividamento da administração indireta, pois é aí que se concentram os investimentos, isto mostra que o problema não é tanto a

centralização, pois essas empresas possuem certa autonomia, que é utilizada principalmente para crédito externo.

3.2 Políticas de aumento de recursos

Como puderam ser observadas, as alterações da política tributária contribuíram para modificar o federalismo, agravando a situação financeira dos governos estaduais, aumentando a dependência e acelerando a tendência centralizadora: no que diz respeito ao aumento da arrecadação da União e da administração federal descentralizada, no Rio Grande do Sul em relação às suas aplicações no Estado, identificamos uma perda de recursos, ou seja, transferência de recursos para financiar gastos em outras regiões do país. A redução da base tributária, causada principalmente pelas isenções para produtos de consumo interno, aliada à extrema rigidez do atual montante de gastos, conduziu as finanças do governo gaúcho a uma situação crítica, e o reflexo foi um nível de endividamento sem precedentes. Essa reduzida capacidade financeira, em termos de recursos próprios, tanto na Administração Direta como das economias mistas, faz com que, mesmo que se mantenha a capacidade de investir em curto prazo via empréstimos, haja uma incapacidade de manutenção desses gastos. Isso porque os investimentos geralmente provocam uma alta taxa de despesa corrente, essa conseqüência é particularmente mais complexa ainda quando se trata de investimentos da chamada infra-estrutura social, os quais reduzem a capacidade de investir no futuro, mas que, por outro lado, melhoram as condições de vida da população em geral.

Quanto aos gastos do governo estadual, vimos que pela administração direta os investimentos cresceram no período 1960-75 e praticamente se mantiveram no mesmo nível nos últimos cinco anos a despeito do aumento da dívida fundada interna. A criação de um grande número de empresas descentralizou o volume de investimentos, sendo que respondem atualmente por mais de 60% dessas aplicações. Assim mesmo, devido à escassez de recursos próprios, o Estado tem aumentado pouco seu gasto com capital, se na Administração Direta os investimentos não vem crescendo, se não há aumento de gastos com pessoal e se a dívida vem crescendo assustadoramente, então é porque o Sistema Tributário atual

resta mal formulado. Portanto, qualquer solução para os problemas enfrentados deve começar para os problemas enfrentados deve começar pela reforma tributária. Segundo Zimermann (1985), existem três caminhos para solucionar os problemas apontados:

- Rediscutir a questão da dependência e a tendência centralizadora (que, no caso, se agravou com a reforma tributária implantada em 1967) do federalismo brasileiro de uma forma ampla, redefinindo a organização federativa quanto às circunscrições políticas e seus diferentes níveis de autonomia para legislar;

- Reformar o sistema tributário, redefinindo alguns tributos e a competência de determinados gastos nas diferentes esferas de governo, e aumentar a autonomia em vários níveis;

- Aumentar a capacidade de arrecadação dos governos estaduais, reduzindo e/ou eliminando as isenções internas, modificando a base de cálculo para arrecadar o ICM nas trocas no mercado interno e alterando a relação entre os Estados consumidores e Estados produtores.

Por acreditar-se que a simples preocupação em aumentar a capacidade de arrecadação só alivia temporariamente os governos estaduais de seus compromissos financeiros, opinamos que a terceira hipótese não serve. Por outro lado, o atual estágio da política brasileira não viabiliza, em curto prazo, a primeira proposição, resta então à segunda alternativa. Não se devem medir esforços para se operacionalizar, com urgência, uma reforma tributária que, além de aumentar a receita tributária, resulte num aumento de autonomia dos governos estaduais.

Segundo Guimarães, a reforma tributária, conjuntamente com as receitas tarifárias deverá ser um dos pilares das fontes de financiamento da economia gaúcha. A receita tributária do governo estadual, que como já se viu, está atualmente em torno de 6% da renda interna, deve aumentar sua participação na mesma, paulatinamente, para, pelo menos, 10%, nos próximos anos. Se assim acontecer, os tributos mais as receitas tarifárias, através desse reajuste, somarão 20% da renda interna, eliminando-se o inchaço das despesas públicas decorrentes do serviço da dívida que monta numa média de 20% da renda interna. A economia pública estadual baixaria dos 32% da renda interna, para mais ou menos 22% da mesma, o que significa dizer que os dois tipos de receitas correntes (tarifas e tributos) passariam a financiar mais de 90% das despesas do Estado, fazendo

assim, pouco uso de operações de crédito (e do déficit) como recursos complementares para o seu financiamento.

Dessa maneira, o novo governo deve priorizar por uma reforma tributária que tenha em mente os seguintes objetivos:

- Auxiliar os governos das três esferas de poder numa política de redistribuição de renda entre classes sociais e regionais;

- Fornecer recursos suficientes à União, aos Estados e aos Municípios para resolverem suas crises financeiras e a retomarem os investimentos na infra-estrutura econômica, mas, sobretudo, na social, todas praticamente abandonadas nos últimos anos;

- Redistribuir a carga tributária de maneira a pesar mais sobre as regiões mais ricas e sobre as classes de renda com maior capacidade contributiva, dando assim, um caráter progressivo ao sistema tributário como um todo;

- Eliminar os abusos e privilégios fiscais existentes no atual sistema tributário brasileiro;

- Tomar como ponto de partida o índice de capacidade de pagar dos indivíduos que realmente vão suportar o ônus tributário revelado pelas fontes ou matérias tributáveis – renda, riqueza líquida, variações patrimoniais reais e despesas ou consumo – atribuindo-se alíquotas progressivas às três primeiras fontes e discriminadamente segundo a essencialidade dos bens e serviços para a última fonte;

- Reduzir o número de impostos (em número de quinze atualmente) para o máximo de oito (por exemplo, instituindo um imposto sobre o valor adicionado de bens e serviços, em alíquotas discriminadas que incorporaria todos os que incidem atualmente sobre o consumo), conferindo-lhes campo de incidência amplo, caráter nacional, elasticidade-renda maior do que a unidade, racionalidade e competência tributária partilhada entre todas as esferas de poder;

- Redefinir fortalecer o federalismo fiscal, principalmente em cinco sentidos. Primeiro, descentralizando os encargos ou funções que estão bastante concentrados no poder central para os níveis dos governos estadual e municipal, que por estarem mais próximos da população, captam seus anseios. Segundo, aumentando os recursos financeiros das esferas de governo estadual e municipal para que retomem seus investimentos na infra-estrutura econômica e na social e equilibrem suas finanças sem o uso excessivo do crédito público. Terceiro,

estabelecendo mecanismos legais e administrativos que permitam repasses automáticos de recursos entre as três esferas do governo, à medida que os mesmos vão sendo arrecadados. Quarto, permitindo que haja transferências de excedentes ou recursos entre regiões, Estados ou microrregiões, a fim de atenuar os desníveis de rendas existentes entre esses vários espaços geográficos. Quinto, conciliando a autonomia dos governos estaduais e municipais, com uma política de redistribuição de renda entre classes sociais, via implantação de um sistema tributário de caráter progressivo que venha aliviar a carga tributária que pesa atualmente sobre as populações de mais baixa renda.

Essas são, em síntese, as medidas pelo lado da receita, para viabilizar a retomada das verdadeiras funções do setor público estadual, segundo Ferreira Guimarães (1997) ¹⁴.

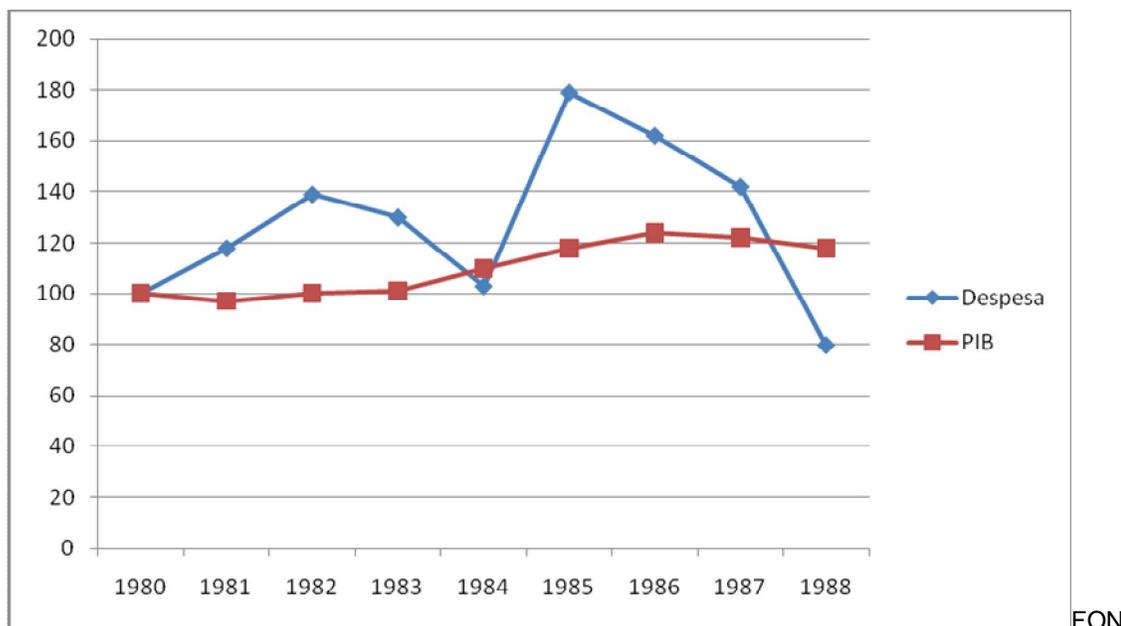
Sob a ótica da receita, verifica-se que a administração direta estadual atravessa um longo período com uma participação percentual próxima a 10% do produto gaúcho. Guimarães (1988), em análise da situação das finanças do Estado, detectou que a participação percentual do setor público estadual consolidado (que engloba o setor empresarial, o setor governamental e a administração direta) evoluiu de 13,04% em 1960 para 19,789% em 1979 e 24,61% em 1985, o que mostra um comportamento distinto do nível da administração direta considerada isoladamente. No que diz respeito a esse último nível, o percentual sobre o produto já era de 8,48% em 1960, o que mostra uma relativa estabilidade desse indicador econômico ao longo dos últimos trinta anos. Do outro lado, sob o enfoque da despesa, apenas em caráter ilustrativo, o percentual sobre o produto gaúcho alcançou um nível médio de cerca de 12% ao longo dos anos oitenta do século vinte, entretanto, ao contrário do comportamento estável da receita, o gráfico 7 permite que se visualize a intermitência do crescimento da despesa pública na década de oitenta do século vinte. As duas variáveis estão representadas em valores reais e, em ambos os casos, em números relativos, com base 100 em 1980, para facilitar o exercício da comparação. A despesa da administração direta cai bruscamente em 1984, recuperando-se de forma intensa no ano seguinte, a partir de 1986, de forma sistemática, a despesa em valores reais vem sendo reduzida, ao final da série. Em 1988, o nível de despesa já se torna inferior ao do próprio ano-base de 1980,

¹⁴ Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

conclui-se, dessa forma, que ao mesmo tempo em que a receita da administração direta estadual vem se mantendo estável com relação ao produto da economia, a despesa, ao contrário, vem decrescendo de forma significativa desde 1986.

Gráfico 7

Evolução do valor real do PIB e da despesa realizada da administração direta estadual em números relativos – 1980-88



TE: FEE/Balço Geral do Estado – 1980/88. Porto Alegre, Secretaria da Fazenda

3.3 Uma análise de receitas e despesas segundo as categorias econômicas

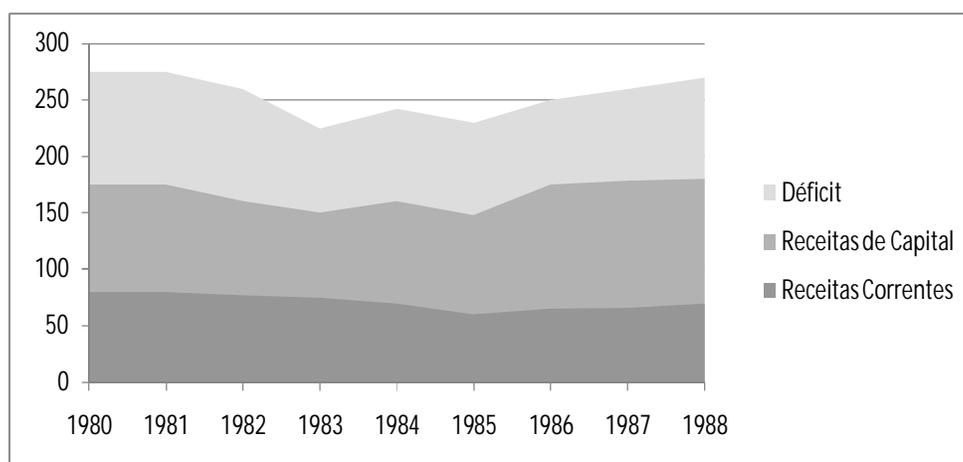
Dada a complexidade da realidade, o economista busca, no campo teórico uma forma simplificada de visualizar a economia. Para realizar essa tarefa, o técnico utiliza-se do método que é o “caminho” para demonstrar uma verdade, no âmbito da abstração. Ele usa categorias econômicas, que são conceitos abstratos criados pelo próprio economista, a fim de chegar às leis econômicas. Para acoplar as finanças à teoria ortodoxa, criou-se a classificação da receita e da despesa pública em categorias econômicas.

Retornando à esfera estadual, o Gráfico 8 apresenta a evolução do perfil da receita da administração direta na década de oitenta do século vinte, o eixo vertical

representa o total da receita, decomposto nas duas categorias, receitas correntes e de capital, e no déficit da administração direta. Iniciou-se e concluiu-se a década com as receitas correntes em torno de 80% da receita total, o nível mínimo atingido ocorreu em 1985, quando esse percentual chegou a 54%, o percentual mínimo de receitas de capital foi registrado em 1983, com um nível de 9% da receita total, paralelamente, o déficit que atingiu a sua maior participação em 1985, com um percentual de 35% da receita, encerrou a década em nível aproximadamente igual ao de 1980 (Guimarães, 1987).

Gráfico 8

Estrutura da receita da administração direta estadual – 1980-

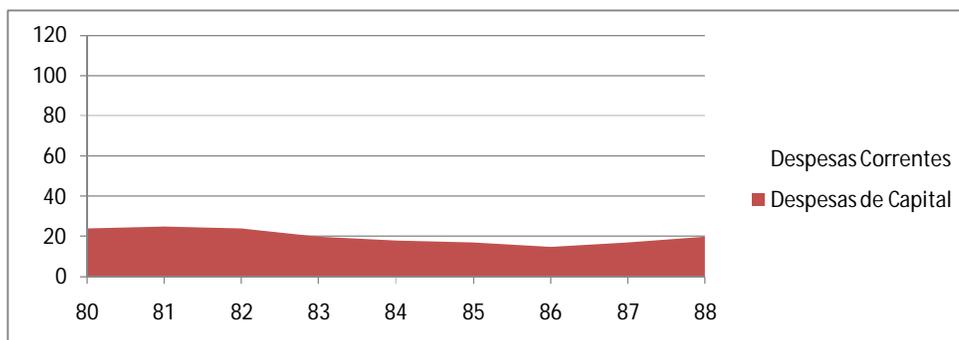


88

FONTE: FEE/Balanco Geral do Estado – 1980/88. Porto Alegre, Secretaria da Fazenda

Quanto à despesa pública, o perfil do gasto do início do período foi semelhante ao do final dos anos oitenta do século vinte, o gráfico 9 permite verificar que a participação percentual máxima das despesas correntes sobre as despesas totais ocorreu em 1985 e 1986, quando a participação atingiu o nível de 85%. Da mesma forma, no período de 1960 a 1973, a participação da receita tributária no total das receitas correntes do Estado também decresceu nos anos oitenta do século vinte, passando de 86,7% para 63,8% entre os dois extremos da série. A queda na receita tributária deveu-se a redução em todos os tributos em 1988. A redução em termos reais foi de 10% no ICM, 63% no IPVA, 25% no ITBI e 33% nas taxas.

Gráfico 9
Estrutura da despesa da administração direta estadual 1980 – 1988



FONTE: Balanço Geral do RS. Porto Alegre, Secretaria da Fazenda

Na estrutura da despesa, apenas como ilustração, também houve alterações registradas nos anos 80. No gráfico 9 a área correspondente às despesas correntes está dividida em duas partes aproximadamente iguais em 1980. À medida que o tempo transcorreu, a subcategoria econômica despesas de custeio viu diminuída sua participação nas receitas correntes para 36,4% em 1988. Esse decréscimo foi compensado por um aumento das transferências correntes, que atingiu 63,6% das receitas correntes no final do período. Finalmente, quando às despesas de capital, que tiveram o seu valor mínimo na estrutura da despesa nos anos de 1985 e 1986, constatou-se que a subcategoria investimentos atingiu a sua menor participação sobre a categoria em 1985, que foi equivalente a 9,6%. Em 1988, o percentual de investimentos sobre as despesas de capital voltou ao nível de 21% que foi o valor aproximado no início da década.

Esses números do final da década merecem ser inseridos no quadro das conseqüências do agravamento contínuo das finanças estaduais, detectado por Guimarães (1988) que, para o período 1979-1985, destacou a perda gradativa da capacidade de investir da economia pública estadual consolidada e os aumentos do serviço da dívida e do próprio endividamento do Estado.

Comparando-se as conclusões de Guimarães para a administração estadual consolidada com a administração direta, verificou-se que, da mesma forma como o nível de investimento sobre as despesas de capital elevou-se de 9,6% para 21% entre 1985 e 1988. Os encargos da dívida sobre as transferências correntes decresceram de 50% para 34%, e a amortização da dívida sobre transferências de

capital elevou-se de 54% para 67% no mesmo período, isso permite concluir que, nos últimos três anos analisados, a posição das finanças públicas da administração direta apresenta diferenças significativas em relação ao quadro consolidado da economia pública estadual de 1985. O problema central que permanece ao longo da década de 80 é a dimensão do endividamento do setor público.

3.4 Aspectos gerais das finanças públicas

Para cobrir suas despesas, o governo estadual valeu-se das receitas correntes e de capital. Nessas estão incluídas, além das receitas próprias que compreendem os recursos de competências estaduais gerados dentro do Estado, as transferências federais e as operações de crédito. As receitas próprias vêm perdendo participação no total das receitas face ao crescimento das participações das operações de crédito e das transferências correntes e de capital. A receita tributária, principal componente da receita própria, apresenta comportamento idêntico, ou seja, queda da participação relativa ao total das receitas, fato que pode ser atribuído a perda gradativa da capacidade de arrecadar do Imposto sobre Circulação de Mercadorias, isso é evidenciado pela queda na relação imposto sobre Vendas e Consignações (IVC) – ICM/receita total e pela queda nas suas taxas de crescimento. A substituição do IVC pelo ICM em 1967 não resultou, praticamente, em aumento da participação desses na receita tributária, ainda que em termos absolutos a arrecadação do ICM tenha aumentado substancialmente. Essa substituição buscou a neutralidade do imposto que passou a incidir sobre o valor adicionado em cada operação, ao contrário do IVC que gravava fortemente os produtos que passavam por um maior número de operações, constituindo-se em um fator inflacionário e em um estímulo à integração vertical das empresas. Desse modo, a crescente participação das operações de crédito na formação da receita total (7,94% no período de 1960 e 9,38% no período de 1967 e 1979) e em relação à receita tributária, 10,03% e 12,90%, respectivamente, está indicando o uso do endividamento, alternativa de financiamento das despesas.

Os anos 80 evidenciaram a presença de uma crise econômica nacional de proporções até então desconhecidas em território brasileiro. Em âmbito regional, a economia gaúcha sofreu os reflexos do cenário onde ela está inserida, ao comentar

os paradigmas da economia gaúcha. Efetivamente, o bom senso leva a crer que a articulação entre a decisão regional e a estrutura econômica nacional se intensificou na década de 80. Utilizando-se da classificação das categorias econômicas, evidenciou-se que o déficit da administração direta, que chegou a 35% da receita em 1985, fechou a década com um percentual equivalente ao de 1980, da mesma forma, as despesas correntes, que alcançaram 85% da despesa pública em 1986, ficaram reduzidas a 79% no final de período. Em nível de subcategorias econômicas, houve redução na participação das despesas de capital em 1980, que foram reduzidas a 9,6% em 1985 e tornaram a ser retomados, passando a 21,96% do valor da categoria em 1988 (FEE, 1990).

Com relação ao endividamento do setor público, que está baseado o estudo, houve mudanças no perfil da dívida. Esse fato permitiu que as finanças estaduais pudessem conviver com o quadro de agravamento. A análise das funções no programa de trabalho do governo demonstrou que a função administração e planejamento ocuparam a primeira posição na alocação dos recursos, porque contém o valor referente ao serviço da dívida pública.

Os anos noventa do século vinte foram uns períodos de amplas negociações, sendo que o acordo sobre a rolagem da dívida foi selado em 1998, conforme relatado no capítulo anterior. Serão colocadas agora algumas das principais medidas de política financeira do final desta década, permitindo contextualizar uma análise das finanças públicas estaduais nesse período. A receita total do Estado atingiu o montante aproximado de R\$ 9,8 bilhões, a preços de dezembro de 1997, sendo R\$ 5,99 bilhões referentes a receitas correntes e crescimento real de 13,17% da receita total, com relação a 1996, tal crescimento pode ser explicado pelo aumento real das receitas de capital, da ordem de 51,05% uma vez que houve redução real de 2,38% das receitas correntes. O que se observa é uma nova forma de financiamento do setor público gaúcho, evidenciada pela mudança na composição da receita do Estado, que vem passando, cada vez mais, a depender das receitas de capital em relação às receitas correntes. Para se ter uma idéia, em 1966, as receitas correntes representavam 29,11%. Já em 1998 as receitas correntes chegaram a 61,16% enquanto as receitas de capital ficaram em 38,48% (NETO, 1999).

A queda de participação das receitas correntes está ligada à queda do seu principal componente, as receitas tributárias, que observam redução real de, aproximadamente, 5,57% em 1997, com relação a 1996¹⁵.

A receita Própria Líquida (RPL), entendida como a receita total menos as transferências constitucionais aos municípios e as operações de crédito, atingiu o montante aproximado de R\$ 6,91 bilhões em 1997, este valor representa um crescimento real de 15,59% com relação ao ano de 1996, o crescimento se deve, basicamente aos recursos de privatização. A receita Corrente Líquida (RCL), conceito utilizado para a avaliação do percentual gasto com pessoal, chegou a R\$ 4,72 bilhões. A RCL é calculada a partir da receita corrente, excluídas as transferências constitucionais aos municípios, a RCL foi de 1,76 menores, em termos reais, do que a do ano anterior. Estes dados foram apenas para ilustrar, em linhas gerais os dados referentes às receitas estaduais (NETO, 1999).

Nesse mesmo período o estoque da dívida mobiliária federal atingiu o montante de R\$ 215,8 bilhões em dezembro de 1997 (preços de dezembro de 1995), o que comparativamente aos R\$ 159,9 bilhões em dezembro de 1996 (preços de dezembro de 1995) representou um incremento de 35%. A principal explicação para esse salto foi a elevação da dívida dos Estados pelo governo federal, por meio do acordo de renegociação preparado pelo Ministério da Fazenda. O que talvez seja mais preocupante é a relativa deterioração de sua composição, nesse sentido, dois aspectos merecem destaque: em primeiro lugar, o impacto dos encargos financeiros, já que a maior parte das dívidas é composta de títulos pós-fixados à Selic. Em segundo, o aumento do peso relativo dos títulos indexados ao câmbio.

Os gastos com a Dívida Pública estadual chegaram a R\$1,63 bilhão a preços de dezembro de 1997, representando um crescimento real de 22,15% com relação ao ano anterior, deste total, 84,1% dizem respeito a amortizações (R\$ 1,37 bilhão) e 15,9% a encargos (R\$ 259 milhões). Com relação às amortizações, a parcela mais significativa aproximadamente R\$ 1,3 bilhão, diz respeito ao resgate de títulos rolados, enquanto os R\$ 120 milhões restantes dizem respeito a amortizações efetivas, ou seja, redução do estoque da dívida pública. Com relação aos encargos, houve despesas relativas à dívida fundada interna (R\$ 100,5 milhões), dívida

¹⁵ As receitas tributárias passaram de R\$ 4,74 bilhões em 1996 para R\$ 4,48 bilhões a preços de dezembro de 1997, inflacionados pelo IGP-DI médio.

fundada externa (6,5 milhões), empréstimos (R\$ 8,5 milhões) e outros encargos (24,4 milhões). Como de costume, a rolagem de títulos concentrou-se nos meses de maio, agosto e novembro. O serviço da dívida entendida como o valor gasto com a dívida menos as operações de crédito, foi positivo, atingindo R\$ 1,23 milhão, ou 0,02% da RPL em 1997, apesar de observar um crescimento real de 21,23% do seu estoque em 1997, com relação a 1996, não houve significativa mudança na composição percentual da dívida.

Com relação à manutenção do perfil do endividamento público gaúcho, cabe destacar a rolagem da dívida ocorrida em 1998, salienta-se que é grande o peso do serviço da dívida, absorvendo cerca de R\$ 1,5 bilhão, o que representa cinco arrecadações mensais do ICMS, assim, para pagar esse montante da dívida e as despesas de custeio, o governo estadual foi obrigado a contratar R\$ 1,3 bilhão de operações de crédito, em maio de 1998, o Estado contratou um empréstimo para rolagem dos títulos da dívida mobiliária, tendo em vista a não-homologação do acordo da dívida pelo Senado da República. Através da execução orçamentária do Estado de maio de 1998, pode-se notar a contrapartida de duas grandes rubricas: R\$ 1,24 milhão entrando (operações de crédito) e R\$ 1,14 milhão saindo do caixa (serviço da dívida) (NETO, 1999).



4.1 A relação dívida pública e receita tributária

Neste capítulo será analisada a relação existente entre dívida pública e receita tributária para se obter uma visão da evolução da dívida em relação ao crescimento da receita tributária ao longo do tempo, verificando se o coeficiente dívida/receita passa a convergir para um nível estacionário. Para tanto serão aprofundados neste capítulo os estudos, para se ter uma melhor compreensão de todo o ocorrido no que se refere à dívida e receitas públicas, então poderá compreender-se qual a trajetória futura da dívida pública em relação à receita se mantida a atual estrutura orçamentária do governo.

A partir desse momento o trabalho relacionará, em valores nominais, com base em Reais de 1994, trazendo então a relação dívida/receita, das três décadas que são analisadas no presente trabalho, começando com a década de 1970.

Tabela 3 - Composição da dívida pública e receita de impostos no RS 1970-79

ANOS	RECEITA IMPOSTOS	FUNDADA EXTERNA	FUNDADA INTERNA	FLUTUANTE	DÍVIDA TOTAL
1970	1.133.684	10.300	187.729	705.307	903.336
1971	1.549.462	16.697	212.174	776.004	1.004.875
1972	1.900.281	76.641	231.882	868.760	1.177.283
1973	2.688.252	75.361	362.426	1.248.974	1.687.031
1974	3.599.311	84.448	900.174	1.530.064	2.514.726
1975	5.199.648	97.213	1.893.672	1.942.470	3.933.625
1976	6.886.824	609.005	3.100.450	3.610.218	7.319.673
1977	10.945.783	773.502	4.538.531	4.714.182	10.026.215
1978	15.129.000	1.234.000	9.286.000	5.378.000	15.899.000
1979	23.744.000	1898.000	18.171.000	9.227.000	29.297.000

(Cr\$ 1.000)

FONTE: Balanço Geral do Estado do RS. Porto Alegre, Secretaria da Fazenda.

Ao analisarmos a tabela 3, primeiramente cabe a informação de que o processo de endividamento do Estado do Rio Grande do Sul, como foi visto em capítulos anteriores, apresentou fases distintas em relação à capacidade de pagamento da dívida, a título de ilustração, salienta-se que de 1951 a 1960, a

receita de impostos foi maior que o saldo da dívida, de 1961 a 1963 o saldo da dívida foi superior à receita de impostos (notadamente nas décadas de 50 e 6, o endividamento foi efetivado para realizar investimentos de infra-estrutura) e de 1964 a 1975, a receita de impostos voltou a ser maior que o saldo da dívida, aqui cabe análise mais apurada, pois se encontra justamente no período de abrangência do estudo, percebe-se que a partir de meados da década de setenta do século vinte até a metade da década de setenta do século vinte a receita de impostos gerados é superior ao montante da dívida, assim destaca-se que essa fase é de relativa tranqüilidade no que diz respeito à capacidade de pagamento da dívida pública, a receita de impostos nesta fase supera o saldo da dívida pública, esse período é marcado por algumas transformações, entre elas, a reorganização do mercado de capitais, com a criação de títulos da dívida pública estadual com cláusula de correção monetária, e a reforma tributária de 1967, assim, até 1964, a dívida pública fundada interna era composta, em sua maior parte, por contratos em detrimento de títulos públicos, a partir de então uma grande emissão de apólices, principalmente a partir de 1967, fez com que preponderasse, a participação de títulos, a receita estadual também se modificou em função do novo modelo tributário, as taxas vinculadas foram extintas e a receita tributária estadual passou a ser constituída basicamente por impostos, especialmente o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) – substituto do IVC (FEE, 1985).

O ritmo de endividamento até 1975 não comprometia a situação financeira do Estado, sendo que os indicadores do tamanho e da carga da dívida se mantiveram em patamares suportáveis. Porém, a partir de 1976, começa o período de explosão do nível de endividamento, ocasionando assim um desequilíbrio financeiro, a perda substancial do ICM, verificada neste período em função de sua utilização como instrumento de política econômica, aumentou a dependência do tesouro do Estado dos recursos de terceiros. Esse fato levou os acréscimos do nível de endividamento, fazendo com que o saldo da dívida superasse o da arrecadação, os serviços da dívida elevaram-se consideravelmente, as operações de crédito eram usadas para absorver seus pagamentos, que na realidade deveriam servir para financiar novos investimentos (FEE, 1985). Esse desajuste financeiro ocorrido a partir de 1976 vem como resultado da erosão da base tributária do principal tributo estadual, o ICM, e em função da centralização dos recursos da União e da política de incentivos fiscais.

Essa situação se prolongou até o final da década e também posteriormente, como será visto a seguir.

Tabela 4
Composição da dívida pública e recita de impostos no
Rio Grande do Sul 1980-89

ANO S	RECEITA DE IMPOSTOS	FUNDADA EXTERNA	FUNDADA INTERNA	FLUTUANTE	DÍVIDA TOTAL (em milhões)
1980	50.651	5.439	30.159	12.351	48.310
1981	109.775	11.567	88.365	28.889	128.821
1982	227.273	23.111	244.837	84.689	352.637
1983	507.842	86.182	674.984	351.783	1.112.944
1984	1.634.070	603.711	2.245.339	1.469.444	4.318.494
1985	6.205.306	2.007.500	6.050.000	8.470.000	16.527.500
1986	18.850.989	2.502.500	17.242.500	9.597.500	29.342.500
1987	41.777.901	9.680.000	109.862.500	31.955.000	151.497.500
1988	335.500.000	166.457.500	1.078.000.000	176.027.500	1.420.485.00
1989	6.077.500	2.579.500	23.699.500	918.500	27.197.500

FONTE: Balanço Geral do RS. Porto Alegre, Secretaria da Fazenda.

Obs.: Valores até 1986 em CR\$, 87 e 88 Cz\$, 89 CzN

Analisando-se os dados disponibilizados na década de oitenta do século vinte, pode-se destacar que o que aconteceu a partir de 1976, isto é, a corrosão tributária se torna mais evidente nesse período. A arrecadação de impostos se torna até certo ponto, como em 1983 e 1984, irrisória em contrapartida do montante da dívida, a magnitude dos déficits de caixa do tesouro gaúcho, especialmente nesses anos, passou a ser de preocupação constante das autoridades governamentais, com efeito, face ao esgotamento dos limites de endividamento via dívida fundada, o déficit de caixa passou a exigir o seu financiamento com recurso do endividamento de curto prazo, notadamente junto às instituições bancárias do Estado, gerando assim o progressivo aumento da dívida flutuante e, ainda, o crescente comprometimento das instituições de crédito do Estado, especialmente o Banrisul e o Banco Regional de Desenvolvimento Externo. Uma das soluções adotadas foi o endividamento dito extraordinário mediante colocação de Certificados de Depósitos Bancários, medida extremamente onerosa pelo seu custo elevado, fazendo com que houvesse um multiplicador explosivo sobre a dívida. Foi nesse período em que a

situação do Estado mais se agravou (expansão do saldo, crescimento do serviço da dívida e da receita de operações de crédito).

Pode-se dizer que nessa década, a evolução da receita tributária estadual não acompanhou o crescimento da economia gaúcha, contatando-se uma enorme erosão da base tributária ao longo dos anos oitenta do século vinte, o ICM, principal tributo estadual, teve o seu crescimento defasado em relação ao da renda interna gaúcha, isto é um agravante nas finanças, tendo em vista que o Estado passa a ter um montante de recursos inferior aos encargos que o aumento do produto lhe impõe. O fator que ajudou agravar a situação das finanças públicas ao longo dos anos 80 foi o endividamento, surgindo num primeiro momento, como um resultado da situação financeira do Estado (déficit orçamentário), e comprometendo pelo seu tamanho, a própria receita tributária.

A administração do endividamento pelo setor público gaúcho, durante a década de 80, foi difícil e onerosa, isto se deve ao esgotamento das fontes de financiamento no exterior e junto às fontes de financiamento Federais assim o Estado foi basicamente financiado pelo sistema financeiro estadual, que é uma alternativa bem mais onerosa, em vista das altas taxas de juros e das condições de prazos menores, que fizeram encurtar o perfil da dívida. Ao longo dos anos 80, o tamanho da dívida pública estadual passou de 5,28% em 1980 para 25,01% do PIB em 1988. Nos anos de ponta, o peso de serviço da dívida (pagamento do principal mais os juros) evoluiu de 1,10% para 3,10% do PIB. Em síntese, os desempenhos das finanças públicas gaúchas, ao longo dos anos 80, foram marcados pela erosão da base tributária, pela despesa com pessoal inativo e pelo endividamento (principalmente em curto prazo), esses foram os fatores que contribuíram para o agravamento da crise das finanças públicas. Em relação à dívida, em uma tentativa de reverter a crise, foi desenvolvido um enorme esforço do governo Estadual em alterar o seu perfil. Em 1986, o perfil da dívida compunha-se de 33% a vencer em curto prazo e de 67% em longo prazo, já em 1989, a negociação da dívida alterou esse perfil, havendo somente 3% em curto prazo e 97% de longo prazo. A estratégia para administrar a dívida pública também foi no sentido de buscar taxas de juros e prazos mais longos, parte da dívida foi refinanciada até o ano de 2014 (FEE, 1993).

É importante salientar ainda que a alteração do perfil da dívida fosse obtida em virtude de o governo do Estado ter conseguido autorização do Governo Federal para a emissão de Obrigações do Tesouro do Estado (OTEs), nesse sentido, foram

substituídas as dívidas de Certificado de Depósito Bancário (CDB), que tem um prazo bem inferior para pagamento, por OTES (que vencem em longo prazo). Igualmente, o governo programou um controle rígido da despesa, resultando em uma diminuição drástica da despesa com custeio, o que propiciou um desaforamento do caixa do tesouro, devido a isso, a margem de autofinanciamento do Rio Grande do Sul (que representa o que o Estado não precisou tomar de terceiros para pagar as despesas de custeio e de investimento) voltou a ser positiva depois de seis anos negativa. Entretanto, apesar dos esforços no sentido de administrar a dívida e controlar a despesa, um equilíbrio para as contas públicas está longe de ser concretizado nos anos que se sucederam isso porque o que seguiu adiante traz um período mais recessivo ainda, com sérias conseqüências para as finanças públicas. As crises das finanças públicas tendem a continuar, segundo a análise da década de noventa do século vinte, pois para que isto não acontecesse, teria que se fazer um esforço no sentido de que o ICM voltasse novamente a acompanhar o crescimento da renda interna como no começo da década de setenta do século vinte; isso necessariamente deveria passar por programas especiais de fiscalização (combate à sonegação), reavaliação de isenções fiscais, redução dos prazos de pagamento dos tributos e uma maior discussão da política de aposentadoria do Estado.

Ao longo da década de noventa do século vinte, em especial nestes últimos anos, o governo do Estado vem implementando a reforma estadual, com os objetivos de reestruturar a atividade do Estado na área econômica, contribuindo para a redução da dívida pública do Estado e permitindo a retomada de investimentos nas empresas e atividades passíveis de serem transferidas à iniciativa privada.

Tabela 5
Composição da dívida pública, receita de impostos no
Rio Grande do Sul 1990-97

ANOS	RECEITA DE IMPOSTOS	FUNDADA EXTERNA	FUNDADA INTERNA	FLUTUANTE	DÍVIDA TOTAL
1990	188.650.000	45.806.250	350.413.250	35.244.000	430.743.500
1991	852.744	299.150	1.974.178	179.165	2.452.494
1992	9.226.225	3.677.814	30.670.593	2.482.172	36.830.579
1993	196.258.202	94.342.017	887.736.286	57.501.889	1.039.580.000

1994	2.128.657	244.721	4.154.715	366.570	4.766.06
1995	3.568.763	167.137	6.829.288	1.076.543	8.077.843
1996	4.107.624	158.433	8.698.018	1.591.744	10.465.094
1997	4.152.480	252.274	10.761.095	2.525.521	13.538.891
1998	4.677.586	407.605	13.008.479	3.030.625	16.446.710

FONTE: Balanço Geral do Estado RS. Porto Alegre, Secretaria da Fazenda.

Obs.: De 90 a 93 Cruzeiros, 94 em diante Reais

A década de oitenta do século vinte terminou com a implementação por parte do governo Estadual de uma expressiva mudança no perfil de sua dívida, no sentido de uma redução da dívida fluante (de curto prazo), que era trocada por dívida fundada, sobretudo interna. Em 1989, esse processo se aprofunda ainda mais, com a dívida fluante reduzindo-se em 72,30%, quando foi trocado, em parte, por dívida fundada interna. Esse alongamento do perfil da dívida trouxe benefícios consideráveis para as finanças públicas em 1989, visto que reduziu sobremaneira os encargos e as amortizações, materializando-se numa queda acentuada da participação dos serviços da dívida na despesa total. As operações de crédito continuaram sua trajetória descendente em 1989, o que só não se concretizou numa redução da dívida, que se manteve praticamente constante, justamente porque o governo estadual reduziu também suas amortizações (NETO, 1999). O final da década de 80, principalmente o ano de 1989, foi sem dúvida excepcionalmente favorável para as finanças gaúchas, visto que a receita própria cresceu 19%, os investimentos se elevaram, e, apesar do crescimento das despesas operacionais, ocorreu um substantivo superávit operacional.

No entanto, em 1990 essa situação se reverteria e irromperia uma grave crise, que culminaria com o atraso do pagamento dos funcionários públicos ao final do ano, invertendo completamente o aspecto favorável deixado no ano anterior, às despesas operacionais aumentaram e as receitas caíram em 1990, ocasionando um déficit operacional de mais de 20% da receita própria líquida, de outro lado os serviços da dívida elevaram-se cerca de 19%. O acirramento das dificuldades de rolagem dos títulos estaduais, passando a utilizar recursos próprios para rolar suas dívidas, uma vez que o Banco do Brasil deixou de fazê-lo. Em virtude dessa dificuldade, o governo estadual viu-se obrigado a resgatar boa parte de suas obrigações que venciam naquele ano. A dívida fluante se elevou neste período em mais de 140%, em função de o governo ter deixado de honrar seus compromissos

como, salários do funcionalismo, pagamentos de fornecedores, além de uma parte do próprio serviço da dívida. Esse foi o panorama encontrado no início da década de noventa do século vinte, um número infindável de dificuldades, que a cada ano se acentuavam ainda mais. Os encargos da dívida foram se elevando em virtude da grande quantidade de obrigações vencidas e não pagas, em certos períodos a rolagem das dívidas foi limitada a menos de 90%, o governo estadual teve então que desembolsar recursos próprios para arcar com as crescentes amortizações. Em virtude disso, o governo gaúcho conseguiu manter praticamente constante seu grau de endividamento (NETO, 1999).

Em decorrência da crescente dificuldade da rolagem das dívidas estaduais, e da necessidade de acordos mais favoráveis aos Estados, o Governo Federal passou a utilizar como uma “moeda política” de grande valor, condicionando a adequação dos gastos dos governos estaduais às metas de ajuste fiscal do Governo Federal. Foi então que alguns acordos firmados entre Governo Federal e Estados, entre eles firmado em 1991, que previam em seus pontos itens como, as dívidas por contratos dos Estados com entidades financeiros federais teriam seus prazos alterados em 20 anos. Os Estados ficariam proibidos em expandir suas dívidas mobiliárias até dezembro de 1998. Os Estados iriam comprometer no máximo 15% de sua receita própria líquida com o pagamento dos serviços da dívida. A partir destes pontos esperava-se que com a nova regulamentação do endividamento dos Estados, o Governo Estadual poderia efetivamente comprometer uma parcela menor de suas receitas com o pagamento dos serviços de sua dívida. A lei, porém em questão que abordava os pontos acima citados acabou por não entrar em vigor, mas estabeleceu as bases para o acordo que seria firmado em 1993 (FEE, 1993). Esse acordo versava que o prazo de pagamento de dívidas contratadas até 31.09.1991 junto às instituições financeiras Federais seria de vinte anos, em prestações mensais, e a taxa de juros igual à média ponderada dos contratos originais firmados junto aos órgãos e entidades do governo local.

No entanto mesmo com a existência de acordos e com uma preocupação tanto por parte do Governo Federal quanto do Estadual, em buscar pontos que levassem ao arrefecimento dos problemas de endividamento por parte dos Estados, houve a ausência de um programa que visasse efetivamente melhorar o perfil e diminuir o risco de rolagem da dívida estadual, somando-se a isso, também uma falha legislativa que permitiu que essa dívida assumisse um crescimento acelerado

frente à elevação de taxas de juros reais que acompanharam a implementação do Plano Real. O refinanciamento da dívida estadual permitiu significativo alongamento de seu perfil e a diminuição do peso dos encargos sobre as receitas, assim sendo, houve a retomada dos pagamentos das obrigações dos Estados, o que aliviou a pressão sobre as instituições financeiras Federais, permitindo inclusive maior aplicação de recursos em projetos considerados prioritários por Estados e Municípios.

A percepção de que houve o ajuste financeiro dos Estados e Municípios envolvia uma questão patrimonial, tornando imperativos o tratamento do estoque da dívida e o alongamento de seu perfil, apesar de esse ser um importante avanço, foi insuficiente para evitar a eclosão de uma crise sem precedentes nos anos noventa do século vinte, por dois motivos. Em primeiro lugar, porque não foram definidas condições sustentáveis de rolagem para todo o estoque da dívida estadual, ou seja, as renegociações da dívida estadual foram incompletas em termos de abrangência da renegociação. Em segundo lugar, as renegociações da dívida estadual foram falhas quanto às condições dos acordos, ou melhor, à ausência deles, pois não foram exigidas contrapartidas em termos do ajuste fiscal dos Estados, em outras palavras, por meio do alongamento do perfil da dívida, procurou-se combater o componente financeiro do endividamento estadual, isto é, o crescimento do estoque da dívida provocado pela incidência de taxas de juros elevadas sobre um estoque previamente acumulado de dívidas, dadas às condições institucionalmente determinadas de rolagem, sem atentar para seu outro componente, o déficit primário.

Em suma, como pode ser analisado em toda essa evolução do endividamento, e da situação dos Estados como um todo se pode dizer que se perderam oportunidades de se criar mecanismos que lograssem estimular o ajuste fiscal consistente das finanças estaduais, por meio de medidas reguladoras do endividamento, fazendo com que a crise fiscal e financeira estadual se transformasse em ameaça para qualquer tentativa de estabilização da economia, por isso evidencia-se a necessidade de um ajuste fiscal que dê uma sustentabilidade para os Estados, permitindo seu desenvolvimento econômico sem percalços.



A EVOLUÇÃO TEMPORAL DÍVIDA E RECEITA TRIBUTÁRIA

5.1 A evolução temporal da dívida e receita tributária

A análise efetuada no capítulo anterior, com relação à dívida e receitas públicas, nos fornecerá subsídios para, no decorrer deste capítulo, mantendo-se a atual trajetória dessas variáveis, responder a seguinte questão: qual a estrutura necessária para que haja uma estabilização desta equação dívida/receita? Essa relação como possui discrepâncias muito grandes, o desequilíbrio estrutural do governo é de fácil constatação, a caracterização da expansão das despesas com o endividamento é praticamente a tônica em toda a análise efetuada, salvo alguns pequenos períodos onde houve um aumento da arrecadação tributária.

Em todo o processo analisado, conforme capítulo IV, a partir de 1970, é possível identificar poucos momentos onde existe uma superação da arrecadação tributária em relação ao endividamento, Analisando a década de setenta do século vinte primeiramente, nota-se nos primeiros anos que, além de o grau de endividamento de ser menor em termos de valores reais, a variação percentual em seu crescimento também é menor em relação à arrecadação tributária. Nos cinco primeiros anos à arrecadação tem a seu favor um saldo de 2,4% em sua composição, mesmo que no ano de 1974, já houvesse um pequeno salto no montante do endividamento, trazendo também reflexos nos dois anos seguintes, que praticamente tiveram uma continuidade, sendo que apenas em 1977 houve recuperação da arrecadação, pois nos anos que se seguiram a evolução do endividamento foi constante. Isso pode ser detectado nos últimos cinco anos da década, onde o endividamento teve um crescimento a seu favor em 18,4% findando a década de setenta do século vinte com uma evolução no saldo na média do endividamento em relação à arrecadação tributária de 8% (REIS, 1985).

O segundo ciclo analisado correspondente à década de oitenta do século vinte, possuindo um início até certo ponto promissor, ou seja, o ano de 1980 nos traz novamente uma superação na arrecadação tributária, tanto em termos percentuais quanto em valores reais, sendo que em valores reais esta seria a última vez que isso aconteceria, no período que abrange a presente análise. Nos anos que se seguiram, a dívida superou em muito a arrecadação tributária. Nos primeiros cinco anos do período o endividamento cresceu 48%, somente sendo superado no primeiro ano. Nos cinco anos restantes tanto arrecadação quanto endividamento teve praticamente o mesmo crescimento. Em 1986 houve um excelente crescimento da arrecadação por questões já comentadas nos capítulos que antecederam o presente, sendo a segunda vez na década que a mesma superou o endividamento. Ficando claramente caracterizado que as despesas do governo estadual obtiveram ampla vantagem sobre a arrecadação. A receita tributária permanece com crescimento abaixo da elevação da dívida até o fim da década de oitenta do século vinte, superando, nos últimos cinco anos em 79% o total arrecadado. Na média de toda a década fica muito claro que este crescimento, a arrecadação teve uma elevação real média de 372,30%, enquanto que a dívida pública obteve nesse mesmo período 436,80% de crescimento em média real, ficando em favor de um maior endividamento um percentual de 64,50%. Este é um panorama da década de oitenta do século vinte, a chamada década perdida (REIS, 1985).

O terceiro ciclo em estudo é relacionado à década de noventa do século vinte. Aqui se repete o ocorrido na década anterior, o primeiro ano obteve um aumento significativo dos impostos em relação ao endividamento, remetendo novamente a expectativa de que se pode ter uma melhora no que se relaciona a arrecadação. Porém novamente, também como ocorreu anteriormente, nos anos seguintes não houve uma continuidade, e novamente os percentuais de acumulação não houve continuidade, e novamente os percentuais de acumulação da dívida foram maiores. Nos primeiros quatro anos, com o primeiro ano em que a arrecadação superou em um percentual elevadíssimo o endividamento, a receita de impostos obteve um crescimento médio em relação ao total da dívida de 97,50%, demonstrando a real intenção do governo estadual em buscar uma melhor arrecadação e ao menos manter o percentual em uma paridade com a elevação bem maior que o endividamento, fazendo com que novamente a arrecadação tome um impulso, e novamente superando o grau de endividamento, desta feita em 419%. Nota-se que

em apenas dois momentos a arrecadação de impostos obteve um acréscimo maior que o endividamento, e nessas duas ocasiões ela foi de uma dimensão muito ampla, fazendo com que existisse nesse período, um ganho percentual a favor da arrecadação. Observa-se, porém, que nos outros anos sempre o endividamento obteve um acréscimo maior, mantendo-se nestes quatro últimos anos uma paridade. Apenas no ano de 1997 é que novamente houve uma grande elevação em favor de um maior endividamento (1% para arrecadação e 29% no endividamento). Na média obtida nesse período a arrecadação obteve um crescimento de 228,78% a mais em relação ao endividamento, demonstrado assim que o governo preocupou-se em estabilizar a relação arrecadação de impostos/endividamento (NETO, 1999).

5.2 Sustentação da dívida

Com base nesse estudo, de posse dos dados referentes ao chamado desequilíbrio das estruturas de arrecadação e endividamento, desenvolver-se-á a partir de um modelo simples de finanças públicas¹⁶ proposto para se verificar qual o tamanho do esforço fiscal para estabilizar o coeficiente dívida/receita.

Desse modo seguindo-se Martone & Lopes define-se a restrição orçamentária do governo como:

$$= S_t + i_t B_{t-1} + i^*_{t-1} n_t A_{t-1} - n^*_t E_t A^*_{t-1}$$

$$= B_t - B_{t-1} + E_t (B^*_t - B^*_{t-1}) - (A - A_{t-1}) - E_t (A^*_t - A^*_{t-1}) + H_t - H_{t-1}$$

Onde:

S= Superávit primário

B= Dívida interna do governo

B*= Dívida externa do governo

H= Base monetária

E= Taxa de âmbito

A= Ativo financeiro interno do governo

A*= Ativo financeiro externo do governo

i= Taxa de juros nominal interna paga

i*= Taxa de juros nominal externa paga

n= Taxa de juro nominal interna recebida

¹⁶ A metodologia utilizada foi adaptada do modelo desenvolvido por Martone & Lopes, Professores do FEA – USP, do artigo Expansão Fiscal e Dívida Pública, algumas medidas para o Brasil e São Paulo.

n^* = Taxa de juro nominal externa recebida

Dividindo-se cada termo pela receita tributária do governo, indicado por letras minúsculas, cada variável de estoque como proporção da receita tributária, e salientando-se que, não serão utilizadas as variáveis (A) Ativos financeiros do governo e (H) a base monetária, (st) Superávit primário e (b*t) Dívida fundada externa¹⁷, obtém-se:

$$bt = \frac{(1+i_t) b_{t-1}}{(1+r_t)}$$

A equação (2) expressa o estoque de dívida flutuante, fundada interna e fundada externa, de um conjunto de taxas de juros nominal e real, em relação à arrecadação tributária, todo esse processo baseia-se no balanço de 2007, onde se obtém o valor da receita de impostos de R\$ 13.808.238.244,87 e a Dívida Fundada Interna de R\$ 33.766.222.548,25, sendo que é este o último dado relativo à arrecadação tributária do governo estadual. Assim poder-se-á estabelecer, se a atual estrutura orçamentária do governo se mantiver, qual a trajetória futura da dívida pública em relação à receita, desse modo estabeleceu-se dois cenários básicos, sendo que utilizaremos tais parâmetros para analisar a sustentação da dívida dos anos de 2008 até 2015 (LOPES, 1995).

IGPD-I = 15,59% (Variação media anual)

Taxa de juros nominal = 22,79% (15,59% IGPD-I + 6,20% taxa juros Real)

Obs.: A taxa de juros é fonte da própria Secretaria da Fazenda do Rio Grande do sul.

Equação:

$$bt = \frac{(1+0,2279) b_{t-1}}{(1+0,12)}$$

¹⁷ Os ativos financeiros não estão disponíveis e a base monetária não faz sentido a sua utilização por tratar-se de levantamentos estaduais e não em nível de união. O superávit não é utilizado, pois estamos interessados na trajetória da dívida/receita e a dívida externa pelo fato de sua renegociação.

$$bt = \frac{(1+0,2279) b_{1-1}}{1,1200}$$

$$bt = 1,096339. bt_{-1}$$

Cabe ressaltar que para o ano de 2008 foi usada uma taxa de juros de 22,79% a.a., sendo que a receita tributária apresentava um crescimento de 12% a.a. Dessa forma procurou-se buscar novas relações, utilizando os mesmos princípios que vinham sendo empregados. Será traçada uma equação para os anos seguintes, com a mesma taxa de juros, segundo informe da própria Secretaria da Fazenda do Estado e crescimento da receita tributária (segundo expectativa do próprio governo estadual) de 4% ao ano. Sendo que a nova equação para estabelecer este parâmetro seria (LOPES, 1995):

$$bt = \frac{(1+0,2279) b_{1-1}}{1,0400}$$

$$bt = 1,180673. bt_{-1}$$

Assim podemos definir dois cenários com essa estrutura orçamentária do governo com 12% de receita em 2008 e com uma perspectiva de 4% em 2009, definindo da seguinte forma a equação, para que se estabeleça a trajetória temporal da dívida em relação à receita:

$$bt = A (a)^1$$

$$bt = \frac{33.766.222.548,25}{13.808.238.244,87} \cdot (1,096339)^1 \quad \text{Receita de 12 \% - 2008}$$

$$bt = 2,680952 \quad (\text{Cenário 1})$$

$$bt = \frac{33.766.222.548,25}{13.808.238.244,87} \cdot (1,180673)^1 \quad \text{Receita de 4\% - Esperada 2009}$$

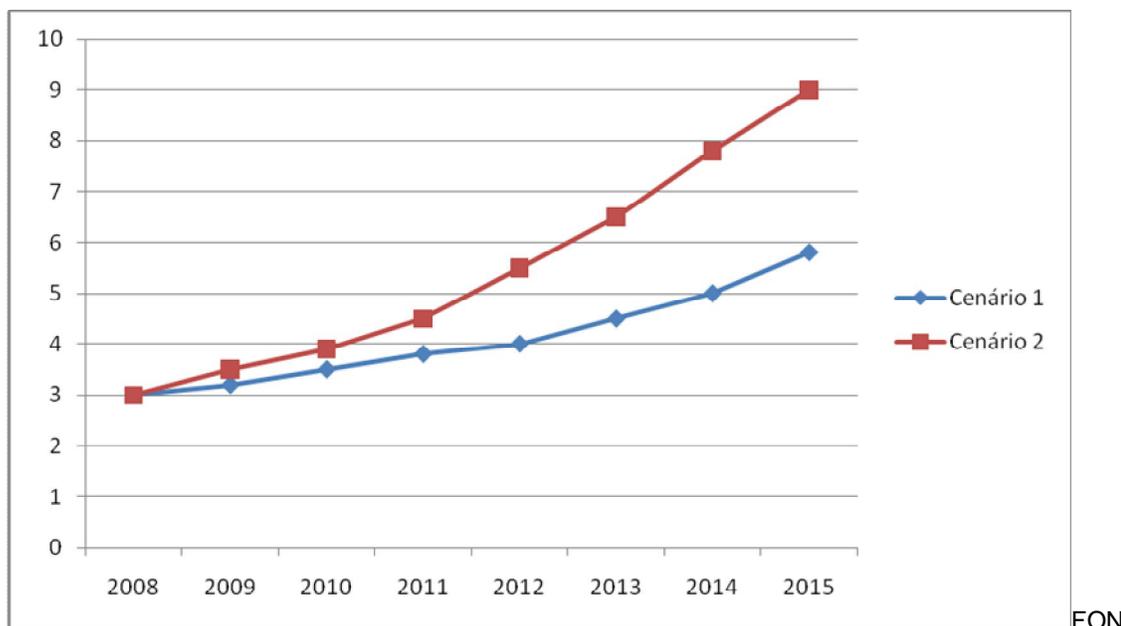
$$bt = 2,887179 \quad (\text{Cenário 2})$$

Com tais coeficientes assumidos, a dívida pública com o cenário (1) como sendo para 2008, sendo que esses dados se referem à dívida fundada interna, pois essa é a dívida que consiste no maior peso, e esta crescendo continuamente no tempo, mesmo que no ano em questão o estado obteve um bom desempenho na arrecadação tributária (12%). Mas continuando nessa perspectiva, a dívida dobraria, aproximadamente, a cada sete anos.

O segundo cenários nos mostra uma projeção para 2009. Nesta proporção de dívida/receita, verifica-se uma mudança, fazendo com que essa se apresente numa dificuldade ainda maior. Se não vejamos, com uma perspectiva de arrecadação tributária em torno de 4%, e mantendo-se a taxa de juros antes estabelecida (22,79%), nota-se então que o resultado alcançado demonstra que a dívida terá uma expansão ainda maior, ela dobraria em aproximadamente quatro anos. Salientando que essa perspectiva de arrecadação tributária, segundo o próprio governo, é bastante otimista, pode-se concluir com os quadros traçados, que o governo se encontra com sérias dificuldades para buscar um equacionamento entre receita/dívida, deixando bastante claro, assim, do por que o Estado se encontrar com essas sérias dificuldades financeiras, e baseado nas perspectivas analisadas, contata-se que estes problemas possuem uma forte tendência de se tornarem cada vez mais graves (LOPES, 1995).

Gráfico 10

Cenários de variação da relação dívida interna/receita tributária



TE: Elaboração própria a partir de dados do governo do Estado

A análise feita acima mostra a extraordinária expansão da dívida no Rio Grande do Sul, isso em qualquer cenário utilizado. A trajetória explosiva do endividamento público interno (onde está concentrado o montante maior da dívida) indica que a atual situação se encontra insustentável, numa ótica de curto prazo. Mesmo em hipóteses otimistas de a arrecadação obter um índice de 4%, em pouco tempo ela dobrará o seu valor. Assim sendo, se a atual estrutura orçamentária do governo se mantiver nesses patamares a trajetória da dívida continuará a sua escalada em grande velocidade, comprometendo a administração pública em todas as esferas (LOPES, 1995).

CONCLUSÃO



Após todas as análises efetuadas no desenvolvimento desse estudo, consegue-se vislumbrar um panorama de dificuldades crescentes para o Estado do Rio Grande do Sul, onde o endividamento, razão de toda essa análise, atinge proporções gigantescas. A dívida pública surge da contratação de empréstimos via operações de crédito e representa a principal alternativa para o financiamento dos gastos públicos. Por outro lado, as operações de crédito acarretam a saída de recursos mediante o pagamento de juros e amortizações, que constituem o serviço da dívida. O aumento no nível de endividamento do tesouro do Estado do Rio Grande do Sul, verificado após a reforma tributária de 1966, foi o resultado da perda da receita, tendo em vista a centralização tributária e a política de incentivos fiscais. Essa perda de receita tornou o tesouro mais dependente das operações de crédito para cobertura de suas despesas. Por causa da chamada erosão tributária do ICM, as receitas próprias vêm perdendo participação no total das receitas, enquanto as

operações de crédito apresentam participação crescente, principalmente, a partir de 1974, problema esse que está ligado não só a redução na receita própria como também a uma redução de programação dos gastos públicos. Como consequência, verifica-se um aumento no nível de endividamento. Esse endividamento do Estado faz parte de um processo mais amplo de perda da capacidade de financiamento do setor público brasileiro. O Rio Grande do Sul teve um processo de endividamento precoce em relação ao restante do setor público no Brasil, a partir de 1964, a dívida pública gaúcha já era elevada, provavelmente devido à necessidade de o governo realizar investimentos que, em outros Estados, eram realizados diretamente pelo governo federal através de transferências aos governos estaduais.

A dívida pública, já com nível excessivamente elevado no início da década de 60, ganhou impulso considerável a partir daí em virtude da recorrência de déficits operacionais expressivos, provenientes, em parte, da incapacidade de as receitas acompanharem a evolução da atividade econômica e, de outro, do crescimento desordenado das despesas públicas. Principalmente a partir da década de 80, a forma suicida de administração da dívida pública implementada pelo Governo Federal, onde a colocação de títulos públicos passou a ser utilizada com o objetivo de enxugar a liquidez da economia elevando constantemente as taxas de juros, instituiu um elemento de instabilidade adicional sobre a dívida pública do governo estadual, que passou a ter de se endividar para pagar os serviços de suas dívidas passadas, num processo de auto-alimentação. Paralelamente a isso, os serviços públicos e, em particular, a capacidade de o governo estadual realizar investimentos depreciaram-se significativamente. Sabe-se que o poder de legislar sobre o endividamento dos Estados e Municípios cabe ao Senado Federal e ao Banco Central. Em face das crescentes dificuldades em honrar seus compromissos, Estados e Municípios dependem, permanentemente de acordos e negociações para rolagem de suas dívidas, onde o que vale é a capacidade de barganha política e o que cada um tem a oferecer em troca do acordo.

Dessa forma, fica evidenciado que, também na relação entre as esferas de governo para definição das condições de endividamento dos Estados e Municípios, prevalece o que se chamou de regulação *ad hoc*, ou seja, o Governo Federal, ao decidir sobre limites de endividamento e sobre o volume de pagamentos das dívidas estaduais e municipais, não leva em consideração simplesmente aspectos econômicos dessas esferas e nem obedece a uma estratégia global para a

economia e o setor público. As decisões sobre o endividamento são tomadas, na maioria das vezes, casuisticamente, sendo condicionadas por interesses políticos e pelo poder de barganha que cada governo pode mobilizar na negociação de seu endividamento: (1) O afrouxamento dos controles sobre as dívidas estaduais em 1982, para permitir que os governos estaduais, através do aumento do endividamento, ampliassem seus gastos, tentando obter, de forma clientelista, a vitória nas eleições estaduais daquele ano. (2) O programa de socorro através do Banco do Brasil para rolar as dívidas estaduais em 1987, beneficiando, assim, os governos do PMDB que assumiram o poder.

A evidência tende a ser mais favorável em relação a variáveis como políticas monetárias e/ou fiscal com a noção de que os instrumentos de política macroeconômica são mais facilmente manipulados pelas autoridades.

Dessa forma, os governos que se sucedem, tradicionalmente têm exercido controle sobre o endividamento de Estados, Municípios e suas empresas, isso somente aperfeiçoou o seu caráter dependente, sem, contudo, contribuir para restringir efetivamente o grau de endividamento. O tipo de regulamentação sobre a dívida impõe, por um lado, restrições sobre o endividamento, mas por outro, permite o acesso a financiamentos, desde que destinados à realização de determinadas obras. Portanto, a legislação não controla o nível do endividamento, mas sim, a sua utilização. Essas regulamentações casuísticas só fazem agravar o problema ou empurrá-lo para mais adiante, sem obter qualquer resultado benéfico em termos de controle das dívidas e das despesas dos Estados. Acredita-se, todavia, que uma solução mais definitiva das dívidas das esferas subnacionais depende de uma solução global para o endividamento do setor público.

A década de oitenta do século vinte se passou com um amargo gosto de uma crise econômica instalada, e pode-se dizer que até então desconhecida em território brasileiro, e evidentemente em âmbito regional, sofrendo a economia gaúcha, reflexos desse cenário no qual está inserida. Em 1990, o governo do Estado passou a denunciar uma crise em suas finanças, que foi provocada pela recessão Nacional advinda da década anterior, que trouxe efeitos perversos sobre a arrecadação tributária. Um outro aspecto levantado como causa do aprofundamento da crise foi um aumento da taxa de juros dos títulos da dívida estadual, ocasionado pela política de arrocho monetário do Governo Federal e pela perda de credibilidade daqueles títulos, que dificultou sua colocação no mercado financeiro. Ocorreu também que as

mudanças advindas da nova Constituição criaram no governo uma elevada expectativa de arrecadação tributária (em especial do ICMS), porém, esse ganho de arrecadação estimado não era suficiente para assegurar um elevado aumento da receita, tendo em vista a conjuntura de recessão que se apresentava. Embora a receita tributária nesse período tenha crescido de forma excepcional, esses aumentos foram considerados tímidos em relação às expectativas que forjaram as decisões sobre a ação governamental no período, inclusive seu programa de investimentos.

Como se pode ver, o início da década de noventa do século vinte apresentava as condições de uma estrutura tributária determinada pela Constituição, uma conjuntura de recessão existente na economia brasileira do esgotamento das possibilidades de endividamento. Dado o grande peso da dívida do governo do Estado, existia uma pequena margem de manobra do governo na manipulação dos itens de receita e despesas, no sentido de liberar recursos para um programa de investimentos que tenha a capacidade de alavancar o crescimento estadual, ou seja, assegurar infra-estrutura moderna, assim como melhorar a qualidade dos vários serviços públicos essenciais, dessa forma, somente modificações possibilitaria ao Estado a retomada da capacidade de investir no volume requerido pela sociedade.

A inexistência de progresso técnico no grau de eficácia tributária em todas as esferas causa, até certo ponto, surpresa, pois, nesse sentido, os avanços tecnológicos da informática e dos outros recursos da administração pública nas duas últimas décadas, principalmente, não se traduziram em melhorias na eficácia tributária, o que poderia ser atenuante, pois mesmo que houvesse um endividamento crescente, uma melhor arrecadação poderia trazer um arrefecimento da situação delicada da economia.

Cabe destacar que no desenvolvimento desse trabalho foram vistos alguns pontos que encaminham o fechamento dessas análises. Ao se efetuar a análise do comprometimento das receitas do Estado em relação ao endividamento, salientam-se dois aspectos que exercem estrangulamento do caixa estadual: (1) A participação crescente de débitos de curto prazo. (2) O comprometimento das instituições financeiras como fonte supridora de recursos. A caracterização da evolução da dívida estadual, segundo a ótica político-administrativa, nos mostra que as decisões na maioria das vezes são tomadas com uma tendência cíclica, ou seja, os dirigentes políticos procuram criar condições econômicas favoráveis, capaz de influenciar nos

resultados eleitorais, essa prática torna-se comum no Brasil, devido à fragilidade das organizações sócias. A análise destas décadas, quanto à arrecadação tributária e endividamento público, nos revela que a composição de tais variáveis possui uma disparidade acentuada entre elas. Observando o capítulo IV veremos apenas nos primeiros anos da década de setenta é que existe certa paridade, após, seguem-se sucessivas elevações do endividamento, enquanto que, a arrecadação de impostos sofre com a chamada erosão tributária, principalmente do ICM. O capítulo V em sua análise da trajetória temporal dos coeficientes dívida/receita mostra a extraordinária expansão da dívida no Rio Grande do Sul, sendo que foram utilizados dois cenários para melhor visualizar tais acontecimentos, mostrando que a situação é insustentável.

Pode-se dizer que estamos acostumados com a divulgação de informações, não muito favoráveis, a respeito das finanças públicas. Os resultados financeiros de uma administração pública são de importância vital, pois resumem a ação do setor, e porque têm reflexos sobre todo restante da economia. Todavia, os resultados financeiros não indicam precisamente o alcance das ações públicas na sociedade, nem permitem uma avaliação da eficiência dessas ações. Uma nova abordagem da administração pública conhecida como abordagem gerencial, tem procurado dar importância para a questão da mensuração da eficiência do setor público. Segundo esta abordagem, os governos burocráticos tradicionais preocupam-se excessivamente com as entradas, os recursos, e prestam muito pouca atenção às saídas, aos resultados. A avaliação técnica do desempenho da gestão pública é um processo que deve procurar determinar a eficiência com que esta traduz, em termos de produtos e resultados, os recursos (impostos) que administra. As experiências nesse campo apresentam problemas inerentes derivados principalmente de características das entidades públicas, como a ausência de finalidade de lucro e a ocorrência de multiplicidade de objetivos, muitas vezes mal definidos

Os principais problemas para a implantação de sistemas de controle de eficiência no setor público são: a busca de objetivos de caráter social e a ausência de benefício econômico, falta de consenso na definição e estabelecimento de objetivos, decisões políticas que dificultam a busca de resultados de forma eficiente e econômica, sistemas contábeis inadequados, excessiva rigidez normativa e a burocracia. O Estado, portanto como um todo, necessita de uma mudança significativa de sua percepção, para poder atingir seus objetivos, e apresentar

melhores resultados à sociedade, que participa deste processo como contribuinte, e não recebe em troca resultados de qualidade desta administração. O Estado necessita realizar uma alocação ótima dos recursos escassos, deverá haver uma tendência clara a focalizar, e uma atenção para a eficiência na realização de atividades, deixando de lado as tradicionais funções de controle sobre as fraudes, perdas e abusos. O desenvolvimento de um sistema de reavaliação de desempenho do setor público pode até ser penoso, o qual requer um prazo longo, mas a sua construção necessita ser feita, para que haja um aperfeiçoamento e um refinamento de suas medidas.

Diante de tudo o que foi exposto, procedendo-se um dimensionamento da dívida pública do Estado do Rio Grande do Sul, envolvendo dívida fundada externa, interna, flutuante, dívida total relacionando-a com a receita de impostos. Os seus resultados reproduzidos em quadros, tabelas e gráficos, acusam uma situação para o endividamento do Estado, que podemos considerar como preocupante. Atualmente a dívida pública total do Estado representaria 3,5 vezes o montante da arrecadação de impostos. Assim, como a correta mensuração de uma doença pode ser de grande valia para um diagnóstico médico, contribuindo para a prescrição do tratamento adequado, o mesmo se pode verificar em relação à dívida pública. Se corretamente medida, e compreendida, pode-se auxiliar na concepção de uma estratégia voltada ao seu equacionamento. Se mensurada com imprecisão, pode afigurar-se como um problema insuperável, condenando as autoridades governamentais a uma inação política e econômica.

O dimensionamento preciso do tamanho da dívida, se não conduz diretamente a uma solução, auxilia na compreensão do problema, o que é fundamental para seu equacionamento.

Voltando aos acontecimentos do presente, provavelmente esse panorama, de dificuldades orçamentárias, talvez um equilíbrio mais duradouro somente seja alcançado quando a economia gaúcha apresentar um crescimento maior, e isso repercutir na receita, e também, quando ocorrer à aprovação da reforma administrativa e os seus efeitos começarem a repercutir. Pode-se dizer finalmente, que resta a essa gestão procurar resolver urgentemente os desafios impostos, pelo fraco desempenho da arrecadação de impostos, pelo acordo da dívida e pela regulação dos serviços públicos estaduais. Dessa forma visualiza-se que a saída desse impasse em que se encontra o setor público, depende, sem dúvida, de uma

solução global e duradora para a dívida pública em todas as suas esferas. Ultrapassar a armadilha em que hoje está inserida a economia exige que se recomponham as condições de valorização na esfera produtiva, repondo os riscos de investimentos e deixando, o Estado, de ser garantidor, em última instância, da lucratividade dos capitais privados. É necessário, para isso, que aqueles que até hoje lucraram, beneficiados pelo desregramento da gestão dos fundos públicos, tendo o Estado servido de sustentador da rentabilidade, suportem, agora, os custos da recuperação financeira do setor público, através de algum tipo de consolidação e/ou redução da dívida do setor público, através de algum tipo de consolidação e/ou redução da dívida do setor público em todas as suas esferas.

BIBLIOGRAFIA

- ACCURSO, Cláudio, coord. (s.d). **Avaliação Geral das Finanças Públicas do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, IEPE, 1998.
- ACCURSO, Cláudio. **Relações Macroeconômicas da Economia Gaúcha (1960-85)**. Porto Alegre: FEE, 1993.
- ALMEIDA, Anna Ozorio de. **Evolução e Crise da Dívida Pública Estadual**. Brasília, 1996.
- BANDEIRA, Pedro Silveira. **O Rio Grande do Sul e as Tendências da Distribuição Geográfica do Crescimento da Economia Brasileira – 1940 - 1980**. Porto Alegre: FEE, 1998.

- BORDIN, Luís Carlos Vitali. **A Dívida Pública e Mercado Aberto no Brasil**. Rio de Janeiro: Andima, 1985.
- CALANDRO, Maria Lucrecia. **A Dívida Pública de Administração Direta do Rio Grande do Sul – 1960-84**. Porto Alegre: FEE, 1985.
- CONCEIÇÃO, Octávio. **Estatísticas sobre as Finanças Públicas do RS**. Porto Alegre: FEE, 1996.
- COSSÍO, Fernando Andrés. **Disparidade Econômicas Inter-Regionais, Obtenção de Recursos Tributários, Esforço Fiscal e Gasto Público no Federalismo Brasileiro**. Rio de Janeiro: BNDES, 1998.
- FIALHO, Tânia Marta Maia. **Ciclos Políticos: Uma Resenha**. Revista de Economia Política. São Paulo, 1999.
- FRAQUELLI, Antônio Carlos. **AS Finanças de Administração Direta Estadual**. Porto Alegre: FEE, 1990.
- FROHLICH, Norman. **Economia Política Moderna**. Brasília: UNB, 1982.
- FINANÇAS DO ESTADO. **Séries Estatísticas sobre as Finanças Públicas do RS**. Porto Alegre: DEP, 1995 – 1998.
- FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. **25 Anos de Economia Gaúcha: Uma Análise do Setor Público do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: FEE, 1980.
- FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. **Economia Gaúcha e os Anos 80**. Porto Alegre: FEE, 1996.
- GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1996.
- GIL, Antonio Carlos. **Técnicas de Pesquisa em Economia**. São Paulo: Atlas, 1995.

- GUIMARÃES, Raymundo Ferreira. **Dimensão e Evolução do Setor Público do Rio Grande do Sul – 1947-73**. Porto Alegre: FEE, 1985.
- GUIMARÃES, Raymundo Ferreira. **Situação das Finanças do Rio Grande do Sul – 4979-86**. Porto Alegre: FEE, 1987.
- KURZ, Robert. **A falta de autonomia do estado e os limites da política: Quatro teses sobre a crise da regulação política**. São Paulo: USP, 1992.
- LLUSÁ, Fernanda Antonia Josefa. **Credibilidade e Administração da Dívida Pública: Um Estudo para o Brasil**. Rio de Janeiro: BNDES, 1997.
- MANKIW, N. Gregory. **Macroeconomia**. Rio de Janeiro: LTC, 1995.
- MARTONE, Celso, LOPES, Luiz Martins. **Expansão Fiscal e Dívida Pública: Algumas Medidas para o Brasil e para São Paulo**. São Paulo: USP, 1995.
- NETO, Alfredo Meneghetti. **A Crise das Finanças Públicas nos Anos 80: Algumas Considerações**. Porto Alegre: FEE, 1990.
- NETO, Alfredo Meneghetti. **O Desempenho das Finanças Públicas Estaduais em 1998**. Porto Alegre: FEE, 1999.
- NETO, Bolívar Tarragó Moura, FARIA, Luiz Augusto, Dalmaz, Renato Antonio. **Imprevidência e Sujeição Política: Endividamento e Crise do Setor Público Gaúchos nos Anos 80**. Porto Alegre: FEE, 1993.
- PASQUOTTO, José Ernesto. **Avaliação Geral das Finanças Públicas do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: FEE, 1989.
- RAMOS, Naimar R. **Planejamento e Política Financeira de Governo**. Brasília: ESAF, 1982.
- REIS, Carlos Nelson dos. **Crise das Finanças Públicas do Rio Grande do Sul: Alguns Determinantes**. Porto Alegre: FEE, 1985.

- REIS, Estácio José & BLANCO, Fernando A. **Capacidade Tributária dos Estados Brasileiros, 1970/90**. Rio de Janeiro, 1996.
- REIS, Fábio Wanderley. Estado, Economia, Ética, Interesses: Para a Construção Democrática no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**. Belo Horizonte, 1989.
- RIANI, Flávio. **Economia do Setor Público, uma Abordagem Introdutória**. São Paulo: Atlas, 1990.
- ROSSETTI, José Paschoal. **Políticas e Programação Econômicas**. São Paulo: Atlas, 1987.
- ZIMMERMANN, Ario. **O Impacto das Políticas Econômicas sobre as Finanças do Governo do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: FEE, 1985.