

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

**GRAZIELE ARAUJO SILVESTRIN**

**A DÍVIDA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: UMA ANÁLISE...**

PORTO ALEGRE  
2016

Graziele Araujo Silvestrin

**A Dívida do Estado do Rio Grande do Sul: uma análise...**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientadora Profa. Dra. Rosa Angela Chieza.

Porto Alegre  
2016

**GRAZIELE ARAUJO SILVESTRIN**

**A DÍVIDA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: UMA ANÁLISE...**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovada em: Porto Alegre, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ 2016.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dra. Rosa Angela Chieza – Orientadora  
UFRGS

---

Prof. Dr. Eugenio Lagemann  
UFRGS

---

Prof. Dr. Stefano Florissi  
UFRGS

CIP - Catalogação na Publicação

Silvestrin, Grazielle Araujo  
A DÍVIDA DO ESTADO DO RIO GRANDE: UMA  
ANÁLISE...  
DO SUL: RAZÕES E PERSPECTIVAS / Grazielle Araujo  
Silvestrin. -- 2016.  
62 f.

Orientador: Rosa Angela Chieza.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade  
de Ciências Econômicas, Curso de Ciências  
Econômicas, Porto Alegre, BR-RS, 2016.

1. Dívida pública. 2. Estado do Rio Grande do Sul.
3. Renegociação da Dívida Mobiliária. I. Chieza,  
Rosa Angela , orient. II. Título.

Dedico este Trabalho de Conclusão de Curso especialmente aos meus pais e aos meus irmãos por acreditarem em mim e por todo o apoio que têm me dado ao longo da vida.

## **AGRADECIMENTOS**

À orientadora desta pesquisa, professora Rosa Angela Chieza que me ajudou muito na execução e término deste trabalho e ao meu irmão Giancarlo Silvestrin pelo apoio e incentivo a entrar nesta universidade.

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo apontar alternativas para reverter o quadro de permanente aumento da dívida pública do Estado do Rio Grande do Sul. Inicialmente, aborda um histórico da dívida do Estado do RS dos primórdios até o ano de 1998. Após, apresenta as condições da renegociação da dívida mobiliária dos Estados com a União ocorrida em 1998. Observa que mesmo com a renegociação de 1988, o estoque da dívida do Estado do RS permaneceu crescendo, em parte, em função das condições contratuais. Por fim, analisa as propostas vigentes de renegociações da União com os Estados, propostas estas que se tornaram novamente necessárias devido ao aumento concomitante das dívidas totais dos governos estaduais. A renegociação de 2016 entre a União e Estados aponta redução da taxa de juros que incide sobre a dívida, uma condição importante dado o contexto de crise mais profunda nas finanças do Estado do RS. Por último aponta alternativas e desafios para o quadro das finanças do Estado do RS, como, por exemplo, a necessidade de crescimento econômico para possibilitar o aumento da receita tributária do Estado. No entanto, a retomada do crescimento econômico exige que o Estado retome sua capacidade de investimento.

**Palavras-chave:** Dívida pública; Estado do Rio Grande do Sul; Renegociação da Dívida Mobiliária de 1998.

## ABSTRACT

The present paper aims to point out alternatives to reverse the permanent increase of the public debt of the State of Rio Grande do Sul. Initially, it addresses a history of RS's debt from the earliest to the year 1998. Afterwards, it presents the conditions of the renegotiation of the securities debt of the States with the Union in 1998. It notes that even with the renegotiation of 1988, the State of RS's stock of debt continued to grow, in part, due to contractual conditions. Finally, it analyzes the current proposals of renegotiations of the Union with the States, proposals that have become necessary again due to the concomitant increase of the total debts of the state governments. The 2016 renegotiation between the Union and the states points to a reduction in the interest rate on debt, an important condition given the deepening crisis in the finances of the State of Rio Grande do Sul. Finally, it points out alternatives and challenges for the state of Rio Grande do Sul's finances, such as the need for economic growth to increase the state's tax revenue. However, the resumption of economic growth requires the State to resume its investment capacity.

**Keywords:** Public debt; State of Rio Grande do Sul; Renegotiation of the 1998 Secured Debt.

## Lista de Abreviaturas e Siglas

ARENA	Aliança Renovadora Nacional
ARO	Antecipação de Receita Orçamentária
BANRISUL	Banco do Estado do Rio Grande do Sul
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEEE	Companhia Estadual de Energia Elétrica
CIES	Comissão Integração Ensino e Serviço
COREM	Conselho Regional de Museologia
CRT	Companhia Rio-grandense de Telecomunicações
CT	Carga Tributária
DIV	Dívida
DIVERGS	Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários do Estado do Rio Grande do Sul
ESAF	Escola de Administração Fazendária
FEE	Fundação de Estatística e Economia
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRE	Instituto Brasileiro de Economia
ICM	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias
ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IGP-DI	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LC	Lei Complementar
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LTN	Letra do Tesouro Nacional
ORTN	Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PAF	Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal
PIB	Produto Interno Bruto
PLP	Projeto de Lei Complementar
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PROES	Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária
PSI	Processo de Substituição de Importações
RCL	Receita Corrente Líquida
RLR	Receita Líquida Real
RS	Rio Grande do Sul
SELIC	Sistema Especial de Liquidação e Custódia
SMM	Salários Mínimos Mensais
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TP	Tabela Price
URV	Unidade Real de Valor
VAB	Valor Agregado Bruto

## **Lista de Gráficos**

Gráfico 1. Evolução da Dívida do Estado do RS na década de 1970.....	18
Gráfico 2. Evolução da Dívida do Estado do RS - década de 1980 .....	23
Gráfico 3. Evolução da Dívida do Estado do RS – 1991 a 1998.....	27
Gráfico 4. Evolução da Dívida do Estado do RS – 1999 a 2015.....	37

## Lista de Tabelas

Tabela 1. Dívida Pública do Estado do Rio Grande do Sul dos anos de 1950 a 1959 .....	13
Tabela 2. Dívida Pública do Estado do Rio Grande do Sul dos anos de 1960 a 1969 .....	15
Tabela 3. Razão entre os encargos da dívida pública e a Receita de impostos dos anos de 1965 a 1969 .....	16
Tabela 4. Composição da dívida da Administração Direta da década de 1970- Estado do RS – dados reais .....	17
Tabela 5. Razão entre a Receita Corrente Líquida, Serviço da Dívida e Investimentos - década de 1970 .....	18
Tabela 6. Composição da dívida da Administração Direta do Estado do RS - década de 1980 – dados reais .....	22
Tabela 7. Receita Corrente Líquida x Serviço da Dívida x Investimentos - década de 80 .....	23
Tabela 8. Emissão de títulos x Rolagens (1984 – 1990) .....	24
Tabela 9. Composição da dívida da Administração Direta – Estado do RS - 1991 a 1998 – dados reais .....	27
Tabela 10. Receita Corrente Líquida x Serviço da Dívida x Investimentos – 1991 a 1998.....	28
Tabela 11. Razão entre Emissão de títulos da dívida do Estado do RS e Rolagens (1991 – 1998).....	28
Tabela 12. Dívidas Refinanciadas pela Lei nº 9.496/1997 - dados nominais.....	30
Tabela 13. Variação anual e acumulado dos indexadores IGP-DI e IPCA - dados nominais.	34
Tabela 14. Composição da dívida da Administração Direta – Estado do RS - 1999 a 2015 – dados reais .....	36
Tabela 15. Pagamentos da Dívida Pública por Comprometimento da Receita Líquida Real - 1999 a 2015 – dados nominais .....	38
Tabela 16. Evolução do Estoque da Dívida da Lei nº 9.496/97 e PROES – RS – 1998 a 2015 – dados nominais .....	39
Tabela 17. Correção Monetária, Juros e Amortização Líquida da Dívida da Lei nº 9.496/97 – RS – 2014 a 2015 – dados nominais .....	39
Tabela 18. Serviço Líquido da Dívida da Administração Direta e Comparação com a Receita Líquida Real e Receita Corrente Líquida – 1999 a 2015 .....	40
Tabela 19. Evolução das metas do Programa de Ajuste Fiscal- (PAF) – 1998 a 2014 .....	40
Tabela 20. Receita Total do Estado do RS – 1999 a 2015 .....	42
Tabela 21. Taxa Acumulada do Ano/Composição do PIB do RS – 2003 a 2015 (variação em relação ao mesmo período do ano anterior, em %) .....	43
Tabela 22. Resultado Primário do Estado do RS – 1999 a 2015.....	44
Tabela 23. Dívida Total do Estado do RS – 2012 a 2015 .....	44
Tabela 24. Saldos Devedores Reposicionados de Acordo com o Art. 2º da LC Nº 148/2014 – Dez 2015.....	47
Tabela 25. Comparativo entre as condições contratuais do Contrato de Renegociação de 1998 e da Lei Complementar nº 148/2014 .....	47
Tabela 26. Comparativo entre as condições contratuais do Contrato de Renegociação de 1998 e do Acordo com a União em 2016 .....	50

## Sumário

<b>Introdução .....</b>	<b>10</b>
<b>1.HISTÓRICO DA DÍVIDA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL .....</b>	<b>12</b>
1.1– A dívida pública do Estado do RS: dos primórdios às décadas de 1960 e 1970.....	12
1.2 –A dívida pública do Estado do RS: décadas de 1980 e 1990 .....	19
<b>2. A RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA DO ESTADO DO RS COM A UNIÃO EM 1998: RESULTADOS E CONDICIONALIDADES .....</b>	<b>30</b>
2.1 – O federalismo e a renegociação da dívida entre a união e os entes subnacionais .....	30
2.2 -O comportamento da dívida gaúcha após a renegociação de 1998.....	34
<b>3. A DÍVIDA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: PERSPECTIVAS E DESAFIOS .....</b>	<b>42</b>
3.1 – Objetivos e perspectivas da renegociação de 1998 .....	42
3.2 – A renegociação prevista na Lei Complementar nº 148/2014 .....	46
3.3 –Projeto de Lei Complementar nº 257 e o Acordo com a União .....	48
<b>Considerações finais .....</b>	<b>51</b>
<b>Referências .....</b>	<b>54</b>

## Introdução

Desde os primórdios existia dívida pública para financiar gastos com guerras e expedições marítimas. No Brasil, a dívida pública já era recorrente no período colonial. No Estado do Rio Grande do Sul, a dívida é recorrente desde 1930, quando o Estado financiou investimentos em infraestrutura e através de recursos externos.

Na década de 1950 inicia-se o processo de industrialização do Estado do RS, marcado por uma relevante intervenção estatal, através de investimentos estatais que provocaram uma gradativa expansão da dívida pública. A década de 1960 caracterizou-se por uma inflação crescente e baixo crescimento econômico. Em 1965 o Estado começou a emitir títulos da dívida pública e em 1966 houve a perda de autonomia do Estado do RS devido a Reforma Tributária que teve como consequências para o Estado a queda da receita fiscal e aumento da contratação de operações de crédito, aumentando assim o endividamento estadual. Em 1970 o Estado organiza-se para criar um mercado de títulos públicos, fazendo assim, o mercado de títulos a sua principal fonte de financiamento. A década de 1970 deu-se num ambiente nacional que incentivava o endividamento para melhorar a infraestrutura do país. A década de 1980 caracterizou-se pelo baixo crescimento econômico e alta inflação, fatores determinantes para o agravamento da dívida mobiliária. Outros fatores como o aumento da taxa de juros e a queda na receita fiscal, devido à recessão, também impactaram negativamente as finanças estaduais. Nos anos de 1990 o aumento das taxas de juros devido ao Plano Real também foi determinante para as finanças estaduais, juntamente com o aumento das operações de crédito e a permanente rolagem dos títulos públicos. No período de 1991 a 1998 a rolagem da dívida do Estado do RS foi maior de 90% em todos os anos. A dívida total do Estado do RS no ano de 1998 chegou a R\$ 55.596.503,00. E é nesse contexto que em 1998 ocorreu a renegociação da dívida mobiliária do Estado com a União, cujos objetivos eram basicamente aumentar a receita, pôr fim aos déficits primários e encerrar o processo de endividamento dos Estados. E em 2015 e 2016, novos pactos e acordos foram ainda sendo construídos entre a União e os estados subnacionais, dentre eles, o RS.

Diante disso, o objetivo desta pesquisa é contribuir no sentido de apontar alternativas para reverter o processo de endividamento dos estados subnacionais, em especial o Estado do Rio Grande do Sul. Para atender este objetivo, no Capítulo 1, aborda-se um histórico sobre a dívida do Estado do Rio Grande do Sul, com ênfase a partir da década de 1960. No Capítulo

2, analisam-se as condições contratuais da renegociação da dívida do Estado do RS com a União ocorrida em 1998 e o comportamento da dívida após esta renegociação.

No Capítulo 3, abordam-se as perspectivas e os desafios do Estado do RS no enfrentamento da dívida pública a partir da análise da Lei Complementar nº 148/2014 que estabelece uma repactuação da dívida dos Estados com a União, o Projeto de Lei Complementar nº 257/2016 e o acordo feito com a União em 20 de junho de 2016. Por fim, apresentam-se as considerações finais.

## **1. HISTÓRICO DA DÍVIDA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Este Capítulo objetiva apresentar um histórico sobre a dívida do estado do Rio Grande do Sul, com ênfase a partir da década de 1960. Na Seção 1.1 apresenta-se a dívida pública dos primórdios, quando foram realizados os primeiros empréstimos, principalmente para financiar gastos com guerra; passando a análise para as finanças do Brasil, que desde o período colonial tinha déficits anuais em suas contas. Após, apresenta-se o histórico da dívida do Estado do RS a partir de Vargas (1928) até o final da década de 1970.

Na Seção 1.2 abordam-se a dívida pública do Estado do RS nas décadas de 1980 e parte da década de 1990 (até 1997), período caracterizado pelo baixo crescimento econômico, alta taxas de inflação, e elevação da taxa de juros, respectivamente, os quais impactaram negativamente as finanças estaduais.

### **1.1– A dívida pública do Estado do RS: dos primórdios às décadas de 1960 e 1970**

Desde os primórdios os empréstimos, na maioria das vezes, era para financiar os gastos com guerras e com expedições marítimas, com finalidades de encontrar novas terras e, por conseguinte, novos mercados (GARSELAZ, 2000).

Já no Brasil, segundo Garselaz (2000), no período colonial foi organizado pela primeira vez as finanças do país. Verificou-se que já naquela época existiam déficits anuais nas contas do governo.

A dívida pública no Brasil iniciou pelo menos a partir do período colonial. D. João VI, com receio de um colapso econômico e financeiro no país, determinou o pagamento das dívidas por meio de emissão de apólices emitidas a juros de 5%, iniciando o ciclo de dívida pública do país, e o início da prática de pagar uma dívida fazendo outra segundo Bouças (1950 apud GARSELAZ, 2000).

A primeira Constituição Republicana de 1891 assegurou aos estados membros maior autonomia e autorizava a contratação de empréstimos externos sem autorização prévia da União.

O desequilíbrio fiscal nem sempre foi um problema para o Estado do RS, uma vez que entre 1890 a 1920, vários outros estados subnacionais já tinham dívidas externas consideráveis, como São Paulo e Bahia, e o RS mantinha-se com o orçamento equilibrado segundo Pesavento (1996 apud GARSELAZ, 2000).

No entanto, Garselaz (2000) aponta que o orçamento equilibrado do RS deixou de existir quando Getúlio Vargas assumiu o poder em 1928 com o seu intervencionismo. A

intervenção foi maior quando Getúlio Vargas em 1930 assumiu o governo federal e pôs em prática o que se chamou de “Processo de Substituição de Importações” (PSI). O processo de endividamento do estado do RS inicia-se de fato quando o PSI foi implementado, pois o estado financiou por meio de recursos externos os investimentos em infraestrutura.

A década de 1950 caracteriza-se pela inserção de novos ramos industriais no Estado do RS. Todos os governantes<sup>1</sup> deste período tinham o mesmo entendimento em relação às dificuldades estruturais que impediam um maior desenvolvimento da indústria gaúcha, e buscavam então a mudança desse perfil da economia regional que era basicamente fornecedora de gêneros alimentícios e matérias-primas. Dessa forma, inicia-se o processo de industrialização do Estado do RS, marcado por uma relevante intervenção governamental, através de investimentos estatais. Segundo Garselaz (2000) esses investimentos estatais provocaram uma gradativa expansão da dívida pública, mas essa expansão foi acompanhada por um aumento nas receitas tributárias, de forma que, o montante da dívida não chegou a ultrapassar as receitas próprias.

Nos anos de 1950 a maior parte da dívida gaúcha era flutuante<sup>2</sup>, e a dívida externa era praticamente inexistente. Segundo Kops (2004) a maior parte da dívida era de curto prazo, ou seja, as receitas que seriam arrecadadas nos meses subsequentes estavam todas praticamente já comprometidas.

Na Tabela 1 demonstra-se que nos períodos de 1950 a 1959, a dívida fundada externa era quase inexistente, representando apenas 1,74% da dívida total em 1950, e 0,13% em 1959. Chama a atenção que a dívida total de 1950 a 1959 multiplicou-se por cinco vezes, explicada principalmente pelo crescimento da dívida flutuante (de curto prazo). A razão deste crescimento segundo Garselaz (2000) foi o lançamento do II Plano de Obras que objetivava o desenvolvimento de três setores: o setor da educação, com a finalidade de erradicar o analfabetismo e desenvolver os demais graus de ensino; o setor de transporte e armazenagem, com importantes investimentos na construção, conservação e melhoria do sistema; e o setor de energia e telecomunicações, resultando na criação da Cia. Estadual de Energia Elétrica – CEEE e Cia. Rio-Grandense de Telecomunicações – CRT.

*Tabela 1. Dívida Pública do Estado do Rio Grande do Sul dos anos de 1950 a 1959*

Ano	Dívida	%	Dívida	%	Dívida	%	Total	Dados nominais	
								Receita	Relação

<sup>1</sup> Segundo Peláez (1972) já havia indústria de calçados e têxtil no RS antes de 1930.

<sup>2</sup> Dívida flutuante é constituída pelas operações por antecipação de receitas, restos a pagar e serviços da dívida a pagar. Ou seja, é a dívida de curto prazo.

	Fundada Externa	do total	Fundada Interna	do total	Flutuante	do total		líquida de Impostos	Dívida/Receita
1950	22.021.583	1,74	681.627.574	53,71	565.543.993		1.269.193.150	1.052.273.426	1,21
1951	20.749.433	1,58	952.603.898	72,58	339.094.588	44,56	1.312.447.920	1.337.902.438	0,98
1952	19.536.715	1,29	1.274.023.861	84,39	216.203.139	14,32	1.509.763.714	1.585.526.223	0,95
1953	18.188.272	0,98	1.502.499.767	80,94	335.575.470	18,08	1.856.263.508	2.071.344.560	0,90
1954	16.833.505	0,61	1.992.288.148	71,64	771.768.181	27,75	2.780.889.835	2.655.001.162	1,05
1955	15.495.781	0,51	1.965.422.643	65,07	1.039.438.587	34,41	3.020.357.012	3.263.655.434	0,93
1956	14.177.267	0,42	1.969.035.832	58,20	1.399.880.714	41,38	3.383.093.812	4.027.889.593	0,84
1957	12.707.918	0,28	2.014.969.790	43,92	2.560.444.345	55,81	4.588.122.053	5.351.485.234	0,86
1958	11.046.077	0,18	2.376.915.764	38,38	3.805.842.974	61,45	6.193.804.815	6.359.321.189	0,97
1959	9.452.6811	0,13	2.560.291.254	34,93	4.759.856.777	64,94	7.329.600.712	7.628.541.565	0,96

Fonte: Kops, 2004.

Nota: Valores em Cruzeiro (Cr\$).

Os referidos investimentos demandaram considerável aporte de recursos. Segundo Bordin (1985 apud GARSELAZ, 2000), a principal causa do endividamento precoce do Estado do RS em relação aos outros estados foi que, enquanto o governo federal investia em obras de infraestrutura nos demais estados, ao Rio Grande do Sul restou buscar por seus próprios meios os recursos necessários à implantação dos projetos vitais para a inserção do Estado na economia nacional, resultando num acúmulo de dívidas comprometendo assim, os orçamentos futuros.

Observa-se também, na Tabela 1, que durante todo o período a dívida representava mais de 80% da receita líquida de impostos, sendo que ultrapassou os 100% da receita líquida de impostos em 1950 e em 1954.

A década de 1960 caracterizou-se por inflação crescente e baixo crescimento econômico, com impacto pífio sobre as receitas tributárias. Além disso, o cenário político brasileiro caracteriza-se pelo Golpe Militar de 1964 com impactos sobre as finanças públicas principalmente em função da implementação do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) e da reforma tributária de 1966, a qual reduz a autonomia tributária dos Estados.

O PAEG além de ter como objetivo a redução da inflação e promoção do crescimento econômico objetivava também instituir um mercado de títulos públicos de forma estruturada, o que iria mudar a estrutura da dívida pública dos estados subnacionais. Neste sentido, a principal alteração para estimular o mercado de títulos foi a instituição da correção monetária, para garantir ao investidor a eliminação de qualquer perda com o processo inflacionário, resultando conseqüentemente, no aumento da dívida pública (mobiliária). Segundo Kops (2004) o RS iniciou a emissão dos primeiros títulos públicos já em 1965.

Outra reforma institucional importante realizada na década de 1960, além da possibilidade de os Estados emitirem títulos da dívida pública iniciado em 1965, cujos resultados na despesa financeira estão demonstrados na Tabela 3, foi a reforma tributária em 1966.

A reforma tributária de 1966 concentrou a arrecadação tributária na esfera federal em detrimento dos estados, fragilizando as finanças dos entes subnacionais. Conforme aponta Garselaz (2000, p. 78):

A reforma tributária instituída em 1967 retirou dos estados uma parcela importante de suas receitas, com a extinção das taxas vinculadas, passando a ser o ICM (atual ICMS) a sua principal receita. Para compensar as perdas decorrentes da reforma fiscal, foi instituído um sistema de transferências governamentais, da União para os Estados e Municípios. Entretanto, a utilização do ICM como política econômica pelo governo federal, com a finalidade de desenvolver a agricultura e a exportação, levou a uma drástica redução da base tributária e, conseqüentemente, das receitas estaduais, passando, a maioria dos estados, a enfrentar sistemáticos déficits fiscais e tendo que recorrer ao endividamento como meio de financiar seus gastos.

Como consequência da reforma tributária de 1966, houve uma queda da receita fiscal e aumento da contratação de operações de crédito, aumentando assim o endividamento estadual, numa tentativa de superar a concentração do poder tributário da União (Calazans e Santos, 2000).

Na Tabela 2, demonstra-se que nos anos de 1960 a 1969, o desequilíbrio é permanente, com pico em 1963, quando a relação dívida/receita chegou a 1,15. Esse desequilíbrio permanente pode ser explicado pelo baixo crescimento econômico, que levou a uma queda na receita tributária no período, um segundo motivo seria pela implementação dos dois planos federais no período, II Plano de Obras e PAEG, que levaram a um aumento do endividamento do estado para realizar tais investimentos. Do ano de 1965, quando o Estado iniciou a emissão de títulos da dívida pública, até 1969, último ano demonstrado na Tabela 2, a dívida total do estado cresceu 51,88%. A partir de 1965, a dívida predominante foi a de curto prazo (dívida flutuante) fazendo com que as próximas receitas ficassem todas comprometidas. A partir de 1966 o desequilíbrio foi agravado pela perda de autonomia do Estado devido à queda de receitas e ao aumento da contratação de operações de créditos pressionado pela reforma tributária deste ano.

*Tabela 2. Dívida Pública do Estado do Rio Grande do Sul dos anos de 1960 a 1969*

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

Fonte: Kops, 2004.

Nota 1: Todas as unidades de moeda foram convertidas em cruzeiros novos, excluídos os centavos.

Nota 2: Na receita de impostos dos exercícios de 1967 a 1969, está excluída a parcela pertencente aos municípios.

Na Tabela 3 demonstra-se o gasto com o serviço da dívida<sup>3</sup>. A série inicia em 1965 com a entrada do Estado no mercado de títulos e em 1969 esta despesa já atinge mais de 7% da receita de impostos do Estado do RS. Tal fato é explicado também pelo fraco desempenho das receitas de impostos do estado devido à reforma de 1966.

*Tabela 3. Razão entre os encargos da dívida pública e a receita de impostos dos anos de 1965 a 1969*

Ano	Serviço da dívida pública em Cr\$	Relativos	Dados nominais
			% sobre impostos
1965	6.924.780	100	4,83
1966	8.011.827	116	2,99
1967	23.356.841	337	5,35
1968	38.965.435	563	6,02
1969	66.989.512	967	7,68

Fonte: Kops, 2004.

Assim a década de 1970 inicia sob o impacto da reforma de 1966, que reduziu a autonomia dos estados e aumentou a dívida pública do Estado do RS. Nos anos iniciais de 1970, o Estado organizou-se para criar um mercado de títulos públicos, fazendo assim, o mercado de títulos a sua principal fonte de financiamento.

Em 1971, o Estado gaúcho adquiriu uma distribuidora de títulos e valores mobiliários, rebatizada de DIVERGS–Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários do Estado do Rio Grande do Sul. Em 1973 foi criado um fundo, com o objetivo de garantir liquidez dos títulos públicos (Kops, 2004).

Ainda em 1971, houve um afrouxamento nas restrições impostas aos estados em relação aos limites de endividamento. Nas Resoluções nº 53/1971 e 52/1972, além de aumentar os limites de endividamento, foram criadas as operações extralimite<sup>4</sup>, cuja finalidade seria a de financiar obras e projetos de caráter prioritário. Assim, a partir desse ano as operações de crédito, tanto internas como externas tomam um novo rumo (Garselaz, 2000). O endividamento da década de 1970 deu-se num ambiente nacional, com o PND (Plano Nacional de Desenvolvimento II), que incentivava o endividamento para melhorar a infraestrutura do país. E o Estado do RS estava alinhado nessa lógica.

<sup>3</sup>Segundo o Relatório Anual da Dívida Pública Estadual (2009): “o serviço com a dívida envolve o pagamento de juros, amortizações e comissões sobre os empréstimos tomados, aos entes credores e/ou aos agentes financeiros envolvidos”.

<sup>4</sup> Operações extralimite são operações além do limite permitido, cuja finalidade específica seria a de financiar obras e projetos de caráter prioritário, para melhorar a infraestrutura.

O endividamento público através de títulos públicos coincidiu com o período do “milagre econômico”<sup>5</sup>. Em 1979, o Estado do RS contratou um número expressivo de financiamentos para a infraestrutura de conjuntos habitacionais em diversos municípios, para a construção de prédios escolares e para a construção de centros urbanos. No entanto, esse milagre gerou encargos altos para as gerações futuras pagarem (Santos e Calazans, 1999).

Assim, segundo Santos e Calazans (1999) as causas do endividamento na década de 1970 foram a queda da arrecadação do ICMS e os altos investimentos realizados. O primeiro em virtude das políticas federais de incentivo à produção, e o segundo devido ao incentivo nacional a realizar diversos investimentos para melhorar a infraestrutura do país.

Na Tabela 4 demonstra-se o comportamento da dívida da Administração Direta do Estado do RS na década de 1970. Enquanto no período de 1970 a 1980 a dívida total cresce 253,67%, a dívida referente ao montante dos títulos públicos, no mesmo período, cresce 740,69%; reflexo da criação do mercado de títulos, fazendo deste sua maior fonte de financiamento.

O crescimento da dívida total no período pode ser explicado primeiro pelo aumento do limite institucional de endividamento, segundo, pela criação das operações extralimite, terceiro, pela queda na arrecadação do ICMS e quarto, pelos grandes investimentos feitos para melhorar a infraestrutura do Estado.

Tabela 4. Composição da dívida da Administração Direta da década de 1970- Estado do RS – dados reais

Anos	Dívida Fundada					R\$ mil	
	Interna			Externa	Total	Dívida Flutuante	Dívida Total
	Títulos	Contratos	Total	Contratos			
1970	443.313	620.104.	1.063.428	58.351	1.121.769	910.116	2.031.884
1971	486.173	519.851	1.006.024	79.172	1.085.196	1.014.712	2.099.908
1972	480.200	469.898	950.098	314.024	1.264.121	1.390.158	2.654.279
1973	717.871	767.112	1.484.983	309.889	1.794.872	2.847.343	4.642.215
1974	2.638.601	553.529	3.192.130	299.607	3.491.737	2.489.393	5.981.130
1975	4.652.356	338.647	4.991.002	256.217	5.247.220	2.244.580	7.491.800
1976	5.219.977	1.097.374	6.317.351	1.240.884	7.558.235	2.502.093	10.060.329
1977	3.338.100	1.217.911	4.556.011	776.481	5.332.492	1.601.124	6.933.616
1978	3.985.777	2.634.365	6.620.141	879.533	7.499.674	638.502	8.138.176
1979	4.952.620	2.356.288	7.308.907	763.368	8.072.275	921.828	8.994.103
1980	3.726.893	2.111.865	5.838.758	1.040.595	6.879.353	306.850	7.186.202

Fonte: Rio Grande do Sul, Secretaria da Fazenda – Relatório Anual da Dívida Pública Estadual 2016.

Notas: 1) Os dados desta tabela não contemplam a Administração Indireta, e a coluna da Dívida Flutuante se refere apenas aos Débitos de Tesouraria relacionados aos empréstimos por antecipação de receitas (ARO), não incluindo as categorias do Passivo Financeiro como Restos a Pagar, Serviço da Dívida a Pagar, Depósitos e Diversos.

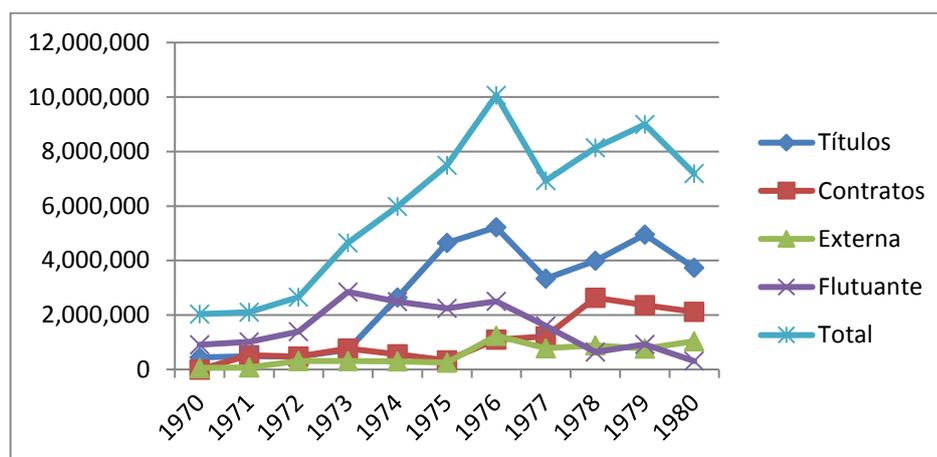
2) Valores convertidos para Real e deflacionados pelo IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas – Preços de dezembro de 2015.

<sup>5</sup> O milagre econômico no Brasil ocorreu de 1968 a 1973 e caracterizou-se por elevado crescimento econômico.

- 3) Saldos posicionados em 31 de dezembro.  
4) Não inclui pagamento de precatórios.

No Gráfico 1 apresenta-se a evolução da dívida do Estado do RS na década de 1970. Observa-se que a partir de 1974 a curva de títulos se sobressai às outras, mostrando seu peso na dívida total.

Gráfico 1. Evolução da Dívida do Estado do RS na década de 1970



Fonte: Tabela 4. Elaboração própria, 2016.

A dívida em títulos consolidou-se na década de 1970 como principal instrumento de financiamento de déficit público: em 1970 os títulos representavam 21,82% da dívida total e em 1980 passaram a representar 51,86%. Ou seja, a dívida em títulos no final do período passou a ser responsável por mais da metade da dívida total do Estado.

Observa-se na Tabela 5 que os investimentos do Estado correspondiam em média a 5 vezes o montante dispendido para atendimento ao serviço da dívida. Mostrando uma situação de conforto em relação ao montante da dívida. A receita corrente líquida, o serviço da dívida e os investimentos aumentaram consideravelmente no período. O serviço da dívida que no começo do período representava apenas 4,97% da Receita Corrente Líquida passou a representar 20,17% da Receita Corrente Líquida no ano de 1980.

Tabela 5. Razão entre a Receita Corrente Líquida, Serviço da Dívida e Investimentos - década de 1970

Ano	Dados nominais			
	Receita Corrente Líquida – RCL	Serviço da Dívida	% Serv. Da Dívida/RCL	Investimentos
1970	1.169.893.385,21	58.181.997,36	4,97	322.620.444,00
1971	1.469.953.526,80	85.697.167,17	5,83	310.560.008,00
1972	1.864.009.339,60	98.859.399,90	5,30	566.285.956,00
1973	2.592.452.299,23	112.862.375,54	4,35	808.683.072,00
1974	3.378.285.450,57	240.860.744,76	7,13	1.148.741.882,00

1975	4.778.744.565,69	645.841.756,02	13,51	1.623.245.028,00
1976	6.431.335.139,97	943.866.200,38	14,68	1.927.075.529,82
1977	9.962.306.328,00	1.840.773.933,27	18,48	2.362.927.209,59
1978	14.677.731.682,55	2.274.662.909,27	15,50	3.617.761.241,32
1979	23.064.245.427,09	4.823.082.336,40	20,91	6.008.225.864,49
1980	49.894.966.909,09	10.064.910.498,52	20,17	11.235.911.583,10

Fonte: BALANÇO GERAL DO ESTADO – de 1970 a 1980. Elaboração Própria.

Nota: Valores em Cruzeiro (Cr\$), a partir de maio de 1970.

De 1890 a 1920, é possível apontar que as ações do Estado não resultaram em desequilíbrio fiscal. No entanto, a partir de 1930, através de recursos externos, o RS financiou investimentos em infraestrutura, incentivado pelas políticas federais. Na década de 1960, o ente já apresentava permanente desequilíbrio, e foi nessa década que o Estado entrou no mercado de títulos e que ocorreu a reforma tributária de 1966, que afetou negativamente as receitas tributárias do Estado do RS, dada a concentração tributária na esfera federal. Sem alternativas, na década de 1960, o Estado do RS recorreu ao endividamento, via operações de crédito e emissão de títulos públicos para financiar seus gastos correntes e de capital (infraestrutura). Na década de 1970, então, o Estado, pela ótica da receita, sofreu impacto da reforma tributária de 1966, com a queda da arrecadação do ICM e pela ótica de despesa, com a exigência de implementação de investimentos “incentivados” pela União. Foi nesse período que o mercado de títulos passou a ser a principal fonte de financiamento do Estado, cujas consequências são observadas nas décadas de 1980 até hoje.

## 1.2 – A dívida pública do Estado do RS: décadas de 1980 e 1990

A década de 1980 ficou conhecida como a “década perdida” devido ao baixo crescimento econômico e altas taxas de inflação com impactos também negativos nas finanças estaduais.

No início da década de 1980 ainda havia margem para o endividamento, para finalizar o II PND, com os últimos investimentos pesados. Em 1981 houve empréstimo para as obras do Polo Petroquímico, dos Distritos Industriais, entre outras. Os anos de 1981 e 1982 podem ser considerados os anos de inflexão, iniciando um período de aumento acelerado da dívida pública do Estado (Santos e Calazans, 1999).

Em 1982, segundo Santos e Calazans (1999), em vista das eleições estaduais<sup>7</sup> que estavam próximas e também pela perda de sua credibilidade devido à crise econômica que se passava e o baixo crescimento econômico, a União afrouxou os controles de endividamento

<sup>7</sup> Uma das características da transição entre a ruptura institucional ocorrida em 1964 no Brasil e a democracia foi as eleições diretas para governador nos estados subnacionais em 1982. O RS elegeu Jair Soares, da ARENA.

dos estados. Os Estados aproveitaram e aumentaram os seus endividamentos com as instituições federais e aumentaram assim o volume de títulos da dívida pública.

A partir de 1982, houve grandes mudanças na política federal que atingiu a economia do Estado, por interferência do Fundo Monetário Internacional (FMI). Os Estados que possuíam elevadas dívidas, como é o caso do RS, ficaram numa situação de total dependência da política cambial e de juros imposta pela União. Antes da década de 1980, as correções monetárias eram pré-fixadas, mantendo-se abaixo da inflação efetiva, resultando num custo razoável de captação e de pagamento dos encargos da dívida. A partir de 1982, houve elevação das taxas de juros e as correções monetárias e cambial passaram a ser pós-fixadas. Assim foram colocados títulos federais no mercado como forma de reduzir a liquidez, o que levou a inviabilização da utilização do crédito público como meio de financiar o desenvolvimento. Essas políticas levaram a uma restrição aos investimentos públicos, em razão do alto custo que passou a representar o carregamento da dívida em relação à despesa total do Estado (Garselaz, 2000). Como destacam Santos e Calazans (1999, p. 29):

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

Segundo Santos e Calazans (1999), em 1983 e 1984, houve queda na receita fiscal devido a recessão nacional e a partir de 1984 aumentou consideravelmente a dívida do Estado devido ao aumento de seus encargos da dívida. Adicionalmente, em 1983 e 1984 ocorreu aumento da dívida externa devido à maxidesvalorização cambial.

No ano de 1986, a edição do Plano Cruzado, que entre outras medidas congelou as taxas de câmbio, possibilitou uma razoável recuperação das finanças estaduais. Outro ponto favorável foi o aumento na arrecadação de tributos, proporcionada pela reativação da economia devido ao congelamento dos preços e da queda da inflação ocorrida no início do Plano Cruzado (março de 1986). Essa situação favorável se esgotou em 1987, devido à instabilidade econômica gerada pelo fracasso do Plano Cruzado, que gerou novos aumentos na taxa de juros, juntamente com uma redução na atividade econômica e a queda na

arrecadação de tributos<sup>8</sup>. Essa combinação de fatores resultou em um aumento do déficit e maiores dificuldades para administrar a dívida estadual (Garselaz, 2000).

Conforme Garselaz (2000), a partir de 1985, o administrador público deixou de ser o condutor do processo, passando a ser conduzido por ele, ficando dependente cada vez mais das decisões da União, que dependia cada vez mais das decisões do FMI. Daí em diante, a questão não era mais buscar recursos para investimentos e sim buscar recursos para pagar os débitos que iriam vencer, iniciando assim uma rotina de rolagens que tem sido permanente ao longo dos anos.

Em 1987, com base na Lei nº 7.641 e na Resolução nº 87 do Senado Federal, o Governo Federal estruturou o Programa de Apoio Financeiro aos Estados e Municípios, o qual objetivava recuperar as finanças desses entes (Santos e Calazans, 1999).

De acordo com Santos e Calazans (1999), em 1987 o Programa de Apoio Financeiro resultou numa redução do déficit operacional, mas o serviço da dívida manteve-se elevado, no valor de Cz\$ 27.984.855.561,91, exigindo a contratação de um montante significativo de operações de crédito. Em 1987 houve redução da despesa total, conforme podemos verificar na Tabela 6, e em 1988 houve aumento da receita corrente líquida do Estado, como podemos observar na Tabela 7.

A reforma tributária instituída pela Constituição Federal de 1988 impactou de forma positiva nas finanças dos Estados subnacionais e obviamente também do RS. Pela primeira vez, em muitos anos, o Estado do RS teve superávit operacional<sup>9</sup>.

Tais fatores possibilitaram melhora nas finanças do Estado. Todavia segundo Garselaz (2000) ocorreu uma reversão, com o aumento das despesas operacionais e redução das receitas financeiras e tributárias, devido à queda na inflação e redução da atividade econômica, decorrentes das medidas implementadas pelo Plano Collor (1990).

Em 1988, o controle da rolagem das dívidas estaduais ficou mais rigorosa pela União (Resolução n.º 1.464 do Banco Central), não permitindo a expansão muito acentuada de empréstimos do Banco Central e também não permitindo a colocação de títulos públicos estaduais para a rolagem dos compromissos vencidos ou a vencer (Santos e Calazans, 1999).

Segundo Santos e Calazans (1999), em 1990 eclodiu a crise da dívida mobiliária dos estados, devido à política monetária rígida executada pelo Banco Central, que levou a deterioração das condições de financiamento dos títulos da dívida pública estadual. Ainda em

---

<sup>8</sup> Tanto que em 12 de junho de 1987 foi implementado o Plano Bresser cujo objetivo central era o combate à inflação.

<sup>9</sup> Superávit Operacional é a diferença positiva entre receita e despesa incluindo o pagamento de juros.

1990, o Banco do Brasil deixou de rolar os títulos dos estados e por isso a rolagem começou a ser feita pelos bancos estaduais que tinham que utilizar seus recursos próprios ou captá-los no mercado financeiro. Essa medida levou à perda de credibilidade dos títulos dos estados, elevando-se, em decorrência, às taxas de juros.

Na Tabela 6 mostram-se os dados da dívida total da Administração Direta do Estado do RS na década de 1980. Observa-se que enquanto a dívida oriunda de títulos públicos cresce 83,84% no período analisado, a dívida contratual (interna) cresce 159,58% no mesmo período. A razão deste comportamento pode estar na política de afrouxamento dos controles de endividamento dos Estados no começo da década analisada. A dívida total teve um pico em 1987, quando teve uma contratação de um montante elevado de operações de crédito, depois ela diminuiu no final do período. O aumento da dívida total na década de 1980 é devido principalmente à elevação das taxas de juros.

Tabela 6. Composição da dívida da administração direta do Estado do RS - década de 1980 – dados reais

Anos	R\$ mil					Dívida Flutuante	Dívida Total
	Dívida Fundada			Total	Total		
	Interna		Externa				
Títulos	Contratos	Total	Contratos				
1981	6.280.941	2.379.897	8.660.838	1.133.650	9.794.488	422.781	10.217.269
1982	8.299.428	3.715.769	12.015.197	1.134.168	13.149.364	1.422.641	14.572.006
1983	6.619.536	4.031.661	10.651.197	1.359.944	12.011.141	1.476.474	13.487.616
1984	7.058.541	3.883.398	10.941.939	2.941.995	13.883.934	1.135.286	15.019.220
1985	6.924.712	5.403.969	12.328.572	2.926.764	15.255.336	1.801.124	17.056.460
1986	7.424.712	7.765.975	15.190.687	2.196.482	17.387.169	2.844.506	20.231.675
1987	10.167.849	8.597.615	18.765.464	1.652.606	20.418.070	689.048	21.107.119
1988	8.232.138	7.963.717	16.195.854	2.499.539	18.695.393	29.673	18.725.066
1989	13.730.920	5.170.686	18.901.606	2.056.833	20.958.439	0	20.958.439
1990	11.546.952	6.177.680	17.724.632	2.280.578	20.005.210	253.552	20.258.762

Fonte: Rio Grande do Sul, Secretaria da Fazenda – Relatório Anual da Dívida Pública Estadual 2016.

Notas: 1) Os dados desta tabela não contemplam a Administração Indireta, e a coluna da Dívida Flutuante se refere apenas aos Débitos de Tesouraria relacionados aos empréstimos por antecipação de receitas (ARO), não incluindo as categorias do Passivo Financeiro como Restos a Pagar, Serviço da Dívida a Pagar, Depósitos e Diversos.

2) Valores convertidos para Real e deflacionados pelo IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas – Preços de dezembro de 2015.

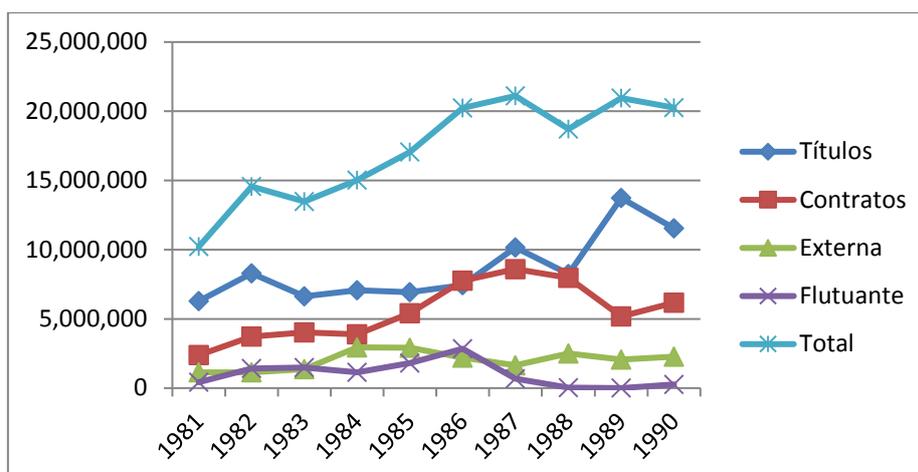
3) Saldos posicionados em 31 de dezembro.

4) Não inclui pagamento de precatórios.

A dívida em títulos na década de 1980 então consolidou-se como principal instrumento de financiamento de déficit público. No ano de 1990 a dívida em títulos representava 57% da dívida total do Estado do RS, então, a dívida em títulos era responsável por mais da metade da dívida total do Estado.

No Gráfico 2 demonstra-se que a dívida de títulos de 1981 a 1990 se sobressai em relação às demais, representando em torno de 60% do total da dívida.

Gráfico 2. Evolução da dívida do Estado do RS - década de 1980



Fonte: Tabela 6. Elaboração própria, 2016.

Na Tabela 7, observa-se que o serviço da dívida a partir do ano de 1982 aumenta devido ao aumento da taxa de juros, o que o torna um fator relevante para as finanças do Estado. O serviço da dívida tem seu pico no ano de 1985 quando chega a representar 88,99% da receita corrente líquida.

Tabela 7. Receita Corrente Líquida x Serviço da Dívida x Investimentos - década de 80

Ano	Receita Corrente Líquida – RCL	Serviço da Dívida	Dados nominais	
			% Serv. Da Dívida / RCL	Investimentos
1981	112.584.424.047,60	19.534.868.076,01	17,35	33.849.045.912,00
1982	243.775.764.568,28	60.108.954.000,00	24,66	75.312.706.268,20
1983	550.012.561.168,68	267.245.845.000,00	48,59	133.611.429.152,00
1984	1.700.729.126.568,28	671.851.273.000,00	39,50	388.355.384.029,00
1985	6.582.363.876.018,00	5.857.460.835.310,00	88,99	1.148.765.804.671,00
1986	19.428.241.890,43	7.307.999.848,25	37,62	2.736.015.780,11
1987	55.792.713.438,01	27.984.855.561,91	50,16	10.402.144.046,50
1988	455.825.107.332,51	175.946.441.966,73	38,60	64.893.914.536,78
1989	7.370.859.885,88	931.722.244,60	12,64	1.638.377.696,56
1990	188.302.329.513,11	34.367.353.886,92	18,25	50.092.816.553,80

Fonte: BALANÇO GERAL DO ESTADO – de 1981 a 1990.

Nota: a) valores em Cruzeiro (Cr\$), até 1985;

b) valores em Cruzado (Cz\$), de 1986 a 1988;

c) valores em Cruzado Novo (Ncz\$), de 1989 a 1990.

d) valores em Cruzeiro (Cr\$) em 1990.

Na Tabela 8 aborda-se um tema que se tornou recorrente no Estado que é a rolagem dos títulos públicos (dívida mobiliária). Os dados disponíveis no Balanço Geral do Estado sobre esse assunto começam em 1984, e observa-se que em 5 anos dos 7 analisados a rolagem da dívida foi superior a 50% do valor da emissão dos títulos, ou seja, mais de 50% da dívida mobiliária era convertida de uma dívida vencida em outra que iria vencer no futuro. Em 1985

e 1988 100% da dívida mobiliária foi “rolada” e foi transformada em outra dívida para vencer no futuro com encargos adicionais. A rolagem recorrente da dívida mobiliária, trouxe consequências negativas às finanças públicas.

Tabela 8. Emissão de títulos x Rolagens (1984 – 1990)

Ano	Emissão de Títulos	Rolagem Div. Mobiliária	Dados nominais
			% Rolagem s/ emissão
1984	279.998.254.235,08	96.577.973.424,08	34,49
1985	503.610.854.464,00	503.610.854.464,00	100,00
1986	2.085.053.357,39	1.357.209.064,62	65,09
1987	18.021.386.855,68	5.216.147.805,68	28,94
1988	31.191.920.001,56	31.191.920.001,56	100,00
1989	322.349.797,17	302.473.195,95	93,83
1990	41.635.122.570,10	41.398.335.636,61	99,43

Fonte: BALANÇO GERAL DO ESTADO – de 1981 a 1990.

Nota: a) valores em Cruzeiro (Cr\$), até 1985;

b) valores em Cruzado (Cz\$), de 1986 a 1988;

c) valores em Cruzado Novo (Ncz\$), de 1989 a 1990.

d) valores em Cruzeiro (Cr\$) em 1990.

Em resumo, a década de 1980 impactou as finanças do estado do RS em função de vários fatores. Primeiramente, no início da década ocorreu o afrouxamento dos controles de endividamento dos estados pela União e ao mesmo tempo houve um aumento das taxas de juros, impactando negativamente nas finanças do Estado, conforme demonstrado na Tabela 6.

Além disso, as altas taxas de inflação, registradas em especial até a adoção do Plano Cruzado (fevereiro de 1986) e também após o não êxito do Plano Bresser (junho de 1987), contribuíram, por um lado, para equilibrar as contas, na medida em que houve arrocho salarial, enquanto a receita tributária crescia, em termos nominais. No entanto, por outro lado, estas mesmas altas taxas inflacionárias impactaram negativamente no montante da dívida total por indexarem a dívida mobiliária.

Assim observa-se que a “década perdida” foi determinante para a dívida do Estado do RS uma vez que as altas taxas inflacionárias da década de 1980, foram utilizadas para remunerar a dívida mobiliária paga pelo estado aos detentores de título públicos, através de operações do *over night*.

A dívida em títulos consolidou-se mais uma vez como principal instrumento de financiamento do déficit público e na segunda metade da década de 1980 a prática de rolagem da dívida mobiliária e o serviço da dívida foram determinantes nas finanças do Estado.

A década de 1990 inicia com o Plano Collor (março de 1990), cujo objetivo era o combate à hiperinflação. O Plano Collor fracassa assim como o Cruzado. Em 1992 também

houve o “impeachment” do Presidente Collor, agravando a situação política do país. E é neste cenário que o Estado segue na tentativa de ajuste fiscal.

Conforme Garselaz (2000), no primeiro ano da década de 1990, o governo federal por meio da Lei Federal nº 8. 388/1991 propõe, devido à grande dificuldade financeira dos entes subnacionais, entre várias medidas, a troca de títulos estaduais por títulos federais, a serem resgatados em 20 anos, mediante parcelas semestrais.

No ano de 1992 e parte do ano de 1993, com o retorno da inflação, o governo estadual volta a favorecer-se das receitas financeiras<sup>10</sup> e da defasagem inflacionária, devido ao lapso de tempo entre a entrada das receitas tributárias e pagamento das despesas. Assim, o Estado conseguia amenizar os efeitos das altas taxas de juros que incidiam sobre o saldo e o serviço da dívida pública (Garselaz, 2000).

Esse ganho devido à inflação é chamado de “efeito-Bacha”, que seriam os ganhos decorridos da redução do valor real dos pagamentos (Esaf, 2005).

Em 1994 é lançado o Plano Real com o objetivo de redução da inflação, e com isso é criada uma nova moeda, a URV – Unidade Real de Valor. O Plano não congelou preços, mas, indexou os preços vigentes, com o intuito de evitar a inflação inercial. O Plano teve sucesso no alcance do seu objetivo, ou seja, a inflação caiu e houve estabilização de preços. Com isso, o estado perdeu a sua fonte de receitas inflacionárias. Como consequência, o Estado atrasou o pagamento de seus compromissos, devido as suas dificuldades financeiras (Garselaz, 2000).

A Resolução nº 2.081/1994 do Banco Central, estabelecia que, a partir de 1994:

- a) Os entes subnacionais poderiam trocar os títulos estaduais por Letras do Banco Central;
- b) O Senado Federal passou a autorizar a rolagem integral dos títulos vencidos dos Estados.

A consequência imediata, segundo Garselaz (2000) foi um alívio para o tesouro estadual, mas levou também a um crescimento considerável da dívida estadual, pois, além disso, as taxas de juros internas praticadas pela União, que visavam diminuir a demanda e com isso diminuir a inflação, incidiam sobre os saldos da dívida, fator que contribuiu também para com o aumento considerável da dívida estadual no período de 1994-1998.

O Relatório Anual da SEFAZ (2010, p. 5) expôs:

Como é sabido, em 1994 foi implantado no país o plano de estabilização monetária conhecido por Plano Real. O período que sucedeu à implantação deste plano apresentou um esforço muito grande das medidas de políticas macroeconômica na

---

<sup>10</sup> Receitas vindas do rendimento da sua própria dívida.

estabilização dos preços na economia. A despeito do sucesso na estabilização dos índices de inflação, esta política conduzida pelo governo federal teve como característica os altos níveis de taxas de juros, que produziu um impacto marcante sobre as dívidas públicas federal e estaduais. O elevado crescimento da dívida do Estado no período pós-Plano Real se deve em muito às altas taxas de juros aplicadas sobre a dívida mobiliária, emitida pelo Estado e em poder do mercado, e por sua recorrente rolagem neste mercado.

De acordo com Garselaz (2000), no ano de 1995, uma crise nos preços dos produtos primários, devido a um longo período de estiagem, levou a sérios problemas para o setor agrícola, setor fundamental para a economia do Estado. O Estado então com dificuldades de efetuar o pagamento de suas despesas vai em busca de recursos imediatos, via Operações de Antecipação de Receita Orçamentária – ARO's.

O Governo do estado do RS (Governo Brito- 1995-1998) estava alinhado com a política da União (Governo FHC- 1995-2002) de diminuição do poder público na atividade econômica, assim em 1996, adotou o Programa de Reforma do Estado, o qual visava quatro aspectos:

- i) a diminuição do gasto com pessoal;
- ii) a privatização de empresas públicas;
- iii) equacionar a dívida mobiliária e,
- iv) o saneamento do sistema financeiro do Estado.

Para implementar o referido Programa de Reforma do Estado, o governo adotou as seguintes medidas:

- i) Programa de Demissão Voluntária, com o intuito de reduzir o gasto com pessoal;
- ii) Venda das ações de propriedade do Estado na CRT e de parte da CEEE;
- iii) Renegociação da dívida mobiliária com a União;
- iv) Extinção da Caixa Econômica Estadual; e
- v) Saneamento do BANRISUL (Garselaz, 2000).

Conforme ressaltou ESAF (2005, p. 10) “segundo uma onda nacional e internacional à época, o governo do Estado do RS, adotou as privatizações como meio de gerar recursos extras para enfrentar o déficit orçamentário”. Em valores correntes da época totalizaram R\$ 4,514 bilhões que, deduzidos das despesas de privatização, restou um líquido de R\$ 3,581 bilhões (ESAF, 2005, p.11).

Na Tabela 9 e nas Tabelas 4 e 6 observa-se que desde meados da década de 1970 até o ano de 1997 predominou a dívida mobiliária, que representou em média 49,41% na dívida total do Estado do RS.

Na Tabela 9 observa-se os dados da dívida da Administração Direta nos anos de 1991 a 1998. Os contratos da dívida interna em 1991 representavam 24,86% da dívida total, já no ano de 1998 os contratos da dívida interna representavam 96,71% da dívida total do Estado do RS. O que explica esse aumento é o contrato da renegociação da dívida mobiliária no ano de 1998. A dívida flutuante aumentou nos anos de 1995 e 1996 devido aos problemas que o Estado teve em honrar seus pagamentos por causa da forte estiagem que o Estado passou, fazendo com que o ente buscasse recursos imediatos via Operações de Antecipação de Receita Orçamentária – ARO's.

*Tabela 9. Composição da dívida da Administração Direta – Estado do RS - 1991 a 1998 – dados reais*

Anos	R\$ mil					Dívida Flutuante	Dívida Total
	Dívida Fundada			Externa	Total		
	Interna		Total				
Títulos	Contratos	Total		Contratos			
1991	12.284.259	4.925.987	17.210.245	2.607.903	19.818.148	0	19.818.148
1992	16.487.082	4.769.772	21.256.854	2.548.981	23.805.835	4.304	23.810.139
1993	18.021.991	3.887.723	21.909.713	2.328.402	24.238.115	9.369	24.247.484
1994	9.069.735	4.549.254	23.618.989	1.391.207	25.010.197	-	25.010.197
1995	25.447.133	8.377.381	33.824.514	827.808	34.652.323	833.230	35.485.553
1996	29.639.698	9.838.021	39.477.719	717.688	40.195.407	495.440	40.417.059
1997	34.324.510	11.029.311	45.353.821	1.063.239	46.417.059	-	46.417.059
1998	137.869	53.769.510	53.907.379	1.689.124	55.596.503	-	55.596.503

Fonte: Rio Grande do Sul, Secretaria da Fazenda – Relatório Anual da Dívida Pública Estadual 2016.

Notas: 1) Os dados desta tabela não contemplam a Administração Indireta, e a coluna da Dívida Flutuante se refere apenas aos Débitos de Tesouraria relacionados aos empréstimos por antecipação de receitas (ARO), não incluindo as categorias do Passivo Financeiro como Restos a Pagar, Serviço da Dívida a Pagar, Depósitos e Diversos.

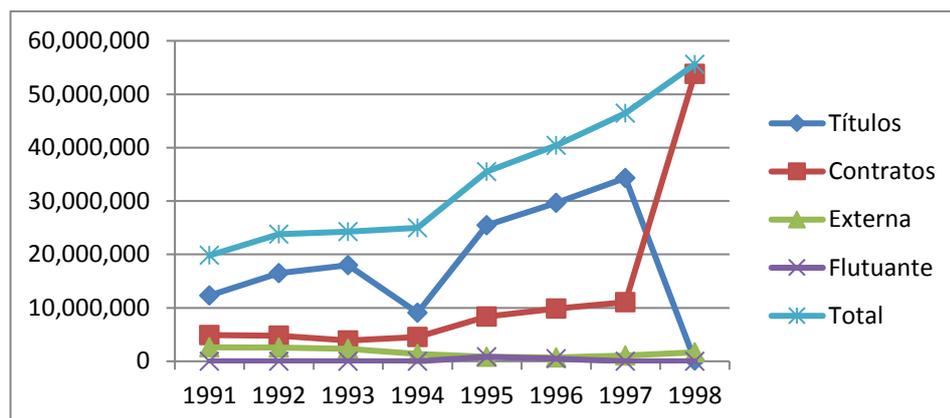
2) Valores convertidos para Real e deflacionados pelo IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas – Preços de dezembro de 2015.

3) Saldos posicionados em 31 de dezembro.

4) Não inclui pagamento de precatórios.

No Gráfico 3 observa-se a mudança de cenário do ano de 1997 e 1998. No ano de 1997 a dívida em títulos é a mais representativa, no ano de 1998 a dívida de contratos passa a ser mais representativa. O que explica a mudança de cenário é a renegociação da dívida mobiliária do Estado do RS no ano de 1998 com a União.

*Gráfico 3. Evolução da Dívida do Estado do RS – 1991 a 1998*



Fonte: Tabela 9. Elaboração própria, 2016.

Conforme a Tabela 10, o serviço da dívida chega a representar 38,08% da Receita Corrente Líquida do Estado do RS no ano de 1994, que pode ser explicado pelo aumento das taxas de juros nesse ano devido ao Plano Real, que tinha como objetivo a queda da taxa de inflação.

Tabela 10. Receita Corrente Líquida x Serviço da Dívida x Investimentos – 1991 a 1998

Ano	Receita Corrente Líquida - RCL	Serviço da Dívida	% Serv. Da Dívida / RCL	Dados nominais
				Investimentos
1991	897.958.372.256,60	194.072.732.523,44	21,61	105.631.553.397,24
1992	12.075.070.419.306,70	3.097.275.187.015,00	25,65	1.847.819.250.548,97
1993	262.818.942.890,65	92.686.837.805,32	35,27	29.653.106.719,08
1994	2.261.448.847,62	861.148.847,68	38,08	309.840.608,97
1995	3.723.947.405,96	1.248.837.140,39	33,54	385.408.653,17
1996	4.343.063.180,15	1.256.309.806,89	28,93	456.079.311,79
1997	4.600.905.514,89	1.733.903.077,21	37,69	892.444.093,89
1998	5.289.432.614,02	1.789.787.498,68	33,84	1.346.554.611,69

Fonte: BALANÇO GERAL DO ESTADO – de 1991 a 1998.

Nota: a) valores em Cruzeiro (Cr\$), de 1991 a 1992;

b) valores em Cruzeiro Real (CR\$), em 1993;

c) valores em Real (R\$), de 1994 em diante.

Na Tabela 11 demonstra-se que a rolagem da dívida desde 1991 estava acima de 95%. Como Rigolon e Giambiagi ressaltaram:

Um fator agravante é que, até a renegociação, os estados não estavam honrando os encargos devidos ao Banco Central e aos bancos estaduais pelo carregamento dos títulos estaduais, o que resultou na capitalização integral dos encargos e no crescimento acelerado do estoque da dívida mobiliária (RIGOLON; GIAMBIAGI, 1999, p. 8).

Tabela 11. Razão entre Emissão de títulos da dívida do Estado do RS e Rolagens (1991 – 1998)

Ano	Emissão de Títulos	Rolagem Div. Mobiliária	Dados nominais
			% Rolagem S/ Emissão

1991	119.340.037.034,78	118.104.543.314,01	98,96
1992	1.782.489.883.003,00	1.782.489.883.003,00	100,00
1993	50.516.146.268,29	50.515.432.728,01	100,00
1994	655.721.863,94	641.131.356,74	97,77
1995	921.064.142,18	912.122.055,00	99,03
1996	871.888.778,00	871.888.778,00	100,00
1997	1.322.105.911,52	1.322.105.911,52	100,00
1998	1.226.246.858,00	1.226.246.858,00	100,00

Fonte: BALANÇO GERAL DO ESTADO – de 1991 a 1998.

Nota: a) valores em Cruzeiro (Cr\$), de 1991 a 1992;

b) valores em Cruzeiro Real (CR\$), em 1993;

c) valores em Real (R\$), de 1994 em diante.

Logo, os anos de 1990 começam com as tentativas do governo federal de cessar com a inflação, que só teria sucesso no ano de 1994 com o Plano Real. No começo da década o governo estadual tinha ganhos com a inflação e com isso se amenizava os efeitos das altas taxas de juros sobre a dívida pública. Depois do Plano Real, que resultou na estabilização dos preços e queda da inflação, o Estado parou de ter ganhos com a inflação e começou a atrasar os pagamentos de seus compromissos. Outro fator importante causado pelo Plano Real é as suas altas taxas de juros que impactaram negativamente sobre as finanças estaduais. Nos anos de 1995 e 1996 começaram as privatizações no Estado com o intuito de conseguir recursos, mas o dinheiro que foi ganho com as privatizações pouco impactou na redução da dívida estadual, pois o governador da época ao invés de pagar a dívida do Estado do RS investiu em estradas. No período de 1991 a 1998 a rolagem da dívida do Estado do RS foi maior de 90% em todos os anos. E é nesse cenário que levou no ano de 1998 a renegociação da dívida mobiliária do Estado com a União, assunto que será aprofundado no próximo capítulo.

## 2. A RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA DO ESTADO DO RS COM A UNIÃO EM 1998: RESULTADOS E CONDICIONALIDADES

Neste Capítulo objetiva-se apresentar os componentes da renegociação da dívida do Estado do RS com a União realizada no ano de 1998 e o comportamento da dívida após esta renegociação. Na Seção 2.1 apresentam-se as condições da renegociação da dívida dos entes subnacionais com a União e o Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal. Na Seção 2.2 apresenta-se o comportamento da dívida após a renegociação e a necessidade de mudar o indexador IGP-DI.

### 2.1 – O federalismo e a renegociação da dívida entre a união e os entes subnacionais

Conforme se demonstrou no Capítulo 1, o Estado do RS vinha num histórico de crescente dívida pública. Assim, em setembro de 1996, o Estado do RS e o Governo Federal assinaram um protocolo de acordo para o refinanciamento da dívida mobiliária e a dívida do Estado com a Caixa Econômica Federal. Após isso, em 1998, o Estado do RS e a União firmaram o Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas, Contrato nº 014/1998/STN /COAFI, de acordo com a Lei nº 9.496/1997 e a Resolução nº 104/1996 do Senado Federal (Relatório Anual da SEFAZ, 2016).

As condições contratuais estabelecidas nesta renegociação entre a União e o Estado do RS foram:

- a) A União assumiu a totalidade da dívida mobiliária do Estado e os contratos do Estado junto à Caixa Econômica Federal que foi de R\$ 9.427 bilhões;
- b) A União assumiu o valor de R\$ 1,644 bilhão como subsídio, restando ao Estado como parcela refinanciável o valor total de R\$ 7,782 bilhões. Deste valor, R\$ 650 milhões corresponderam a parcela amortizada com bens e direitos<sup>11</sup>, lançada em conta gráfica;
- c) O contrato entrou em vigor em 16 de novembro de 1998, ocasião na qual foram recalculados os valores das dívidas refinanciadas conforme a Tabela 12.

Tabela 12. Dívidas Refinanciadas pela Lei nº 9.496/1997 - dados nominais

	R\$ milhões	
	Posição 15/04/1998	Posição 16/11/1998
1 – TÍTULOS		
Mobiliária	8.761,5	9.824,7
Refinanciamento	7.157,0	7.278,7
Subsídio	1.604,5	2.546,0

<sup>11</sup>A conta gráfica é uma parcela da dívida que foi amortizada com alienação de bens e direitos.

2 – CONTRATOS		
Caixa Econômica Federal	665,8	754,9
Refinanciamento	625,4	650,6
Subsídio	40,4	104,3
3 – CONTA GRÁFICA	650,0	677,4
4 – TOTAL		
Títulos e Contratos	<b>9.427,3</b>	10.579,6
Refinanciamento	7.782,4	7.929,3
Subsídio	1.644,9	2.650,3

Fonte: Rio Grande do Sul, Secretaria da Fazenda – Relatório Anual da Dívida Pública Estadual (2015).

- d) Estado do RS deveria pagar o refinanciamento em 360 prestações mensais e consecutivas, calculadas com base na Tabela Price<sup>12</sup> (TP), sendo verificado o limite de dispêndio mensal de 1/12 de 13% da Receita Líquida Real<sup>13</sup> do Estado.

Giambiagi, Blanco e Ardeo (2008, p. 12) explicam que:

Isso significa que a prestação que, efetivamente, é paga pelos estados e municípios ao governo central, pelo fato de este ter absorvido a dívida originalmente captada por aqueles junto ao mercado, corresponde ao mínimo entre o valor que resultaria do cálculo da TP e um teto de 13% da receita: se a TP gera um valor inferior ao citado teto, vale a TP; e, se for superior, vale o teto dos 13%. O objetivo foi evitar que os estados se submetessem a um sacrifício considerado “excessivo”. Assim, o teto dos 13% da receita para o pagamento do serviço da dívida e a capitalização da diferença entre a TP e o teto, em conjunto, fornecem um mecanismo de suavização dos fluxos do serviço da dívida no período de duração dos contratos.

- e) O valor que excederia o limite de dispêndio deve ser acumulado para ser quitado nos meses subsequentes em que o serviço da dívida for inferior ao limite. Eventual saldo devedor residual existente ao final das 360 prestações mensais pode ser refinanciado em até 120 prestações mensais e consecutivas, com incidência dos mesmos encargos financeiros do refinanciamento inicial .
- f) Os encargos financeiros acordados foram:
- (i) atualização monetária pela variação do IGP-DI (Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna) da Fundação Getúlio Vargas;
  - (ii) e juros nominais de 6% ao ano.
- g) Proibição de emissão de novos títulos públicos, por parte dos Estados subnacionais;

<sup>12</sup>Tabela Price consiste no método de calcular prestações fixas, sendo que o saldo devedor é amortizado aos poucos, até a quitação do débito.

<sup>13</sup>O conceito de Receita Líquida Real encontra-se na Lei nº 9.496/1997 em seu Artigo 2º, Parágrafo Único, assim transcrito: RLR é a receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e, no caso dos Estados, as transferências aos Municípios, por participações constitucionais e legais.

- h) O Estado só poderia contrair novas dívidas com organismos internacionais, se cumprisse as condições estabelecidas para a dívida financeira no Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF) e,
- i) As instituições financeiras do Estado do RS não poderão administrar os títulos estaduais e municipais.

Segundo o Relatório Anual da SEFAZ (2016), a Lei nº 9.496/1997 determinou que a assunção<sup>14</sup> e o refinanciamento, da dívida mobiliária e outras obrigações dos entes subnacionais e da União, dependeriam do estabelecimento do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF), que iria estabelecer metas e compromissos dos Estados, estabelecidos de comum acordo, sobre:

- (i) dívida financeira em relação a Receita Líquida Real – RLR;
- (ii) resultado primário;
- (iii) despesas com funcionalismo público;
- (iv) arrecadação de receitas próprias;
- (v) reforma do Estado
- (vi) e despesas de investimento.

O contrato nº 014/98/STN/COAFI estabeleceu na 16ª Cláusula que o Estado se obriga em honrar com as metas e compromissos estabelecidos no PAF, acordado com a União.

De acordo com Calazans (1999), o objetivo do PAF era alcançar no médio e longo prazo o equilíbrio fiscal e financeiro estadual.

-Monitoramento:

As metas do PAF seriam monitoradas pelo Ministério da Fazenda, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional, trimestralmente, com base nas informações que o Estado fornece.

-Penalidades:

O descumprimento estadual de qualquer obrigação estabelecida no Contrato, incluindo atraso de pagamento e não cumprimento das metas e compromissos do PAF implica nas seguintes penalidades:

---

<sup>14</sup> Assunção de dívida, segundo o Código Civil, art. 299, é facultado a terceiro assumir a obrigação do devedor, com o consentimento expresso do credor, ficando exonerado o devedor primitivo, salvo se aquele, ao tempo da assunção, era insolvente e o credor o ignorava.

- (i) a substituição dos encargos financeiros do empréstimo por encargos equivalentes à taxa Selic, acrescida de juros moratórios de 1% ao ano,
- (ii) o aumento do percentual da RLR tomado como base para apuração do limite de dispêndio mensal – aumento em 0,25% da RLR por meta não cumprida (Relatório Anual da SEFAZ, 2016).

Segundo Calazans (1999, p. 82):

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

Conforme Relatório Anual da SEFAZ (2016), também no ano de 1998, o Estado aderiu ao Programa de Incentivo à Redução da Presença do Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária (PROES), com base na Medida Provisória Nº 2.192-70, com a finalidade de financiar o saneamento do Banrisul e transformar a Caixa Econômica Estadual em agência de fomento.

O PROES previa a privatização do Banrisul em 18 meses, o que não ocorreu. O serviço oriundo desse financiamento, que segundo Garselaz (2000) era de R\$ 562.500.000,00, passou a ser computado nos mesmos termos das obrigações relativas ao refinanciamento da dívida ao amparo da Lei nº 9.496/1997, para fins de aplicação do limite máximo de comprometimento da Receita Líquida Real (RLR).

As dívidas da Lei nº 9.496/1997 e do PROES, no valor de R\$ 9.566.256.666,00 no ano de 1998 (Tabela 16), passaram a compor o rol de dívidas chamado intralimite, que é limitado ao percentual de 13% da RLR, o valor que exceda este percentual é levado à conta designada de resíduo.

No ano de 2000, a parte específica da dívida do PROES, no valor de R\$ 891.922.791,00 (Tabela 16), que se destinou ao saneamento financeiro do BANRISUL, passou a ser considerada como dívida extralimite, como previsto em cláusula contratual, devido ao Estado ter optado pela manutenção dessa instituição como estatal (Relatório Anual da SEFAZ; 2016).

Segundo Garselaz (2000), após 1998 pela primeira vez depois de muitos anos haveria pagamento efetivo da dívida e pela primeira vez não haveria rolagem de títulos públicos. Se

por um lado não tinha mais rolagens a realizar, com seus custos e riscos, por outro havia um encargo mensal grandioso a ser atendido.

Os objetivos do acordo basicamente eram pôr fim aos déficits primários e encerrar o processo de endividamento dos Estados.

Conforme Lopreato (2008), os instrumentos adotados pela União estabeleceram, pela primeira vez, normas de acompanhamento das metas fiscais e das condições de sua implementação.

## 2.2 - O comportamento da dívida gaúcha após a renegociação de 1998

Nesta seção o foco é analisar os resultados da renegociação de 1998 sobre o comportamento da dívida do Estado do RS.

Em relação à cláusula contratual que definiu o IGP-DI como indexador observou-se que o resultado foi o crescimento da dívida e da conta dos resíduos após a renegociação de 1998. Enquanto, no período de 1998 a 2015, o IGP-DI cresceu 153,1%, o IPCA (índice oficial de inflação do país) cresceu 118,41%, conforme demonstrado na Tabela 13.

*Tabela 13. Variação anual e acumulado dos indexadores IGP-DI e IPCA - dados nominais*

Variação Anual - %	IGP-DI	IPCA
1998	1,71	1,66
1999	19,99	8,94
2000	9,8	5,98
2001	10,4	7,67
2002	26,41	12,53
2003	7,66	9,3
2004	12,13	7,6
2005	1,23	5,69
2006	3,8	3,14
2007	7,9	4,46
2008	9,11	5,9
2009	-1,44	4,31
2010	11,31	5,91
2011	5,01	6,5
2012	8,11	5,84
2013	5,53	5,91
2014	3,77	6,4
2015	10,67	10,67
Acumulado	153,1	118,41

Fonte: IBRE – Instituto Brasileiro de Economia, 2016.

O IGP-DI, como reflete diretamente as mudanças da taxa de câmbio e dos preços no mercado externo, ampliou o risco de alterações de cenário mundial influenciar no comportamento da dívida e as condições do processo de ajuste fiscal. Como por exemplo a

instabilidade do ano de 2002, quando o IGP-DI cresceu invariavelmente acima do IPCA, provocou forte impacto no estoque e no custo financeiro da dívida.

Assim a escolha alternativa de utilizar o indexador IPCA teria reduzido o ritmo de crescimento do estoque e a dinâmica da dívida se aproximaria do movimento interno da economia.

Em 1998 os índices IGP-DI e IPCA variaram igualmente. A maior discrepância de variação entre os dois índices ocorreu nos anos subsequentes. O que resulta no não cumprimento dos objetivos do Acordo. Devido a esse motivo, o Contrato só seria cumprido se fosse modificado o indexador e concedido um desconto correspondente ao excesso ano a ano, devido à maior variação do IGP-DI (Santos; 2007).

Uma alternativa para corrigir esse desequilíbrio onde o IGP-DI cresceu acima do IPCA é fazer a mudança do indexador. A mudança do indexador tornar-se-ia favorável se fosse possível retroagir os efeitos da indexação do contrato desde 1998.

Segundo Lopreato (2008), a renegociação da dívida pública obrigou os Estados a cumprirem duras regras de ajuste fiscal e a se desfazerem de empresas e bancos estaduais.

Com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF-LC nº 101/2000), completou-se a mudança do aparato institucional e definiram-se os parâmetros de comportamento orçamentário, definindo limites legais para os valores da dívida consolidada, das operações de crédito e das despesas de pessoal. Além disso, regras de conduta foram criadas, fazendo com que as unidades tenham que respeitar os limites de gastos e de endividamento (Lopreato, 2008).

Em função do crescimento da dívida do Estado do RS, decorrente em especial, das condições contratuais de 1998, em 2008, o Estado realizou operação de crédito de US\$ 1,1 bilhão no Banco Mundial. O objetivo desta operação era trocar dívidas com juros mais altos por uma nova dívida com juros mais baixos. Os recursos foram usados exclusivamente para o pagamento à União das dívidas extralimites.

As condições da operação com o Banco Mundial foram taxas de juros pós-fixada, correspondente à variação da Libor de 1 mês; pagamento em 30 anos, sem prazo de carência (Relatório Anual da SEFAZ; 2010).

Como o contrato com taxas pós-fixadas foi um dos grandes problemas da crise da dívida do estado na década de 1980, o contrato com o Banco Mundial contribuiria para um “ganho” em valor presente, estimado em mais de 600 milhões, devido a taxas de juros nominais mais baixas. No entanto, deixa a preocupação com o futuro, pois, o câmbio e as taxas de juros não estão no controle do Estado (Relatório Anual da SEFAZ; 2010).

Segundo o Relatório Anual da SEFAZ (2010), a operação feita com o Banco Mundial em 2008, atuou no sentido de suavizar o peso da dívida extralimite no serviço da dívida estadual. No entanto, esta operação tem riscos, devido ao longo prazo para pagamento de 30 anos e das variações da economia.

Outra medida adotada pelo estado do RS para fazer frente à crise da dívida foi a venda, em 2007, de ações do Banrisul no valor R\$ 2 bilhões. Parte desse valor (R\$ 1,2 bilhões) foi para o Banrisul e a outra parte (R\$ 800 milhões) ingressou nos cofres do Estado. Se não fosse a venda das ações do Banrisul e a operação com o Banco Mundial, o déficit orçamentário seria maior (Relatório Anual da SEFAZ, 2010).

Pode-se observar na Tabela 14, que a dívida interna fica praticamente estável no período de 1999 a 2015. A dívida externa cresceu 207,40% no ano de 2008 comparativamente a 2007, devido a contratação de operação de crédito com o Banco Mundial, com taxas de juros menores, com o intuito de pagar a dívida extralimite com a União. A dívida interna total no ano de 2008, ano da operação de crédito com o Banco Mundial, teve uma queda de 0,78%. A dívida total de 1999 a 2015 aumentou 15,35%, logo, a dívida total aumenta mostrando que apesar de todo o esforço fiscal, o pagamento da dívida não foi o suficiente para sua diminuição.

Tabela 14. Composição da dívida da Administração Direta – Estado do RS - 1999 a 2015 – dados reais

Anos	Dívida Fundada					R\$ mil	
	Interna			Externa	Total	Dívida Flutuante	Dívida Total
	Títulos	Contratos	Total	Contratos			
1999	144.360	51.263.288	51.407.648	2.168.224	53.575.872	--	53.575.872
2000	154.402	52.065.430	52.219.832	2.323.800	54.543.632	--	54.543.632
2001	151.137	53.678.854	53.829.990	2.684.616	56.514.606	--	56.514.606
2002	119.560	51.970.926	52.090.486	3.360.750	55.451.237	--	55.451.237
2003	177.198	52.467.795	52.644.993	2.755.631	55.400.624	--	55.400.624
2004	183.684	51.345.294	51.528.979	2.428.772	53.957.750	--	53.957.750
2005	216.029	53.441.921	53.657.950	2.068.317	55.726.266	--	55.726.266
2006	239.554	54.553.414	54.792.967	1.678.421	56.471.388	--	56.471.388
2007	248.416	54.191.407	54.439.823	1.150.362	55.590.185	--	55.590.185
2008	--	54.017.278	54.017.278	3.536.229	57.553.507	--	57.553.507
2009	--	54.062.711	54.062.711	2.543.404	56.606.115	--	56.606.115
2010	--	52.770.784	52.770.784	3.140.924	55.911.708	--	55.911.708
2011	--	53.379.780	53.379.780	3.261.384	56.641.164	--	56.641.164
2012	--	53.674.639	53.674.639	3.521.044	57.195.682	--	57.195.682
2013	--	53.890.466	53.890.466	4.068.784	57.959.250	--	57.959.250
2014	--	54.611.393	54.611.393	6.047.314	60.658.707	--	60.658.707
2015	--	53.756.284	53.756.284	8.043.441	61.799.724	--	61.799.724

Fonte: Rio Grande do Sul, Secretaria da Fazenda – Relatório Anual da Dívida Pública Estadual (2016).

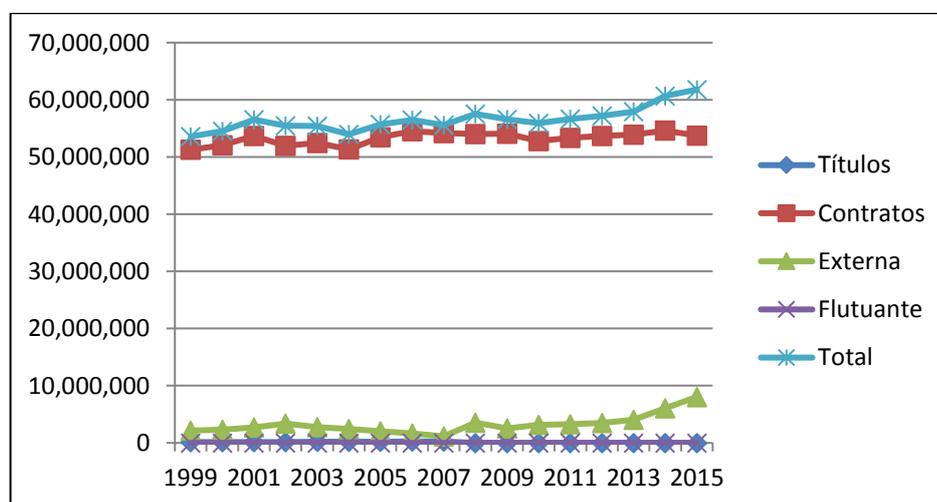
Notas: 1) Os dados desta tabela não contemplam a Administração Indireta, e a coluna da Dívida Flutuante se refere apenas aos Débitos de Tesouraria relacionados aos empréstimos por antecipação de receitas (ARO), não incluindo as categorias do Passivo Financeiro como Restos a Pagar, Serviço da Dívida a Pagar, Depósitos e Diversos.

- 2) Valores convertidos para Real e deflacionados pelo IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas – Preços de dezembro de 2015.
- 3) Saldos posicionados em 31 de dezembro.
- 4) Não inclui pagamento de precatórios.

Segundo Calazans (2006), a maior parte do aumento do endividamento do Estado deve-se à evolução da dívida do RS com a União. E esse aumento tem duas causas relevantes. Primeiro, o índice IGP-DI utilizado para corrigir o estoque da dívida. Como se sabe, esse índice é muito mais influenciado por variações na taxa de câmbio do que por variações nos índices de preços ao consumidor. Segundo, o limite estabelecido para o serviço da dívida de 13% da RLR no contrato da renegociação de 1998. Qualquer serviço da dívida acima do limite estabelecido é incorporado ao estoque da dívida como resíduo. Nos anos recentes, o serviço da dívida superou o limite, fazendo com que o excesso seja incorporado ao estoque, o que justifica por que o estoque da dívida continue crescendo de forma significativa.

Conforme demonstra-se no Gráfico 4, no período analisado, há uma certa estabilidade na dívida interna (contratos e títulos) e na dívida flutuante. A dívida externa que cresce no final do período, devido à operação de crédito feita com o Banco Mundial.

Gráfico 4. Evolução da Dívida do Estado do RS – 1999 a 2015



Fonte: Tabela 14. Elaboração própria, 2016.

O serviço da dívida intralimite (dívida refinanciada sob a Lei 9.496/1997) tem um limite de 13% da RLR. O serviço da dívida extralimite, ou seja, das dívidas não abrangidas pela Lei 9.494/19997, não está abrangido no limite de 13% da RLR. Embora o pagamento da dívida intralimite esteja limitado a 13% da RLR, o serviço total da dívida do Estado pode ser elevado devido ao valor do serviço da dívida extralimite.

Na Tabela 15, no período de 1998 a 2015, observa-se que serviço total da dívida representou em média 15,8% da RLR, sendo o serviço da dívida extralimite 3,2%, em média, da RLR.

*Tabela 15. Pagamentos da Dívida Pública por Comprometimento da Receita Líquida Real - 1999 a 2015 – dados nominais*

Anos	INTRALIMITE		EXTRALIMITE		TOTAL		R\$ mil % RLR
	Valor	% RLR	Valor	% RLR	Valor	% RLR	
1998	485.510	10,1	61.505	1,3	547.015	11,3	4.828.784
1999	575.258	10,9	175.197	3,3	750.455	14,2	5.298.274
2000	576.770	11,5	264.047	5,3	840.817	16,7	5.031.578
2001	735.658	12,8	232.403	4,0	968.061	16,8	5.766.195
2002	838.566	12,9	349.140	5,4	1.187.706	18,3	6.500.153
2003	993.081	13,1	347.885	4,6	1.340.966	17,7	7.592.145
2004	1.086.415	13,1	370.649	4,5	1.457.064	17,6	8.303.873
2005	1.172.337	13,1	538.733	6,0	1.711.070	19,0	8.985.857
2006	1.335.548	13,1	427.243	4,2	1.762.791	17,2	10.230.131
2007	1.415.297	12,9	412.612	3,8	1.827.910	16,6	10.985.245
2008	1.589.914	13,0	397.756	3,3	1.987.669	16,3	12.191.363
2009	1.786.628	13,0	321.459	2,3	2.108.087	15,4	13.728.122
2010	1.893.113	13,0	254.704	1,8	2.147.817	14,7	14.595.631
2011	2.258.843	13,0	202.985	1,2	2.461.829	14,2	17.355.696
2012	2.378.068	13,0	260.078	1,4	2.638.146	14,4	18.299.886
2013	2.575.426	13,0	276.334	1,4	2.851.760	14,4	19.833.284
2014	2.851.004	13,0	383.098	1,7	3.234.102	14,7	21.934.081
2015	3.107.370	13,0	598.868	2,5	3.706.238	15,5	23.901.361
Média	-	12,6	-	3,2	-	15,8	-

Fonte: Rio Grande do Sul, Secretaria da Fazenda – Relatório Anual da Dívida Pública Estadual (2016).

Notas: Não estão consideradas as amortizações extraordinárias efetuadas em 2008 e 2010 através da operação de crédito com o Banco Mundial, para reestruturação da dívida extralimite. Não está incluído o serviço da dívida da administração indireta.

A Tabela 16 mostra a evolução do estoque consolidado da dívida da Lei nº 9.496/1997 e do PROES, a evolução das participações intralimite e extralimite, além do montante do resíduo e da participação percentual do resíduo sobre o total, no período de 1998 a 2015.

Observa-se que no final de 2015, o valor global das dívidas refinanciadas pela Lei nº 9.496/1997 e PROES atingiram o montante de R\$ 51,6 milhões, sendo que a conta resíduo representou 53% deste total. O saldo da conta resíduo teve crescimento sistemático no decorrer dos anos, desde 1998. Isso aconteceu segundo o Relatório Anual da SEFAZ (2016), porque o valor calculado das prestações intralimite persistiu superior ao limite de pagamento de 13% da RLR de 2003 a 2006.

De acordo com o Relatório Anual da Dívida Pública Estadual (2015) o crescimento nominal histórico do estoque da dívida da Lei nº 9.496/1997 e PROES, pode ser explicado:

- a) pela atualização monetária, com base no IGP-DI mensal, incidente sobre o saldo devedor;
- b) pela incorporação ao resíduo do valor excedente do limite de 13% da RLR; e,
- c) pelos juros capitalizados sobre o saldo do resíduo.

Tabela 16. Evolução do Estoque da Dívida da Lei nº 9.496/97 e PROES – RS – 1998 a 2015 – dados nominais

R\$ 1,00					
Anos	Intralimite	Extralimite	Resíduo	Total	Resíduo/Total - %
1998	9.244.197.901	-	322.058.765	9.566.256.666	3
1999	10.907.777.423	-	873.261.287	11.781.038.711	7
2000	11.426.071.492	891.922.791	1.098.681.684	13.416.675.967	8
2001	12.498.381.873	975.627.682	1.735.715.843	15.209.725.398	11
2002	15.128.053.742	1.188.843.232	2.785.197.980	19.102.094.954	15
2003	16.102.045.519	1.265.319.095	3.842.412.341	21.209.776.955	18
2004	17.562.222.626	1.380.061.658	5.216.711.406	24.158.995.691	22
2005	17.948.390.200	1.410.717.827	6.434.019.866	25.793.127.894	25
2006	18.475.073.565	1.453.774.132	7.746.866.498	27.675.714.196	28
2007	19.246.845.229	1.514.503.615	9.280.004.839	30.041.353.684	31
2008	20.847.210.584	1.570.897.061	11.485.284.579	33.903.392.224	34
2009	19.900.643.102	1.499.570.489	12.359.312.810	33.759.526.401	37
2010	21.361.295.358	794.811.745	14.884.369.202	37.040.476.306	40
2011	21.789.851.148	810.757.463	16.822.820.596	39.423.429.207	43
2012	22.496.329.989	837.044.149	19.285.208.609	42.618.582.748	45
2013	22.759.242.111	846.826.592	21.624.774.948	45.230.843.651	48
2014	22.616.496.987	841.515.327	23.722.806.422	47.180.818.736	50
2015	23.558.817.632	876.577.213	27.181.967.280	51.617.361.854	53

Fonte: Rio Grande do Sul, Secretaria da Fazenda – Relatório Anual da Dívida Pública Estadual (2016).

A Tabela 17 mostra a correção monetária aplicada sobre o saldo principal e sobre o saldo do resíduo, e também os juros sobre o saldo do resíduo da dívida do RS da Lei nº 9.496/1997 e do PROES intralimite, nos anos de 2014 e 2015.

Em 2015, a correção monetária atingiu R\$ 2,4 bilhões sobre o saldo principal, e R\$ 2,7 bilhões sobre o saldo do resíduo, totalizando o valor de R\$ 5,1 bilhões. Os juros do resíduo foram de 1,2 bilhões. O valor desembolsado com a dívida da Lei nº 9.496/97 no ano de 2015 foi suficiente para cobrir os juros das parcelas mensais e os juros calculados sobre o saldo do resíduo, resultando numa amortização líquida da dívida de R\$ 393,2 milhões no ano (Relatório Anual da SEFAZ; 2016).

Tabela 17. Correção Monetária, Juros e Amortização Líquida da Dívida da Lei nº 9.496/97 – RS – 2014 a 2015 – dados nominais

R\$ mil							
Anos	Correção Monetária	Saldo	Correção Monetária	Juros s/ saldo	Saldo	Amortização	Saldo Total
	Principal	Principal	Resíduo	resíduo	Resíduo	Líquida	

2014	917.902	22.616.497	903.731	1.363.859	23.722.806	(133.654)	46.339.303
2015	2.404.752	23.558.817	2.656.700	1.223.764	27.181.967	392.186	50.740.785

Fonte: Rio Grande do Sul, Secretaria da Fazenda – Relatório Anual da Dívida Pública Estadual 2016.

Nota: Não inclui o PROES Extralimite.

A Tabela 18 mostra o serviço líquido da dívida da administração direta e comparação com a Receita Líquida Real<sup>15</sup> e Receita Corrente Líquida. Os juros aumentaram mais de oito vezes de 1999 a 2015, o serviço da dívida no período analisado sempre foi superior a 14% da Receita Líquida Real e mais de 10% da Receita Corrente Líquida.

Tabela 18. Serviço Líquido da Dívida da Administração Direta e Comparação com a Receita Líquida Real e Receita Corrente Líquida – 1999 a 2015

Anos	Serviço da Dívida Fundada		Operações de Rolagem	Serviço Total Líquido	Receita Líquida (RLR)	Rec. Corrente Líquida (RCL)	Serviço/RLR %	Serviço/RCL - %
	Juros	Amortizações						
	1999	189.961.786						
2000	227.677.308	613.140.400	--	840.817.708	5.031.577.678	6.657.894.571	16,71	12,63
2001	244.235.962	723.825.731	--	968.061.692	5.766.195.235	7.714.865.022	16,79	12,55
2002	268.140.218	919.566.304	--	1.187.706.522	6.500.152.739	8.414.927.481	18,27	14,11
2003	269.686.510	1.152.159.354	80.879.616	1.340.966.248	7.592.145.175	9.660.540.465	17,66	13,88
2004	280.501.464	1.176.562.235	--	1.457.063.699	8.303.873.469	10.736.731.904	17,55	13,57
2005	293.760.437	1.417.309.579	--	1.711.070.016	8.985.857.309	12.349.352.039	19,04	13,86
2006	285.270.435	1.477.520.863	--	1.762.791.298	10.230.131.159	13.312.366.815	17,23	13,24
2007	269.616.966	1.558.292.713	--	1.827.909.679	10.985.245.083	13.991.366.037	16,64	13,06
2008	265.994.610	2.913.684.664	--	3.179.679.273	12.191.363.306	16.657.785.044	26,08	19,09
2009	202.748.757	1.905.338.597	--	2.108.087.354	13.728.122.301	17.387.287.460	15,36	12,12
2010	164.111.784	2.770.530.513	--	2.934.642.298	14.595.630.538	20.297.846.621	20,11	14,46
2011	122.775.555	2.339.053.153	--	2.461.828.708	17.355.695.766	21.927.904.939	14,18	11,23
2012	1.483.265.161	1.154.880.794	--	2.638.145.955	18.299.885.947	23.710.653.601	14,42	11,13
2013	1.526.781.403	1.324.978.386	--	2.851.759.789	19.833.284.162	26.387.876.168	14,38	10,81
2014	1.557.581.018	1.676.521.226	--	3.234.102.245	21.934.080.597	28.633.465.816	14,74	11,29
2015	1.661.481.792	2.044.756.067	--	3.706.237.859	23.901.361.430	30.139.172.171	15,51	12,30

Fonte: Rio Grande do Sul, Secretaria da Fazenda – Relatório Anual da Dívida Pública Estadual 2016.

Nota: 1) O serviço total líquido exclui as operações de rolagem de títulos da dívida. 2) Não estão considerados os pagamentos de Precatórios. 3) Em 2008 e 2010 estão incluídas as amortizações extraordinárias da operação de reestruturação da dívida extralimite, no valor de R\$ 1.192.009.846,26 e R\$ 786.825.000,00, respectivamente.

As metas do PAF e os resultados obtidos pelo Estado estão especificados na Tabela 19. Os resultados da verificação do cumprimento do PAF para o exercício de 2014, realizada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), foram informados através do Ofício nº 297/2015/COREM. No ano de 2014 o Estado descumpriu a meta 3, ao mostrar relação da despesa com pessoal equivalente a 70,31% da Receita Corrente Líquida enquanto o limite era em 60% (Relatório Anual da SEFAZ; 2016).

Tabela 19. Evolução das metas do Programa de Ajuste Fiscal- (PAF) – 1998 a 2014

Anos	Meta 1 – Dívida /RLR		Meta 2 – Resultado Primário		Meta 3 - Pessoal/RCL (%)		Meta 4 – Arrecadação Própria		Meta 5 – Reforma Estado		Meta 6 – Investimento/ RLR (%)	
	Meta ajustada	Realizada	Meta	Realizada	Meta	Realizada	Meta	Realizada	Meta	Realizada	Meta	Realizada
1998	≤ 2,53	2,43	≥ -811	-1.379	≤ 83,00	81,00	≥ 6,80%	4,80%	≥ 3,744 bi	2,364 bi	≥ 15,00	19,00
1999	≤ 2,38	2,36	≥ -400	-166	≤ 76,00	75,00	≥ 1,80%	-8,30%	≥ 850 mi	871,6 mi	≥ 10,00	6,20

<sup>15</sup> Os dados das finanças públicas são apresentados em razão da RLR e da RCL, por que, antes da LRF de 2000, o indexador utilizado era a RLR, indexador utilizado no contrato de renegociação assinado em 1998 entre a União e os Estados, e após a LRF, o cumprimento dos limites de gestão fiscal têm como parâmetro a RCL.

2000	≤ 3,03	3,03	≥ -502	-402	≤ 73,65	72,20	≥ 4,20%	5,60%	≥ 450 mi	453 mi	≥ 14,00	11,00
2001	≤ 3,04	2,96	≥ -326	-152	≤ 69,50	68,95	≥ 2,37%	7,49%		cumpriu	≥ 14,00	8,92
2002	≤ 3,13	2,86	≥ -185	309	≤ 72,02	67,20	≥ 8,802	8,314		cumpriu	≥ 8,30	4,81
2003	≤ 3,36	3,11	≥ 204	207	≤ 67,68	67,60	≥ 9,249	10,196		cumpriu	≥ 7,91	8,40
2004	≤ 3,31	3,20	≥ 410	175	≤ 65,61	67,19	≥ 10,401	10,635		cumpriu	≥ 9,17	6,91
2005	≤ 2,90	3,04								cumpriu	≥ 6,96	5,64
2006	≤ 2,65	2,85	≥ 915	778	≤ 65,06	65,47	≥ 13,975	13,124		cumpriu	≥ 5,34	5,47
2007	≤ 2,98	2,84	≥ 485	1.076	≤ 71,02	67,62	≥ 13,370	13,668		cumpriu	≥ 2,74	3,07
2008	≤ 2,76	2,74	≥ 1.455	2.047	≤ 62,83	60,37	≥ 16,336	16,484		cumpriu	≥ 4,50	4,43
2009	≤ 2,73	2,65	≥ 1.208	1.537	≤ 65,88	64,30	≥ 16,848	17,324		cumpriu	≥ 4,45	4,29
2010	≤ 2,38	2,26	≥ 334	1.033	≤ 61,38	59,57	≥ 19,913	20,374		cumpriu	≥ 11,85	10,82
2011	≤ 2,48	2,39	≥ 1.013	1.645	≤ 65,38	62,38	≥ 21,473	22,204		descumpriu	≥ 5,87	5,55
2012	≤ 2,41	2,37	≥ 522	1.004	≤ 65,66	65,41	≥ 23,994	24,382		cumpriu	≥ 6,11	5,93
2013	≤ 2,34	2,29	≥ -71	291	≤ 68,58	67,89	≥ 26,843	27,352		cumpriu	≥ 6,45	6,38
2014	≤ 2,34	2,30	≥ -1.431	-1.028	≤ 60,00	70,31	≥ 29,082	29,522		Cumpriu	≥ 7,16	7,20

Fonte: Rio Grande do Sul, Secretaria da Fazenda – Relatório Anual da Dívida Pública Estadual 2016.

Na Tabela 19, observa-se que o Estado não cumpriu a meta 1 nos anos de 2005 e 2006; a meta 2 nos anos de 1998, 2004 e 2006; a meta 3 nos anos de 2004, 2006 e 2014; a meta 4 nos anos de 1998, 1999, 2002, 2005 e 2006; a meta 5 nos anos de 1998 e 2011; e a meta 6 nos anos de 1999, 2000, 2001, 2002, 2004, 2005, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013. Vemos que o Estado do RS teve mais dificuldade na meta 6, ou seja, não conseguiu ao longo dos anos alcançar o nível de investimento desejável em relação a RLR. O Estado vem cumprindo quase todas as metas de 1998 a 2014, mostrando empenho a realizar as mesmas. Mas, as mesmas não contribuíram para melhorar as finanças estaduais, ou seja, o cumprimento das metas fiscais não tem ajudado o Estado do RS a crescer.

Calazans (2006) aponta que seria muito complicado manter a sustentabilidade fiscal do Estado sem que houvesse a mudança das regras contratuais da renegociação de 1998, sob o risco de imposição de enormes custos sociais e de forçar programas de ajustes fiscais para controlar os gastos públicos, já que aumentar a receita através de impostos parece não ser mais tolerada pela sociedade<sup>16</sup>. Esta realidade apontada pelo autor se concretizou recentemente no Estado do RS. Tanto que desde os anos 2000, se debate em diferentes instâncias a necessidade de nova renegociação do contrato feito em 1998, em especial, visando à alteração daquelas condições operacionais.

<sup>16</sup> No Brasil, o ICMS é o tributo que mais arrecada. Segundo a Receita Federal do Brasil (2016), em 2015 de cada 100,00 arrecadados, R\$ 20,56 foram oriundos do ICMS. Além disso, no Brasil, segundo a Receita Federal do Brasil (2016) famílias com renda de até 03 Salários Mínimos Mensais (SMM) tem carga tributária (CT) de 49%, enquanto famílias com renda superior a 30 SMM a Carga tributária é 27%, ou seja, quem ganha menos paga proporcionalmente mais em tributos. Isso ocorre em função da relativa baixa incidência de tributos sobre propriedade e renda (impostos diretos) e a predominância sobre consumo (impostos indiretos). Dada esta regressividade tributária Chieza (2014) aponta a necessidade de uma reestruturação tributária no Brasil, sem o aumento da carga tributária do país.

### 3. A DÍVIDA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: PERSPECTIVAS E DESAFIOS

Neste capítulo analisa-se as perspectivas e os desafios da dívida do Estado do RS na atualidade. Na Seção 3.1 faz-se uma análise se os objetivos da renegociação de 1998 foram alcançados e os motivos para que a dívida do Estado do RS continue aumentando ao longo do tempo após a renegociação de 1998. Na Seção 3.2 apresenta-se a Lei Complementar nº 148/2014 e suas condições que estabelece a redução da taxa de juros para 4% a.a. e a troca de indexador da dívida para o IPCA. Na Seção 3.3 analisa-se o Projeto de Lei Complementar nº 257/2016 e o acordo feito entre a União e os Estados em 20 de junho de 2016.

#### 3.1 – Objetivos e perspectivas da renegociação de 1998

Os objetivos do Contrato de Renegociação da Dívida do Estado do RS e a União, celebrado em 1998, eram, aumentar a receita, pôr fim aos déficits primários e encerrar o processo de endividamento dos Estados.

Como se observa na Tabela 20, a Receita Total do Estado do RS aumentou 476,9 vezes nos anos de 1999 a 2015.

Tabela 20. Receita Total do Estado do RS – 1999 a 2015

Dados reais R\$ mil	
	Receita Total
1999	10.512.975.904,2
2000	12.173.485.532,33
2001	13.503.946.220,57
2002	15.177.170.963,78
2003	16.752.446.988,31
2004	17.221.066.793,00
2005	19.646.609.659,54
2006	21.179.195.227,71
2007	24.381.994.919,08
2008	28.353.562.767,11
2009	32.850.298.640,64
2010	39.585.078.697,09
2011	40.438.256.183,92
2012	44.520.429.306,85
2013	54.509.174.062,60
2014	61.269.829.703,43
2015	60.649.878.014,00

Fonte: Tesouro Nacional, 2016 - Contas Anuais.

Mas, o ajuste fiscal não ajudou no crescimento econômico do Estado do RS, como observa-se na Tabela 21. O PIB do Estado do RS no ano de 2015 retraiu 3,4% comparado ao

mesmo período do ano anterior. A agropecuária teve a maior queda no ano de 2012 quando decaiu 32,4% da sua produção comparado ao mesmo período do ano anterior. A indústria teve a maior queda na sua produção no ano de 2015 quando reduziu 11,2% comparado com o mesmo período do ano anterior. Os serviços tiveram a maior queda também no ano de 2015 quando diminuiu sua produção em 2,1% comparado com o mesmo período do ano anterior. Como se observa na Tabela 21, o ano de 2015 foi o mais severo para o Estado do RS nos últimos 13 anos.

Logo, o estudo analisa a hipótese de que o aumento da Receita Total do Estado do RS não trouxe crescimento econômico para o ente. Para ter crescimento econômico o Estado do RS precisa aumentar sua produtividade e para aumentar a sua produtividade precisa ter capacidade de investimento. Para o Estado do RS ter novamente capacidade de investimento uma das alternativas é fazer uma nova renegociação que mude as condições contratuais atuais, não resolverá a situação financeira do ente, mas será uma medida necessária.

*Tabela 21. Taxa Acumulada do Ano/Composição do PIB do RS – 2003 a 2015 (variação em relação ao mesmo período do ano anterior, em %)*

Ano	Agropecuária	Indústria	Serviços	VAB Total	Impostos	PIB
2003	16,4	0,9	-0,2	1,8	0,6	1,6
2004	-10,6	7,1	4,2	3,1	5,0	3,3
2005	-17,4	-4,1	0,2	-3,0	-1,8	-2,8
2006	50,1	-2,0	3,0	4,8	3,6	4,7
2007	12,7	4,7	6,0	6,3	8,3	6,5
2008	-5,4	3,0	3,3	2,4	5,3	2,7
2009	2,9	-7,4	2,0	-0,4	-0,2	-0,4
2010	7,9	9,3	5,0	6,3	9,0	6,7
2011	13,8	4,3	3,0	4,3	5,4	4,4
2012	-32,4	-4,8	2,0	-2,7	1,3	-2,1
2013	57,0	7,4	3,8	8,3	8,0	8,2
2014	-3,5	-2,9	1,4	-0,2	-1,5	-0,4
2015	13,6	-11,2	-2,1	-2,7	-8,1	-3,4

Fonte: FEE– Fundação de Economia e Estatística/CIES/Núcleo de Contas Regionais, (2016).

Nota: Referência 2002.

De 2003 até 2009 a série é descontinuada – metodologia antiga.

Os objetivos do acordo de renegociação de 1998 com vistas a cessar os déficits primários e encerrar o processo de endividamento do Estado do RS não foram cumpridos. Conforme a Tabela 22 observa-se que nos anos de 1999, 2000, 2001, 2002 e 2015 tiveram déficits primários, ou seja, as despesas ultrapassaram as receitas.

<sup>17</sup> Valor agregado bruto total é o valor bruto da produção da economia, subtraindo-se os consumos internos inter-relacionados entre os setores.

Tabela 22. Resultado Primário do Estado do RS – 1998 a 2014

	R\$ mil
	<b>Resultado Primário<sup>18</sup></b>
1998	-1.379
1999	-166
2000	-402
2001	-152
2002	309
2003	207
2004	175
2005	688
2006	778
2007	1.076
2008	2.047
2009	1.537
2010	1.033
2011	1.645
2012	1.004
2013	291
2014	-1.028

Fonte: Tabela 19.

E conforme a Tabela 23, a dívida total do Estado do RS cresce 15,35% do ano de 1999 a 2015.

Tabela 23. Dívida Total do Estado do RS – 2012 a 2015

	R\$mil
	Dívida Total
1999	53.575.872
2000	54.543.632
2001	56.514.606
2002	55.451.237
2003	55.400.624
2004	53.957.750
2005	55.726.266
2006	56.471.388
2007	55.590.185
2008	57.553.507
2009	56.606.115
2010	55.911.708
2011	56.641.164
2012	57.195.682
2013	57.959.250
2014	60.658.707
2015	61.799.724

Fonte: Tabela 14.

Assim, conclui-se que os objetivos da renegociação de 1998 não foram alcançados, devido a dois equívocos do contrato e também devido a rigidez da repactuação.

<sup>18</sup> Resultado primário é a diferença entre as receitas não financeiras e as despesas não financeiras.

O primeiro equívoco do contrato de renegociação de 1998 foi a escolha do IGP-DI como indexador da dívida do Estado ao invés do IPCA como vimos no Capítulo 3. O IGP-DI cresceu 34,69% a mais do que o IPCA no período de 1998 a 2015 (Tabela 13), o que fez com que o estoque da dívida tivesse um crescimento maior do que se tivesse sido escolhido o IPCA como indexador da dívida dos Estados com a União.

O segundo equívoco foi estabelecer os reajustes da conta resíduo igualmente as do refinanciamento inicial. Ou seja, o limite mensal de pagamento de 13% da Receita Líquida Real do Estado, tinha como intenção de que o pagamento não se tornasse excessivo para o Estado, mas na prática devido aos reajustes da conta resíduo o tornou extremamente excessivo.

Giambiagi, Blanco e Ardeo (2008, p. 12) explicaram que:

O objetivo foi evitar que os estados se submetessem a um sacrifício considerado “excessivo”. Assim, o teto dos 13% da receita para o pagamento do serviço da dívida e a capitalização da diferença entre a TP e o teto, em conjunto, fornecem um mecanismo de suavização dos fluxos do serviço da dívida no período de duração dos contratos.

O equívoco se deu na prática, pois esse limite fez com que a conta resíduo se tornasse impagável, devido aos reajustes do mesmo. A conta resíduo tinha reajustes de 6% ao ano mais atualização monetária pela variação do IGP-DI. No ano de 2015 a conta resíduo foi de R\$ 27,1 bilhões, ou seja, se tornou excessivo sim para o Estado do RS. O que se deve fazer é trocar esses reajustes por uma taxa de juros nominais mais baixa e que a atualização monetária tenha como o indexador o IPCA e que se dê desconto desses reajustes retroagindo desde 1998.

Segundo o Relatório Anual da SEFAZ (2016, p. 4): “Em 1998, o Estado do RS renegociou o valor de R\$ 9,2 bilhões, pagou até 2015 o valor de R\$ 24,8 bilhões e ainda deve R\$ 51,6 bilhões”. Ou seja, a conta inicial já foi paga pela população há muito tempo.

Faz-se necessário então a mudança do indexador IGP-DI pelo IPCA e que retroaja os efeitos da indexação desde 1998, para acertar as contas e para melhorar as finanças do Estado do RS, vendo quanto já foi pago e quanto realmente o Estado do RS ainda deve.

Outra mudança fundamental para que melhore o perfil da dívida do Estado, levando em conta que a dívida inicial já foi paga, é que tenha a diminuição da taxa de juros do contrato e que a nova renegociação abranja um período mais longo.

Taxa de juros alta prejudica a economia, pois:

- (i) Eleva o custo da dívida;

- (ii) Desestimula investimentos, resultando em diminuição da capacidade produtiva;
- (iii) Desestimula o consumo, pois, o consumo presente torna se caro; e,
- (iv) Aprecia a taxa de câmbio, pois as aplicações em títulos brasileiros tornam-se mais atraentes, e a indústria nacional torna se menos competitiva devido à apreciação da taxa de câmbio.

Espera-se também que a receita do ente aumente para melhorar a situação em que ainda se encontra o Estado, mas isso só é possível com o crescimento econômico e com uma negociação da dívida em condições contratuais capazes de retomar a capacidade de investimento do Estado, uma vez que as estimativas apontam retração do PIB do Estado nos próximos trimestres (FEE, 2016).

Em função da continuidade da fragilidade das finanças estaduais, desde 2014 foi aprovada a Lei Complementar nº 148/2014, que estabelece uma nova repactuação da dívida dos Estados com a União, a qual analisa-se na próxima seção.

### **3.2 – A renegociação prevista na Lei Complementar nº 148/2014**

A Lei Complementar nº 148/2014, de 26 de novembro de 2014, determinou que a União ficasse autorizada a celebrar com os Estados e Municípios, aditivos aos contratos de refinanciamento das dívidas refinanciadas com base na Lei nº 9.496/1997, para fomentar alteração nos encargos e na forma da correção monetária, bem como conceder descontos sobre os saldos devedores.

Segundo art. 2º da referida Lei, a União adotará as seguintes condições, aplicadas a partir de 1º de janeiro de 2013:

- (i) Os juros serão calculados e debitados mensalmente, à taxa nominal de 4% a.a. sobre o saldo devedor previamente atualizado;
- (ii) A atualização monetária será calculada mensalmente com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou outro índice que venha a substituí-lo;
- (iii) A aplicação dos encargos listados acima ficará limitada à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia – SELIC para os títulos federais.

O art. 3º da LC nº 148/2014, estabelece que a União concederá descontos sobre os saldos devedores da Lei nº 9.496/1997 e no PROES, em valor correspondente à diferença entre o montante do saldo devedor existente em 1º de janeiro de 2013 e aquele apurado utilizando-se a variação acumulada da taxa Selic desde a assinatura dos respectivos contratos, observando todas as ocorrências que impactaram o saldo devedor no período.

Segundo o Relatório Anual da SEFAZ (2016) o desconto que o RS obteria se a referida lei complementar tivesse sido cumprida, seria de R\$ 4.683 bilhões, conforme demonstrado na Tabela 24. O desconto poderia ser bem maior se a referida lei retroagisse desde a assinatura do contrato em 1998 e não apenas de 1º de janeiro de 2013, dado que o IGP-DI cresceu acima do IPCA desde a assinatura do contrato e essa variação foi prejudicial ao ente, o desconto deveria ser dado contemplando todo o período.

*Tabela 24. Saldos Devedores Reposicionados de Acordo com o Art. 2º da LC Nº 148/2014 – Dez 2015*

	R\$ milhões/Dados Reais		
	REGRA ATUAL	LC Nº 148-2014	DIFERENÇA
Lei nº 9.496/97 Principal	18.733	17.800	933
Lei nº 9.496 Resíduo	27.182	23.715	3.467
PROES (MP 2192-70/2001) Intralimite	4.826	4.585	241
PROES (MP 2192-70/2001) Extralimite	876	834	42
SOMA	51.617	46.934	4.683

Fonte: Rio Grande do Sul, Secretaria da Fazenda – Relatório Anual da Dívida Pública Estadual 2016.

Na Tabela 25 faz-se um comparativo entre as condições contratuais do Contrato de Renegociação feito em 1998 e a Lei Complementar nº 148/2014.

*Tabela 25. Comparativo entre as condições contratuais do Contrato de Renegociação de 1998 e da Lei Complementar nº 148/2014*

	Contrato de 1998	LC nº 148/2014
Taxa de Juros	6% a.a.	4% a.a.
Correção Monetária	IGP-DI	IPCA
Limite da aplicação dos encargos	-	Taxa Selic

financeiros		
Prazos	360	-
Limite da Parcela	13% RLR	-
Subsídio	1.644 bi	-
Desconto	-	4.683 bi

Fonte: Elaboração Própria, 2016.

Comparando as condições operacionais do contrato de 1998 e de 2014, parece que a LC nº 148/2014 aponta algumas vantagens comparativas, dentre as quais, a alteração nos encargos que diminuiu a taxa de juros para 4% a.a., e na forma da correção monetária que deixa de utilizar como indexador o IGP-DI e passa a utilizar o IPCA, indexador menos volátil, pois não utiliza a variação do câmbio em sua fórmula. Segundo o Relatório Anual da SEFAZ (2016) a redução da taxa de juros e a troca de indexador farão com que reduza a dívida em 50% no ano de 2028, a dívida seria de R\$ 40 bilhões e passará a ser R\$ 18 bilhões devido a mudança da taxa de juros e do indexador da dívida.

A LC nº 148/2014 foi Regulamentada pelo Decreto 8616/2015. A LC nº 151/2015 estabeleceu que a União tinha até 31 de janeiro de 2016 para promover os aditivos contratuais estabelecidos na LC nº 148/2014. Mas, dado o quadro financeiro e político a LC nº 148/2014 não foi aplicada.

Na próxima seção analisaremos o Projeto de Lei Complementar nº 257/2016 e o Acordo da União com os entes subnacionais firmado no dia 20 de junho de 2016.

### 3.3 –Projeto de Lei Complementar nº 257 e o **Acordo com a União**

No dia 22 de março de 2016, a União apresentou ao Congresso o Projeto de Lei Complementar (PLP) que estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal, que altera a Lei Complementar nº 148/2014.

O Projeto de Lei compreende ações que permitem a suavização dos pagamentos de compromissos financeiros com o Governo Federal, o projeto também estabelece condições para reequilibrar a situação fiscal dos entes subnacionais no médio prazo (Relatório Anual da SEFAZ; 2016).

O PLP propõe a autorização de prazo adicional de até 240 meses para pagamento das dívidas dos entes estaduais com a União, mediante aditivo contratual, com redução de até 40% no valor das prestações nos 24 meses posteriores. Essa redução será incorporada na conta resíduo, para pagamento posterior.

O PLP também propõe a repactuação das dívidas com o BNDES. Mas, em contrapartida propõe a exigência de medidas como: corte de 10% das despesas mensais com cargos de livre provimento; a não concessão de aumento de remuneração dos servidores a qualquer título; suspensão de contratação de pessoal (exceto nas áreas de saúde, educação e segurança), entre outras.

Segundo Relatório Anual da SEFAZ (2016), o PLP pode permitir ao Estado do RS um ganho financeiro de R\$ 3,9 milhões nos próximos três anos. Além disso, pode trazer um ganho extra de R\$ 400 milhões com a extensão do prazo e das carências das dívidas com o BNDES.

A votação do Projeto já foi adiada várias vezes devido à pressão principalmente dos servidores. Esses alegam que o PLP congela salários.

O PLP já foi aprovado na Câmara dos Deputados e agora está para votação no Senado Federal. Em meio a votação do PLP, a União firma um Acordo com os entes subnacionais no dia 20 de junho de 2016. O Acordo prevê a redução da taxa de juros para 4% a.a. e a troca do indexador para o IPCA. O Acordo também dá uma carência de 24 meses aos Estados para o pagamento da dívida, sendo que nos 6 primeiros meses o desconto será de 100%. A partir de janeiro de 2017, o desconto será reduzido gradualmente, em 5,55 pontos percentuais por mês, até junho de 2018. Os descontos dos primeiros 24 meses serão pagos no final do período de carência.

A renegociação também alonga em 20 anos o período que os Estados têm para pagar a União. As dívidas com o BNDES também serão alongadas em 10 anos, com carência de quatro anos. O Acordo retira o limite de 13% da RLR para o pagamento da dívida, ficando apenas a Tabela Price, ou seja, é o valor da dívida mais a correção monetária e os juros divididos pelo número de meses que têm que ser pago no ano.

Isso implica que o Acordo é basicamente o Plano de Auxílio aos Estados que abrange o PLP, e uma das contrapartidas do Acordo é a inclusão dos Estados nas premissas do PLP. O Acordo faz com que se tenha um ganho financeiro devido a carência que é dada e o prazo que é estendido, mas não leva a um ganho econômico pois a carência dada terá que ser paga no final do período em 2048. Mas, na crise em que se encontra o Estado atualmente, que não está conseguindo nem pagar a folha salarial em dia, foi sim uma alternativa diante da situação em que se encontra.

Conforme Relatório Anual da SEFAZ (2016), com o Acordo o Estado do RS terá no ano de 2016 um ganho financeiro de R\$ 1,4 bilhões, no ano de 2017 um ganho de R\$ 2,1

bilhões, no ano de 2018 um ganho de R\$ 800 milhões, totalizando um ganho financeiro de R\$ 4,3 bilhões. Esse valor não resolve o problema do Estado do RS, apenas dará um alívio imediato as contas do governo.

Na Tabela 26 faz-se um comparativo entre as condições contratuais do Contrato de Renegociação feito em 1998 e o Acordo feito com a União em 2016.

*Tabela 26. Comparativo entre as condições contratuais do Contrato de Renegociação de 1998 e do Acordo com a União em 2016*

	Contrato de 1998	Acordo de 2016
Taxa de Juros	6% a.a.	4% a.a.
Correção Monetária	IGP-DI	IPCA
Limite da aplicação dos encargos financeiros	-	Taxa Selic
Prazos	360	+240
Limite da Parcela	13% RLR	Retirados os 13% da RLR
Subsídio	1.644 bi	-
Carência	-	24 meses graduais
Dívida BNDES	-	+10 anos com 4 anos de carência

Fonte: Elaboração Própria, 2016.

Em comparativo com o contrato de renegociação de 1998, o Acordo de 2016 feito com a União estabelece uma redução da taxa de juros de 4% a.a. e a troca de indexador para o IPCA, que trará vantagens para a dívida do Estado do RS. Alonga o prazo da dívida por mais 20 anos e dá carência gradual de 24 meses o que trará um alívio imediato para o Estado, mas, essa carência terá que ser paga no final do período.

Outra questão que o acordo apontou foi a retirada do limite de 13% da RLR, que fará com que a dívida seja paga sem que a conta resíduo cresça concomitantemente como vinha acontecendo.

Logo, o Acordo é vantajoso para o Estado do RS, mas, uma questão relevante ficou de fora do acordo, a saber, o retrocesso do desconto da redução da taxa de juros e da troca do indexador da dívida desde o acordo de 1998. Este aspecto restituiria o Estado e ajudaria de fato o quadro financeiro do ente. O Estado do RS deve rever esse aspecto com a União para reavaliar o valor de fato da dívida.

## Considerações finais

A dívida do Estado do RS é recorrente desde 1930 quando o governo estadual investiu em infraestrutura com recursos externos. E assim, na lógica federal, de melhorar a infraestrutura do país o Estado do RS começou o seu histórico de endividamento.

O perfil da dívida do Estado do RS alterou-se a partir da Reforma Tributária de 1966 que reduziu a autonomia dos Estados e como consequência, diminuiu a receita fiscal dos entes subnacionais. Assim, para continuar seus investimentos em infraestrutura o governo estadual na década de 1970 entrou no mercado de títulos públicos tornando-se o maior mecanismo de financiamento até 1997.

O endividamento da década de 1970 teve origem na queda da arrecadação do ICM e nos altos investimentos realizados. O primeiro em virtude da reforma tributária de 1966 e o segundo devido ao incentivo nacional a realizar investimentos para melhorar a infraestrutura do país.

Na década de 1980, conhecida como década perdida, devido ao baixo crescimento econômico e altas taxas de inflação, a receita caiu e a rolagem da dívida pública do estado do RS chegou em 100% no ano de 1985 e 1988. Assim, inicia-se a década de 1990 com as tentativas de baixar a inflação, que só teve sucesso no ano de 1994 com o Plano Real<sup>19</sup>. O Plano Real trouxe consequências negativas para a dívida pública devido ao aumento das taxas de juros.

Logo, devido ao histórico crescente da dívida mobiliária do Estado do RS e dos demais Estados, no ano de 1998, a União firmou com os entes subnacionais o Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas (Contrato nº 014/1998/STN/COAFI).

Após a renegociação de 1998, a dívida total do Estado do Rio Grande do Sul de 1999 a 2015 aumentou 15,35%, logo, a dívida total aumentou mostrando que apesar de todo o esforço fiscal e da renegociação feita em 1998, não foram o suficiente para a sua diminuição, uma vez que a maior parte do aumento do endividamento do Estado deve-se à evolução da dívida do RS com a União.

---

<sup>19</sup> O Plano Real obteve êxito no combate a inflação. No entanto, em função da âncora cambial provocou dentre outras consequências o desequilíbrio das contas externas, tanto que em 1998, o Brasil teve que se recorrer ao FMI, para fechar o Balanço de Pagamentos do País. Além disso, em função da âncora monetária, caracterizada pela alta da taxa SELIC, que chegou a atingir 25% ao ano, provocou aumento da dívida pública interna (dívida mobiliária) de 23% do PIB em 1994 para 50% do PIB, no ano 2000 (Chieza, 2008).

Este aumento tem três causas relevantes: (i) primeiro, o índice IGP-DI utilizado para corrigir o estoque da dívida. Este índice é muito mais influenciado por variações na taxa de câmbio<sup>20</sup> do que por variações nos índices de preços ao consumidor, logo, ele é mais volátil que o indexador IPCA. Tanto que de 1998 a 2015 o IGP-DI cresceu 34,69% acima do IPCA (Tabela 13); (ii) segundo, o limite estabelecido para o pagamento da dívida no contrato da renegociação de 1998 de 13% da RLR, que levou ao aumento concomitante da conta resíduo, devido aos encargos que incidem sobre o mesmo (correção monetária + taxa de juros de 6% a.a.). Tanto que a conta resíduo, no ano de 2015, chegou a R\$ 27,1 milhões (Tabela 16); e, (iii) terceiro, a taxa de juros de 6% ao ano que incidem sobre a dívida.

No caso da primeira razão, não encontrou-se a justificativa, naquele contexto no projeto de lei encaminhado pelo Executivo ao Poder Legislativo à época, pela opção por um indexador que é mais influenciado por variações na taxa de câmbio do que por variações nos índices de preços ao consumidor. Mas sabe-se que o IGP-DI era o tradicional indexador utilizado na época.

No caso do limite de 13% da RLR para pagamento da dívida decorrente da renegociação com a União, o mesmo foi utilizado para que o Estado pudesse ir pagando a dívida à União e ao mesmo tempo não inviabilizasse a ação do estado do RS na execução de suas funções, sobretudo de saúde, segurança e educação<sup>21</sup>.

Diante do aumento da dívida pública dos Estados após a renegociação de 1998, novamente entrou em debate a necessidade de uma nova renegociação para alterar o quadro de crescente dívida pública. Assim, no ano de 2014 foi aprovada a Lei Complementar nº 148, através da qual a União propôs uma repactuação da dívida com os Estados, reduzindo a taxa de juros que incide na dívida para 4% a.a. e alterando o indexador da dívida do IGP-DI para o IPCA. Mas, devido ao quadro de instabilidade política do país a LC nº 148/2014 não foi implementada apesar de estar em vigor. Tanto o Poder Executivo quanto o Poder Legislativo ficaram com a pauta voltada ao processo de impeachment<sup>22</sup> da Presidente Dilma, agravando ainda mais o quadro de incerteza e paralisia da economia brasileira.

---

<sup>20</sup> Qual a justificativa de ter usado um indexador na renegociação do contrato que é mais influenciado por variações na taxa de câmbio do que por variações nos índices de preços ao consumidor, naquele contexto? Não encontrou-se a justificativa, no projeto de lei encaminhado pelo Executivo ao Poder Legislativo à época.

<sup>21</sup> O tema da “financeirização e a dívida pública”, teoria econômica da dívida pública e anatocismo da dívida não foram abordados neste trabalho, ficando, assim, para ser explorado em pesquisas futuras.

<sup>22</sup> Em 31 de julho de 2016 o Senado Federal, por 61 votos favoráveis e 20 contrários, aprova o afastamento definitivo da Presidente Dilma do mandato de Presidente do Brasil.

Neste cenário, em 20 de junho de 2016 a União fez um Acordo com os entes subnacionais que têm vantagens para o Estado como a redução da taxa de juros para 4% a.a. e a troca do indexador para o IPCA (mesmas condições da LC nº 148/2014). No entanto, o referido acordo também dá uma carência de 24 meses para o pagamento da dívida, de julho de 2016 até junho de 2018. Esta medida no curtíssimo prazo, dá um alívio às finanças do Estado do RS, no entanto, o custo deste alívio, foi transferido para o final do contrato. Além disso, o período do pagamento é alongado em 20 anos, também ameniza o quadro das finanças gaúchas, pois diminuirá o valor das parcelas da dívida, e retira o limite de 13% da RLR para o pagamento da dívida, que também é algo positivo pois o Estado poderá pagar todo o valor da parcela sem que cresça a conta resíduo novamente. Mas para isso acontecer, é necessário a aumentar a arrecadação, via crescimento do PIB, para ter dinheiro excedente do gasto para pagamento de pessoal, saúde, educação e segurança, para posteriormente pagar a dívida. Já que a função do Estado é garantir a proteção aos cidadãos e não pagar juros da dívida.

O desafio que fica para o Estado agora que houve a redução da taxa de juros de 6% a.a. para 4% a.a., e a troca do indexador IGP-DI para IPCA, e o alongamento do prazo do financiamento em 20 anos, é que retroaja essas vantagens desde a renegociação de 1998 e que conceda esse desconto na dívida atual.

Outro desafio para o Estado do RS sair desse quadro crítico das suas finanças é que ocorra aumento da arrecadação e isso só ocorrerá através de crescimento econômico. Para promover o crescimento econômico é fundamental que o Estado recupere a sua capacidade de investimento, e para isso ocorrer é necessário que o Estado consiga rearranjar suas contas, principalmente conseguindo retroagir desde 1998 as vantagens conseguidas no Acordo de 2016.

## Referências

ALMEIDA, A. O. **Evolução e Crise da Dívida Pública Estadual**. IPEA, Brasília, n. 448, p. 1-44, 1996.

ARDEO, V.; VILLELA, R. **Credibilidade e a Questão Fiscal de Estados e Municípios**. Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 26-29, jun. 1996.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução nº 1464, de 26 de fevereiro de 1988**. Disponível em: <[http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/42270/Res\\_1464\\_v1\\_O.pdf](http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/42270/Res_1464_v1_O.pdf)>. Acesso em: 26 set. 2016.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução nº 2.081, de 30 de junho de 1994**. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/normativo.asp?tipo=Resolução&data=1994&numero=2089>>. Acesso em: 3 jul. 2016.

BRASIL. **Código Civil**. Organização de Sílvio de Salvo Venosa. São Paulo: Atlas, 1993.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1998)**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1998. 292 p.

BRASIL. **Decreto nº 8616, de 29 de dezembro de 2015**. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2015-12-29;8616>>. Acesso em: 01 jun. 2016.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 26 set. 2016.

BRASIL. **Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp148.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp148.htm)>. Acesso em: 15 set. 2016.

BRASIL. **Lei Complementar nº 151, de 5 de agosto de 2015**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/LCP/Lcp151.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/LCP/Lcp151.htm)>. Acesso em: 29 out. 2016.

BRASIL. **Lei nº 7.641, de 17 de dezembro de 1987**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/1980-1988/L7641.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1980-1988/L7641.htm)>. Acesso em: 05 de maio 2016.

BRASIL. **Lei nº 8.388, de 30 de dezembro de 1991**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1989\\_1994/L8388.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989_1994/L8388.htm)>. Acesso em: 30 ago. 2016.

BRASIL. **Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9496.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9496.htm)>. Acesso em: 17 ago. 2016.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/Antigas\\_2001/2192-70.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/2192-70.htm)>. Acesso em: 19 ago. 2016.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº 257, de 22 de março de 2016.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080237>>. Acesso em: 20 out. 2016.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 52, de 19 de novembro de 1971.** Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=243299&norma=120864>>. Acesso em: 12 out. 2016.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 53, de 27 de novembro de 1971.** Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=183424>>. Acesso em: 12 out. 2016.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 87, de 30 de junho de 1987.**

BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 104, de 19 de dezembro de 1996.** Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:senado.federal:resolucao:1996-12-19;104>>. Acesso em: 10 out. 2016.

BRASIL. TESOURO NACIONAL. (Org.). **Boletim das Finanças Públicas dos Entes Subnacionais.** 5. ed. Brasília: Tesouro Nacional, 2016. 71 p. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Boletim+de+Financas+Públicas+do+s+Entes+Subnacionais/107970b4-9691-4263-a856-b37d655b42b2>>. Acesso em: 09 out. 2016.

BRUNO, M. et al. **Finance-Led Growth Regime no Brasil: estatuto teórico, evidências empíricas e consequências macroeconômicas.** Revista de Economia Política, São Paulo, v. 31, n. 5, p.730-750, 2011. Edição Especial.

CALAZANS, R. B.; SANTOS, D. F. C. **A Crise da dívida pública do RS. Fundamentos, Evolução e Perspectivas/1970-1998.** Brasília: V Prêmio do Tesouro Nacional, 2000. Disponível em: <[http://www.stn.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/vpremio/divida/2afdpVPTN/Resumo2LafdpVPTN.htm](http://www.stn.fazenda.gov.br/Premio_TN/vpremio/divida/2afdpVPTN/Resumo2LafdpVPTN.htm)>

CALAZANS, R. B. **Déficit Primário no RS – 1985-97.** Indicadores Econômicos FEE, Porto Alegre, v. 26, n. 4, p. 247-279, 1999.

CALAZANS, R. B. **Resultado nominal e os determinantes do crescimento da dívida do RS – 1998- 2006.** 2006. Disponível em: <<http://darcyfrancisco.com/admin/anexos/Resultado nominal.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

CHIEZA, R. A. **O Ajuste das finanças Públicas à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 196 p. Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Economia - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

CHIEZA, R. A.; ZIMMERMANN, A.. Gastos com a Previdência Social e os Desafios do Estado Brasileiro. In: CALVETE, C. S.; GOSMANN, M. C. **Políticas de Emprego, Trabalho e Previdência**. Porto Alegre: Ufrgs, 2014. Cap. 7. p. 143-160.

ESCOLA SUPERIOR DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA - ESAF. **Um modelo simples de equilíbrio orçamentário para os Estados**: desenvolvido com base no estado do Rio Grande do Sul. Brasília: ESAF, 2005, p. 60.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA – FEE. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/pib-rs/pib-trimestral/serie-historica/>>. Acesso em: 03 set. 2016.

GARSELAZ, P.S. **Dívida pública**: uma abordagem teórica, um relato histórico e o caso do Rio Grande do Sul. 2000. 133 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Pública, Programa de Pós-Graduação de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/3820>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. D. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2008. 496 p.

GIAMBIAGI, F. **Uma proposta de engenharia financeira para a federalização da dívida mobiliária e de ativos estaduais**. Textos para discussão BNDES, Rio de Janeiro, v. 31, 2009.

GIAMBIAGI, F.; BLANCO, F.; ARDEO, V. **Proposta de recriação de uma dívida estadual e municipal com o setor financeiro privado**. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 14, n. 29, p. 365-398, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA – IBRE. Disponível em: <<http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumChannelId=402880811D8E34B9011D92B6160B0D7D>>. Acesso em: 18 abr. 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA (Brasília). **Tributação e Equidade no Brasil**. Brasília: Ipea, 2010. 501 p. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_tributacaoequidbrasil.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_tributacaoequidbrasil.pdf)>. Acesso em: 5 ago. 2016.

KOPS, C. O. **A dívida consolidada do Rio Grande do Sul de 1950 a 2000**: A formação, o comportamento e o controle da principal fonte de financiamento do déficit do setor público gaúcho. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

LOPREATO, F. **Finanças estaduais**: alguns avanços, mas... (os exemplos de São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul). *Econômica*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p.187-214, dez. 2008.

MENEGHETTI NETO, A. **As contas gaúchas pioram e dificultam a continuação do déficit zero.** Carta de Conjuntura FEE, v.18, n.10, 2009. Disponível em: <<http://carta.fee.tche.br/article/as-contas-gauchas-pioram-e-dificultam-a-continuacao-do-deficit-zero/>>. Acesso em: 23 abr. 2016.

MENEGHETTI NETO, A. **O desempenho das finanças públicas em 2008.** Indicadores Econômicos FEE, v.36, n.4, p.53-64, 2009.

MENEGHETTI NETO, A. **Os desafios das finanças públicas gaúchas.** 2011. Disponível em: <[http://www.pucrs.br/eventos/eeg/download/Mesa16/Os\\_desafios\\_das\\_financas\\_publicas\\_gauchas.pdf](http://www.pucrs.br/eventos/eeg/download/Mesa16/Os_desafios_das_financas_publicas_gauchas.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2016.

PELAEZ, C. M. **História da Industrialização Brasileira.** Rio de Janeiro: Apec, 1972. 241 p.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Carga Tributária no Brasil 2015: Análise por Tributos e Bases de Incidência.** Brasília: Receita Federal, 2016. 57 p. Disponível em: <<https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/29-10-2015-carga-tributaria-2014>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

RIGOLON, F.; GIAMBIAGI, F. **A Renegociação das Dívidas e o Regime Fiscal dos Estados.** 10. ed. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. 144 p.

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DA FAZENDA DO RIO GRANDE DO SUL - SEFAZ. **Dívida Pública Estadual - Relatório Anual 2009.** 1. ed. Porto Alegre, 2010. 33 p. Disponível em: <<https://www.sefaz.rs.gov.br/FPE/FPE-DAT-REL.aspx>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DA FAZENDA DO RIO GRANDE DO SUL - SEFAZ. **Dívida Pública Estadual - Relatório Anual 2010.** 2. ed. Porto Alegre, 2011. 50 p. Disponível em: <<https://www.sefaz.rs.gov.br/FPE/FPE-DAT-REL.aspx>>. Acesso em: 22 abr. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DA FAZENDA DO RIO GRANDE DO SUL - SEFAZ. **Dívida Pública Estadual - Relatório Anual 2011.** 3. ed. Porto Alegre, 2012. 53 p. Disponível em: <<https://www.sefaz.rs.gov.br/FPE/FPE-DAT-REL.aspx>>. Acesso em: 1 jul. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DA FAZENDA DO RIO GRANDE DO SUL - SEFAZ. **Dívida Pública Estadual - Relatório Anual 2012.** 4. ed. Porto Alegre, 2013. 61 p. Disponível em: <<https://www.sefaz.rs.gov.br/FPE/FPE-DAT-REL.aspx>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DA FAZENDA DO RIO GRANDE DO SUL - SEFAZ. **Dívida Pública Estadual - Relatório Anual 2013.** 5. ed. Porto Alegre, 2014. 66 p. Disponível em: <<https://www.sefaz.rs.gov.br/FPE/FPE-DAT-REL.aspx>>. Acesso em: 30 jun. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DA FAZENDA DO RIO GRANDE DO SUL - SEFAZ. **Dívida Pública Estadual - Relatório Anual 2014.** 6. ed. Porto Alegre, 2015. 72 p.

Disponível em: <<https://www.sefaz.rs.gov.br/FPE/FPE-DAT-REL.aspx>>. Acesso em: 7 jul. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DA FAZENDA DO RIO GRANDE DO SUL - SEFAZ. **Dívida Pública Estadual - Relatório Anual 2015**. 7. ed. Porto Alegre, 2016. 72 p. Disponível em: <<https://www.sefaz.rs.gov.br/FPE/FPE-DAT-REL.aspx>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

SANTOS, D. F. C.; CALAZANS, R. B. **Evolução da dívida pública da Administração Direta do Estado do RS- 1970-98**. In: Secretaria de Planejamento e Gestão RS. Disponível em: <[http://www.seplag.rs.gov.br/upload/EvolucaoDividapublicadoRS\\_FEE.pdf](http://www.seplag.rs.gov.br/upload/EvolucaoDividapublicadoRS_FEE.pdf)>. Acesso em: 15 de jun. 2016.

SANTOS, D. F. C. **Finanças Estaduais: Verdades e Mitos**. 1. Ed. Porto Alegre: Age, 2007. 223 p.

SANTOS, D. F. C. **Situação financeira dos estados em dez anos da lei de responsabilidade fiscal**. Brasília: XV Prêmio Tesouro Nacional, 2010. Disponível em: <[http://www.stn.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/XVPremio/divida/MHafdpXVPTN/Tema\\_1\\_MH.pdf](http://www.stn.fazenda.gov.br/Premio_TN/XVPremio/divida/MHafdpXVPTN/Tema_1_MH.pdf)>. Acesso em: 2 de mai. 2016.

SANTOS, G. C. **A dívida dos estados: composição, evolução e concentração**. Brasília: ESAF, 1998. 29 p. Monografia agraciada com menção honrosa no III Prêmio de Monografia - Tesouro Nacional, Dívida Pública: dívida dos Estados, ago. 1998.

TESOURO NACIONAL. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/contas-aneais?redirect=http%3A%2F%2Fwww.tesouro.fazenda.gov.br%2Fhome%3Fp\\_p\\_id%3D3%26p\\_p\\_lifecycle%3D0%26p\\_p\\_state%3Dmaximized%26p\\_p\\_mode%3Dview%26\\_3\\_keywords%3Dcontas%2Banuais%26\\_3\\_struts\\_action%3D%252Fsearch%252Fsearch%26\\_3\\_redirect%3D%252F](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/contas-aneais?redirect=http%3A%2F%2Fwww.tesouro.fazenda.gov.br%2Fhome%3Fp_p_id%3D3%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dmaximized%26p_p_mode%3Dview%26_3_keywords%3Dcontas%2Banuais%26_3_struts_action%3D%252Fsearch%252Fsearch%26_3_redirect%3D%252F)>. Acesso em: 18 jul 2016.