

**UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE - UNESC  
CURSO DE ECONOMIA**

**CAROLINA BURIN MAGNUS**

**A TRAJETÓRIA DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL E OS  
IMPACTOS DO PLANO REAL**

**CRICIÚMA/SC**

**2016**

**CAROLINA BURIN MAGNUS**

**A TRAJETÓRIA DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL E OS  
IMPACTOS DO PLANO REAL**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado para obtenção do grau de Bacharel no curso de Economia da Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC.

Orientador: Prof. Dr. Dimas de Oliveira Estevam

**CRICIÚMA/SC**

**2016**

**CAROLINA BURIN MAGNUS**

**A TRAJETÓRIA DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL E OS  
IMPACTOS DO PLANO REAL**

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado pela Banca Examinadora para obtenção do Grau de Bacharel, no Curso de Economia da Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC, com Linha de Pesquisa em Economia do Setor Público.

Criciúma, 07 de julho de 2016.

**BANCA EXAMINADORA**

Prof. Dimas de Oliveira Estevam – Doutor (UNESC) - Orientador

Prof. João Henrique Zanelatto – Doutor (UNESC)

Talita Alves de Messias – Mestre (UNISINOS)

**Aos meus pais, os maiores mestres que a vida poderia ter me propiciado.**

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente gostaria de agradecer a Deus, por me manter sempre acreditando que tudo é possível quando se tem fé. Agradeço aos meus pais, Luzia e Manoel, pois sou o reflexo de seus ensinamentos, por todo carinho, afeto e atenção, por terem acreditado em mim e me encorajado. Ao Ricardo, por todo amor, paciência e por ter sido sempre tão prestativo comigo.

Gostaria também de agradecer aos meus primos que foram os irmãos que a vida me presenteou: Willian, pela cumplicidade desde sempre, pela amizade, conversas e desabafos. À Emily, por cada vez mais ter mostrado que é “a minha pessoa”.

Aos meus companheiros de jornada acadêmica: Igor, Larissa e Luiza, por terem sido meus amigos e dividido esse momento único que é a nossa graduação, tornando-a mais alegre, mesmo em momentos que nos encontramos por vezes desesperados.

Agradeço também ao meu orientador, professor Dimas, por todo empenho em ajudar, com incansáveis conversas e ideias muito bem colocadas. Da mesma forma agradeço à Talita com suas colaborações, que foram de suma importância para a construção dessa monografia. Ao professor João Zanelatto, por sua avaliação e por suas significativas contribuições. Aos professores Thiago e Giovana, por toda a ajuda prestada e por nos manterem calmos. Aos demais professores do curso de Economia da UNESC, por cada aporte dado, que nos fizeram enxergar com outros olhos tudo o que nos rodeia.

Por fim, agradeço a todas as outras pessoas que não pude citar, que estiveram presentes ao longo de minha caminhada, sempre me dando forças e motivação.

**“Não adianta dizer que o governo atual aumentou tanto por cento a dívida. A dívida é que aumentou. É a dívida que está comandando o governo, não é o governo que está comandando a dívida.”**

**Ceno Odilo Kops**

## RESUMO

O presente trabalho consiste em apresentar alguns pontos relevantes na trajetória do endividamento do Rio Grande do Sul e o impacto do Plano Real sobre a dívida do Estado. A pesquisa tem um caráter descritivo, utilizando da pesquisa documental e bibliográfica, com abordagens quantitativas para sua realização. Apresenta-se a formação da Dívida Pública e seus desdobramentos até a conjuntura atual, incluindo nesses aspectos a implementação do Plano Real e o refinanciamento da dívida em 1998. Após, mostra-se o serviço da dívida no Estado e sua composição, além da explanação dos déficits e superávits ao longo dos anos. Por fim, destaca-se a relação Dívida Consolidada Líquida e Produto Interno Bruto. Diante desses aspectos é possível notar a dificuldade financeira enfrentada pelo Rio Grande do Sul, que tem sua Dívida Pública cada vez representando maior espaço em seu orçamento, contando com déficits recorrentes que tornam a situação fiscal preocupante. Isso acaba tornando a tomada de empréstimos um processo constante, que consiste em deixar o Estado em uma situação difícil de lidar, por existirem gradativamente menos medidas a serem tomadas para obtenção de resultados a curto e longo prazo, que levem o Estado a uma situação confortável perante a suas contas públicas.

**Palavras-chave:** Rio Grande do Sul. Dívida Pública. Plano Real. Endividamento.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Trajetória da dívida (1970 - 1989).....	34
Gráfico 2 – Trajetória da dívida pública na década de 1990 .....	41
Gráfico 3– Serviço da dívida da Administração Direta por comprometimento .....	49
Gráfico 4 - Perfil da dívida fundada do Estado em 2014 .....	50
Gráfico 5– Resultado orçamentário do RS (R\$ milhões).....	56
Gráfico 6 – Déficit Previdenciário (R\$ bilhões) .....	57
Gráfico 7- Evolução da relação Dívida Consolidada Líquida/PIB e variação do PIB no Rio Grande do Sul - 2006-2014.....	60
Gráfico 8 - Taxas percentuais de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), acumuladas ao longo do ano, do Brasil e do Rio Grande do Sul – 4º trim./2015.....	61
Gráfico 9 - Taxas de crescimento do Produto Interno Bruto, acumuladas nos últimos quatro trimestres do Brasil e do Rio Grande do Sul – 4º trim./2011 - 4º trim./2015...	62

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Evolução do estoque da dívida Lei 9.496/97 e PROES – RS - 1998-2010 .....	43
Tabela 2 - Pagamentos intralimite e amortização líquida da dívida da Lei nº 9.496/97 (R\$ mil).....	45
Tabela 3 - Dívida Consolidada Líquida (DCL) E Receita Corrente Líquida (RCL) Dos Estados Brasileiros – 2013-2014 (R\$ milhões) .....	46
Tabela 4 - Dívida contratual interna junto ao Tesouro Nacional e ao Sistema Financeiro Nacional - Saldo devedor (Em R\$ 1,00) – 01/2016. ....	48
Tabela 5 – Taxa de juros média ponderada da dívida pública – 2010-2014 (em % ao ano).....	53
Tabela 6 - Principais formas de enfrentamento do déficit público pelos diversos governos.....	58
Tabela 7– Maiores participações percentuais e posição relativa do Produto Interno Bruto do Brasil das Unidades da Federação – 2010-2013.....	59
Tabela 8- Dívida da Administração Direta a Preços Correntes e a Preços de Dez/2014 Deflacionados Pelo IGP-DI/FGV .....	74
Tabela 9– Contratos firmados entre a União e os Estados – Lei nº 9.496/97 características gerais (antes do PROES e aditivos) – (R\$ mil) .....	75
Tabela 10 – Pagamentos da dívida pública por comprometimento da receita líquida real .....	76

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
PMC	Prefeitura Municipal de Criciúma
FEE	Fundação de Economia e Estatística
SEFAZ	Secretaria da Fazenda
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
PIB	Produto Interno Bruto
DLSP	Dívida Líquida do Setor Público
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
DPMFi	Dívida Pública Mobiliária Federal interna
LTN	Letras do Tesouro Nacional
LTF	Letras Financeiras do Tesouro
NTN	Notas do Tesouro Nacional
Bird	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
JBIC	Japan Bank for International Cooperation
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
FHC	Fernando Henrique Cardoso
Banrisul	Banco do Estado do Rio Grande do Sul
Daer	Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem
IPERGS	Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul
CEEE	Companhia Estadual de Energia Elétrica
CRT	Companhia Rio-Grandense de Telecomunicações
PAEG	Plano de Ação Econômica do Governo
ICM	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
AROs	Antecipação Da Receita Orçamentária
SIAC	Sistema Integrado de Administração do Caixa
ORTN	Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional
PAI	Plano de Ação Imediata
FSE	Fundo Social de Emergência
URV	Unidade Real de Valor
IGP-DI	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
RLR	Receita Líquida Real

RCL	Receita Corrente Líquida
PROES	Programa de Incentivo a Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária
CEE	Caixa Econômica Estadual
PMT	Periodic Payment Amount (valor do pagamento periódico)
DCL	Dívida Consolidada Líquida
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
ICMS	Imposto Sobre Circulação De Mercadorias E Serviços.
RS	Rio Grande do Sul
RPVs	Requisições de Pequeno Valor
VAB	Valor Adicionado Bruto
CIES	Centro de Integração de Educação e Saúde
NCR	National Cash Register
DPE	Defensoria Pública do Estado
CONAC	Conselho Acadêmico

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>2 ASPECTOS ACERCA DAS FINANÇAS PÚBLICAS E DA DÍVIDA PÚBLICA</b> .....	<b>14</b>
2.1 FINANÇAS PÚBLICAS.....	14
<b>2.1.1 Teoria das finanças públicas</b> .....	<b>15</b>
2.2 DÍVIDA PÚBLICA .....	21
<b>2.2.1 O papel da dívida pública para teorias econômicas</b> .....	<b>21</b>
<b>2.2.2 Aspectos técnicos da dívida pública</b> .....	<b>24</b>
<b>3 TRAJETÓRIA DO ENDIVIDAMENTO DO ESTADO</b> .....	<b>27</b>
3.1 FORMAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA ESTADUAL E SEUS DESDOBRAMENTOS ATÉ 1990 .....	27
<b>3.1.1 A Dívida Pública Estadual 1950 – 1969</b> .....	<b>28</b>
<b>3.1.2 A Dívida Pública Estadual 1970 – 1989</b> .....	<b>31</b>
<b>4 O PLANO REAL E O DESFECHO DA DÍVIDA PÚBLICA ESTADUAL A PARTIR DA DÉCADA DE 1990</b> .....	<b>35</b>
4.1 O ENDIVIDAMENTO PÚBLICO A PARTIR DA RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA EM 1998 .....	41
4.2 O SERVIÇO DA DÍVIDA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL .....	48
4.3 COMPOSIÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA ESTADUAL.....	49
4.4 DÉFICITS E SUPERÁVITS EXISTENTES AO LONGO DOS ANOS .....	53
4.5 DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA E O PRODUTO INTERNO BRUTO.....	59
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>63</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>66</b>
<b>ANEXO</b> .....	<b>73</b>
ANEXO A – Tabelas.....	74

## 1 INTRODUÇÃO

Em um Estado no qual as despesas foram maiores que as receitas, em quase todos os anos, fez-se necessário recorrer a empréstimos que, por ora, pudessem suprir a falta de capital, para que assim se pudesse pagar seu funcionalismo e não deixasse de realizar os investimentos devidos na educação, saúde, segurança e outros fins que são fundamentais ao desenvolvimento do Estado. Tal recurso foi utilizado pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, cenário geopolítico do estudo pretendido.

A dívida pública é um conceito presente no cotidiano de inúmeras pessoas, pois é do orçamento público que sai o capital designado a pagar os juros da dívida, comprometendo os recursos que deveriam ser destinados aos investimentos essenciais à população. Entretanto, a situação não é sempre a mesma. A dívida pode ter maiores ou menores efeitos dependendo de vários fatores, como a condição do Estado que tomou o empréstimo. Quanto mais fragilizado o Estado, maior a possibilidade de os efeitos do endividamento em seu orçamento e em sua população serem atingidos pelos impactos dos cortes de gastos.

O Rio Grande do Sul persiste em uma situação delicada em relação à sua dívida pública. Bloqueio de contas do Estado, parcelamento de salários do funcionalismo público, diminuição de investimentos em setores como educação, segurança e saúde, são situações que têm se tornado cada vez mais frequentes, afetando o cotidiano dos cidadãos gaúchos. Diante deste cenário, surge a intenção de abordá-lo para compreender como a situação da dívida pública chegou a esse patamar.

A relevância do estudo está na contribuição que visa fazer ao debate sobre o tema, para que se possa ter uma visão mais atenta sobre os determinantes da dívida pública deste Estado. Utilizam-se perspectivas a partir da implementação do Plano Real para entender a ascendência da dívida – ascendência elevada a partir desse programa de estabilização da inflação - gerando um desequilíbrio nas contas. Fato presente não só no Rio Grande do Sul, como também no Brasil, buscando uma contribuição ao campo teórico-prático das finanças públicas.

Para que se torne possível analisar a trajetória do endividamento do Rio Grande do Sul e os impactos do Plano Real, irá se identificar e analisar a origem temporal da dívida pública no Rio Grande do Sul, apresentar a composição da dívida

externa e interna desse Estado, além de estimar os déficits e superávits existentes ao longo dos anos. Também irá se identificar o salto exponencial da dívida a partir da implementação do Plano Real e quais foram os impactos no montante da dívida a partir de sua renegociação em 1998.

Dessa forma, procura-se analisar neste trabalho o crescimento da dívida sul-rio-grandense, presente também no Brasil, de forma a perceber os impactos de causalidade que uma proporciona a outra. Busca-se o desenvolvimento de um estudo sobre os determinantes do crescimento da dívida e o seu aumento com a realização do Plano Real, para que se possa analisar com maior embasamento a situação que vem progredindo substancialmente ao longo do tempo.

A pesquisa será de caráter descritivo, que de acordo com o que define Gil (1994, p. 45) “têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou o fenômeno ou o estabelecimento de relações entre as variáveis.” O mesmo autor pondera que “são inúmeros os estudos que podem ser classificados sob esse título e uma de suas características mais significativas está na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados” (GIL, 1994, p. 45). Isso vem ao encontro à metodologia utilizada para construção desse estudo.

O procedimento da coleta de dados se dá por meio da realização de pesquisa documental. Conforme estabelecido por Marconi e Lakatos (1999), a fonte de coleta de dados se restringe a documentos, escritos ou não, constituindo as fontes primárias, em que pode se recolhê-las no momento do fato ocorrido, ou depois. Também Gil (1994, p.73), ao analisar sobre esse tipo de pesquisa, considera-a próxima da pesquisa bibliográfica, sendo que sua diferença “vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa”.

O delineamento utilizado para realização do estudo será a pesquisa bibliográfica, que abrange documentos, dados e estudos elaborados de acordo com o tema, sendo definida por Marconi e Lakatos (1999, p. 73) como aquela que “abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo”. As autoras ainda complementam que “sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto” (MARCONI; LAKATOS, 1999, p. 73). Dessa forma, são pesquisadas obras que abrangem e complementam o caráter teórico deste trabalho.

Dessa maneira, os dados foram coletados na Fundação de Economia e Estatística (FEE), Secretaria da Fazenda (SEFAZ), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre outros. Nas bases de dados foram localizados e utilizados seus principais documentos que contribuíram para a elaboração conceitual da problematização definida nessa pesquisa.

A abordagem quantitativa será utilizada para a análise dos dados. Segundo Richardson (1999), o método quantitativo se caracteriza pelo emprego da quantificação nas coletas de informações e no tratamento a ela dado, por meios estatísticos, desde os mais simples aos mais complexos. O autor ainda completa como sendo o que procura descobrir e classificar a relação entre as variáveis, e a relação de causalidade entre fenômenos.

Para definir a trajetória da dívida pública, bem como o impacto com a implementação do Plano Real, precisa-se utilizar a pesquisa quantitativa como procedimento para avaliação. Pois nesse tipo de pesquisa, segundo Richardson (1999) investiga-se as características de um fenômeno como tal, identificando suas características, e com base em estudos descritivos, analisa o papel das variáveis, que podem influenciar ou ocasionar o aparecimento dos fatos.

Em vista disso, em um primeiro momento se fará uma contextualização sobre finanças públicas, abrangendo o papel da Dívida Pública e seus aspectos técnicos, além de uma breve explanação sobre o Plano Real. Em uma segunda abordagem tratar-se-á de mostrar a trajetória do endividamento do Rio Grande do Sul, sua formação, composição e desdobramentos até a década atual, seguido de uma breve análise do serviço da dívida no Estado, apresentação dos déficits e superávits existentes no decurso dos anos, além de uma sucinta mostra da relação entre a Dívida Consolidada Líquida e o Produto Interno Bruto. No final, encontram-se as considerações finais.

## 2 ASPECTOS ACERCA DAS FINANÇAS PÚBLICAS E DA DÍVIDA PÚBLICA

Há a necessidade de se conceituar algumas questões que tratam sobre as finanças públicas e a dívida pública. Para isso, faz-se a divisão neste capítulo para que se possa conceituar e esclarecer elementos importantes para a construção desse trabalho.

### 2.1 FINANÇAS PÚBLICAS

A análise elaborada nesta pesquisa vai ao encontro de duas obras realizadas por Santos (2005; 2014), nas quais analisa, respectivamente, as causas e alternativas para a crise das finanças estaduais, e as potencialidades e os entraves para o desenvolvimento do Rio Grande do Sul. Trata-se em um primeiro momento da conceituação de finanças públicas, para que posteriormente se possa entender suas funções e esclarecer seu devido papel no âmbito de estudo desse trabalho. Conceitua-se “Finanças Públicas” diante de sua imprescindível importância para poder adentrar no universo da Dívida Pública. Faz-se necessário esse adendo para que assim seja possível esclarecer sua origem.

Dessa forma, as Finanças Públicas, de acordo com Pereira (2003, p. 48), “é uma disciplina que procura explicar, por meio da investigação dos fatos, os fenômenos ligados à obtenção e ao dispêndio dos recursos necessários ao perfeito funcionamento dos serviços sobre a responsabilidade do Estado”. Sendo assim, toda movimentação de entradas e saídas do Estado, juntamente com, como definido por Pereira (2003, p. 48), “os efeitos decorrentes dessa atividade financeira desempenhada pelo governo” fazem parte do estudo que trata sobre a elaboração e planejamento que analisa as contas das Administrações Públicas.

Nesse contexto é importante ressaltar que existem diversas correntes teóricas da economia que convergem ao tratamento das Finanças Públicas, conforme exemplificado por Rego e Marques (2003), pois dentro do Estado brasileiro coexistem os heterodoxos ou desenvolvimentistas que se preocupam com o desenvolvimento econômico, e os ortodoxos ou pragmáticos que colocam sua preocupação no equilíbrio dos fundamentos econômicos, que abriria caminho para o crescimento da economia.

### **2.1.1 Teoria das finanças públicas**

No que abrange a teoria das Finanças Públicas, elenca-se quatro aspectos fundamentais para que se possa entendê-la, conforme classificação apresentada por Giambiagi e Além (2000): as falhas de mercado, os objetivos da política fiscal e as funções do governo, a teoria da tributação e o gasto público, como elencados a seguir.

#### **a) As falhas de mercado**

As falhas de mercado consistem na concepção de que o mercado por si só não consegue regulação sozinho, e por isso precisa de intervenção. Sendo assim, a ideia de que o setor privado se organizaria por si só não se aplica, necessitando de pelo menos parte da interferência do Estado para que possa cobrir essas falhas. Segundo Rezende (2001), a intervenção do governo se justifica porque as falhas de mercado costumam acontecer, visto que são raros os mercados perfeitamente competitivos. Conforme o mesmo autor, elencam-se as seguintes falhas de mercado: a existência de bens públicos, externalidades, assimetria de informações e poder de mercado. Ainda nesta mesma linha, Giambiagi e Além (2000) reforçam as primeiras três falhas elencadas por Rezende e introduzem a existência de monopólios naturais, mercados incompletos e a ocorrência de desemprego e inflação.

Conceituando esses aspectos, os bens públicos são caracterizados, por Giambiagi e Além (2000), como bens que são produzidos para todos os indivíduos, independente do quanto cada cidadão o utiliza, sendo que alguns podem se beneficiar mais do que outros, mas a relação de uso do bem público por uma pessoa não prejudica a individualidade de outra pessoa. Também Rezende (2001, p. 27) faz uma contribuição ao conceito quando afirma que “esses bens são insuficientemente ofertados pelo mecanismo de mercado, visto que não há incentivo para uma empresa ofertar um bem que pode ser consumido por qualquer um sem nenhum pagamento”, se caracterizando por uma falha de mercado em que o governo precisa intervir para corrigir.

Já as externalidades, conforme Giambiagi e Além (2000), exprime situações em que a ação feita por um indivíduo ou uma empresa afeta direta ou indiretamente

outros cidadãos ou firmas. Isso vem ao encontro de Rezende (2001), que concluiu que essas externalidades podem ser vistas como externalidades positivas ou negativas. Para ambos os autores, essa ação estatal se faz necessária para que se possa, assim, suprimir os efeitos prejudiciais, ao passo que deva evidenciar e crescer os impactos positivos.

No que diz respeito à falha de mercado, denominada falhas de informação, Rezende (2001) diz que o governo deve pelo meio de leis e de fiscalização diminuir a assimetria de informações, para que o consumidor possa ter em mãos uma informação clara, ou seja, aquele que consome deve ter as informações sobre seu produto, e esse é o papel do Estado, corrigir essa falha de conhecimento. Já para Giambiagi e Além (2000), o governo não se limita apenas a proteger os consumidores, de modo que a informação é vista como um bem público e deve haver a maior eficiência possível no fluxo de informações.

Outra forma de falha de mercado, caracterizada por Rezende (2001), é o poder de mercado, definido como a existência de monopólios e oligopólios, sendo uma forma de competição imperfeita caracterizada por produção menor e preço mais elevado. Isso traz benefícios apenas para as firmas, pois o consumidor perde em sua totalidade. Outro aspecto levantado pelo autor é que o governo deve intervir para dar limites aos poderes de mercado das firmas, fixando preço e lucro máximos e estimulando a concorrência. Dessa maneira, o consumidor tem benefícios, ao passo que a firma depende desse mesmo indivíduo para a obtenção de seus lucros e ascensão.

Dentre as falhas de mercado definidas por Giambiagi e Além (2000), a existência de monopólios naturais considera que o custo de produção fica mais caro conforme aumenta o número de empresas do mesmo setor, pois baixa a produção e aumenta os custos, podendo ter mais vantagens ao ter apenas uma empresa do segmento. Dessa forma, poderia maximizar a produção, reduzindo os custos. Isso se determinaria em apenas alguns casos, dependendo da demanda, como o caso de haver apenas uma empresa que distribua energia elétrica, conforme exemplo dado pelo autor, devendo o Estado intervir evitando práticas abusivas de preço perante o consumidor.

Ao considerar a ocorrência de desemprego e inflação, Giambiagi e Além (2000) definem que o livre mercado não soluciona esses problemas, que o Estado deve intervir com políticas que defendam o pleno emprego e a estabilidade dos

preços. Assim, define-se que, em mais um momento, o mercado necessita de um regulador, caracterizado pelo Estado.

Caracterizando a última falha de mercado, Giambiagi e Além (2011) descrevem que o mercado incompleto não consegue ofertar, mesmo estando abaixo do preço demandado, pois o setor privado pode não querer assumir riscos. À vista disso, o Estado pode vir a atuar de duas formas, como caracterizado pelos mesmos autores: a inexistência de financiamento a longo prazo – em que o governo intervém para conceder políticas de financiamento que estimulem os investimentos no setor produtivo – e a necessidade de coordenação dos mercados, que abatidos por suas individualidades, o Estado assume a função coordenadora.

Conforme ressaltam Giambiagi e Além (2011, p.9), “deixando de lado questões políticas e ideológicas, a existência do governo é necessária para guiar, corrigir e complementar o sistema de mercado que, sozinho, não é capaz de desempenhar todas as funções econômicas”. Como descrito, as falhas de mercado determinam uma eficiência incompleta por parte dos mercados, tencionando a necessidade de mediação por parte do governo.

#### **b) Os objetivos da política fiscal e as funções do governo**

Conforme caracterizado por Giambiagi e Além (2011, p.10), têm-se as três funções do governo, conceituadas de forma sintética:

A ação do governo através da política fiscal abrange três funções básicas. A *função alocativa* diz respeito ao fornecimento de bens públicos. A *função distributiva*, por sua vez, está associada a ajustes na distribuição de renda que permitam que a distribuição prevalecente seja aquela considerada justa pela sociedade. A *função estabilizadora* tem como objetivo o uso da política econômica visando a um alto nível de emprego, à estabilidade dos preços e à obtenção de uma/ taxa apropriada de crescimento econômico.

Em vista disso, conceitua-se cada função, diante da indispensabilidade de esclarecê-las, devido à importância de compreender o comportamento estatal no âmbito das finanças públicas.

Para Riani (2002), a função alocativa assegura o ajustamento da alocação de recursos no mercado, o qual necessita que o governo intervenha para obter o resultado mais eficiente. Nesta mesma linha, Giambiagi e Além (2011) acrescentam que o fato dos benefícios e bens públicos estarem disponíveis para todos os

consumidores faz com que os fornecedores desses bens não recebam pagamentos voluntários, perdendo o vínculo entre produtores e consumidores, o que explica a intervenção estatal. Assim, segundo Riani (2002), o sistema governamental oferta determinados bens e serviços que são demandados pela sociedade e que não são proporcionados pelo sistema privado. Um ponto importante destacado por Riani se refere à forma pela qual é feita a alocação de recursos, produzindo diretamente os recursos ou utilizando mecanismos cuja condição de fornecimento seja estabelecida pelo setor privado.

A função distributiva, por sua vez, caracteriza os ajustes na distribuição de renda. Como exemplificado por Giambiagi e Além (2011), os ajustes governamentais têm a intenção de promover uma distribuição que a sociedade considere justa, agindo por meio de transferências, impostos e subsídios. Dessa forma o mesmo autor comenta que os tributos aumentam conforme maior a renda, redistribuindo para os mais pobres, cobrando alíquotas maiores dos bens de luxo e diminuindo de bens essenciais tais como cesta básica, subsidiando a produção dos bens de primeira necessidade, aumentando a participação no consumo da população de baixa renda.

Já na terceira função do governo, a estabilizadora, Riani (2002) interpreta como um ajustamento que visa à estabilização econômica, surgindo para assegurar um nível de pleno emprego<sup>1</sup> e estabilidade dos preços. Vale notar a contribuição de Giambiagi e Além (2011) que diz respeito à importância da mediação estatal para proteger a economia de altos graus de desemprego e inflação, tendo à disposição instrumentos macroeconômicos, tais como política fiscal e monetária. Os autores citam como exemplo agir com o controle da demanda como intervenção mais indicada, para que assim possa garantir a estabilidade do sistema econômico em casos que o excesso ou insuficiência da procura sejam causas das flutuações ocorrentes.

Como exposto, as três funções básicas do governo são advindas de falhas de mercado, que não contemplam as necessidades fundamentais dos indivíduos. Nessa mesma linha de considerações, Riani (2002, p. 45) menciona que “o governo surge então como a alternativa de fazer com que se criem mecanismos que

---

<sup>1</sup> Segundo Kon (2012, p. 8), “o pleno emprego significa a utilização da capacidade máxima de produção de uma sociedade e, evidentemente, deve ser utilizada para elevar a qualidade de vida da população.”

redistribuem o fruto gerado pela atividade produtiva do país”, introduzindo assim, o ordenamento pelo qual o Estado intervém onde os interesses do setor privado não correspondem às demandas individuais. Riani (2002) ainda acrescenta que a elevação real dos salários por parte do mercado só ocorre com reivindicação dos trabalhadores, ou para aumentar o poder de compra e fortalecer a si próprio, justificando a atuação do governo para melhorar a qualidade de vida da população.

### c) Teoria da tributação

Conforme apontam Giambiagi e Além (2011), para arcar com as funções descritas anteriormente, o governo necessita gerar recursos, que em grande escala se dá pela arrecadação tributária. Para chegar ao modelo de tributos posto como ideal, os mesmos autores elencam aspectos fundamentais, sendo eles os conceitos de equidade, progressividade, neutralidade e simplicidade.

De acordo com o descrito por Giambiagi e Além (2011), equidade seria a distribuição de impostos que deveria ser justa para os diversos indivíduos, enquanto a progressividade se distingue por uma contribuição maior conforme renda mais alta. Porém, para definir esses conceitos, esclarecendo o que seria uma parcela denominada justa, Riani (2002, p. 136) interpreta que uma maneira justa seria quando “cada indivíduo na sociedade pagará um tributo de acordo com o montante de benefícios que ele recebe”, ou seja, quem receber mais benefícios deve pagar mais impostos.

Entretanto, embora seja justo na colocação do autor citado anteriormente, Giambiagi e Além (2011) argumentam que a dificuldade maior seria em como distinguir os benefícios gerados pelos bens públicos para os diversos indivíduos, somente podendo ocorrer a tributação por benefícios em casos específicos, como o de pagamentos de passagens de trem, pois nesse caso o financiamento do serviço público ocorre pelo pagamento da tarifa. Dessa maneira, o tributo é imposto sobre a passagem, que beneficia quem a utiliza. Porém, como destaca Riani (2002), isso acabaria gerando um processo de exclusão de pessoas que, por não possuírem renda disponível, não poderiam utilizar o serviço. A função distributiva do governo iria se mostrar ineficiente, pois, mesmo com intervenção estatal, os indivíduos estariam excluídos de benefícios propiciados pelo consumo de determinados bens e serviços.

Embora justo para Riani, o princípio do benefício não é suficiente. Giambiagi e Além (2011) consideram necessária uma forma alternativa para o recolhimento de impostos, devendo-se seguir o princípio da capacidade de pagamento, permitindo assim uma regra comumente a todos. Ainda nesta linha, os autores reforçam que os indivíduos deveriam pagar os tributos de forma equitativa, isto é, os que possuem mesma capacidade para pagar, contribuem com o mesmo nível de impostos, enquanto no caráter do conceito da progressividade, os que possuem mais renda se diferenciam em conformidade com as diversas potencialidades de pagamento.

Descritas as concepções e desdobramentos sobre equidade e progressividade, têm-se mais dois aspectos fundamentais para entender a teoria da tributação, como já mencionados. O conceito de neutralidade, relatado por Giambiagi e Além (2011), em que os impostos devem minimizar os impactos negativos dos tributos no funcionamento do sistema econômico; ao passo que, conforme Riani (2002), não distorça os preços de bens e serviços, atingindo-os de maneira igualitária, se forem com características similares e competitivas entre si.

O último aspecto, especificado como conceito de simplicidade, caracteriza-se como sendo um sistema tributário de fácil compreensão por parte de todos os agentes da economia, entendido pelo contribuinte, e arrecadado com facilidade pelo governo, diminuindo eventuais custos administrativos gerados pelo processo de fiscalização (GIAMBIAGI e ALÉM, 2011).

#### **d) O gasto público**

Três aspectos já foram abordados para a familiarização com a teoria das finanças públicas (as falhas de mercado, os objetivos da política fiscal e as funções do governo, e a teoria da tributação) que deram suporte para que se possa definir a última abordagem elencada. Na concepção de Riani (2002), o gasto público é a principal peça de atuação do governo, estabelecendo prioridades em relação à prestação de serviços públicos básicos e aos investimentos a serem realizados. Isto é, cabe ao Estado estabelecer as preferências sobre o que será ofertado, investido, cortado gastos, entre outros.

No que diz respeito ao uso dos recursos arrecadados pelo governo, Giambiagi e Além (2011) destacam que as funções típicas do governo, que se trata de bens públicos, são compostas por: saúde, educação, defesa nacional,

policciamento, regulação, justiça e assistencialismo - sendo que as duas primeiras funções podem também ser ofertadas pelo sistema privado, mas como não são todos que tem condições de pagá-las, o governo oferta de forma essencial, podendo abranger a todas as classes. E segundo os mesmos autores, a intervenção estatal se justifica porque a saúde e educação em níveis mais elevados contribuem para o desenvolvimento do país, gerando uma externalidade positiva.

Há também que se mencionar a divisão de funções entre níveis governamentais. Conforme especificado por Giambiagi e Além (2011), em um caso de exemplo, no Brasil, o governo federal assumiu a responsabilidade pelo ensino superior, enquanto que estados e municípios ficam encarregados, respectivamente, do ensino médio e a segurança pública e do ensino privado e a limpeza urbana. Os exemplos poderiam ser os mais variados, mas o que cabe destacar é que cada esfera do governo se incumba de uma tarefa específica, no seu âmbito.

Uma contribuição feita por Riani (2002) é de que os gastos públicos vêm crescendo significativamente nas últimas décadas, sendo a forma mais tradicional de mensurar o crescimento dos gastos por meio da comparação das despesas públicas com o Produto Interno Bruto (PIB) do país em questão.

## 2.2 DÍVIDA PÚBLICA

Para compreender a dinâmica do endividamento público gaúcho, há de se ter um adendo para a definição de Dívida Pública. Recorrer a empréstimos que resultem em juros futuros, em primeira instância, pode ser uma medida julgada como necessária para honrar contas e investimentos. Porém, quando essa situação resulta em um hábito utilizado em larga escala e se torna imprescindível recorrer a ela, os juros de empréstimos utilizados para suprir possíveis faltas de receitas podem acabar dificultando ainda mais a situação de um governo.

### 2.2.1 O papel da dívida pública para teorias econômicas

Conforme definido por Galle e Bertolli (2004), os gastos públicos em excesso estavam ligados à dívida externa pela concepção dos ortodoxos, à estatização da

economia e gastos com pessoal e previdência, enquanto que os heterodoxos viam a crise fiscal como ligada diretamente ao aumento de juros da dívida externa.

Marx (1996) nos remete que a dívida do Estado imprime sua marca sobre a era capitalista, cuja consequência é a de que o povo se torna mais rico quanto mais se endivida. Conforme o mesmo autor, a dívida pública torna-se uma das mais enérgicas alavancas da acumulação primitiva, onde o dinheiro improdutivo se transforma em capital. Além disso, o autor relata a relação da Dívida Pública com o sistema bancário, no qual exemplifica seu processo:

O Banco da Inglaterra começou emprestando seu dinheiro ao governo a 8%; ao mesmo tempo foi autorizado pelo Parlamento a cunhar dinheiro do mesmo capital, emprestando-o ao público outra vez sob a forma de notas bancárias. Com essas notas, ele podia descontar letras, conceber empréstimos sobre mercadorias e comprar metais nobres. Não demorou muito para que esse dinheiro de crédito, por ele mesmo fabricado, se tornasse a moeda, com a qual o Banco da Inglaterra fazia empréstimos ao Estado e, por conta do Estado, pagava os juros da dívida pública. (MARX, 1996, p. 374).

O sistema tributário, conforme Marx (1996), torna-se um importante complemento do sistema de empréstimos nacionais, diante do fato de que a dívida tem seu respaldo nas receitas do Estado, que tem obrigações com o pagamento da dívida, como os juros, cujo os tributos se fazem necessários para honrá-las. Esses empréstimos contraídos pelo governo, de acordo com Marx (1996, p. 375) “capacitam o governo a enfrentar despesas extraordinárias, sem que o contribuinte o sinta imediatamente, mas exigem, ainda assim, como consequência, elevação de impostos”.

Dessa maneira, a elevação de impostos é uma medida importante para que se possa ter a dívida como um aliado que não desestabilize a economia em questão. De outro modo, o mesmo autor citado no parágrafo anterior atenta para o fato de que essa elevação de impostos precede a contratação de novos empréstimos por parte do governo, para que se possa enfrentar novos gastos extraordinários.

Nessa mesma linha de considerações, Smith (1996) argumenta que dificilmente há um exemplo de nação em que as dívidas sejam completamente pagas quando elas atingem determinado ponto. Em uma de suas considerações Smith (1996, p. 380-181) diz que:

Um imposto mais equânime sobre a terra, um imposto mais equitativo sobre os aluguéis de casas e alterações do atual sistema de tributos alfandegários e de taxas talvez pudesse, sem aumentar o ônus para a maior parte da população, mas apenas distribuindo o seu peso com mais equanimidade sobre todos, produzir um aumento considerável da receita.

Porém, seguindo nessa linha, Smith (1996, p. 369) salienta que se estabelecidos novos tributos, estes serão “impostos com o único intuito de pagar os juros do dinheiro tomado emprestado com base neles”. Segundo o mesmo autor, raramente se considera que os impostos produzam mais que isso, pois não é esperado que aconteça.

Do ponto de vista de Nakatani (2006), a teoria neoclássica defende uma política fiscal baseada no equilíbrio das contas públicas, pois todo o déficit público acaba sendo financiado pela emissão de moeda, acarretando em um processo inflacionário e desequilíbrios macroeconômicos. Conforme o mesmo autor, os neoclássicos defendem a redução na tributação, pois o aumento de impostos gera ineficiência na alocação dos fatores de produção, devendo reduzir todas as despesas governamentais para eliminação dos déficits no orçamento, incluindo a redução do Estado onde o setor privado possa atuar.

Por outro lado, Nakatani (2006) diz que a teoria keynesiana defende a intervenção estatal para conduzir a economia ao pleno emprego, defendendo a ideia de que um déficit público expande a demanda agregada, estimulando a produção e o crescimento da economia, cujo resultado será de aumento da arrecadação e consequente eliminação do déficit.

Para Giambiagi e Além (2011), é viável comparar o quão significativo é para o governo em questão, em termos de representação da dívida, a relação dívida/PIB, que elucida o quão comprometida está determinada receita, relação essa que não pode crescer sempre para que a dívida não se torne impagável. Deste modo, o aumento progressivo da proporção dívida/PIB pode ilustrar uma dificuldade para o pagamento devido. Os autores ainda comentam que mais importante que o tamanho do que se está devendo é o prazo e a taxa de juros, que são determinantes para o quanto isso implica na situação financeira em questão.

A dívida pública, segundo Filellini (1989), se cria a partir da precondição dos gastos governamentais em excesso que constituem o chamado déficit público, mas enfatiza que esse dispêndio não significa necessariamente que haverá o endividamento governamental, sendo essa somente uma alternativa possível.

Porém, é possível dizer que, se contraída a dívida, não ocorrem somente malefícios. Rezende (2001) destaca que a expansão da renda e do produto nacional são possíveis em curto prazo, enquanto que no longo prazo, ela ocupa um lugar destinado a formação de capital por causa da redução de investimentos, levando a uma possível redução do crescimento econômico.

Dessa forma, no curto prazo, segundo esta análise, a dívida surge para um momento de expansão da economia, canalizando recursos para seu crescimento, desde que as receitas não sejam comprometidas em alto grau. Diferentemente, no longo prazo, essa dívida se torna inconstante, pois boa parte do dinheiro por ela investido já não traz tantos benefícios. O endividamento feito já não está mais mantendo a expansão, pois são necessários novos investimentos para que isso aconteça. Ou seja, a dívida no curto prazo pode funcionar como um processo de alavancagem, desde que respeitado os limites de endividamento, enquanto que em longo prazo seu pagamento se torna uma despesa. Mas se a relação dívida/PIB se manter a níveis estáveis, o papel do Estado não precisa diminuir.

Este é um ponto crucial, pois mesmo sendo um Estado intervencionista, se a dívida chegar a uma margem que comprometa cada vez mais as receitas do governo, esse acaba sendo conduzido, segundo Santos (2005), a um Estado mínimo, na medida em que restam recursos cada vez menores para que possam ser concedidas com êxito as funções governamentais. Como resultado, investimentos com educação, saúde e segurança são reduzidos, além de possíveis despesas não honradas.

### **2.2.2 Aspectos técnicos da dívida pública**

De acordo com Turolla ([2002?], p.12) “a medida mais ampla e conhecida disponível para a avaliação do tamanho da dívida pública no Brasil é a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP)”. Isto vem ao encontro do que ressalta Goldfajn (2002) sobre o fato de que conceito de dívida líquida é mais apropriado, pois a DLSP inclui os três níveis do governo, o Banco Central e as empresas públicas; enquanto que o conceito de dívida bruta é mais usado para exercícios de dinâmica da dívida, pois os números dos governos regionais são difíceis de coletar e de mensurar a qualidade dos ativos do governo. Vale notar a contribuição de Silva, Carvalho e

Medeiros (2009) acerca de que a dívida bruta considera apenas os passivos do governo, enquanto que a dívida líquida desconta dos passivos os ativos que o governo possui.

Seguindo na mesma linha, Silva, Carvalho e Medeiros (2009, p. 102) observam que no caso brasileiro, “o conceito de dívida líquida considera os ativos e passivos financeiros do Banco Central, incluindo, dentre outros itens, as reservas internacionais (ativo) e a base monetária (passivo)”.

Segundo os mesmos autores citados no parágrafo anterior, a dívida bruta “pode ser classificada quanto à origem, à abrangência e à natureza” (SILVA; CARVALHO; MEDEIROS, 2009, p. 104). A origem classifica a dívida em interna ou externa, que pode ainda se classificar de duas formas distintas: a primeira, geralmente utilizada por países com histórico de crises em seu balanço de pagamentos, seria classificar como dívida interna o que for realizado em moeda corrente do país e a externa em moeda estrangeira. Outro critério elencado pelos autores, mais utilizado no caso de países com livre fluxo de capitais, é classificar a dívida interna como a que está em poder dos residentes no país e a externa em poder dos não residentes.

Ainda mencionam o fato de que, em relação à abrangência:

Além do setor público, os conceitos mais utilizados são os de governo central (Tesouro Nacional, INSS e Banco Central), governo federal (Tesouro Nacional e INSS), governo geral (governo federal e governos regionais), governos regionais (governos estaduais e municipais) e de empresas estatais (empresas estatais federais, estaduais e municipais). (SILVA; CARVALHO; MEDEIROS, 2009, p. 105).

O último aspecto conceituado pelos autores, quanto à natureza, divide a dívida pública em contratual ou mobiliária, sendo a primeira originada a partir de um contrato que define características da dívida. No Brasil, refere-se exclusivamente à dívida externa, pois a dívida contratual interna passou a ser classificada como Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi), que também necessita de autorização para cada empréstimo externo, exceto em relação à dívida mobiliária - que tem sua origem a partir da emissão de títulos públicos – cujo qual existe uma autorização geral para emitir títulos, estabelecendo o montante máximo de emissão.

Silva, Carvalho e Medeiros (2009) classificam a DPMFi, quanto: a) à forma de emissão; b) à forma de negociação; c) e a seus detentores; que se distinguem do seguinte modo, conforme conceitos dos mesmos autores:

- a) Forma de emissão: os títulos emitidos sob a forma de leilão são classificados como “oferta pública”, que também abrangem os títulos mais negociados no mercado, como as Letras do Tesouro Nacional (LTN), Letras Financeiras do Tesouro (LFT) e as Notas do Tesouro Nacional (NTN);
- b) Forma de negociação: são negociáveis os títulos em que não há restrição em sua livre negociação no mercado, e inegociáveis quando há impedimento de transferir sua propriedade;
- c) Detentores: os títulos podem estar em poder do público ou na carteira do Banco Central do Brasil, sendo que o primeiro caso é relevante para acompanhar riscos e custos da Gestão da Dívida Pública Federal, incluindo a sustentabilidade fiscal e a liquidez monetária, enquanto que na carteira do Banco Central, o efeito do estoque é nulo sobre a Dívida Líquida do Setor Público, pois os títulos estariam registrados no ativo do Banco Central e no passivo do Tesouro Direto.

Já a Dívida Mobiliária Externa, se classifica em dois grupos, segundo Silva, Carvalho e Medeiros (2009): a) dívida renegociada – títulos emitidos nos programas de renegociação da dívida externa; e b) novas emissões – após o processo de renegociação da dívida externa, os títulos são emitidos em ofertas públicas.

Por último, segundo os mesmos autores citados no parágrafo anterior, a Dívida Contratual Externa tem origens, das quais se destacam no Brasil, as contraídas para financiar projetos e programas de interesse nacional com: a) organismos multilaterais (como o Bird e BID); b) bancos privados e agências governamentais (tais como Japan Bank for International Cooperation (JBIC) e KfW).

Uma vez conceituado todos esses aspectos, tem-se a base para entender os principais elementos da dinâmica da Dívida Pública no âmbito nacional e Estadual, como no caso do Rio Grande do Sul, elemento de estudo para este trabalho.

### 3 TRAJETÓRIA DO ENDIVIDAMENTO DO ESTADO

Para melhor detalhamento irá se dividir o processo de endividamento do Rio Grande do Sul em duas partes, iniciando com a formação da Dívida Pública até 1990, seguindo no capítulo seguinte com os anos de 1990 e a abordagem acerca do Plano Real e seus impactos para a dívida. Toma-se essa escolha para que em uma primeira análise consiga-se acompanhar a dívida e em um segundo momento, a partir de 1990, se possa dar uma melhor ênfase ao panorama pré e pós Plano Real, as grandes influências estabelecidas com a renegociação da dívida em 1998, chegando até a atual conjuntura.

#### 3.1 FORMAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA ESTADUAL E SEUS DESDOBRAMENTOS ATÉ 1990

Em 1896 e 1914 o Brasil passou por duas moratórias e Estados como Bahia e São Paulo contraíram dívidas externas consideráveis, enquanto o Rio Grande do Sul mantinha seu orçamento equilibrado, recorrendo a um empréstimo em bancos americanos somente em 1921, para equacionar transportes estaduais e escoar a produção (PESAVENTO, 1996 apud SANTOS, 2014). Outro destaque levantado por Santos (2014, p.78) é que “outros empréstimos internos foram obtidos para financiar projetos viários entre Porto Alegre e o Porto de Rio Grande.”

Santos (2014) identifica que o período anterior a 1928 era uma fase mais positivista e ortodoxa da economia do Rio Grande do Sul, no qual o Estado deveria exercer uma ação reguladora sem favorecer ninguém. Segundo Reis (1985, p.13), nessa época, o Rio Grande do Sul tinha as seguintes figuras políticas: “de um lado, os liberais - depois federalistas - comandados por Gaspar Silveira Martins e, de outro, os republicanos liderados primeiramente por Júlio de Castilhos e posteriormente por Borges de Medeiros”. Nos governos de Júlio de Castilhos e de Borges de Medeiros o Estado atuava somente controlando os meios de produção ou suprimindo a iniciativa privada de uma infraestrutura para que pudesse se desenvolver no mercado (REIS, 1985).

Para Santos (2014), a partir de 1928, com Getúlio Vargas no governo do Estado, começou-se a seguir uma linha mais intervencionista, criando até os anos de 1930 órgãos como o Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul), o

Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem (Daer) e o Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul (IPERGS). Isso vem ao encontro de Reis (1985) que argumenta que Getúlio Vargas não concordava com a ortodoxia positivista que via nos governos anteriores e por não concordar com isso justifica o porquê de Getúlio trabalhar com o inverso, ou seja, intervindo de maneira direta na economia e privilegiando determinados segmentos.

Segundo Reis (1985), a crise mundial de 1929 fez com que até as economias de grandes países experimentassem um maior grau de intervenção, e os países de economia periférica dependente seguiram na mesma tendência. Para o mesmo autor, dado que o Brasil tinha como seu principal produto para exportação o café (cerca de 80% das exportações), esse produto teve seu preço caindo no mercado externo, sendo o país atingido por essa crise, resultando em uma queda da balança comercial brasileira.

Conforme relatado esse cenário de crise, Santos (2014) diz que a posição do Rio Grande do Sul em relação à região Sudeste era de Estado periférico, levando o Estado a suprir matérias-primas e gêneros alimentícios no mercado nacional. Diante desse aspecto, o endividamento estadual começa a surgir, pois “os investimentos nos Estados do centro do País, suportados pela União, em detrimento dos demais, levaram o Estado do Rio Grande do Sul a buscar investimentos em infraestrutura que lhe permitissem acompanhar a onda desenvolvimentista” (SANTOS, 2014, p. 79) e, segundo o mesmo autor, isso levou ao endividamento precoce do Estado nas décadas seguintes.

### **3.1.1 A Dívida Pública Estadual 1950 – 1969**

Com dados mais claros a respeito do endividamento público, faz-se esta primeira divisão que abrange duas décadas de crescentes gastos no Rio Grande do Sul, mostrando os motivos que levaram a essa expansão do endividamento no período.

Conforme explanado por Bordin (1985), a diferença entre a situação financeira do Rio Grande do Sul com a de outros estados foi mais pela diferença nas condições iniciais do processo da dívida do que a diferença de comportamentos no período de 1951 a 1984. Essa diferença é salientada por Rezende (1982) que

denomina uma marcante diferença na dívida pública gaúcha, que já tinha proporções elevadas na segunda metade da década de sessenta, enquanto que outros Estados adiaram a expansão da dívida até a segunda metade da década de setenta. Rezende (1982) também aponta que boa parte do crescimento da receita do Rio Grande do Sul vinha sendo usada para cobrir os compromissos financeiros crescentes que eram assumidos pelo Tesouro do Estado, levando-o a assumir novas dívidas para poder realizar investimentos e encargos assumidos anteriormente.

Santos (2014) aponta que na década de 1950 se destacaram operações de crédito destinadas à: consolidação da dívida flutuante (ou de curto prazo), obras de eletrificação, consolidação da dívida da Viação Férrea, obras rodoviárias e ao Plano de Obras. Conforme a mesma fonte, o Plano de Obras foi desenvolvido a partir de 1959, se destinando aos setores de educação, transportes e armazenagem, podendo citar a criação da Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE) e da Companhia Rio-Grandense de Telecomunicações (CRT).

Naquela década, para ampliar sua participação no Brasil, o Rio Grande do Sul se endividou para financiar os investimentos necessários para que a economia gaúcha pudesse se expandir na industrialização (BANDEIRA; RODRÍGUEZ, 2014). Porém, os mesmos autores apontam que esses investimentos não superaram a arrecadação do Estado, embora Santos (2014) relata que esses investimentos expandiram sua dívida pública, alcançando uma posição significativa, mas o autor reafirma que essa expansão da dívida foi acompanhada do crescimento da receita pública, por isso não chega a ultrapassar o montante das receitas públicas.

Bandeira e Rodríguez (2014) mencionam que os governos de Walter Só Jobim (1947-1951) e de Ernesto Dornelles (1951-1955) utilizaram medidas infraestruturantes, e que no final do governo de Jobim a dívida representava 98% da arrecadação do Estado. Conforme mesma fonte, no governo de Ernesto Dornelles se desenvolveu o I Plano de Obras, que Moura Neto (1994) anuncia como tendo um valor elevado da dívida da Administração Direta em relação a suas receitas próprias – cerca de 77% em 1961, em boa parte devido a esse plano que estava sendo executado à época.

Para Bandeira e Rodríguez (2014), a década de 1950 terminou com vista à industrialização ser priorizada e com políticas de caráter intervencionista, sendo que neste momento as dívidas do Estado gaúcho já eram superiores aos demais Estados. Entretanto, destacou-se o fato de que o Rio Grande do Sul utilizou recursos

estaduais para investir e crescer, enquanto que a União destinava recursos para investimentos em um pequeno centro econômico nacional.

Também Pereira e Arendt (2002, p.11) relatam que:

No período do Plano de Metas, o Rio Grande do Sul foi deixado de lado, no sentido de que recebeu uma parcela insignificante dos investimentos do governo federal para a promoção do desenvolvimento industrial. Nesse sentido, a década de cinquenta foi um período extremamente desfavorável para a indústria gaúcha, que cresceu não só abaixo da média nacional, mas significativamente aquém da taxa do complexo paulista [...]. Assim, tendo o Rio Grande do Sul uma estrutura industrial de pequenas fábricas e baixa acumulação de capital, o resultado da integração e da característica de grandes unidades de produção no centro do país, aptas a atender o mercado interno, foi novamente, a perda de participação a nível nacional de suas indústrias.

Diante desse cenário, Bordin (1985) salienta que o governo Estadual teve sua importante participação no sentido de tentar superar a infraestrutura em sua deficiência, principalmente em setores como energia e transportes, que eram grandes pontos de estrangulamento da economia. O mesmo autor diz que já que a economia gaúcha era lenta em relação à nação, o Estado teve que assumir os aportes necessários, gerando um elevado endividamento.

Em relação ao período de 1950-1964, Bordin (1985) define que as operações de créditos contraídas não eram corrigidas monetariamente e possuíam prazo longo (de 10 a 40 anos, dependendo do caso), podendo ser considerado benéfico, pois as condições eram favoráveis. No entanto, o autor questiona o gasto exacerbado deveras desnecessário, pois a competência do encargo poderia ser suprida pela União.

No ano de 1964 inicia-se no Brasil a ditadura militar que se iniciou escolhendo medidas para solucionar a crise política e os problemas econômicos, como combate à inflação e retomada do desenvolvimento (KOPS, 2004).

Após 1964, Moura Neto (1994, p.184) faz a seguinte colocação:

Com o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) do governo militar de Castelo Branco, implementou-se uma série de reformas no sistema financeiro, que visavam impulsionar a formação de poupanças e o financiamento “não inflacionário” do déficit público, através da colocação de títulos junto ao público e a instituições financeiras.

Então, a partir de 1964 com a reforma bancária e com o mercado de capitais institucionalizado, possibilitou-se a emissão de dívidas públicas para financiar os déficits (SANTOS, 2014).

O modelo de arrecadação de tributos, segundo Bordin (1985), muda a partir de 1967, cuja receita tributária do Estado passa a ser constituída basicamente por impostos, como exemplo destacando-se o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM). Ainda nesta mesma linha de considerações, Garselaz (2000) destaca que essa reforma tributária de 1967 retirou uma parcela significativa da receita dos Estados, e que a União em uma forma compensatória instituiu um sistema de transferências governamentais da União para com Estados e Municípios. O mesmo autor relata o fato de que com a utilização do ICM reduziu drasticamente a base tributária e as receitas estaduais, fazendo com que os Estados em sua maioria enfrentassem déficits fiscais sistemáticos, utilizando-se dos meios atrelados ao endividamento como maneira de financiarem seus gastos.

### **3.1.2 A Dívida Pública Estadual 1970 – 1989**

Importante constar que a partir do ano de 1971 os dados apresentados são mais claros, por isso se faz um corte de tempo nessa década, já que é a partir dessa data que, como relata Santos (2014, p.81), “existem os dados que são adotados modernamente para essa finalidade, como resultado primário e receita corrente líquida”.

Durante a década de 1970, ocorre no Brasil o milagre econômico, que foi uma época de “crescimento surpreendente, abundância de empréstimos estrangeiros, criação de empregos e inflação sobre controle” (BANDEIRA; RODRIGUEZ, 2014, p. 10). Seguindo nesse contexto, na trajetória da dívida, Bordin (1985) diz que até 1975 o endividamento não comprometeu as finanças estaduais, se mantendo em patamares suportáveis. Porém, o mesmo autor destaca que a partir de 1976 o nível de endividamento ocasiona um desequilíbrio de ordem financeira.

Do ano de 1968 até 1975 estava vigorando “a proibição de operações de crédito que não fossem para antecipação da receita orçamentária ou o resgate das operações em circulação.” (SANTOS, 2014, p.81). Porém, a resolução nº 62, de 1975 fixa limites e condições para limitação de créditos nos Estados e municípios

(BRASIL, 1975), e Santos (2014) relata que essa resolução, ao mesmo tempo em que fixava limites para o endividamento, aumentava a extensão das operações extralimites. Ainda com base nessa resolução e na Lei nº 4.131, o mesmo autor diz que, além disso, estimulou-se a tomada de empréstimos externos.

Contudo, a mesma fonte do parágrafo anterior acrescenta que o endividamento externo também foi estimulado nessa mesma época por mecanismos como a defasagem na desvalorização cambial, elevação de juros internos e redução de preços de bens públicos, aliados a alta disponibilidade de eurodólares e que as operações externas estavam fora dos limites de endividamento impostos aos Estados e Municípios.

Diante dessa conjuntura o endividamento externo foi impulsionado, pois era uma forma de recorrer a empréstimos de forma legítima, sem ficar atrelado ao limite de endividamento.

Em sua análise, Santos (2014) diz que, em 1972, com a criação da Lei Estadual nº 6.465, foi dado um grande passo para o crescimento da dívida no Estado, pois essa Lei autorizava o lançamento de títulos da dívida pública, cujas facilidades de financiamento, além da má distribuição da carga tributária nacional, fizeram os déficits altos e recorrentes se perpetuarem por tanto tempo.

Ao final da década, as dificuldades financeiras cresceram. Garselaz (2000) explana que a dívida aumenta gradativamente, sendo no ano de 1979 a dívida total em relação à Receita corrente líquida correspondente a 95,95%, enquanto no cenário mundial destacava-se a crise do petróleo cujos preços haviam aumentado muito, ocasionando a um aumento na taxa de juros, dada a reação do mercado internacional, no momento em que o Brasil se endividava externamente.

Conforme o mesmo autor, com a alta considerável da taxa de juros internacional, e o Estado gaúcho recorrendo a créditos em diversas oportunidades, a dívida do Rio Grande do Sul esteve em um patamar perigoso em relação as suas finanças. Porém, em uma tentativa de combater a alta inflacionária, o governo federal utiliza a pré-fixação das correções monetárias e cambiais, ocasionando uma redução do montante da dívida pública, visto que se gerou uma defasagem entre a inflação efetiva e a nominal, baixando para 72,28% a relação Dívida Total/Receita Corrente Líquida (GARSELAZ, 2000).

A década de 1980 por sua vez, de acordo com Lopreato (2002) foi uma época de instabilidade macroeconômica, provocando uma deterioração das condições de

financiamento dos Estados, pois o ritmo de expansão desses estava descoordenado, uma vez que a inflação estava acelerada e a taxa de crescimento médio era baixa, comprometendo a arrecadação do ICM e de transferências constitucionais, agravando a capacidade dos Estados de autofinanciamento.

Conforme a mesma fonte do parágrafo anterior, os Estados conseguiram em quase todos os momentos ter um saldo fiscal positivo, mas à medida que crescia a dificuldade, caíam os saldos disponíveis, pois o financiamento exigia maior comprometimento da receita efetiva. O autor ainda acrescenta que Estados como Alagoas, Rio Grande do Norte, Ceará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Mato Grosso e Goiás forçaram-se diante das dificuldades de buscar recursos de terceiros para que pudessem pagar gastos correntes.

É visto que a situação perdurava em diversos Estados pertencentes à União. O Brasil passava por uma situação de difícil solução. O aporte financeiro advindo de terceiros foi a forma que muitos Estados encontraram para que pudessem honrar suas contas.

A despeito disso, Garselaz (2000, p.89 - 90) diz que:

As mudanças na política econômica implementadas pelo governo federal, por interferência do FMI, a partir de 1982, levaram os estados que possuíam grandes estoques de dívida, como o Rio Grande do Sul, a uma situação de total dependência da política cambial e de juros imposta pelo governo central.

Outro aspecto levantado por Garselaz (2000) é de que a partir de 1982 elevaram-se os juros no mercado interno e externo, e as correções monetárias e cambiais que eram pré-fixadas passaram a ser pós-fixadas. Além disso, os títulos federais colocados no mercado para reduzir a liquidez inviabilizaram a utilização de crédito para financiar o desenvolvimento, restringindo assim os investimentos na esfera pública, passando a ser muito custosa a relação da dívida com a despesa total do Estado, comprometendo investimentos e a própria manutenção dos gastos com a administração estadual (GARSELAZ, 2000).

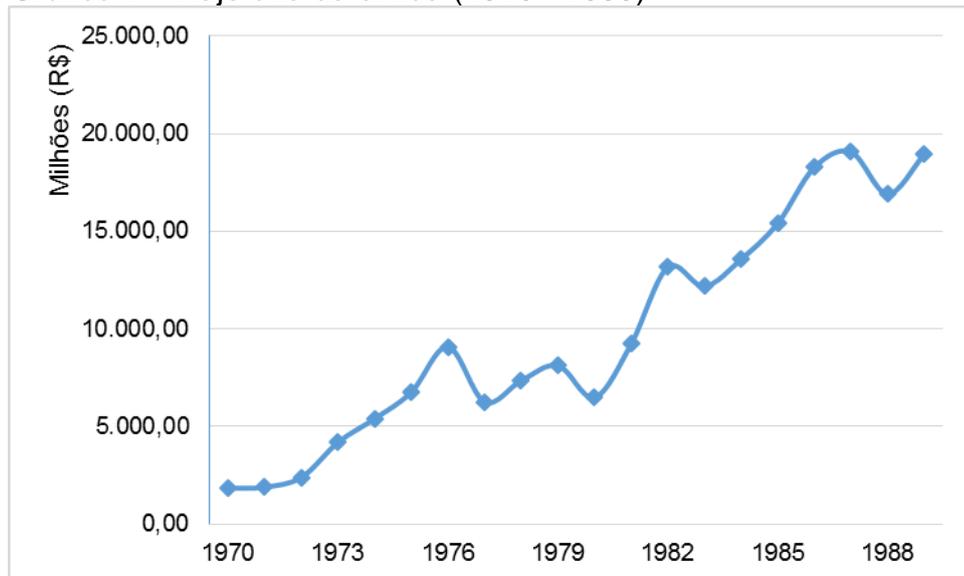
Nesta mesma linha de considerações, Lopreato (2002) diz que mesmo com a tentativa à restrição de contratação de novos investimentos, os Estados adquiriram recursos de terceiros para pagamento de serviços da dívida, investimentos e até financiamento de gastos correntes.

Com esse aspecto, Santos (2014, p.83) destaca que “os bancos estaduais, de promotores do desenvolvimento regional, passaram a financiadores dos déficits dos tesouros estaduais”. Diante disso, como faz notar Lopreato (2002) com os Estados precisando de financiamento, as agências oficiais captavam recursos de curto prazo com altas taxas. Assim, as operações de antecipação da receita orçamentária (AROs) representaram grande parte dos empréstimos e financiamentos, que eram correspondentes a 28,5% em 1985, 57,2% em 1988, saltando para 97% em 1989 (LOPREATO, 2002).

Dado este contexto, a União, com base em Santos (2014), obrigou-se a refinanciar as dívidas dos Estados com os bancos estaduais, de acordo com a Lei nº 7.614/87 que disponibilizou uma linha de crédito junto ao Banco Central. A mesma fonte informa também que a Lei 7.976/89 concedeu créditos para que os Estados pudessem pagar seus compromissos garantidos pela União.

Para ilustração do cenário posto até dado momento, o gráfico 1 demonstra a trajetória da dívida, em valores com a base em dezembro de 2014, de 1970 (R\$ 1.835.469.049,90) à 1989 (R\$ 18.932.457.778,66). Em determinados períodos pode-se perceber um declínio da dívida, porém esse não se perpetua por muito tempo, sendo constantemente seguido por gradativos aumentos.

Gráfico 1 - Trajetória da dívida (1970 - 1989)



Fonte: Balanço Geral do Estado (apud RIO GRANDE DO SUL, 2015, p. 71). Conforme tabela 8 em anexo. Elaboração própria.

A década de 1980 foi marcada por um período de estagnação econômica que trouxe alguns resultados negativos em contraposição ao milagre econômico vivido na década anterior (BANDEIRA; RODRIGUEZ, 2014). A mesma fonte relata que a inflação em altas taxas, o desemprego e o endividamento acompanharam essa década, sendo resultantes das políticas monetárias expansionistas após 1985. Além disso, “a década de 1980 também dá início ao processo de privatizações e liberação da economia. A intensificação do processo de globalização e redução da participação estatal na economia” (BANDEIRA; RODRIGUEZ, 2014, p. 11). Dessa forma dá-se o embasamento para as políticas neoliberais acontecidas na década de 1990 que influenciaram fortemente a economia brasileira.

#### **4 O PLANO REAL E O DESFECHO DA DÍVIDA PÚBLICA ESTADUAL A PARTIR DA DÉCADA DE 1990**

A década de 1990 é marcada pelas políticas neoliberais acontecidas no período. Acerca desse período, faz-se uma breve contextualização:

Ao iniciar o processo de abertura comercial e de flexibilização econômica, os governos federais que se sucederam nos anos 90, deixaram o país com uma economia mais vulnerável aos acontecimentos externos. Ao praticar uma política econômica de caráter neoliberal, o país perdeu a capacidade de gerenciar as melhores estratégias para o seu processo de desenvolvimento econômico e social (ARAÚJO JÚNIOR, 2005, p.1).

Além disso, com o fim da ditadura militar se dá lugar à abertura política do Brasil, além da campanha “Diretas Já” que gerou um processo democrático para as eleições brasileiras. Com esse cenário, iniciam-se os anos de 1990 com a tentativa constante de resolver a inflação, com medidas como Plano Collor e anteriormente com Plano Cruzado, que igualmente fracassaram (BOROWSKI, 2012). O Plano Collor acabou ocasionando, segundo Santos (2014) um aperto da liquidez, em que os Estados continuavam com dificuldades em âmbito financeiro, levando as instituições financeiras a carregarem um grande volume de títulos estaduais.

Nesse cenário, em maio de 1991 é instituído no Rio Grande do Sul o Sistema Integrado de Administração do Caixa (SIAC), centralizando em uma única conta denominada “Governo do Estado” as disponibilidades de órgãos da Administração Direta e Indireta do Estado, e quanto maior o volume de recursos administrados pelo

SIAC, menor seria a recorrência de financiamento com instituições financeiras (KOPS, 2004). Assim, conforme mesma fonte, a Secretaria da Fazenda administraria essas disponibilidades financeiras flexibilizando o direcionamento dos recursos.

O decreto nº 33.959 de 31 de maio de 1991, que inclui o Sistema Integrado de Administração de Caixa no Estado, dispõe:

Art. 1º - Fica instituído o "Sistema Integrado de Administração de Caixa no Estado do Rio Grande do Sul SIAC", destinado a centralizar em conta bancária única "Governo do Estado" as disponibilidades dos órgãos da Administração Direta e das Entidades da Administração Indireta do Estado e suas controladas (...) (RIO GRANDE DO SUL, 1991).

Em relação à administração e execução do SIAC, o §2º do Art. 1º determina que “será administrado pela Secretaria da Fazenda e executado pelo Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A. e pela Caixa Econômica Estadual do Rio Grande do Sul, e, excepcionalmente por outras instituições conveniadas.” (RIO GRANDE DO SUL, 1991).

Sobre esse decreto, Calazans ([200-]) considera que com o somatório das contas centrais de cada órgão ou entidade integrante do sistema com suas disponibilidades diárias, seus saldos existentes na Conta Única transferem-se para o Fundo para Garantia de Liquidez dos Títulos da Dívida Pública do Estado, sendo o saldo efetivamente aplicado, aquele que “é o somatório das disponibilidades financeiras das entidades integrantes do sistema deduzido o montante do resgate efetuado.” (CALAZANS, [200-], p.2).

Em 1991, Garselaz (2000) destaca que o Rio Grande do Sul volta a ter um superávit operacional, em face da contração das despesas, repetindo-se nos dois anos seguintes. O mesmo autor aponta que desse ano até o ano de 1998, as operações de crédito contratadas conseguem se tornar menores do que os valores pagos do serviço da dívida. Em 1992 e 1993 com a inflação alta, o governo gaúcho consegue se favorecer por causa da receita financeira e da defasagem inflacionária, visto que as receitas advindas de tributos eram corrigidas diariamente, enquanto que fornecedores, funcionalismo e empreiteiras não tinham correção diária, fazendo com que se diminuíssem os efeitos das altas taxas de juros que se pagava pelo saldo e o serviço da dívida (GARSELAZ, 2000).

Sobre a vinculação dos títulos da dívida, Santos e Calazans (2000, p.176) apontam que:

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

Já no ano de 1993, institui-se o Plano de Ação Imediata – PAI, que conforme Garselaz (2000) tinha a finalidade de ajustar as contas públicas e seria a introdução ao Plano Real que seria implementado no ano posterior.

Esse programa foi, segundo Rückert, Borsatto e Rabelo (2000) uma introdução ao Plano de Estabilização, objetivando a organização do setor público, a renegociação de dívidas de Estados para com bancos federais, aumento de impostos, corte de gastos no governo e a redução de transferências da União para Estados e Municípios que não estivessem previstas na constituição. Tudo isso, conforme abordado pelos mesmos autores, acabou acumulando perdas nas receitas para o Estado, comprometendo o pagamento de serviços da dívida estadual.

No âmbito do Plano de Estabilização, os autores do parágrafo anterior identificam que esse Plano se constituiu de três fases, sendo a terceira a criação do Plano Real. Para melhor análise, será feito um breve comentário a respeito das duas primeiras fases, que são as seguintes: a) o Fundo Social de Emergência; e b) Unidade Real de Valor.

- a) Fundo Social de Emergência (FSE): Objetivava financiar programas sociais e assegurar uma melhora nas contas públicas federais, porém esse fundo acarretou maiores prejuízos a Estados e Municípios, por causa da redução de transferências federais (RÜCKERT; BORSATTO; RABELO, 2000);
- b) Unidade Real de Valor (URV): A criação da URV foi uma base para o Plano Real, indexando os preços vigentes querendo evitar a inflação inercial e estabelecendo a âncora cambial, para a nova moeda ter credibilidade (GARSELAZ, 2000).

Em junho de 1994, o Plano Real foi implementado, sendo eficaz em sua concepção de controlar a hiperinflação brasileira e promover o crescimento econômico, porém a sua implantação gerou altos níveis de taxas de juros, prejudicando o saldo das dívidas estaduais e municipais (BANDEIRA; RODRIGUEZ 2014).

O Plano Real foi o plano que melhor mostrou seus resultados na redução e controle da inflação, visto que planos anteriores – Cruzado, 1986; Bresser, 1987; Verão, 1989 e Collor, 1990 - foram tentativas vistas como frustradas por não terem um bom desempenho para estabilizar a economia (FERRARI FILHO, 2001). Segundo Oliveira (2011), de 1986 a 1994, houve treze tentativas para controlar a inflação, e o déficit público crescia de forma exponencial ainda antes da implementação do Plano Real.

Dessa forma o Plano Real se destacou, e acerca dos seus objetivos destaca-se:

O objetivo prioritário do Plano Real e, portanto, do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi restabelecer a estabilidade monetária. Em seu governo, assume-se basicamente que não existe política de crescimento sustentável com instabilidade monetária. É necessário destacar que o Plano Real tem por objetivo único combater a inflação ou restabelecer a estabilidade monetária, o que difere do propósito de buscar a estabilidade econômica, embora a estabilidade monetária seja componente necessário para se atingir a última (GRASEL, 2005, p.2).

Além dessa constatação, segue-se outros pontos destacados por Ianoni em sua obra:

O Plano Real resolve problemas relacionados: 1) à nova inserção internacional orientada para o mercado dos setores público e privado da economia brasileira; 2) à repactuação sociopolítica, que deixa para trás mais de uma década de crise de hegemonia, aberta pela ruptura da aliança desenvolvimentista; 3) à ordem político-institucional; 4) e à esfera ideológica, por assegurar, de imediato, e induzir, ao longo do tempo, a um ambiente nacional muito mais propício à expansão da cultura e da agenda liberais, sob diferentes matizes, entre os agentes de mercado, elites políticas e atores sociais (IANONI, 2009, p. 143).

Diante dessas constatações percebe-se a importância do Plano Real para a economia do país, pois anteriormente não se encontrou nenhum plano que tivesse sucesso e perdurasse ao longo dos anos, visto que o Plano Real após ser implementado encerrou as tentativas frustradas obtidas por seus predecessores.

Ainda sobre a estruturação do Plano Real, Montagner (2010) diz que o plano foi o primeiro com êxito desde os anos 80, tinha condições internacionais que os outros não tinham e sobreviveu a crises externas complexas, mas “reforçou a dependência na inserção externa do país, piorou a concentração de renda e os índices sociais, substancialmente” (MONTAGNER, 2010, p. 63).

O mesmo autor ainda acrescenta que a respeito do plano:

Houve uma grande abertura financeira e comercial, bem como o acesso da população aos bens de consumo mais sofisticados do mundo globalizado. Em contrapartida, acumulou-se um grande passivo externo e principalmente interno; sustentou-se uma taxa de juros estratosférica que atualmente ainda é a maior do mundo (MONTAGNER, 2010, p. 63).

O estudo realizado por Oliveira (2011), relata que os impactos negativos relacionados ao Plano Real devem-se a medidas de âmbito macroeconômico, tais como a abertura comercial desordenada, desregulamentação econômica e financeira, além de restringir o crescimento econômico. A mesma fonte completa que:

Embora o programa de estabilização aplicado seja reconhecido como vitorioso em termos de inflação, ele favoreceu um ciclo vicioso de dependência e fragilidades, que impediu não somente o crescimento econômico, mas também a eliminação de problemas sociais, impostos pelo alto desemprego, pela mudança do papel do Estado e ainda, pelo novo ideário do Consenso de Washington (OLIVEIRA, 2011, p.68).

Dessa maneira percebe-se que o Plano Real, conforme disposto, apesar de ser um plano com capacidade inquestionável na obtenção de sucesso em seu principal objetivo (estabilidade monetária), também trouxe algumas consequências para a economia do país, assim como um aumento da Dívida Pública no Rio Grande do Sul. Borowski (2012) complementa esse fato trazendo a abordagem de que o quadro era caótico, pois não havia mais a inflação que mascarava a situação e atrelado as altas taxas de juros para atrair recursos externos, impactaram no estoque da dívida que era ligado a títulos públicos.

Afim de melhor contextualização da conjuntura, apresenta-se o seguinte texto extraído do relatório da comissão especial da dívida pública do estado do RS:

A evolução da dívida pública do Estado do Rio Grande do Sul, desde 1970 [...] é de um crescimento muito forte. O período de maior crescimento real ocorreu entre 1995 e 1998, que sucedeu a implantação no país do plano de estabilização monetária conhecido por Plano Real (1994) (RIO GRANDE DO SUL, 2012, p.34).

Complementando esse aspecto, Rückert, Borsatto e Rabelo (2000) informam que a partir do Plano Real, em julho de 1994, a moeda Real que trouxe um novo

padrão monetário e reduziu a inflação fez com que os problemas de origem financeira se agravassem nos Estados.

Para Santos (2005, p. 64):

Isso significa que a política monetária de juros reais do Governo Federal foi responsável pelo crescimento vertiginoso de grande parte da dívida do Estado. Em outros termos, parte da expansão da dívida deve-se ao crescimento da taxa Selic no período de implantação do Plano Real.

Em relação aos impactos do fim da inflação sobre as contas públicas, Santos (2014, p. 85) diz que:

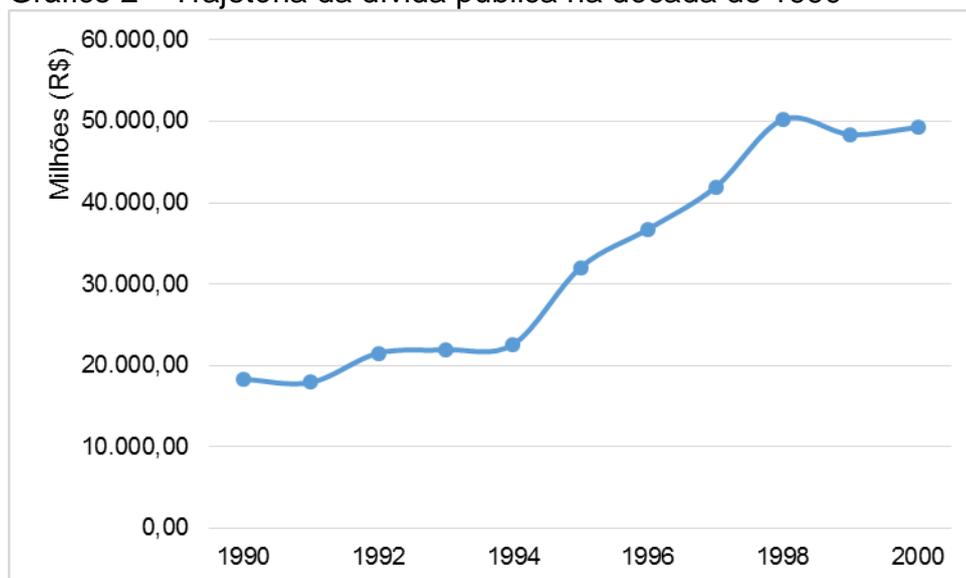
O fim da espiral inflacionária em meados da década de 1990 deixou evidente um déficit que ficava escondido pela inflação, que gerava as receitas financeiras e reduzia o valor real da despesa. Pode-se dizer que a inflação ajudou a criar, escondeu e, quando foi embora, deixou uma crise que, sem ela (a inflação), ficou difícil de eliminar.

O relatório da CPI da Dívida Pública destaca que:

O comportamento das dívidas estaduais, antes de sua assunção pelo governo federal, foi afetado de maneira decisiva pela política de juros reais elevados implantada após o Plano Real e tornou inevitável um novo programa de refinanciamento, desta vez em caráter definitivo. O crescimento acelerado do estoque, aliado à necessidade da alocação de recursos orçamentários cada vez maiores para o pagamento de encargos, levou a uma situação fiscal insustentável para os Estados mais endividados, justamente os de maior peso econômico (CAMÂRA DOS DEPUTADOS, 2010, p. 12).

Enquanto muitos comemoravam a redução da inflação, o Estado via-se cada vez mais apertado e isso fez, como citado anteriormente, que o Rio Grande do Sul tivesse que buscar uma forma para controlar o crescimento exacerbado de suas dívidas, resultando na renegociação da mesma. Pode-se perceber no gráfico 2 a ascendência no valor da dívida pública após a implementação do Plano Real, com uma alta constante até o ano de 1998, quando se consolidou o refinanciamento da dívida.

Gráfico 2 – Trajetória da dívida pública na década de 1990



Fonte: Balanço Geral do Estado (apud RIO GRANDE DO SUL, 2015, p. 71). Conforme tabela 8 em anexo. Elaboração própria.

#### 4.1 O ENDIVIDAMENTO PÚBLICO A PARTIR DA RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA EM 1998

Como destacado no tópico anterior, o Estado precisava de uma medida que pudesse controlar o aumento de sua dívida, obtendo assim a renegociação da Dívida Pública com a União no ano de 1998.

Esse processo de renegociação determinou um caminho diferente para o controle da dívida, pois os Estados estavam fragilizados financeiramente, levando o Governo Federal a criar um programa para refinanciamento das dívidas, impondo regras rígidas para que os Estados cumprissem (LOPREATO, 2002). A mesma fonte sustenta que os Estados não tinham outra opção senão atender as regras, pois o sistema inverso poderia levá-los a uma situação de extrema dificuldade governamental, podendo o Governo exigir regras mais duras do que as comumente aceitas.

O acordo da dívida se deu pela promulgação da Lei nº 9.496 de 11 de setembro de 1997:

Art. 1º Fica a União, no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados autorizada, até 31 de março de 1998 a:

I - assumir a dívida pública mobiliária dos estados e do Distrito Federal, bem como, ao exclusivo critério do Poder Executivo Federal, outras obrigações decorrentes de operações de crédito interno e externo, ou de natureza contratual, relativas a despesas de investimentos, líquidas e certas, exigíveis até 31 de dezembro de 1994;

II - assumir os empréstimos tomados pelos estados e pelo Distrito Federal junto à Caixa Econômica Federal, com amparo na Resolução nº 70, de 5 de dezembro de 1995, do Senado Federal;

III - compensar, ao exclusivo critério do Ministério da Fazenda, os créditos então assumidos com eventuais créditos de natureza contratual, líquidos, certos e exigíveis, detidos pelas unidades da Federação contra a União;

IV - refinanciar os créditos decorrentes da assunção a que se refere o inciso I, juntamente com créditos titulados pela União contra as unidades da Federação, estes a exclusivo critério do Ministério da Fazenda (BRASIL, 1997).

A partir disso, segundo Santos (2014), surgiu um contrato entre o Estado do Rio Grande do Sul e a União, em que a União assumiu a totalidade da dívida mobiliária do Estado e de contratos com a Caixa Econômica Federal, refinanciada em 360 prestações mensais (30 anos), corrigidas pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), calculadas pela Tabela Price, com taxa de 6% ao ano. Conforme o mesmo autor, a prestação mensal não poderia comprometer mais de 1/12 de 13% da receita líquida real anual (RLR), ou seja, caso isso ocorresse, o valor excedido iria para uma conta denominada resíduo, para pagamento junto a prestações posteriores desde que o pagamento da parcela fosse inferior a esse limite de 13% da RLR.

Essa conta resíduo “tem crescido sistematicamente, ano a ano, pois o valor calculado das prestações persiste superior aos 13% da RLR, resultando em novas incorporações a essa conta” (RIO GRANDE DO SUL, 2010, p.17). Além disso, a mesma fonte esclarece que o resíduo é corrigido pelo IGP-DI acrescido de juros de 6% ao ano.

Ainda nessa mesma linha, Lersch (2008, p.28) diz que “a diferença entre o que deveria ser pago e o respectivo limitador é direcionada para uma conta denominada resíduo que, após o encerramento do atual contrato, terá o prazo de 10 anos para ser quitada.”

Pode-se perceber na tabela 1 o aumento percentual do resíduo sobre o total do Estoque da dívida da Lei 9.496/97 e do PROES (do qual será tratado posteriormente). Em 1998 o valor do Resíduo sobre o valor total da Evolução do Estoque da dívida era de 3%, crescendo positivamente ao longo dos anos, enquanto que em 2014 o valor do resíduo representou metade do Total do estoque.

Tabela 1 - Evolução do estoque da dívida Lei 9.496/97 e PROES – RS - 1998-2014

Ano	Intralimite	Extralimite	Resíduo	Total	Resíduo/Total
1998	9.244.197.901	-	322.058.765	9.566.256.666	3,00%
1999	10.907.777.423	-	873.261.287	11.781.038.711	7,00%
2000	11.426.071.492	891.922.791	1.098.681.684	13.416.675.967	8,00%
2001	12.498.381.873	975.627.682	1.715.715.843	15.189.725.398	11,00%
2002	15.128.053.742	1.188.843.232	2.785.197.980	19.102.094.954	15,00%
2003	16.102.045.519	1.265.319.095	3.842.412.341	21.209.776.955	18,00%
2004	17.562.222.626	1.380.061.658	5.216.711.406	24.158.995.691	22,00%
2005	17.948.390.200	1.410.717.827	6.434.019.866	25.793.127.894	25,00%
2006	18.475.073.565	1.453.774.132	7.746.866.498	27.675.714.196	28,00%
2007	19.246.845.229	1.514.503.615	9.280.004.839	30.041.353.684	31,00%
2008	20.847.210.584	1.570.897.061	11.485.284.579	33.903.392.224	34,00%
2009	19.900.643.102	1.499.570.489	12.359.312.810	33.759.526.401	37,00%
2010	21.361.295.358	794.811.745	14.884.369.202	37.040.476.306	40,00%
2011	21.789.851.148	810.757.463	16.822.820.596	39.423.429.207	43,00%
2012	22.496.329.989	837.044.149	19.285.208.609	42.618.582.748	45,00%
2013	22.759.242.111	846.826.592	21.624.774.948	45.230.843.651	48,00%
2014	22.616.496.987	841.515.327	23.722.806.422	47.180.818.736	50,00%

Fonte: Relatório Anual da dívida pública do Estado 2014 (RIO GRANDE DO SUL, 2015, p.20).

Entre os diversos Estados que aderiram ao programa de refinanciamento, Santos (2003, p.12) destaca que “a maioria da dívida foi refinanciada em 30 anos, a uma taxa de 6% ao ano mais IGP/DI. O comprometimento da receita líquida real – RLR com o serviço da dívida variou entre 11,5% e 15%”.

Um ponto interessante a ser destacado nesse processo de renegociação da dívida dos Estados com a União, é que, conforme pode ser observado na tabela 9 em anexo, os Estados que possuem as maiores dívidas refinanciadas, são respectivamente: São Paulo (R\$ 46.585.142.000,00); Rio de Janeiro (R\$ 15.246.423.000,00); Minas Gerais (R\$ 10.184.651.000,00); e Rio Grande do Sul (R\$ 7.782.423.000,00). Somando a dívida refinanciada desses quatro Estados, tem-se o valor de R\$ 79.798.639.000,00, valor esse que representa 89,37% da dívida total refinanciada (R\$ 89.289.218.000,00) de 25 Estados.

Ainda em 1998, no dia 31 de março, ocorreu a adoção do Estado ao Programa de Estímulo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária – PROES, que promoveu o saneamento financeiro estadual e transformou em agência de fomento a Caixa Econômica Estadual – CEE (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

Conforme Kops (2004) o serviço vindo do programa tinha as mesmas condições das estabelecidas pela Lei 9.496/97.

O Relatório Anual da Dívida Pública Estadual, destaca que a parte da dívida do PROES destinada ao saneamento financeiro do Banco do Estado do Rio Grande do Sul – BANRISUL, ficou considerada como uma dívida extralimite, pois o Estado decidiu manter a instituição como estatal (RIO GRANDE DO SUL, 2014). Além disso, “as dívidas da Lei nº 9.496/97, bem como uma parte da dívida PROES, compõem o rol de dívidas chamado intralimite, cujo serviço global está limitado ao percentual de 13% da RLR” (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 20).

A respeito da forma tomada pelo empréstimo do PROES, Santos (2014, p. 92) diz que:

Essas operações foram contraídas com juros de 6% ao ano mais IGP-DI, como no acordo geral da dívida. Mais da metade de seu valor (54,8%) ficou como intralimite. Isso reduziu o valor do serviço da dívida, mas contribuiu para a formação de resíduos.

O Relatório Anual da Dívida Pública Estadual destaca que:

Pela abordagem do Programa de Ajuste Fiscal firmado com a Secretaria do Tesouro Nacional, só há amortização líquida da dívida quando o valor limite da prestação for maior do que a soma dos juros incidentes sobre o saldo principal e o saldo do resíduo. Por este critério, de 1998 até maio de 2014, o Estado pagou tão somente parte dos juros, o que configura amortizações líquidas anuais negativas (RIO GRANDE DO SUL, 2014, p. 22).

Com base na tabela 2 a seguir, pode-se notar na última linha, confirmando o que foi dito anteriormente, que a amortização líquida está correspondendo a valores negativos, pois o valor limite da prestação foi inferior a soma dos juros sobre os saldos principal e de resíduo.

Também na tabela 2 visualiza-se que as prestações calculadas foram inferiores ao pagamento limite somente em 2014, explicando o valor negativo no campo de transferências da PMT para a conta resíduo, ou seja, em 2014 169 milhões foram pagos da conta resíduo.

Tabela 2 - Pagamentos intralimite e amortização líquida da dívida da Lei nº 9.496/97 (R\$ mil)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Prestações Calculadas-PMT (A)</b>	1.799.490	1.880.763	2.051.343	2.168.913	2.305.659	2.432.854
<b>- Encargos Calculados</b>	1.217.972	1.235.104	1.303.909	1.329.699	1.358.703	1.372.208
<b>- Amortização Calculada</b>	581.517	645.659	747.434	839.214	946.956	1.060.647
<b>Pagamentos Limite (B)</b>	1.432.744	1.579.724	1.937.140	2.064.777	2.304.193	2.621.864
<b>Encargos Diferimento PMT (C)</b>	-	-	-	22.435	20.818	19.450
<b>Transferências da PMT p/Resíduo (A-B+C)</b>	366.746	301.039	114.202	126.571	22.284	(169.559)
<b>Juros do Resíduo Capitalizados</b>	716.466	816.042	961.721	1.076.982	1.221.561	1.363.859
<b>Amortização Líquida</b>	(501.694)	(471.422)	(328.490)	(364.339)	(296.889)	(133.654)

Fonte: Relatório Anual da dívida pública do Estado 2014 (RIO GRANDE DO SUL, 2015, p.22).

Em sua análise, Santos (2014) descreve que o processo de renegociação em 1998 não conseguiu fazer com que o saldo da dívida começasse a declinar. Para exemplificar a mesma fonte divide os valores após a renegociação, sendo um total de R\$13,41 bilhões – correspondente a R\$10,75 bilhões da parcela intralimite<sup>2</sup> e R\$ 2,65 bilhões da extralimite<sup>3</sup>.

Segundo a comissão especial da Dívida Pública do Estado do RS “desde a assinatura do contrato, o RS tem uma das mais altas relações entre a Dívida Consolidada Líquida (DCL) e a Receita Corrente Líquida (RCL), sendo que esta relação estava em 2,51 em 2001 e vem caindo desde então” (RIO GRANDE DO SUL, 2012, p. 33). É importante se contextualizar que neste período vivenciou-se o intervencionismo pós 2000 no Brasil, que se caracterizou com a intervenção estatal em grande parte destinadas ao âmbito social (BARBOSA, 2012). Conforme dados

<sup>2</sup> Conforme Santos (2014, p. 94) “denominam-se dívidas intralimite aquelas obrigações que seriam e estão sendo pagas, não pelo valor da prestação calculada, mas pelo limite de 13% da Receita Líquida Real (RLR).”

<sup>3</sup> As dívidas extralimites “são pagas, independente de qualquer limite, pelo valor das prestações calculadas” (SANTOS, 2014, p. 94).

da tabela 3, discrimina-se a posição do Estado conforme sua Dívida Consolidada Líquida (DCL), estando o Rio Grande do Sul em quarto lugar. Porém, visto pela ótica da relação DCL/RCL o Rio Grande do Sul é o Estado que tem o maior resultado, representando a dificuldade financeira que o Estado enfrenta.

Tabela 3 - Dívida Consolidada Líquida (DCL) e Receita Corrente Líquida (RCL) dos Estados Brasileiros – 2013-2014 (R\$ milhões)

ESTADOS	POSIÇÃO 31/12/2013			POSIÇÃO 31/12/2014		
	DCL	RCL	DCL/RCL	DCL	RCL	DCL/RCL
São Paulo	183.765	129.473	1,41	200.479	135.630	1,48
Minas Gerais	79.111	43.141	1,83	85.268	47.644	1,79
Rio de Janeiro	72.375	47.064	1,54	82.048	46.046	1,78
<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>55.041</b>	<b>26.388</b>	<b>2,09</b>	<b>59.940</b>	<b>28.633</b>	<b>2,09</b>
Paraná	15.216	25.398	0,60	16.375	28.180	0,58
Goiás	14.104	14.413	0,98	14.952	16.656	0,90
Pernambuco	9.061	17.174	0,53	10.664	18.475	0,58
Bahia	10.877	23.081	0,47	10.332	25.871	0,40
Alagoas	7.998	5.465	1,46	9.187	5.970	1,54
Santa Catarina	7.615	15.893	0,48	8.051	17.836	0,45
Mato Grosso do Sul	7.354	7.282	1,01	7.950	8.096	0,98
Ceará	4.204	13.284	0,32	6.139	14.395	0,43
Maranhão	3.451	9.139	0,38	4.694	10.147	0,46
Mato Grosso	3.009	9.744	0,31	4.634	10.928	0,42
Piauí	3.390	5.785	0,59	3.776	6.202	0,61
Distrito Federal	2.544	15.812	0,16	3.619	17.504	0,21
Sergipe	2.979	5.524	0,54	3.414	5.982	0,57
Rondônia	2.765	4.839	0,57	3.410	5.489	0,62
Amazonas	962	10.330	0,09	3.396	11.040	0,31
Espírito Santo	2.217	10.561	0,21	3.182	11.798	0,27
Acre	2.534	3.700	0,68	3.154	4.267	0,74
Paraíba	1.889	6.775	0,28	2.737	7.400	0,37
Tocantins	1.364	5.323	0,26	1.984	6.071	0,33
Amapá	928	3.535	0,26	1.657	4.020	0,41
Pará	1.379	13.337	0,10	1.504	15.092	0,10
Rio Grande do Norte	727	7.276	0,10	843	7.779	0,11
Roraima	901	2.404	0,37	513	2.785	0,18
<b>TOTAL</b>	<b>497.760</b>	<b>482.140</b>	<b>1,03</b>	<b>553.903</b>	<b>519.937</b>	<b>1,07</b>

Fonte: Relatório Anual da dívida pública do Estado 2014 (RIO GRANDE DO SUL, 2015, p.34).

Um marco importante relatado pelo Relatório da CPI da dívida pública reafirma a situação pertinente aos maiores Estados em relação à suas dívidas:

O Estado que no momento da assinatura do contrato tivesse um estoque de dívida alto em relação à sua receita e um menor potencial de crescimento de receita teria mais dificuldade de amortizar a dívida do que um Estado com uma proporção dívida/receita menor de início e um maior potencial de crescimento. Em particular, os Estados mais ricos – São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul – que concentravam a maior proporção da dívida mobiliária renegociada (quase 90% do total), em razão de terem suas economias e seus sistemas de arrecadação já consolidados, tiveram maior dificuldade de crescer e de aprimorar sua cobrança de tributos, o que lhes desfavoreceu. Essas quatro unidades federativas continuam sendo as que enfrentam os maiores problemas com a dívida refinanciada. O contrário aconteceu com Estados que apresentavam maior potencial de crescimento econômico à época da renegociação (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010, p. 25).

Algumas razões do não declínio do saldo devedor se encontram nos resíduos, como já dito anteriormente, em conjunto com a redução da Receita Líquida Real que contribui para a formação dos resíduos e o descolamento do IGP-DI em relação ao IPCA (SANTOS, 2014). O mesmo autor destaca que se fosse aplicado em 1997 a variação do IPCA sobre o saldo devedor e as novas operações de crédito, em 2011 teria-se chegado a um valor de R\$ 36,8 bilhões, mas R\$ 31,4 bilhões foram pagos até esse mesmo ano (valores corrigidos pelo mesmo índice), devendo ser o saldo de R\$ 5,4 bilhões e não R\$ 43,2 bilhões que era o saldo da época.

A posição do Rio Grande do Sul no primeiro período de 2016 corresponde aos dados expostos na tabela 4, dividindo o saldo da dívida em suas categorias. Esse saldo da dívida corresponde ao total da dívida interna na administração direta e indireta com a União e que segundo observação do Banco Central do Brasil (2016) “não inclui informações para a dívida externa, mobiliária e junto ao INSS, FGTS ou outras instituições não financeiras que não o Tesouro Nacional”. Observa-se que o valor total corresponde a mais de R\$ 54 bilhões.

Tabela 4 - Dívida contratual interna junto ao Tesouro Nacional e ao Sistema Financeiro Nacional - Saldo devedor (Em R\$ 1,00) – 01/2016.

Devedor	Credor			Total
	Tesouro Nacional	Instituições financeiras públicas	Instituições financeiras privadas	
<b>a) Administração direta</b>	52.209.195.004,41	1.658.667.807,28	0,00	53.867.862.811,69
<b>b) Administração indireta</b>	180.106.732,08	360.748.846,66	0,00	540.855.578,74
- Autarquias	3.842.446,58	0,00	0,00	3.842.446,58
- Fundações	0,00	0,00	0,00	0,00
- Empresas públicas	0,00	0,00	0,00	0,00
- Sociedades de econ. mista	176.264.285,50	360.748.846,66	0,00	537.013.132,16
<b>Total (a) + (b)</b>	<b>52.389.301.736,49</b>	<b>2.019.416.653,94</b>	<b>0,00</b>	<b>54.408.718.390,43</b>

Fonte: Instituições financeiras cadastradas no Cadip - Sistema de Registro de Operações de Crédito com o Setor Público (apud Banco Central do Brasil).

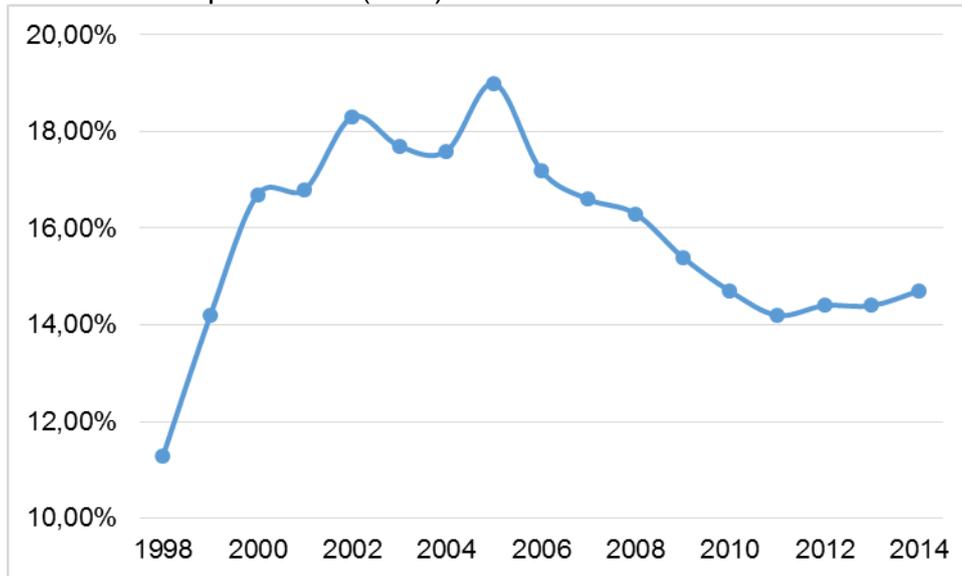
#### 4.2 O SERVIÇO DA DÍVIDA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

A dívida está entrelaçada com diversos outros fatores, sendo um desses o serviço da dívida. O relatório da dívida estadual informa que “o serviço da dívida estadual envolve o pagamento de juros, amortizações e comissões sobre os empréstimos tomados, aos entes credores e aos agentes financeiros” (RIO GRANDE DO SUL, 2014).

Diante dessa rápida conceituação, apresenta-se a análise de Santos (2014) dizendo que após renegociação feita com o Banco Mundial em 2008 – no qual financiou parte da dívida extralimite - o percentual do serviço da dívida sobre a RLR baixou de 19,04 em 2005 para 16,64% no último ano antes da renegociação com o Banco Mundial, até chegar aos valores de 14,2% em 2011.

Porém, é notável no gráfico 3 que após o serviço da dívida em relação à RLR assumir o seu pico em 2005, obtém-se um declínio até 2011. Mas a partir do próximo ano, até o ano de 2014 esse vínculo volta a crescer, embora em razões menores.

Gráfico 3– Serviço da dívida da Administração Direta por comprometimento da Receita Líquida Real (RLR)



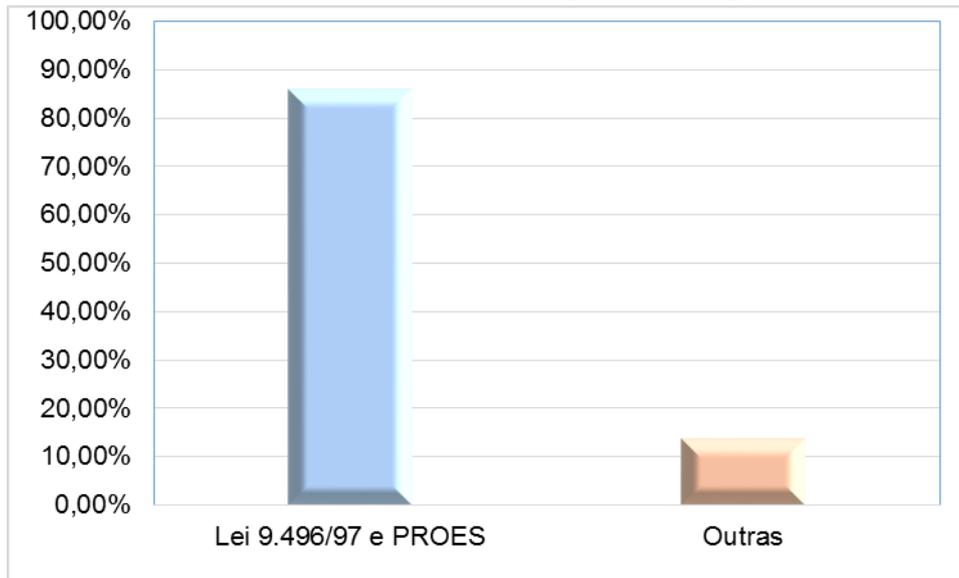
Fonte: Relatório Anual da Dívida Pública Estadual 2014 (RIO GRANDE DO SUL, 2015, p.18). Conforme tabela 10 em anexo. Elaboração própria.

#### 4.3 COMPOSIÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA ESTADUAL

Para melhor detalhamento da dívida pública do Rio Grande do Sul, analisar-se-á sua composição, especificando suas origens e atribuições, tendo em vista mostrá-la nos últimos anos.

O gráfico 4 começa a dar o embasamento da dívida fundada no Estado no ano de 2014 e mostra que a maior parte dessa dívida (86,1%) é oriunda do programa de refinanciamento baseado na Lei 9.496/97 e PROES, enquanto que 13,8% é resultante de outras operações, especificadas seguidamente.

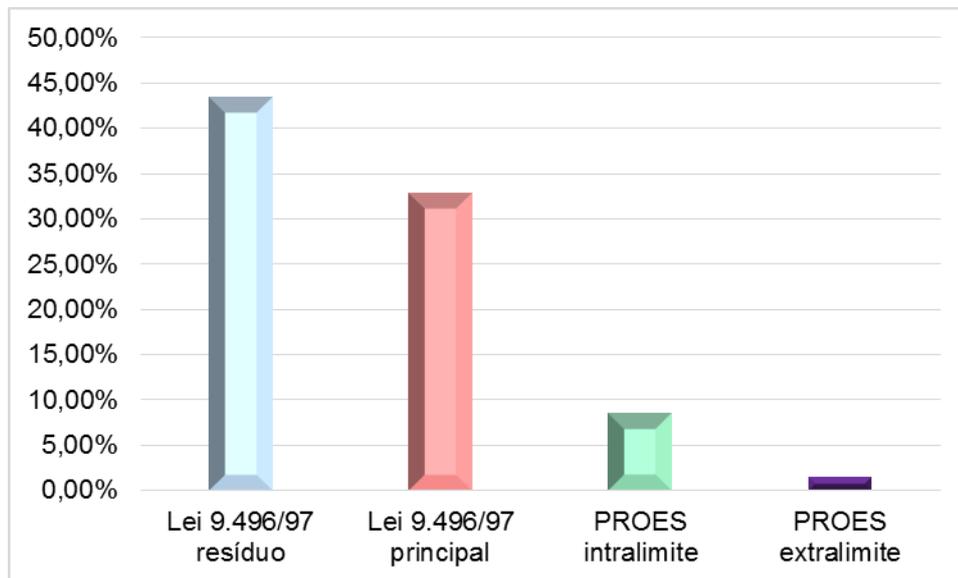
Gráfico 4 - Perfil da dívida fundada do Estado em 2014



Fonte: Relatório Anual da dívida pública do Estado 2014 (RIO GRANDE DO SUL, 2015, p.12).

A partir do gráfico anterior, escolheu-se dividi-lo em outros dois (Gráfico 4.1 e 4.2) para especificar a composição da Dívida Fundada. No gráfico 4.1 percebe-se que a Lei 9.496/97, em específico seu resíduo, é detentora da maior parte dos 86,1% apresentados previamente. O resíduo da Lei 9.496/97 (43,29%) e seu principal (32,82%), juntamente com o PROES intralimite (8,45%) e extralimite (1,50%) formam esse primeiro grupo.

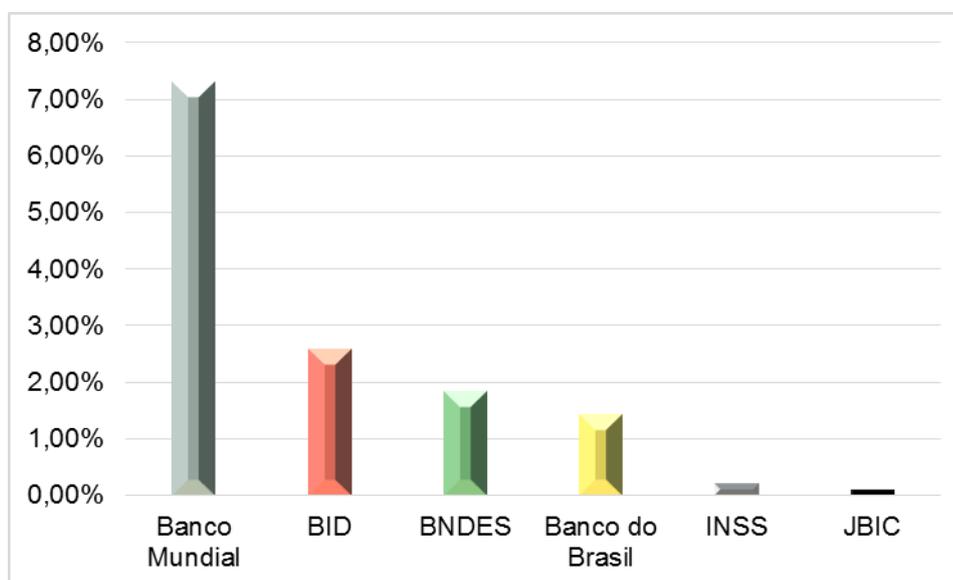
Gráfico 4.1 – Perfil da dívida fundada do Estado em 2014 – Detalhamento da Lei 9.496/97 e PROES



Fonte: Relatório Anual da dívida pública do Estado 2014 (RIO GRANDE DO SUL, 2015, p.12).

O segundo grupo tem a parcela correspondente a 13,8% do total da dívida fundada, especificada no gráfico 4.2. Nota-se a divisão feita entre as diversas dívidas, sendo o Banco Mundial com a maior parcela (7,30%) e JBIC com a menor porcentagem equivalente (0,10%).

Gráfico 4.2 - Perfil da dívida fundada do Estado em 2014 – Detalhamento de outras dívidas.



Fonte: Relatório Anual da dívida pública do Estado 2014 (RIO GRANDE DO SUL, 2015, p.12).

Embora o IGP-DI tenha apontado uma relativa estabilidade a partir de 1998 com a renegociação da dívida, o ano de 2014 demonstrou que esse índice apresentou uma variação acumulada positiva de 3,8%, elevando o saldo da dívida em R\$ 1,86 bilhão, dos quais R\$ 904 milhões acresceram na conta resíduo (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

A respeito da dívida do Rio Grande do Sul, descreve-se que “está fortemente vinculada à variação do IGP-DI em decorrência dos termos da renegociação da dívida de 1998, que estabeleceu como encargos da dívida refinanciada, além de juros de 6% ao ano, a correção mensal por este índice” (RIO GRANDE DO SUL, 2015, p. 13). Esse índice, conforme a mesma fonte, representa 86,1% do total da composição da dívida do Estado por indexador, no período de 2014, seguido pela variação cambial (contratos de financiamentos externos e dívida com a Caixa Econômica Federal) que representa 10% do Total.

Os contratos com juros fixos – em que os encargos não sofrem alterações – são os predominantes na formação da dívida estadual (87% do total), enquanto que a parte da dívida associada aos juros flutuantes, periodicamente recalculados, representa o restante – 13% do total (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

A tabela 5 exemplifica a taxa de juros média ponderada da dívida pública do Estado, dos anos de 2010 a 2014. Nota-se que em 2014 a taxa de juros média

ponderada total foi de 5,48%, sendo 6% atrelada a dívida interna e 0,77% a dívida externa. O Relatório Anual da Dívida Pública Estadual diz que “Os atuais juros bastante baixos da dívida externa podem ser explicados pelos níveis mínimos históricos apresentados pelos juros internacionais desde o início da crise financeira internacional em 2008” (RIO GRANDE DO SUL, 2015, p. 15).

Tabela 5 – Taxa de juros média ponderada da dívida pública – 2010-2014 (em % ao ano)

	2010	2011	2012	2013	2014
Dívida Total	5,66	5,68	5,64	5,60	5,48
Dívida Interna	5,94	5,97	5,97	5,97	6,00
Dívida Externa	0,91	0,84	0,70	0,71	0,77

Fonte: Relatório da Dívida Pública Estadual 2014 (RIO GRANDE DO SUL, 2015, p. 15).

Diante desse panorama é importante mencionar que a Dívida Fundada do Rio Grande do Sul em 2014 se encontrava com um montante de R\$ 54,8 bilhões – desse total R\$ 49,3 bilhões correspondem ao total da dívida interna, enquanto que a Dívida Externa representa 10% (R\$5,5 bilhões) do total da Dívida Fundada do Estado (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

#### 4.4 DÉFICITS E SUPERÁVITS EXISTENTES AO LONGO DOS ANOS

Importante visualizar para esta pesquisa o quanto os déficits e superávits são de grande relevância para a formação da dívida pública gaúcha. Em sua obra, Santos (2005) diz que a situação deficitária das finanças públicas do Estado data desde antes da década de 1970, tendo muitas causas para seu acontecimento. O mesmo autor argumenta que foram necessários muitos meios para enfrentar esses déficits ao longo dos anos, e que hoje, as causas básicas incluem a despesa rígida, receita excessivamente vinculada e as desonerações fiscais.

Por sua vez, Garselaz (2000) diz que o déficit público põe o governo em uma situação de desequilíbrio orçamentário, fazendo com que seja necessário incorrer a buscar recursos para cobrir o déficit, sendo a dívida pública um meio para financiar esses déficits.

Têm-se os déficits públicos, segundo Santos e Calazans (2000), como uma grande causa da evolução da dívida pública. A mesma fonte relata que “no período

1970-98, durante 29 anos, em todos eles ocorreram déficits primários; em 19, déficits operacionais; e, em 24, déficits orçamentários” (SANTOS; CALAZANS, 2000, p. 173).

Esses déficits foram causados por dois lados, segundo Santos (2014): pelo lado da receita e pelo lado da despesa. O mesmo autor pontua que maior parte do problema com a receita advém do governo Federal, pela perda da arrecadação em 1966, quando houve uma reforma tributária, reduzindo a arrecadação por parte do ICM/ICMS, que é o principal tributo do Estado.

Essa reforma tributária é discutida também por Moura Neto (1994) que descreve o grau de dependência cada vez maior entre o Estado e as transferências da União. Essa medida, segundo a mesma fonte teve suas consequências mais marcantes a partir da década de 1970, pois o ICM que em 1971 representava pouco mais de 8% em proporção ao PIB, reduziu para menos de 5,5% em 1980. O autor ainda complementa o seguinte:

Segundo a maioria dos analistas, essa baixa elasticidade do comportamento do ICM (principal tributo estadual) em relação à evolução da atividade econômica decorre da utilização desse imposto como instrumento de política econômica por parte do Governo Federal, no sentido de conceder favores fiscais para estimular a produção tanto para exportação com para o consumo interno (MOURA NETO, 1994, p.190).

Posterior a isso, a Lei Complementar nº 87/96 dispõe o seguinte:

Art. 3º O imposto não incide sobre:  
(...) II - operações e prestações que destinem ao exterior mercadorias, inclusive produtos primários e produtos industrializados semi-elaborados, ou serviços;  
(...) Parágrafo único. Equipara-se às operações de que trata o inciso II a saída de mercadoria realizada com o fim específico de exportação para o exterior, destinada a: I - empresa comercial exportadora, inclusive tradings ou outro estabelecimento da mesma empresa; II - armazém alfandegado ou entreposto aduaneiro (BRASIL, 1996).

Essa Lei, conhecida como Lei Kandir, isentou do ICMS os produtos acima descritos, mas segundo Santos (2014) ela não é conhecida por esses motivos e sim pelas perdas que ocasionou a Estados e Municípios.

Nessa análise, Varsano (2013) menciona que as alterações impostas pela Lei tinham o objetivo de aumentar a receita do ICMS (embora fosse reduzida em alguns estados durante a transição) através da remoção de entraves às exportações,

promovendo dessa forma o crescimento econômico. O mesmo autor destaca que a União arcaria com as perdas para Estados e Municípios, chamado de “seguro receita”, porém as transferências feitas não superaram as perdas do ICMS. A respeito do ICMS estadual, Santos (2014, p. 54) aponta que “entre 1995 e 2010, o Estado do RS ficou na 25ª posição no País em taxa de crescimento desse tributo”.

Diante desse cenário, Santos (2014) atenta para o fato de que o que exposto até aqui seria o lado da receita, que a responsabilidade em grande parte se dá ao Governo Federal. No entanto, a mesma fonte relata que pelo lado da despesa, ao contrário, a culpa é do próprio Governo Estadual, que assumiu investimentos entre 1971 e 1998 à custa de déficits e grande comprometimento de despesas com pessoal que geralmente era superior a 65% da RCL, ultrapassando por vezes 80%. Ultimamente, conforme o mesmo autor, os investimentos estão cada vez menores (níveis mínimos), e mesmo assim o Estado realiza esses investimentos com a presença de déficits, não tendo adequado ao longo dos anos suas despesas em face aos recursos.

Contudo, Santos (2014, p. 55) afirma que “a partir de 1999, com a escassez dos recursos e com a necessidade de formar superávit primário, houve queda no nível de investimentos.”

De acordo com a proposta da Lei Orçamentária de 2016 “nos últimos 10 anos (2005-2014), a Receita Corrente Líquida (RCL) cresceu, em média, 10,4% ao ano, enquanto que a despesa foi, em média ao ano, 10,0% superior à variação da RCL” (RIO GRANDE DO SUL, 2016, p. 31). Essa foi a causa para déficits sistemáticos no Estado, confirmado pela mesma fonte que “a partir de 1971 até 2014 (44 anos), somente em 7 anos a arrecadação foi maior do que as despesas empenhadas, isto é, apresentou superávit orçamentário” (RIO GRANDE DO SUL, 2016, p. 31).

Dando segmento, faz-se notar no gráfico 5 o que foi dito anteriormente, dando ênfase nos anos em que o superávit acontece, segundo valores divulgados pela mesma fonte do parágrafo anterior, corrigidos pelo IGP-DI de 12/2014: 1978: R\$ 241 milhões; 1989: R\$ 109 milhões; 1997: R\$ 2,160 bilhões; 1998: R\$ 1,415 bilhão; 2007: R\$ 942 milhões; 2008: R\$ 602 milhões; 2009: R\$ 14 milhões.



O cenário atual não revela melhores perspectivas, “tanto em 2015 como em 2016 as receitas arrecadadas serão menores que as despesas fixas dotadas no orçamento” (RIO GRANDE DO SUL, 2016, p. 34).

Percebe-se que o Estado passou a maioria de seus anos com déficits orçamentários, e isso acabou resultando em uma necessidade de financiamento. E conforme a proposta da Lei Orçamentária de 2016, o momento em que passa as Finanças Públicas do Estado,

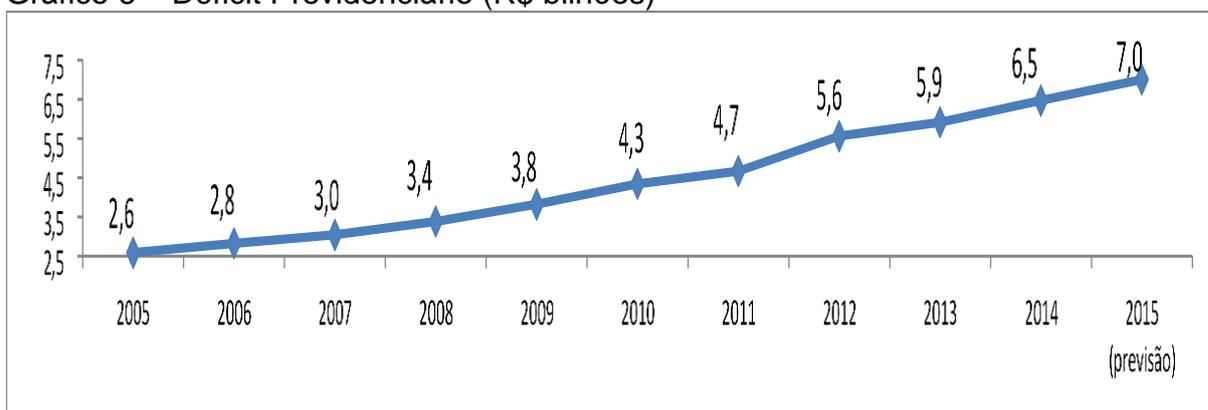
pode assim ser resumido: por um lado, de resultados satisfatórios obtidos através da gestão sobre a receita; por outro, de déficits fiscais persistentes e continuados há mais de quatro décadas. As receitas arrecadadas são insuficientes para fazer frente às despesas fixas. Por isso, há falta de recursos financeiros para honrar fornecedores e para o pagamento em dia dos salários do funcionalismo, além de forte contingenciamento nas áreas sociais e de infraestrutura (RIO GRANDE DO SUL, 2016, p. 31).

No gráfico 6, demonstra-se outro agravante da situação financeira do Estado: a questão previdenciária. Para Santos (2014, p. 199) “a verdade é que há uma insuficiência de recursos previdenciários que precisa ser coberta pelo Estado, que é composta pelo déficit mais a contribuição patronal”.

A proposta da Lei Orçamentária de 2016 estabelece um panorama sobre essa situação nos últimos anos:

Ao longo do tempo, o Estado não se preparou para suportar os encargos de seus inativos e pensionistas. Em 2014, O Estado alcançou o quantitativo de 200 mil matrículas, entre inativos e pensionistas, o qual consumiu 36,7% da Receita Corrente Líquida, gerando um déficit previdenciário equivalente a 22,6% da Receita Corrente Líquida (RCL). Em 2015, a previsão é de um déficit previdenciário de R\$ 7,0 bilhões (RIO GRANDE DO SUL, 2016, p.32).

Gráfico 6 – Déficit Previdenciário (R\$ bilhões)



Fonte: Balanço geral do Estado (apud RIO GRANDE DO SUL, 2016, p. 32)

Os governantes começaram a se preocupar com a situação do Estado a partir do Plano Real, pois os ganhos com a receita inflacionária não existiam mais, agravando tal circunstância até o final da década, causado por leis que mudaram o modelo de financiamento dos Estados e também pela renegociação da dívida (RIO GRANDE DO SUL, 2016). Em 2000, conforme mesma fonte, foi instituída a Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo o Estado que disciplinar os gastos e de maneira oposta atender as necessidades sociais, pesando também os custos com a previdência e o serviço da dívida sendo escolhidas as dívidas de curto prazo para suas realizações.

Outra preocupação cabível é o pagamento das Requisições de Pequeno Valor (RPVs) que, conforme o Relatório Anual da Dívida Pública Estadual 2014, “são pagos com recurso específico, correspondente a um percentual da Receita Corrente Líquida (RCL), que, no caso do Rio Grande do Sul, é de 1,5%” (RIO GRANDE DO SUL, 2015, p. 30). A mesma fonte destaca que ao final de 2014 o estoque de precatórios vencidos e que ainda não haviam sido pagos chegavam a esfera de R\$8,1 bilhões.

Ao longo do tempo, cada governo enfrentou seus déficits de maneiras diferentes, como consta na tabela 6. Faz-se notar as grandes dificuldades que os

últimos governos estão passando, levando em conta que o déficit continua ocorrendo, e os meios para enfrenta-lo são cada vez mais limitados.

Tabela 6 - Principais formas de enfrentamento do déficit público pelos diversos governos

<b>Período</b>	<b>Governo</b>	<b>Enfrentamento do déficit</b>
1971-1974	TRICHES	Endividamento
1975-1978	GUAZELLI	Endividamento
1979-1982	AMARAL	Endividamento e inflação
1983-1986	JAIR	Débitos de tesouraria e inflação
1987-1990	SIMON	Inflação
1991-1994	COLLARES	Inflação
1995-1998	BRITTO	Venda de ativos
1999-2002	OLÍVIO	Saques do caixa único, menor volume de investimentos, venda de ativos, antecipação de impostos, atrasos com fornecedores, não pagamento de precatórios e não pagamento das Leis Britto.
2003-2006	RIGOTTO	Saques do caixa único e dos depósitos judiciais, atrasos com fornecedores, não pagamento de precatórios, não pagamento das Leis Britto, antecipação de impostos, menor volume de investimentos, parcelamento do 13º salário junto ao BANRISUL e aumento de tributos.
2007-2010	YEDA CRUSIUS	Saques do caixa único e dos depósitos judiciais, antecipação de impostos, parcelamento do 13º salário, parcelamento de salários mensais, redução do gasto em custeio e em investimento e utilização dos recursos com a venda de ações do Banrisul.
2011-2014	TARSO GENRO	Saques do caixa único e dos depósitos judiciais, antecipação de impostos, endividamento com recursos de operações de crédito internas e externas.

Fonte: Balanço do Estado do RS (CAGE) (apud RIO GRANDE DO SUL, 2016, p. 36).

Conforme levantado pela Proposta da Lei Orçamentária, a tabela analisa de forma sintética o enfrentamento dos déficits ao longo dos anos e faz um adendo que embora tenha se enfrentado o déficit com diversas formas de financiamento, estão

baixos os investimentos realizados pelo Estado nos últimos anos (RIO GRANDE DO SUL, 2016). Complementando, ainda relata que “o problema das contas estaduais é de difícil solução em curto e médio prazo. Há falta de recursos mínimos para fazer frente às demandas das áreas sociais e de infraestrutura” (RIO GRANDE DO SUL, 2016, p. 35).

#### 4.5 DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA E O PRODUTO INTERNO BRUTO

Uma breve explanação sobre o teor da relação Dívida Consolidada Líquida (DCL) e do Produto Interno Bruto (PIB) é importante ser feita para mostrar a correspondência um para com o outro. Porém, primeiramente é considerável mostrar a relação dos maiores Estados da Federação (em termos de participação no PIB brasileiro).

A tabela 7 mostra que do ano de 2010 a 2013, a participação desses 5 Estados no PIB brasileiro não alterou drasticamente, praticamente mantendo sua relação. Outro ponto a acrescentar dessa tabela é que o Estado do Rio Grande do Sul mantinha sua 4ª colocação, nos anos apresentados na tabela, perdendo sua ordem para o Paraná, no ano de 2013, ocupando assim o 5º lugar.

Tabela 7– Maiores participações percentuais e posição relativa do Produto Interno Bruto do Brasil das Unidades da Federação – 2010-2013

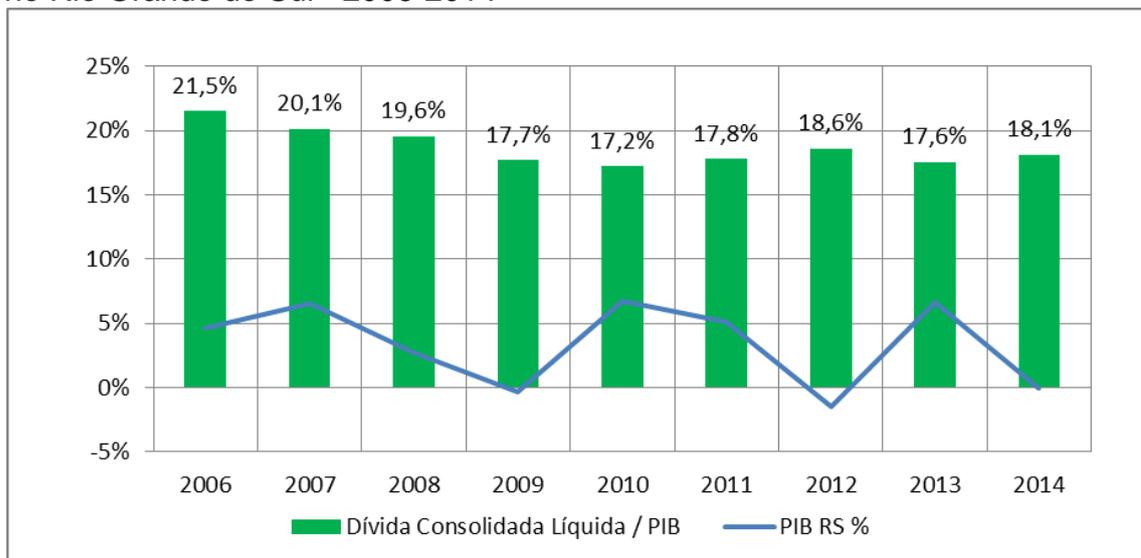
Unidades da Federação	Produto Interno Bruto							
	2010		2011		2012		2013	
	Participação (%)	Posição relativa	Participação (%)	Posição relativa	Participação (%)	Posição relativa	Participação (%)	Posição relativa
São Paulo	33,3	1º	32,8	1º	32,4	1º	32,1	1º
Rio de Janeiro	11,6	2º	11,7	2º	11,9	2º	11,8	2º
Minas Gerais	9	3º	9,1	3º	9,2	3º	9,2	3º
Rio Grande do Sul	6,2	4º	6,1	4º	6	4º	6,2	5º
Paraná	5,8	5º	5,9	5º	5,9	5º	6,3	4º
<b>1ª a 5ª posição</b>	<b>65,9</b>	<b>-</b>	<b>65,6</b>	<b>-</b>	<b>65,4</b>	<b>-</b>	<b>65,6</b>	<b>-</b>

Fonte: IBGE, em parceria com os órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA.

Apresentados os dados referentes às maiores participações do PIB brasileiro, analisa-se a questão da DCL/PIB. Primeiramente, faz-se notar no gráfico 7, que de 2006 a 2010 essa relação veio diminuindo percentualmente, após esse período obteve-se acréscimos e declínios dessa associação.

Mantendo-se neste mesmo gráfico, é notável também a instabilidade do PIB do Rio Grande do Sul, o qual passa por altas e baixas sucessivas ao longo dos anos.

Gráfico 7- Evolução da relação Dívida Consolidada Líquida/PIB e variação do PIB no Rio Grande do Sul - 2006-2014



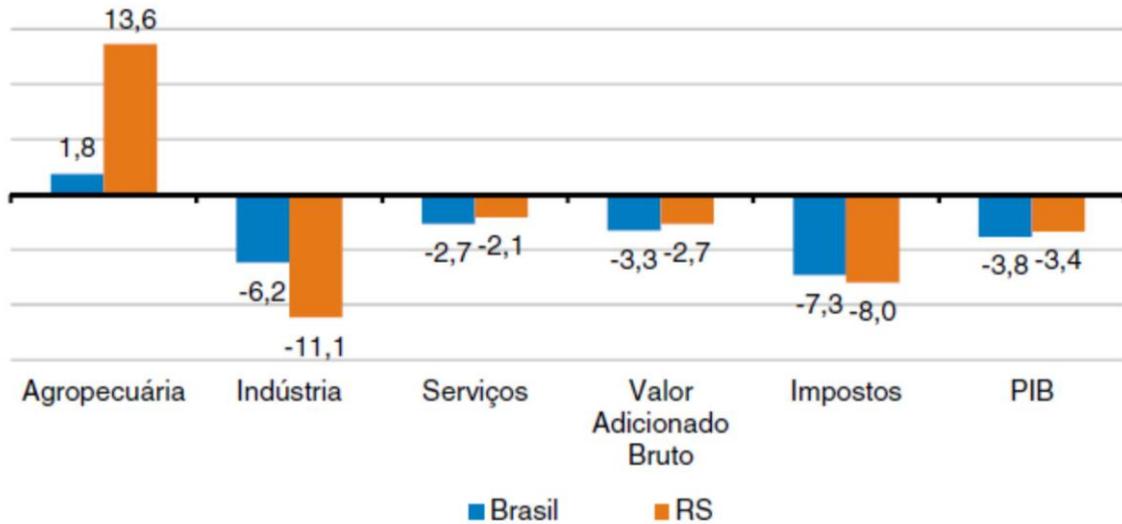
Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal - Secretaria da Fazenda, e Fundação de Economia e Estatística (FEE) (apud RIO GRANDE DO SUL, 2015, p. 30).

Conforme divulgado pelo Relatório Anual da Dívida Pública Estadual:

O crescimento do PIB do Rio Grande do Sul em 2014, segundo estimativas da Fundação de Economia e Estatística – FEE, foi nulo (0,0%), após uma variação positiva de 6,7% em 2013. Dessa forma, o crescimento do PIB do Estado foi muito próximo ao indicador de crescimento anual do PIB nacional, estimado em 0,1% pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (RIO GRANDE DO SUL, 2015, p. 29).

Com base no gráfico 8 nota-se uma estimativa de crescimento negativa do PIB no Rio Grande do Sul no ano de 2015. Conforme explanação da Fundação de Economia e Estatística, o PIB do RS teve uma queda (-3,4%) um pouco menos do que a nacional (-3,8%). (FEE, 2016). Conforme a mesma fonte, a diferença é explicada por alguns fatores, exemplificados na tabela 8, como o maior crescimento na agropecuária do RS (13,6%) enquanto que no Brasil cresce em patamares menores (1,8%). Além disso “pela menor queda nos serviços no Estado (-2,1%) frente aos do Brasil (-2,7%) e pela queda significativamente maior na indústria do Estado (-11,1%) quando comparada à indústria nacional (-6,2%)” (FEE, 2016).

Gráfico 8 - Taxas percentuais de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), acumuladas ao longo do ano, do Brasil e do Rio Grande do Sul – 4º trim./2015

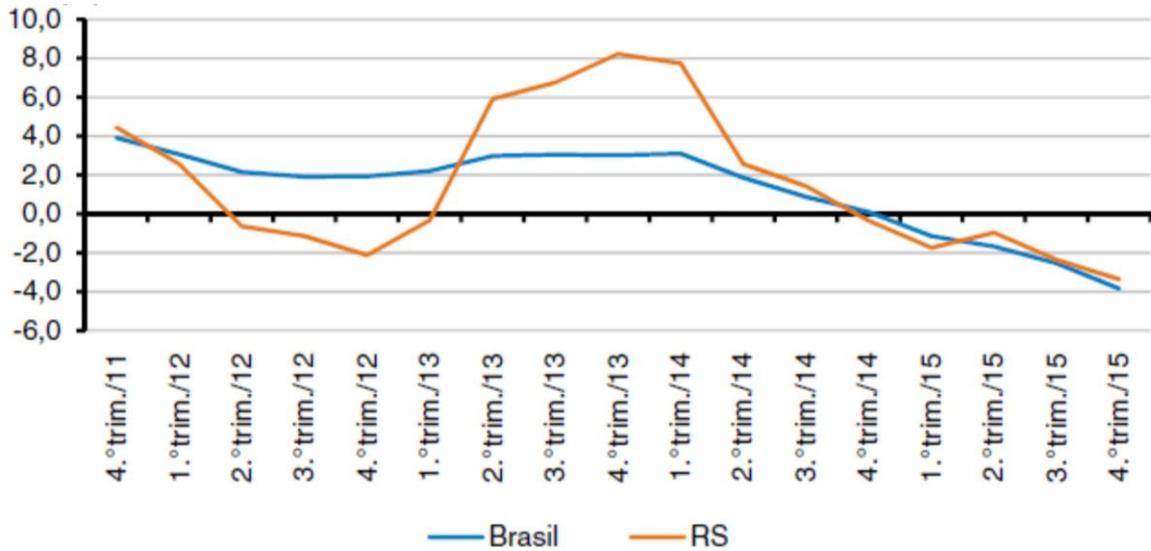


Fonte: FEE/CIES/NCR. IBGE/DPE/Conac. apud FEE (2016)<sup>4</sup>.

Para acrescentar, o gráfico 9 mostra a relação das taxas de crescimento do PIB no Rio Grande do Sul e no Brasil, e segundo a FEE (2016) nos anos de 2012 e 2013 houve uma queda da estiagem que ocasionou uma recuperação, havendo em 2014 uma queda maior no Rio Grande do Sul do que no Brasil, pelo investimento no país que impactou na economia gaúcha. Já no ano seguinte “o desempenho do RS seguiu a tendência nacional, pontuado pelo crescimento da agropecuária no segundo trimestre” (FEE, 2016).

<sup>4</sup> Disponível em: <[http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/pib-rs/pib-trimestral/destaques/#rs\\_economia](http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/pib-rs/pib-trimestral/destaques/#rs_economia)>. Acesso em 06 maio 2016.

Gráfico 9 - Taxas de crescimento do Produto Interno Bruto, acumuladas nos últimos quatro trimestres do Brasil e do Rio Grande do Sul – 4º trim./2011 - 4º trim./2015



Fonte: FEE/CIES/NCR. IBGE/DPE/Conac. (apud FEE, 2016)<sup>5</sup>.

É notável que o Rio Grande do Sul possui potenciais que o tornam um dos 5 maiores estados em participação no PIB brasileiro, porém sua Dívida Pública tem se destacado frente a esses potenciais - que estão cada vez mais dependentes de investimentos, sendo sufocados por crescentes pagamentos atrelados à Dívida.

<sup>5</sup> Disponível em: <[http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/pib-rs/pib-trimestral/destaques/#rs\\_economia](http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/pib-rs/pib-trimestral/destaques/#rs_economia)>. Acesso em 06 maio 2016.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se pôde perceber ao longo do estudo, o Rio Grande do Sul enfrenta difíceis situações no que diz respeito as finanças públicas do Estado. A sociedade sofre com cortes em investimentos essenciais e sente diretamente o impacto de ter frequentemente os salários de seus servidores parcelados.

Durante a fundamentação teórica, percebeu-se a importância do esclarecimento no que tange as funções do Estado e o papel do mesmo sobre as finanças públicas, dando embasamento para introduzir aspectos conceituais e técnicos sobre dívida pública, para que se pudesse ter uma visão mais clara ao apresentar os dados.

Ao analisar a trajetória do endividamento do Estado, deparou-se com constantes gastos em investimentos que contribuíram para tornar o Rio Grande do Sul um Estado devedor. Em alguns momentos pôde-se analisar que esse ente federativo constituiu dívidas precocemente por querer acompanhar o crescimento que outros estados haviam obtendo com recursos advindos da União.

Esses recursos para estados como São Paulo foram a alavancagem para a industrialização dos mesmos. O Rio Grande do Sul conseguiu se destacar e estar em patamares elevados frente a indústria da época, porém a vantagem de se estar entre os mais desenvolvidos fez com que o Estado carregasse em sua bagagem dívidas com respaldos significativos ao longo dos anos.

O Plano Real, determinante de estudo dessa pesquisa, mostrou-se um plano que obteve o controle da inflação, porém fez com que o Estado perdesse as receitas inflacionárias, agravando a situação de sua dívida. Arelado a isso, a alta na taxa de juros dada para atrair investimentos externos - com a política adotada com a entrada da nova moeda - contribuiu para aumentar a Dívida Pública no Estado. Além disso, déficits recorrentes demonstram que os governos não conseguiram manter as contas públicas equilibradas ao longo dos anos (de 1970 a 2014 apenas 7 anos tiveram resultados positivos – superávits), mesmo com toda a contenção de gastos existentes, havendo a necessidade de recorrer a empréstimos para suprir os déficits.

Esses déficits recorrentes trazem a questão de que os governos não têm se preocupado tanto com a situação deixada para o subsequente. Também não há como colocar a culpa em algum governo em questão, visto que todos de alguma maneira cresceram a dificuldade fiscal, alguns com gastos exacerbados, outros

simplesmente tentando honrar com as despesas, mesmo assim o déficit continuou crescendo.

Um ponto de passível discussão futura e de futuras pesquisas, diz respeito ao âmbito da renegociação da dívida entre Estados e União em 1998. Além de se questionar sobre o indicador utilizado (troca do IGP-DI pelo IPCA, por exemplo, que seria mais indicado para corrigir a dívida, visto que é o índice oficial da inflação brasileira), confronta-se a utilização de juros compostos ao calcular as parcelas da dívida. Esse ponto é importante pois maior parte da dívida do Estado é interna e encontra-se financiada com recursos da União.

Essa renegociação da Dívida em 1998, criou expectativa favorável para alguns estados, porém no caso do Rio Grande do Sul que já tinha uma grave relação DCL/RCL, aumentou as dificuldades de cumprir os termos negociados. A maior parte de suas dívidas foi refinanciada por esse programa, atreladas ao fator de que as prestações mensais não poderiam exceder 13% da RCL. O Estado, em grande parte causado pelo atrelamento das receitas a essa dívida, não possuiu ao longo dos anos grande crescimento de sua receita, sendo assim, os valores mensais que ultrapassaram o limite estabelecido foram contínuas vezes lançado na conta residual.

Além do prazo estabelecido para pagar o refinanciamento (30 anos), há ainda a amortização do resíduo que vem aumentando ao longo dos anos, devido a incapacidade do Estado na obtenção de receitas, e que vem sendo corrigida monetariamente. O prazo para pagamento do resíduo é de mais 10 anos, a partir do término do pagamento refinanciado com a União.

Outros pontos que merecem estudos maiores e que não puderam ser aprofundados nessa pesquisa, foram os seguintes: a) a desoneração causada pela Lei Kandir, a qual isenta o ICMS de produtos exportados e que deveria haver a contrapartida do governo para cobrir essas perdas de tributos pelos Estados; b) a questão previdenciária no Rio Grande do Sul que contribui para a situação fiscal em que o Estado se encontra; c) os motivos que levaram o Rio Grande do Sul a perder posição de PIB para o Paraná, levando-se em conta a possível diminuição da participação da indústria; d) possíveis medidas para diminuir ou balancear o ônus causado pela Dívida Pública nos Estados.

O Rio Grande do Sul passa por uma situação complexa, a relação Dívida Consolidada Líquida e Receita Corrente Líquida demonstra a fragilidade frente a

obtenção de recursos, para pagar todos os encargos com a dívida - possuía em 2014 a maior relação DCL/RCL entre os entes federativos. O Estado possui uma dívida de difícil quitação levando anos para que possa ser liquidada, para que assim possa usufruir de suas receitas para investimentos ao invés de pagamentos de juros, prestações e serviços da dívida. Enquanto o Governo Estadual continuar enfrentando esse percalço em função do endividamento, pouco poderá se investir e até mesmo grande é a dificuldade para vencer gastos com necessidades básicas da população que já estão previstos no orçamento. O governo e seus residentes ainda tem um árduo caminho a percorrer até que a situação financeira do Estado possa estar mais equilibrada e os efeitos da dívida menos perceptíveis.

Com isso tudo, é necessário que o peso da dívida diminua, precisa-se de uma medida de curto prazo para que se possa dar um fôlego no orçamento estadual, para que assim o Estado consiga honrar sua folha de pagamentos, pois seus funcionários têm recebido seus salários com atraso, e desmanche este círculo vicioso que se formou, com cada vez menos espaço para realizar investimentos, e para que o Estado possa voltar a ocupar lugares melhores nos indicadores socioeconômicos.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO JUNIOR, A. M. **As políticas neoliberais dos anos 90 e seus reflexos na economia e sociedade catarinense.** Caderno de PMGPP (UNIVALI), Itajaí/Univali, v. 1, p. 1-29, 2005.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Endividamento de Estados e Municípios.** Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/fis/dividas/lmdividas.asp>>. Acesso em: 05 abr. 2016.

BANDEIRA, Elis Renner; RODRÍGUEZ, Tatiana. Gênese e evolução da dívida pública gaúcha. In: ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA, 7, 2014, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: FEE, 2014. p.1-21. Disponível em: <[http://cdn.fee.tche.br/eeg/1/mesa\\_12\\_pereira\\_arendt.pdf](http://cdn.fee.tche.br/eeg/1/mesa_12_pereira_arendt.pdf)>. Acesso em: 05 mar. 2016.

BARBOSA, Luis Guilherme Camfield. O governo Lula e a política econômica brasileira: continuidade ou ruptura?. **Todavia**, Porto Alegre, ano 3, n. 4, p.34-51, jul. 2012. Semestral. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/revistatodavia/Ed.4-Artigo3.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

BIASOTO JUNIOR, Geraldo. **Dívida dos estados: polêmicas e caminhos.** 2010. Disponível em: <<http://novo.fundap.sp.gov.br/arquivos/pdf/divida.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2016.

BORDIN, Luís Carlos Vitali. A dívida pública do Rio Grande do Sul: Administração Direta (1951-84). In: LAGEMANN, Eugenio (Org.). **Rio Grande do Sul 150 anos de finanças públicas.** Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1985. p. 135-152. Disponível em: <<http://cdn.fee.tche.br/digitalizacao/rio-grande-do-sul-150-anos-financas-publicas/rio-grande-do-sul-150-anos-finan%EA7as-publicas-texto.pdf>>. Acesso em: 04 mar. 2016.

BOROWSKI, Edson Moraes. **O desequilíbrio fiscal do Rio Grande do Sul: Causas, políticas de ajuste e os efeitos sobre a sociedade Gaúcha.** 2012. 154 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/54924/000856468.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 11 mar. 2016.

BRASIL. Lei complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. 13 set. 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp87.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp87.htm)>. Acesso em 29 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública

mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. 11 set. 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 01 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Congresso. Senado. Constituição (1975). Resolução nº 62, de 28 de outubro de 1975. Dispõe sobre operações de crédito dos Estados e Municípios, fixa seus limites e condições. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=190841>>. Acesso em: 01 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Tesouro Nacional. **Programa de Ajuste Fiscal**. Disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/programa\\_ajuste\\_fiscal\\_lei\\_amais.asp](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/programa_ajuste_fiscal_lei_amais.asp)>. Acesso em: 27 fev.2016.

CALAZANS, Roberto B. **O Caixa Único do Estado e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. [200-]. Disponível em: <<http://www.darcyfrancisco.com/admin/anexos/OcaixaunicoeaLeideResponsabilidadeFiscal.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2016.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Relatório Final da CPI Dívida Pública da União, Estados e Municípios**. 2010. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/53a-legislatura-encerradas/cpidivi/relatorio-final-aprovado/relatorio-final-versao-autenticada>>. Acesso em: 01 abr.2016.

\_\_\_\_\_. **Relatório Final para analisar a questão da dívida dos Estados com a União**. 2012. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/54a-legislatura/grupo-de-trabalho-dividas-dos-estados-com-a-uniao/proposicao/relatorio-final-aprovado>>. Acesso em 12 maio 2016.

FERRARI FILHO, Fernando. O legado do Plano Real: uma estabilização sem crescimento econômico? **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 19, n. 35, p.5-21, mar. 2001. Semestral. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/view/10650>>. Acesso em: 25 abr. 2016.

FILELLINI, Alfredo. **Economia do Setor Público**. São Paulo: Atlas, 1989.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER (FEE). **PIB**. Disponível em: <[http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/pib-rs/pib-trimestral/destaques/#rs\\_economia](http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/pib-rs/pib-trimestral/destaques/#rs_economia)>. Acesso em 06 maio 2016.

GALLE, Juliano Moraes; BERTOLLI, Sandro. As finanças públicas brasileiras do início da década de 1980 até a implantação do plano real. **Intertem@s ISSN 1677-1281**, [S.l.] v.8, n. 8, p. 1-15, 2º sem. 2004. Disponível em: <<http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/Juridica/article/view/204/204>>.

Acesso em: 14 jan. 2016.

GARSELAZ, Paulo da Silva. **Dívida pública**: uma abordagem teórica, um relato histórico e o caso do Rio Grande do Sul. 2000. 133 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/3820/000344102.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte de. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. 2. ed. rev., atual Rio de Janeiro: Campus, 2000.

\_\_\_\_\_. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. 4. ed. rev. e atualizada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 4 ed. São Paulo: Ed. Atlas, 1994.

GOLDFAJN, Ilan. **Há razões para duvidar de que a dívida pública no Brasil é sustentável?** Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pec/notastecnicas/port/2002nt25fiscalsustainabilityp.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

GRASEL, Dirceu. Brasil: plano real e a estabilização econômica inacabada. **Informe Gepec**, Cascavel, v. 9, n. 1, p.1-11, jan. 2005. Disponível em: <<http://e-vestiga.unioeste.br/index.php/gepec/issue/view/93>>. Acesso em: 25 abr. 2016.

IANONI, Marcus. Políticas Públicas e Estado: o Plano Real. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 78, p. 143-183, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n78/a09n78.pdf>>. Acesso em 13 maio 2016.

IBGE. **Contas Regionais do Brasil: 2010-2013**. Rio de Janeiro: Ibge, 2015. 93 p. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94952.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2016.

KON, Anita. Pleno emprego no Brasil: interpretando os conceitos e indicadores. **Revista Economia & Tecnologia (RET)**, v. 8, n. 2, p. 5-22, Abr/Jun, 2012. Disponível em: <<http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/revista/Volume%208%20n%202/05%20Anita%20Kon.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

KOPS, Ceno Odilo. **A dívida consolidada do Estado 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. 2004. 191 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

LERSCH, Elton Machado. **O superávit primário e seus reflexos na dívida pública do Estado do Rio Grande do Sul**. 2008. 45 f. Monografia (Especialização) - Curso de Especialização em Gestão Pública e Controle Externo, Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena, Porto Alegre, 2008. Disponível em: <[http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/esgc/biblioteca\\_eletronica/monografias/gestao/O%20SUPERAVIT%20PRIMARIO%20E%20SEUS%20REFLEXOS%20NA%20DIVIDA%20PUBLICA%20DO%20ESTADO%20DO%20RIO%20GRANDE%20DO%20SUL.pdf](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/esgc/biblioteca_eletronica/monografias/gestao/O%20SUPERAVIT%20PRIMARIO%20E%20SEUS%20REFLEXOS%20NA%20DIVIDA%20PUBLICA%20DO%20ESTADO%20DO%20RIO%20GRANDE%20DO%20SUL.pdf)>. Acesso em: 11 abr. 2016.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: Unesp, 2002. 265 p. Disponível em: <[http://www3.eco.unicamp.br/cecon/images/arquivos/publicacoes/publicacoes\\_44\\_1427145249.pdf](http://www3.eco.unicamp.br/cecon/images/arquivos/publicacoes/publicacoes_44_1427145249.pdf)>. Acesso em: 10 mar. 2016.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. 4 ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1999.

MARX, Karl. A assim chamada acumulação primitiva. In: MARX, Karl. **O Capital: Crítica da Economia Política**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MONTAGNER, Dennys. Estabilização e desenvolvimento no plano real: combate à inflação, reestruturação produtiva e recuperação da moeda nacional. **Urutágua**, Maringá, v. 1, n. 20, p.52-64, jan./abr. 2010. Disponível em: <<https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi3kKq8gM7MAhVBGpAKHWrjAy4QFggdMAA&url=http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/Urutagua/article/view/6378&usg=AFQjCNFFwnd5yev6OxkciGCQKsdysT0BsA>>. Acesso em: 09 maio 2016.

MOURA NETO, Bolivar Tarragó. O Endividamento Público do Rio Grande do Sul: suas Origens e Comportamento na Década de 80. In: FARIA, Luiz Augusto Estrella (Org.). **O estado do Rio Grande do Sul nos anos 80: subordinação, imprevidência e crise**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 1994. p. 175-215.

NAKATANI, Paulo. **O papel e o significado da dívida pública na reprodução do capital.** In: Primer Simposio sobre Deuda Pública, Auditoria Popular y Alternativas de Ahorro y Inversión para los Pueblos de América Latina. Caracas: 2006. Disponível em: <[http://cadtm.org/IMG/pdf/Paulo\\_Nakatani.pdf](http://cadtm.org/IMG/pdf/Paulo_Nakatani.pdf)>. Acesso em 29 abr. 2016.

OLIVEIRA, Thais Diniz. **Plano Real e a nova realidade brasileira.** 2011. 73 f. TCC (Graduação) - Curso de Economia, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2011. Disponível em: <[http://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/120327/oliveira\\_td\\_tcc\\_arafcl.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/120327/oliveira_td_tcc_arafcl.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em: 26 abr. 2016.

PEREIRA, José Maria Dias; ARENDT, Marcelo. O desenvolvimento da indústria gaúcha no séc. xx. In: ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA, 1, 2002, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: FEE, 2002. Disponível em: <[http://cdn.fee.tche.br/eeg/1/mesa\\_12\\_pereira\\_arendt.pdf](http://cdn.fee.tche.br/eeg/1/mesa_12_pereira_arendt.pdf)>. Acesso em: 05 mar. 2016.

PEREIRA, José Matias. **Finanças públicas:** a política orçamentária no Brasil. 2.ed. rev. e atual São Paulo: Atlas, 2003.

REGO, José Marcio Rebolho (Org.); MARQUES, Rosa Maria (Org.). Formação Econômica do Brasil. 1. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2003. v. 1. 217p.

REIS, Carlos Nelson dos. Notas sobre a formação histórica do Rio Grande do Sul e atuação do Governo na economia estadual. In: LAGEMANN, Eugenio (Org.). **Rio Grande do Sul 150 anos de finanças públicas.** Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1985. p. 7-22. Disponível em: <<http://cdn.fee.tche.br/digitalizacao/rio-grande-do-sul-150-anos-financas-publicas/rio-grande-do-sul-150-anos-finan%E7as-publicas-texto.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2016.

REZENDE, Fernando Antonio. **Finanças públicas.** 2.ed São Paulo: Atlas, 2001.

\_\_\_\_\_. Autonomia política e dependência financeira: uma análise das transformações recentes nas relações intergovernamentais e seus reflexos sobre a situação financeira dos estados. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p.489-540, ago. 1982. Quadrimestral. Disponível em: <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/407/348>>. Acesso em: 04 mar. 2016.

RIANI, Flávio. **Economia do setor público:** uma abordagem introdutória. 4.ed São Paulo: Ed. Atlas, 2002.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1999.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia legislativa. **Comissão Especial da Dívida Pública do Estado do RS**. [Porto Alegre]: Rio Grande do Sul, 2012. 80 p. Disponível em: <<http://www.ajuris.org.br/sitenovo/wp-content/uploads/2012/07/relatorio-final-comissao-DIVIDA-alrs.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Assembleia Legislativa. Decreto nº 33.959, de 31 de maio de 1991. Institui o Sistema Integrado de Administração de Caixa no Estado e dá outras providências. **Sistema LEGIS: Texto da Norma**. Disponível em: [http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXTO&Hid\\_TodasNormas=16793&hTexto;=&Hid\\_IDNorma=16793](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=16793&hTexto;=&Hid_IDNorma=16793)>. Acesso em: 01 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul. **Dívida Pública Estadual: Relatório Anual da Dívida Pública Estadual 2010**. 2.ed. Porto Alegre/RS: Governo do Estado do Rio Grande do Sul/Secretaria da Fazenda, 2011. Disponível em: <<https://www.sefaz.rs.gov.br/FPE/FPE-DAT-REL.aspx>>. Acesso em: 01 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul. **Dívida Pública Estadual: Relatório Anual da Dívida Pública Estadual 2014**. 6.ed. Porto Alegre/RS: Governo do Estado do Rio Grande do Sul/Secretaria da Fazenda, 2015. Disponível em: <<https://www.sefaz.rs.gov.br/FPE/FPE-DAT-REL.aspx>>. Acesso em: 01 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Proposta da Lei Orçamentária de 2016**. Mensagem. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201601/07110521-mensagem-2016.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

RÜCKERT, Isabel Noemia; BORSATTO, Maria Luiza; RABELO, Mercedes. Os desajustes estruturais das finanças públicas do RS nos anos 90. In: FLIGENSPAN, Flávio Benevett. **Economia gaúcha e reestruturação nos anos 90**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2000. p. 319-360. Disponível em: <[http://cdn.fee.tche.br/publicacoes/digitalizacao/economia\\_gaucha\\_e\\_reestruturacao\\_nos\\_anos\\_90.pdf](http://cdn.fee.tche.br/publicacoes/digitalizacao/economia_gaucha_e_reestruturacao_nos_anos_90.pdf)>. Acesso em: 16 mar. 2016.

SANTOS, Darcy Francisco Carvalho dos. **O Rio Grande tem saída?: Uma análise das potencialidades e dos entraves para o desenvolvimento**. Porto Alegre: Age, 2014. 320 p.

\_\_\_\_\_. **A crise das finanças estaduais: causas e alternativas: uma contribuição para o debate**. Porto Alegre: Age, 2005. 180 p.

\_\_\_\_\_. **Situação financeira dos estados brasileiros após a renegociação das dívidas de que trata a Lei nº 9.496/97.** Porto Alegre, 2003. Disponível em: <<http://www.darcyfrancisco.com/admin/anexos/bola.pdf>>. Acesso em 2 jun. 2016.

SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otavio Ladeira de. BRASIL Secretaria do Tesouro Nacional. **Dívida pública: a experiência brasileira.** Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009. 502 p.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações: Investigação Sobre sua Natureza e suas Causas.** São Paulo: Nova Cultural, 1996.

TATSCH, Cristiano. **Perspectivas dos Estados com programas de PPP emergentes.** [s. L.]: Secretário do Planejamento e Desenvolvimento Regional do Rio Grande do Sul, 2015. Color. Disponível em: <[http://www.fespsp.org.br/reinounido2015/workshop/Rio Grande do Sul.pdf](http://www.fespsp.org.br/reinounido2015/workshop/Rio%20Grande%20do%20Sul.pdf)>. Acesso em: 15 abr. 2016.

TUROLLA, Frederico A. **A dívida pública brasileira: conceitos, perfil, evolução e perspectivas.** [2002?]. Disponível em: <<http://www.fgv.br/gv-preve/arquivo/artigos/Artigo002.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

VARSANO, Ricardo. **Fazendo e desfazendo a Lei Kandir.** BID, 2013. Disponível em: <[https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5774/DMM DP Fazendo e desfazendo a Lei Kandir FINAL.pdf?sequence=1](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5774/DMM_DP_Fazendo_e_desfazendo_a_Lei_Kandir_FINAL.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 13 abr. 2016.

**ANEXO**

## ANEXO A – Tabelas

Tabela 8- Dívida da Administração Direta a Preços Correntes e a Preços de Dez/2014 Deflacionados Pelo IGP-DI/FGV

ANO	PREÇOS CORRENTES	PREÇOS DE DEZ/2014	ÍNDICE (2014=100)
1970	358.697.069,17	1.835.469.049,90	3,35
1971	442.878.759,45	1.896.916.761,83	3,46
1972	647.806.835,06	2.397.698.786,04	4,38
1973	1.132.985.176,63	4.193.467.922,21	7,65
1974	1.686.667.081,88	5.402.954.803,94	9,86
1975	2.842.517.928,48	6.767.592.999,33	12,35
1976	4.937.441.107,02	9.087.830.780,12	16,59
1977	6.907.014.073,71	6.263.367.128,27	11,43
1978	11.415.322.232,10	7.351.486.231,35	13,42
1979	22.361.221.542,28	8.124.673.987,62	14,83
1980	37.562.217.806,11	6.491.536.700,72	11,85
1981	104.245.607.111,62	9.229.600.351,80	16,84
1982	296.937.733.553,20	13.163.379.566,77	24,02
1983	854.732.235.665,44	12.183.813.845,57	22,24
1984	3.082.016.241.590,00	13.567.363.057,36	24,76
1985	11.728.937.501.180,00	15.407.669.617,15	28,12
1986	22.959.999.622,49	18.275.947.646,40	33,35
1987	123.560.490.504,64	19.066.765.158,66	34,8
1988	1.246.946.664.762,31	16.914.977.152,58	30,87
1989	26.279.041.913,78	18.932.457.778,66	34,55
1990	400.511.548.518,30	18.300.416.009,84	33,4
1991	2.273.330.572.978,79	17.902.395.027,21	32,67
1992	34.354.617.243.115,90	21.508.493.505,03	39,25
1993	982.457.904.417,97	21.903.561.895,43	39,97
1994	4.399.436.417,50	22.592.545.838,05	41,23
1995	7.164.658.575,17	32.055.285.127,87	58,5
1996	8.982.720.907,29	36.757.401.460,64	67,08
1997	11.013.370.336,76	41.930.080.114,22	76,52
1998	13.416.084.265,93	50.222.177.578,66	91,65
1999	15.511.527.184,30	48.396.874.535,65	88,32
2000	17.340.342.070,02	49.271.084.144,71	89,92
2001	19.834.966.029,93	51.051.530.993,85	93,17
2002	24.601.733.032,29	50.090.954.143,50	91,42
2003	26.465.228.052,92	50.045.233.945,21	91,33
2004	28.904.055.304,79	48.741.838.116,65	88,95
2005	30.216.936.929,44	50.339.397.499,43	91,87
2006	31.782.464.072,41	51.012.491.237,35	93,1
2007	33.755.752.501,36	50.216.470.937,75	91,64
2008	38.126.858.691,02	51.990.004.677,80	94,88
2009	36.963.182.152,70	51.134.194.128,81	93,32

<b>2010</b>	40.635.343.410,41	50.506.912.942,39	92,17
<b>2011</b>	43.222.623.768,53	51.165.855.217,73	93,38
<b>2012</b>	47.179.632.188,92	51.666.770.189,52	94,29
<b>2013</b>	50.447.787.008,29	52.356.526.170,18	95,55
<b>2014</b>	54.795.035.721,39	54.795.035.721,39	100

NOTAS: 1) Na primeira coluna, são apresentados os saldos devedores em moeda da época. Padrões monetários: de 1970 a 1985 - Cr\$ (Cruzeiro), de 1986 a 1988 - Cz\$ (Cruzado), 1989 - NCz\$ (Cruzado Novo), de 1990 a 1992 - Cr\$ (Cruzeiro), 1993 - CR\$ (Cruzeiro Real), de 1994 em diante - R\$ (Real). 2) Na segunda coluna são apresentados valores convertidos para Reais, deflacionados pelo IGP-DI/FGV. 3) Saldo posicionados em 31 de dezembro.

Fonte: Balanço Geral do Estado (apud RIO GRANDE DO SUL, 2015, p. 71).

Tabela 9– Contratos firmados entre a União e os Estados – Lei nº 9.496/97 características gerais (antes do PROES e aditivos) – (R\$ mil)

ESTADO	DATA DA ASSINATURA DO CONTRATO	DÍVIDA ASSUMIDA INICIALMENTE	DÍVIDA REFINANCIADA	SUBSÍDIO INICIAL	CONTA GRÁFICA	PRAZO	LIMITE DE COMPROMETIMENTO	ENCARGOS
AC	30.04.98	19.252,29	18.226,89	1.025,39	3.645,38	30 ANOS	11,50%	IGP-DI + 6,0%aa
AL	29.06.98	677.887,27	648.241,93	29.645,33	-	30 ANOS	15,00%	IGP-DI + 7,5%aa
AM	11.03.98	120.000,00	120.000,00	-	24.000,00	30 ANOS	11,50%	IGP-DI + 6,0%aa
AP	NÃO REFINANCIOU DÍVIDAS COM BASE NA LEI Nº 9496/97							
BA	01.12.97	959.265,89	882.613,41	76.652,47	150.637,44	30 ANOS	11,5% a 13,0%	IGP-DI + 6,0%aa
DF	16.10.97	647.983,88	5.771,51	642.272,37	128.454,47	30 ANOS	13,00%	IGP-DI + 6,0%aa
CE	29.07.99	138.081,35	126.916,82	11.164,53	25.383,36	15 ANOS	11,50%	IGP-DI + 6,0%aa
ES	24.03.98	429.887,65	387.308,87	42.578,78	27.305,21	30 ANOS	13,00%	IGP-DI + 6,0%aa
GO	25.03.98	1.352.456,62	1.175.158,33	177.298,29	235.031,67	30 ANOS	13,0% a 15,0%	IGP-DI + 6,0%aa
MA	22.01.98	244.312,66	236.502,15	7.810,52	4.730,43	30 ANOS	13,00%	IGP-DI + 6,0%aa
MG	18.02.98	11.827.540,21	10.184.651,44	1.642.888,77	972.845,80	30 ANOS	6,79% a 13,0%	IGP-DI + 7,5%aa
MS	30.03.98	1.236.236,40	1.138.719,56	97.516,84	83.188,58	30 ANOS	14,0% a 13,0%	IGP-DI + 6,0%aa
MT	11.07.97	801.675,47	776.268,94	25.406,53	155.253,79	30 ANOS	15,00%	IGP-DI + 6,0%aa
PA	30.03.98	274.495,06	261.160,02	13.335,05	261.160,00	30 ANOS	15,00%	IGP-DI + 7,5%aa
PB	31.03.98	266.313,61	244.255,76	22.057,85	11.348,82	30 ANOS	11,0% a 13,0%	IGP-DI + 6,0%aa
PE	23.12.97	143.452,73	137.382,61	6.070,11	27.476,52	30 ANOS	11,50%	IGP-DI + 6,0%aa
PI	20.01.98	250.654,94	240.522,01	10.132,93	48.104,40	15 ANOS	13,00%	IGP-DI + 6,0%aa
PR	31.03.98	519.944,41	462.339,01	57.605,39	92.467,80	30 ANOS	12,0% a 13,0%	IGP-DI + 6,0%aa
RJ	29.10.99	18.536.808,28	15.246.423,17	3.290.385,11	2.039.209,61	30 ANOS	12,5% a 13,0%	IGP-DI + 6,0%aa
RN	26.11.97	97.272,68	96.479,92	792,76	11.295,98	15 ANOS	11,5% a 13,0%	IGP-DI + 6,0%aa
RO	12.02.98	146.950,10	143.677,14	3.272,96	28.512,77	30 ANOS	15,00%	IGP-DI + 6,0%aa
RR	25.03.98	7.247,68	6.601,03	646,65	1.318,31	30 ANOS	11,50%	IGP-DI + 6,0%aa
RS	15.04.98	9.427.324,98	7.782.423,45	1.644.901,53	1.150.000,00	30 ANOS	12,0% a 13,0%	IGP-DI + 6,0%aa
SC	31.03.98	1.552.400,38	1.390.768,79	161.631,58	267.086,63	30 ANOS	12,0% a 13,0%	IGP-DI + 6,0%aa
SE	27.11.97	389.065,55	355.163,15	33.902,39	41.226,88	30 ANOS	11,5% a 13,0%	IGP-DI + 6,0%aa
SP	22.05.97	50.388.778,54	46.585.141,74	3.803.636,80	6.242.043,50	30 ANOS	8,86% a 13,0%	IGP-DI + 6,0%aa
TO	NÃO REFINANCIOU DÍVIDAS COM BASE NA LEI Nº 9496/97							
<b>TOTAL</b>	-	100.455.288,60	89.289.218,52	11.166.070,08	12.031.727,37	-	-	-

Fonte: CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012, p. 17

Tabela 10 – Pagamentos da dívida pública por comprometimento da receita líquida real

	INTRALIMITE		EXTRALIMITE		TOTAL		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
MÉDIA	-	12,6%	-	3,3%	-	15,9%	-

Fonte: Relatório Anual da Dívida Pública Estadual 2014 (RIO GRANDE DO SUL, 2015, p.18).