

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**DÍVIDA PÚBLICA: UMA ABORDAGEM TÉORICA,
UM RELATO HISTÓRICO E O CASO DO
RIO GRANDE DO SUL**

Autor: PAULO DA SILVA GARSELAZ

Orientador: PROF. DR. EUGENIO LAGEMANN

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da UFRGS, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Porto Alegre, 2000

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha esposa Virte e meus filhos Antônio Carlos e João Francisco, pela compreensão que comigo tiveram durante o tempo em que, por estar envolvido com as atividades do mestrado e da dissertação, deixei de dedicar a eles a atenção merecida.

Ao orientador, Professor Eugenio Lagemann, pelo acompanhamento durante a realização da pesquisa e pela valiosa contribuição com a sua experiência e conhecimento nas áreas de economia, história e finanças públicas.

Ao Professor Luiz Roque Klering, pela serenidade e ponderação na solução dos problemas encontrados durante o período de realização dos créditos, quando Coordenador da área de Administração Pública.

Aos demais professores do PPGA pela dedicação dispensada ao grupo de mestrandos da área de Administração Pública.

Aos funcionários e servidores do PPGA, pela atenção e eficiência no atendimento às questões técnicas e administrativas.

Ao governo do Estado do Rio Grande do Sul e à Secretaria Estadual da Fazenda, pela oportunidade que me foi proporcionada de realizar o Mestrado em Administração Pública.

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS.....	v
LISTA DE SIGLAS.....	vi
RESUMO.....	viii
ABSTRACT.....	ix
INTRODUÇÃO	10
1 DÍVIDA PÚBLICA : UMA ABORDAGEM TEÓRICA.....	17
1.1 O CRÉDITO PÚBLICO COMO FINANCIADOR DO DESENVOLVIMENTO.....	18
1.2 O DÉFICIT FISCAL COMO INDUTOR DA DÍVIDA PÚBLICA.....	20
1.2.1 O desequilíbrio orçamentário.....	20
1.2.2 Formas de apuração do <i>déficit</i> público.....	22
1.2.3 Alternativas para cobertura do <i>déficit</i> público.....	24
1.3 A VISÃO ECONÔMICA ACERCA DA DÍVIDA PÚBLICA.....	26
1.3.1 A Teoria Clássica da dívida pública.....	28
1.3.2 O Princípio da Equidade entre Gerações.....	29
1.3.3 O Princípio do Pagamento Conforme o Uso.....	30
1.3.4 A Teoria da Equivalência Ricardiana.....	30
1.3.5 As principais Escolas do pensamento econômico e a dívida pública.....	32
2 DÍVIDA PÚBLICA: UM RELATO HISTÓRICO	36
2.1 O CRÉDITO PÚBLICO NA ANTIGÜIDADE	36
2.2 O CRÉDITO PÚBLICO NA IDADE MÉDIA	37
2.3 A DÍVIDA PÚBLICA NO BRASIL COLONIAL.....	38
2.4 O NASCIMENTO DA DÍVIDA EXTERNA BRASILEIRA.....	40
2.5 A DÍVIDA PÚBLICA NA PRIMEIRA REPÚBLICA.....	42
2.6 A DÍVIDA PÚBLICA NO ESTADO NOVO.....	45
2.7 A DÍVIDA PÚBLICA NA DÉCADA DE 50	46
2.8 A DÍVIDA PÚBLICA NOS ANOS 60.....	48
2.9 A DÍVIDA PÚBLICA NA DÉCADA DE 70.....	49

2.10	A DÍVIDA PÚBLICA NA DÉCADA DE 80.....	51
3	ASPECTOS LEGAIS E NORMATIVOS DA DÍVIDA PÚBLICA.....	53
3.1	AS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS ACERCA DA DÍVIDA PÚBLICA.....	54
3.1.1	A Constituição Imperial, de 1824.....	54
3.1.2	A Constituição Republicana, de 1891.....	54
3.1.3	A Constituição de 16 de abril de 1934.....	55
3.1.4	A Constituição de 10 de novembro de 1937.....	57
3.1.5	A Constituição de 18 de setembro de 1946.....	58
3.1.6	A Constituição de 1967/Emenda Constitucional de 1969.....	59
3.1.7	A Constituição de 05 de outubro de 1988.....	60
3.2	A LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 04 DE MAIO DE 2000.....	61
3.3	DEFINIÇÕES BÁSICAS SOBRE A DÍVIDA PÚBLICA.....	62
3.3.1	Operação de Crédito, Concessão de Garantia e Refinanciamento da Dívida Mobiliária	63
3.3.2	Dívida Pública Consolidada ou Fundada.....	63
3.3.3	Dívida Pública Flutuante.....	64
3.3.4	Receita Corrente Líquida.....	65
3.3.5	Receita Líquida Real.....	65
3.4	OS LIMITES LEGAIS DA DÍVIDA PÚBLICA.....	66
3.4.1	Limites para a dívida global de Estados e Municípios.....	67
3.4.2	Limites para as operações de crédito.....	69
3.4.3	Limite de comprometimento das receitas.....	69
3.4.4	Dívida intra-limite e dívida extra-limite.....	70
4	A DÍVIDA PÚBLICA DO RIO GRANDE DO SUL.....	72
4.1	A POLÍTICA FINANCEIRA ESTADUAL NA PRIMEIRA REPÚBLICA.....	73
4.2	O ESTADO INTERVENCIONISTA: DE 1930 A 1945.....	76
4.3	A DÍVIDA ESTADUAL NOS ANOS 50 E 60.....	78
4.4	A EXPANSÃO DA DÍVIDA ESTADUAL NA DÉCADA DE 70.....	82
4.4.1	Resumo das operações de crédito na década de 70.....	87
4.5	A EXPANSÃO DA DÍVIDA ESTADUAL NA DÉCADA DE 80.....	92
4.5.1	Resumo das operações de crédito na década de 80.....	98
4.6	A ADMINISTRAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA ESTADUAL NA DÉCADA DE 90..	106
4.6.1	Resumo das operações de crédito na década de 90.....	119
	CONCLUSÃO.....	127

BIBLIOGRAFIA	134
ANEXOS	137

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Receita de Impostos x Saldo da Dívida - de 1960 a 1969.....	82
Tabela 2 Serviço da Dívida x Receita Corrente Líquida - (1970-1979)	
Serviço da Dívida x Investimentos	86
Tabela 3 Receita Total x PIB-CF Total (1970-1979)	
Dívida Total x Receita Corrente Líquida.....	87
Tabela 4 Operações de Crédito: Internas x Externas (1971-1979).....	91
Tabela 5 Operações de Crédito Internas: Títulos x Contratos (1971-1979).....	91
Tabela 6 Dívida Total x Receita Corrente Líquida (1980-1989)	
Investimentos x Serviço da Dívida	97
Tabela 7 Serviço da Dívida x Receita Corrente Líquida (1980-1989)	
Operações de Crédito x Serviço da Dívida.....	98
Tabela 8 Operações de Crédito: Internas x Externas (1980-1989).....	103
Tabela 9 Operações de Crédito Internas (1980-1989):Títulos x Contratos.....	104
Tabela 10 Emissão de Títulos x Rolagens (1984-1989).....	105
Tabela 11 Serviço da Dívida x Receita Corrente Líquida (1990-1999)	
Operações de Crédito x Serviço da Dívida.....	117
Tabela 12 Dívida Total x Receita Corrente Líquida (1990-1999)	
Investimentos x Serviço da Dívida	118
Tabela 13 Operações de Crédito Internas x Externas(1990-1999).....	124
Tabela 14 Operações de Crédito Internas (1990-1999): Títulos x Contratos	125
Tabela 15 Emissão de Títulos x Rolagens (1990-1999).....	126

LISTA DE SIGLAS

ARO - Antecipação de Receita Orçamentária
BACEN - Banco Central do Brasil
BADESUL - Banco de Desenvolvimento do Extremo Sul
BANRISUL- Banco do Estado do Rio Grande do Sul
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD - Banco Mundial
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH - Banco Nacional da Habitação
BRDE - Banco Regional de Desenvolvimento Econômico
BTN - Bônus do Tesouro Nacional
CEEE- Companhia Estadual de Energia Elétrica
CGTEE- Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica
CINTEA - Companhia Intermunicipal de Estradas Alimentadoras
COHAB- Companhia Estadual de Habitação
CORSAN - Companhia Riograndense de Saneamento
CRT - Companhia Riograndense de Telecomunicações
DAER - Departamento Estadual de Estradas de Rodagem
FAS - Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FEE - Fundação de Economia e Estatística
FAPERGS - Fundação de Apoio à Pesquisa no Rio Grande do Sul
FEF - Fundo de Estabilização Fiscal
FINEP - Financiadora de Projetos S/A
FMI - Fundo Monetário Internacional
FSE - Fundo Social de Emergência
FUNDEF - Fundo para o Ensino Fundamental
FNDU - Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Urbano
ICM - Imposto sobre Circulação de Mercadorias
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IGP-DI - Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna
IPE - Instituto de Previdência do Estado
LBC - Letra do Banco Central
LFT - Letra Financeira do Tesouro

LTN - Letra do Tesouro Nacional

NFSP - Necessidade de Financiamento do Setor Público

ORTE - Obrigação Reajustável do Tesouro Estadual

ORTN - Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional

OTN - Ordem do Tesouro Nacional

PAEG- Plano de Ação Econômica do Governo

PDV - Programa de Demissão Voluntária

PIB-CF/RS- Produto Interno Bruto a Custo de Fatores - Índice Rio Grande do Sul

PIMES - Programa Integrado de Melhoria Social

PND - Plano Nacional de Desenvolvimento

PRE - Programa de Reforma do Estado

PROES- Programa de Estímulo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária

PROMOFAZ- Programa de Modernização Fazendária

PRR - Partido Republicano Riograndense

PSI - Programa de Substituição de Importações

RCL - Receita Corrente Líquida

RLR - Receita Corrente Líquida

RPL - Receita Própria Líquida

SEFAZ/RS - Secretaria Estadual da Fazenda do Rio Grande do Sul

SIAC- Sistema Integrado de Administração de Caixa

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

SULCAIXA - Caixa Econômica Estadual do Rio Grande do Sul

RESUMO

A presente dissertação resulta do trabalho de pesquisa realizado no âmbito da administração pública do Estado do Rio Grande do Sul, cujo foco foi centrado no processo de evolução e administração da dívida pública estadual. Durante décadas, a maior parte dos investimentos realizados no Estado tem sido financiada com recursos de terceiros, num processo de endividamento crescente, que finalmente acabou por esgotar-se, encontrando seu limite na incapacidade do Estado de, com suas próprias receitas, fazer frente aos compromissos assumidos anteriormente e, ao mesmo tempo, realizar os investimentos necessários à continuidade do desenvolvimento social e econômico. Contudo, antes de ingressar no assunto, que constitui o último capítulo da dissertação, faz-se necessário contextualizar a questão da dívida pública dentro de um referencial teórico, de uma evolução histórica e do arcabouço legal. Assim, no primeiro capítulo realiza-se uma abordagem teórica a respeito do crédito público, apresentando as diversas teorias e definições sobre o assunto. No segundo capítulo desenvolve-se um relato histórico, onde se busca demonstrar que a questão é objeto de controvérsias desde a Antigüidade, tendo sido tema de importantes debates por parte de financistas, governantes, economistas e historiadores. No terceiro capítulo apresenta-se a evolução da legislação sobre o tema, dando ênfase às definições legais atuais que estabelecem a nomenclatura específica sobre assunto. Ao final, faz-se uma análise a respeito da evolução da dívida pública do Estado do Rio Grande do Sul, onde se questiona a atuação do administrador público estadual, ao permitir que, com o decorrer do tempo e com a expansão geométrica dessa dívida, passasse ele, da condição de condutor desse processo, inerente ao cargo de Governador do Estado, à condição de conduzido por esse mesmo processo, numa total dependência da política econômica do Governo Federal.

ABSTRACT

The present dissertation it results of the research work realised within the scope of public administration in the State of Rio Grande do Sul, focusing on the process of evolution and administration of the public debt in this State. During decades, the major part of all investments made in the State have been done with resources of third parties, soon used up, in a growing debt process, that finally it ended for draining, finding its limit in the incapacity of the State of administering, through its own resources, debts acquired beforehand and, at the same time, to accomplish the necessary investments to the continuity of the social and economic development. Nevertheless, before mentioning this subject, which the last chapter of this dissertation, it is necessary to contextualize the topic of public debt within a theoretical reference, a historical evolution and the legal essence. Thus, in the first chapter approaches the theory about the public credit, presenting the several theories and definitions on the subject. The second chapter developed historic report which aims at showing that this is a controversial issue since old times, having been the theme of important debates among financial experts, rulers, economists and historians. In the third chapter the evolution of the legislation on the theme is exposed, emphasizing the current legal definitions that establish the specific nomenclature of the subject. Finally, an analysis on the evolution of the public debt of the State of Rio Grande do Sul, on the state public administrator's performance is questioned, when allowing that, with elapsing of the time and with the geometric expansion of the state debt, it passed him, from the conductor of the process, inherent to the position of Governor of the State, to the condition of conducted by this very process, in a complete depending on the economic policy of the Federal Government.

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, especialmente na segunda metade deste século, o endividamento público tem representado uma das principais fontes de financiamento do desenvolvimento econômico no mundo capitalista, notadamente nas economias emergentes dos países de industrialização tardia, em que as limitações determinadas pela capacidade contributiva dos agentes econômicos, aliadas a políticas ineficientes de arrecadação de tributos, têm sido fator preponderante na consolidação de uma situação de crise fiscal recorrente, em que o montante de tributos auferidos revela-se, a cada período, insuficiente para fazer frente aos gastos sociais e investimentos na infraestrutura necessária para que se alcance o desenvolvimento social e econômico desejado. Assim, o Estado, ao assumir a função de promotor do desenvolvimento, seguindo as linhas traçadas pela doutrina keynesiana - eis que até então o desenvolvimento era visto como uma consequência da atuação dos agentes econômicos no mercado - passa a atuar em setores não tradicionalmente estatais, como a produção de matérias-primas, de insumos básicos, siderurgia, produção de petróleo, petroquímica e outros setores que não estavam ao alcance dos capitais privados, ou que não lhes despertavam o interesse, devido aos altos riscos envolvidos. Para tanto, dada a incapacidade interna de gerar-se tais capitais, já que os títulos da dívida pública tinham pouca aceitação no mercado interno, buscou-se externamente, também no Brasil, na forma de empréstimos públicos e investimentos, os recursos financeiros necessários à implementação da infra-estrutura e do parque industrial cuja finalidade seria a de tirar o país da condição de economia exclusivamente agroexportadora.

Essas ações governamentais tiveram lugar em vários momentos da história econômica e política nacional, destacando-se: o Processo de Substituição de Importações (PSI - 1930/1961); O Plano de Metas (1956/1960) ; o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG - 1964/1967); o Milagre Econômico (1968/1973) e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND - 1974/1979). Nesses períodos, principalmente nas décadas de 60 e 70, a captação de recursos externos não oferecia maiores dificuldades, havendo abundância de capitais disponíveis e a custos relativamente baixos. Entretanto, por razões que serão vistas adiante, no final da década de 70 essa oferta de capitais estrangeiros começa a esgotar-se e os custos financeiros exigidos passam a ser insustentáveis, ocasionando a ruptura do padrão de financiamento internacional com a crise da dívida externa, nos anos 80. Todavia, já antes disso, a partir de 1964, o Governo brasileiro passou a buscar fontes de financiamento internas, com a instituição da correção monetária e a criação da ORTN (Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional) para operações de longo prazo, com taxas pós-fixadas, com o fim de viabilizar o desenvolvimento de um mercado de títulos públicos, de modo a estabelecer mecanismos não inflacionários de financiamento de *déficit* público. Mais tarde, em 1970, criaram-se também as LTN (Letras do Tesouro Nacional), para operações de curto prazo no mercado aberto, com taxas pré-fixadas. Assim, a par da dívida externa, já de proporções consideráveis, começa tomar vulto a dívida interna mobiliária.

Dessa forma, o endividamento público interno e externo, que inicialmente atuou como fator determinante para viabilizar o desenvolvimento econômico, passou, a partir dos anos 80, a atuar como estrangulador das finanças públicas, tanto estaduais como federais. Considere-se ainda que o empréstimo público, não raras vezes, acaba fugindo ao seu papel de financiador do desenvolvimento, sendo utilizado de forma espúria, como meio de cobrir *déficits* de caixa com financiamentos de curto prazo, os quais, não sendo

pagos no vencimento, acumulam-se e são, posteriormente, consolidados em financiamentos de longo prazo.

No caso brasileiro, a exemplo da maioria dos países classificados como “em desenvolvimento”, os efeitos danosos da utilização indiscriminada desse padrão de financiamento ao longo dos sucessivos governos parecem evidentes, indo desde a perda da capacidade de realizar novos investimentos, pelo exaurimento da finanças públicas, até a supressão de parte da soberania nacional, ao ver-se a Nação constrangida a negociar com organismos internacionais em condições amplamente desfavoráveis, referendando “Cartas de Intenções” em que o Governo Federal assume compromissos de negociar junto ao Congresso Nacional a aprovação de determinadas alterações na Constituição Federal, de modo a reduzir ou controlar o *déficit* público via extinção ou subtração de direitos sociais já consolidados.

Constitui o objetivo desta dissertação a apresentação sistematizada do trabalho de pesquisa realizado, cuja natureza pode ser descrita como um estudo de caso, do tipo exploratório-descritivo, de caráter quali-quantitativo, centrado na história de uma coletividade (Feagin, Orum e Sjoberg). O assunto a ser investigado está na ordem do dia de 10 entre 10 governadores de estado, em nosso país, e não passa um dia sem que os meios de divulgação apresentem notícias ou informações a respeito da dívida pública da União, Estados e Municípios. Mesmo assim, pouco se sabe, a não ser da situação de verdadeira dependência em que se encontram os Estados Membros em relação ao Governo Federal e deste em relação ao Fundo Monetário Internacional. Se alguém, vendo hoje os saldos fantásticos da dívida pública, tanto federal quanto estadual, buscar encontrar a origem desse montante, perder-se-á, como que num nevoeiro; num emaranhado de empréstimos, sub-empréstimos, empréstimos-ponte, consolidações, transações, acordos, assunções de dívidas de outras esferas de governo ou de autarquias e empresas públicas, conversões de títulos públicos, mudanças de moeda,

etc., tudo contribuindo para apagar os rastros e vestígios dos originais objetivos e finalidades, da verdadeira aplicação dos recursos tomados por empréstimo.

No desenvolver dos trabalhos exploratórios foram consultados textos que versam sobre a história da dívida pública, teoria econômica, teoria das finanças públicas, sociologia, ciência política, etc., buscando-se a construção de uma resenha bibliográfica sobre o assunto. As informações de caráter histórico foram colhidas exclusivamente nas fontes literárias indicadas na bibliografia. A abordagem teórica constituir-se-á na sistematização de um referencial, onde se pretende demonstrar que as diversas teorias, tendências e escolas, embora muitas vezes divergentes e contraditórias, acabam por apontar as mesmas causas e apresentar soluções bastante idênticas em relação ao objeto da pesquisa.

O trabalho investigatório, por sua vez, consistiu na coleta de dados primários existentes no Balanço Geral do Estado, compilando-os ano a ano, desde 1972 até 1999, elaborando-se tabelas comparativas, utilizando-se, ainda, de dados secundários, como textos e tabelas elaboradas por técnicos da Fundação de Economia e Estatística - FEE- , da própria Secretaria Estadual da Fazenda - SEFAZ/RS- e do Banco Central, entre outros. Os valores serão apresentados na forma original, eis que as tentativas de trazê-los para valores atuais revelaram distorções relevantes, ora causadas pelas mudanças de moeda, ora por expurgo inflacionário ou, ainda, pelas intervenções governamentais nas taxas cambiais. Não haverá, acredita-se, maiores prejuízos para a finalidade a que se propõe a pesquisa, uma vez que as análises se darão em termos de percentuais, comparando-se dados do mesmo período, ou seja, expressos na mesma moeda.

As questões de fundo a serem enfrentadas, considerando-se exclusivamente as finanças públicas do Estado do Rio Grande do Sul, são as seguintes: i) em que momento político e em que cenário econômico foram, enfim, tomados tais empréstimos e

qual a destinação dada aos recursos por meio deles obtidos; ii) qual a atuação ao administrador público frente à questão da dívida.

A dissertação está estruturada em quatro capítulos: No primeiro capítulo será apresentada uma abordagem teórica da dívida pública, analisando os aspectos positivos e negativos do crédito público e seu papel de financiador do desenvolvimento; o déficit fiscal e o desequilíbrio orçamentário como indutores do endividamento; o conceito das Necessidades de Financiamento do Setor Público - NFSP; o conceito, as formas de apuração e as alternativas para cobertura do déficit público. Abordar-se-á, ainda nesse capítulo, a visão econômica acerca da dívida pública, contemplando as principais correntes do pensamento econômico e social no que se refere ao assunto; as Teorias Clássica e Ricardiana e os princípios nos quais se baseiam.

O segundo capítulo consistirá numa resenha histórica da dívida pública, relatando, inicialmente, algumas passagens da Antigüidade, apenas como uma breve referência, passando, em seguida, para o relato histórico propriamente dito, que inicia com a já aflitiva situação financeira do Brasil Colônia, especialmente agravada com a vinda da Corte Portuguesa, em 1808. O Grito da Independência, em 1822, custou à nação recém inaugurada a assunção, em 1824, de vultosa dívida tomada pela Casa Real Portuguesa junto a financistas ingleses, conforme acordo firmado, trocando-se, já de início, a dependência política em relação a Portugal, pela dependência financeira em relação à Inglaterra. Mais tarde, descobriu-se que a dependência financeira implicava, também, dependência política. Prosseguindo na história, passar-se-á pelas três primeiras moratórias da dívida brasileira, uma na Primeira República, em 1898; uma na República Velha, em 1914 e uma no Estado Novo, em 1931, cuja negociação arrastou-se até 1946. Depois, uma situação de altos e baixos, com picos de desenvolvimento e facilidade na obtenção de recursos externos na segunda metade da década de 50, decaindo no início dos anos 60, recuperando-se a partir de 1965, até a explosão do “milagre econômico”, no

início dos anos 70. O esboroamento do “milagre” deu-se no final dos anos 70. A partir daí, passou-se a pagar a pesada conta dos anos anteriores. A primeira missão do FMI desembarcou no Brasil no ano de 1982, dando início ao monitoramento das contas públicas nacionais, com o objetivo de garantir aos organismos credores a manutenção dos pagamentos do serviço da dívida externa brasileira.

No terceiro capítulo, serão apresentados os diversos dispositivos legais e normativos que regulamentam a matéria, iniciando pelas disposições constitucionais pertinentes, a Lei Complementar n.º 101, de 05 de maio de 2000, as resoluções do Senado Federal, a Lei Federal 9496/1997, as definições básicas legais sobre dívida fundada ou consolidada; dívida flutuante; dívida mobiliária; operação de crédito; concessão de garantia; receita corrente líquida; receita própria líquida e receita líquida real; os limites globais e de comprometimento da receita em relação à dívida dos Estados e Municípios; e as dívidas extra-limite.

No quarto capítulo será apresentado um resumo da evolução histórica da dívida pública do Estado do Rio Grande do Sul, iniciando a partir de Primeira República, quando o partido dominante, o Partido Republicano Riograndense, de orientação positivista, propugnava o equilíbrio orçamentário como uma de suas principais metas, posicionando-se frontalmente contra o endividamento público. No mesmo capítulo, será desenvolvida uma análise a respeito da dívida pública do Estado do Rio Grande do Sul, com base em dados compilados do Balanço Geral do Governo do Estado, desde o ano de 1972, apresentando, ano a ano, o saldos total da dívida estadual; o serviço da dívida, dividido entre amortização e encargos; as operações de crédito, divididas entre rolagem de dívidas já existentes e operações envolvendo ingresso de novos recursos. Essas operações merecerão especial atenção, pois será demonstrado, na medida do possível, o destino dado aos recursos recebidos; se foram eles aplicados em investimentos, em melhoria dos equipamentos urbanos, em construção de estradas, de hospitais, escolas,

etc., ou se foram simplesmente consumidos em despesas de custeio ou de serviço da própria dívida, sem nada acrescentar ao patrimônio público.

Cuidar-se-á, assim, de investigar em que momento o endividamento público representou para o Estado do Rio Grande do Sul um fator de alavancagem e se, num segundo momento, representou ou representará um limitador do desenvolvimento social e econômico. Serão apresentados, ainda, quadros comparativos, por períodos, entre os saldos da dívida e o PIB do Rio Grande do Sul; o serviço da dívida em relação aos investimentos; o serviço da dívida em relação à receita corrente líquida, o serviço da dívida em relação às operações de crédito, buscando-se, com essas comparações, inferir conclusões a respeito das implicações decorrentes do pagamento de encargos financeiros e amortizações em relação às atividades fins do Estado.

1 DÍVIDA PÚBLICA : UMA ABORDAGEM TEÓRICA

A dívida do setor público depende basicamente dos fluxos de receitas dos tributos em contraposição aos gastos deste setor, constituindo-se esses dois fatores, tributação e gasto, no núcleo do processo fiscal ou orçamentário. Se o volume de gastos realizados exceder ao volume de receitas arrecadadas, ocorrerá um déficit orçamentário. Este déficit orçamentário constitui o pré-requisito fundamental para a criação da dívida

pública, mas não é sinônimo desta. A criação da dívida pública pressupõe uma operação financeira que, ainda que relacionada com os fluxos fiscais de gastos e receitas, constitui uma operação independente. Esta separação se torna evidente levando-se em conta o fato de que um déficit orçamentário não implica de forma direta a criação da dívida pública, já que este déficit poderia ser financiado por outros meios alternativos, tal como, por exemplo, a emissão de moeda, o aumento da carga tributária, o aumento de tarifas públicas ou a venda de ativos. Se os gastos públicos não são cobertos pelas receitas tributárias, deverá encontrar-se algum outro meio para financiar tal déficit. Cabe ao administrador público, de acordo com o cenário político-econômico presente, decidir, dentro dos limites e formalidades previstas na legislação, quando, quanto e como irá buscar recursos de terceiros para fazer frente a uma parcela de gastos de seu governo. Uma vez que tenha sido criada, a dívida pública exige o pagamento periódico de juros, encargos e amortizações, assim como as operações de refinanciamento, quando necessárias. Assim, tanto os fluxos fiscais da tributação e do gasto, como a criação e amortização da dívida pública, irão exercer efeitos concretos sobre os objetivos da fazenda pública, de dotação e distribuição de recursos e de promoção da estabilidade e do crescimento econômico.

1.1 O CRÉDITO PÚBLICO COMO FINANCIADOR DO DESENVOLVIMENTO

O Estado, ao exercer as três principais funções de governo, alocativa, distributiva e estabilizadora, necessita de recursos financeiros para investimentos, de modo a promover o desenvolvimento econômico e social, por meio da adoção de políticas públicas que garantam um nível máximo de emprego, de disponibilização de infra estrutura, de equipamentos para a prestação dos serviços públicos de educação, saúde e segurança; habitação e saneamento

básico; energia, comunicações e transporte. Essa é uma visão clássica de Estado, sistematizada por Keynes, em oposição às teorias liberais, as quais preconizavam uma participação incidental do Estado na economia, e que tiveram seu maior vigor no período que compreende a Primeira Revolução Industrial, até as primeiras décadas do Século 20. A visão de Estado promotor do desenvolvimento econômico e social ganhou força no mundo ocidental após a tragédia financeira que atingiu os Estados Unidos da América no ano de 1929, e que alastrou-se por todo o mundo capitalista nos anos seguintes. O termo “desenvolvimento”, entretanto, tem sido objeto de muitas discussões, entre economistas, sociólogos, juristas e estudiosos do assunto, como: Amartya Sen, Martha Nussbaum, David Crocker, Mohammad Mohabbat Khan, entre muitos outros. Entre esses, cita-se a lição de Khan (1993, p. 40), de que o desenvolvimento pode ser entendido

“ como um processo coletivo no qual as preocupações e interesses de toda a população são levados em conta. O fruto do desenvolvimento é eqüitativamente partilhado por todos. Em termos fundamentais, desenvolvimento é um processo de transformação que tem lugar numa sociedade quando as condições circundantes, de natureza social, política, econômica e cultural, são favoráveis a tal transformação...”

Assim, ao assumir o papel de promotor do desenvolvimento, no sentido em que é visto por Khan, o Estado vê ampliada a função distributiva, sem os recursos necessários para o atendimento à função alocativa, ameaçando, por conseguinte, a função estabilizadora. Segundo O'Connor (1977), à medida em que as demandas de capital crescem, o Estado é obrigado a aumentar os tributos até o limite em que a população suporta pagar. A partir desse ponto, o desenvolvimento terá que ser financiado por meio da ampliação do débito público. Embora se tenha afirmado anteriormente que tanto os fluxos fiscais da tributação e do gasto, como a criação e amortização da dívida pública, exercerão efeitos concretos sobre os objetivos da fazenda pública, não se pode, entretanto, tomar os saldos da dívida pública como referência para equacionar o problema do equilíbrio social. Um país com reduzido débito poderá ter uma carga tributária excessiva, retirando, em impostos, grande parte dos recursos que seriam

destinados a investimentos privados, gerando desemprego e desequilíbrio social. Por outro lado, se o montante da dívida for excessivo, poderá gerar uma falsa sensação de desenvolvimento, seguida de uma crise fiscal decorrente da carga de juros que esse país terá que suportar nos anos seguintes. Dessa forma, pode-se afirmar que o crédito público constitui-se em importante e necessária fonte de recursos para o desenvolvimento dos países de industrialização tardia, desde que sua utilização seja criteriosa e destinada exclusivamente a investimentos em obras de infra estrutura viária, de energia e comunicação, bens de capital e equipamentos urbanos, e desde que o montante seja compatível com o montante de bens e serviços que essa economia irá gerar com a aplicação desses recursos, isto é, o Produto Interno Bruto de tais países. Teoricamente, é possível idealizar-se um círculo virtuoso em que os recursos externos sejam utilizados de forma a alavancar a economia de um determinado país, gerando modernização dos meios de produção, pleno emprego, equilíbrio social e excedentes tributários que permitissem o pagamento dos encargos decorrentes da dívida e, ainda, suficientes para novos investimentos capazes de realimentar a cadeia econômica, alcançando, por fim, o desenvolvimento auto-sustentável. No entanto, como se verá adiante, o que efetivamente tem ocorrido afasta-se, e muito, desse modelo ideal. A utilização indiscriminada e sem qualquer critério lógico, dessa modalidade de financiamento tem levado as economias emergentes a uma inegável e concreta situação de dependência em relação aos países financiadores, ao ponto de se constituir em verdadeira tutela econômica e financeira e, em alguns casos, em tutela política. Nesses casos, a busca do desenvolvimento auto-sustentável por meio de financiamentos externos resulta numa situação completamente inversa daquela inicialmente almejada, ou seja, a dependência econômica, financeira e política em relação aos organismos financeiros internacionais que representam os países financiadores.

1.2 O DÉFICIT FISCAL COMO INDUTOR DA DÍVIDA PÚBLICA

Já se afirmou anteriormente, no início deste capítulo, que o *déficit* fiscal, embora seja pré-requisito básico para a criação da dívida pública, não é sinônimo desta. Ao incorrer em

déficit, o governo passa a administrar uma situação de desequilíbrio orçamentário, necessitando recorrer ao setor privado para, de alguma forma, buscar os recursos necessários à sua cobertura. A dívida pública constitui-se num dos diversos meios de que dispõe o administrador público para financiar *déficits* orçamentários ou fiscais. Diante serão examinadas as cinco alternativas aplicáveis ao caso, a serem escolhidas de acordo com o cenário econômico vigente ou conforme a necessidade posta de fato, em consonância com os critérios de conveniência e oportunidade a serem avaliados pelas autoridades governamentais. Antes porém, para melhor sistematização, serão apresentados alguns conceitos a respeito de *déficit* público, bem como as diversas formas de apuração.

1.2.1 O desequilíbrio orçamentário

O orçamento público, também originariamente chamado de Lei de Meios, constitui-se no planejamento anual do governo, em que são estimadas as receitas a serem auferidas e fixados os gastos a serem realizados. É um instrumento de política de governo, segundo as palavras de Jèze (*apud*, Baleeiro, 1981, p. 396), que já no início do Século XX afirmava que:

“ O orçamento é essencialmente um ato político...” . “A realização do programa político se traduz necessariamente em despesas novas ou reduções de despesas. Por outro lado, há que achar os meios de pagar as despesas. Então, intervém o problema das receitas, imposto, repartição dos gravames entre os indivíduos. Problema essencialmente político, porque se trata de saber quem pagará, em que medida se pagará, de que maneira se pagará. Aqui aparecem, em primeiro plano, as concepções políticas de justiça social, igualdade verdadeira, solidariedade nacional.”

Em nível nacional, se pode considerar que as receitas se constituem no total de tributos arrecadados no país, deduzidas as transferências para outras esferas de governo, apurando-se, assim, **a carga tributária líquida**. Essa carga tributária líquida será, “a priori”, o montante de recursos de que o governo disporá para financiar suas próprias despesas, entre elas as despesas de pessoal e custeio; o serviço da dívida e a previdência social. A diferença entre a receita tributária líquida e os gastos de funcionamento do governo determinará a

poupança do governo em conta corrente. Esse resultado definirá a reserva financeira de que disporá o governo para suportar novos investimentos em infra estrutura, como estradas, energia, comunicações, saneamento, etc; e investimentos sociais, como escolas, hospitais, habitação, reforma agrária, etc. A soma dos gastos do governo e dos investimentos resultará no **gasto total do governo.** Ao contrapormos a receita tributária líquida com o gasto total do governo, três situações poderão ocorrer: i) **superávit**, quando as receitas forem maiores que o gasto total do governo; ii) **equilíbrio**, quando receitas e gastos forem equivalentes; iii) **déficit**, quando o gasto total do governo for maior que a receita tributária líquida.

O equilíbrio orçamentário parece, à primeira vista, ser a situação ideal para qualquer governo. Entretanto, essa visão não é pacífica entre os estudiosos de finanças públicas e economistas: situações há em que, se por um lado o *déficit* pode ser gerador de inflação, a ausência dele poderá significar indesejada recessão. Segundo a teoria keynesiana, a ausência ou redução acentuada nos gastos do governo poderá implicar desequilíbrios econômicos mais gravosos à população do que o *déficit* orçamentário. Nessa linha, cita-se a lição de Aliomar Baleeiro (1981, p.403):

“ a preocupação não deve residir em equilibrar o orçamento como se este fosse um fim em si mesmo e não simples meio ao serviço da prosperidade nacional. Não se trata de equilibrar o orçamento, mas fazer com que este equilibre a economia nacional. Sua tarefa é afastar inflações e deflações, mantendo estável e no ponto ótimo a economia, de sorte que os investimentos absorvam toda a poupança, sem excedê-la, nem ficarem abaixo dela.”

1.2.2 Formas de apuração do *déficit* público

A questão da apuração do *déficit* público tem suscitado inúmeras controvérsias entre os economistas e profissionais de finanças públicas. Enquanto alguns procuram explicá-lo pelo critério da **dívida governamental**, outros sustentam ser o critério da **política fiscal** o mais apropriado para refletir a realidade orçamentária de qualquer governo. Além desses critérios, o *déficit* pode ser também classificado como **de caixa** ou **por competência**, de

acordo com o momento a ser considerado no cálculo; e **primário, nominal e operacional**, de acordo com a natureza das despesas e receitas que o compõem.

a) O *déficit* pelo critério da Dívida Governamental

Aqueles que se alinham a essa hipótese, que é a forma de cálculo preconizada pelo Fundo Monetário Internacional, consideram que as transações que afetam o *déficit* são classificadas como acima da linha, isto é, como integrantes da receita e despesa, como por exemplo, os juros sobre a dívida; e abaixo da linha, como no caso de amortização de empréstimo. Assim, o *déficit* fiscal será igual à diferença entre a dívida pública total pendente no início e no fim do ano. O valor apurado é chamado de **Necessidade de Financiamento do Setor Público** e é obtido pela variação anual dos saldos líquidos das contas de financiamento das instituições financeiras que concedem crédito ao setor público. Valores positivos indicam *déficits* e valores negativos *superávits*. Essa modalidade de cálculo comporta ainda as subdivisões de *déficit* primário, nominal e operacional, cujos conceitos são apresentados no subitem seguinte. Para o cálculo do *déficit* segundo a ótica das NFSP, consideram-se como setor público os três níveis de governo — União, Estados e Municípios —; a Previdência Social e as Empresas Estatais

b) O *déficit* pelo conceito das contas nacionais

É o *déficit* fiscal propriamente dito, em que há a contraposição da **receita líquida** — arrecadação de tributos *menos* transferências governamentais — em relação às **despesas correntes** — salários e encargos *mais* compras de bens e serviços. O resultado positivo indica **poupança do governo em conta corrente**. Resultado negativo indica **déficit**, que pode, também, ser primário, nominal ou operacional. O *déficit* primário é resultado da contraposição, tão somente, das receitas e despesas não financeiras. Já o *déficit* nominal considera também os juros nominais, enquanto que o *déficit* operacional considera apenas os juros reais, passando a correção monetária a ser considerada como parte do principal. O cálculo do *déficit*

pelas Contas Nacionais não considera as empresas estatais como do setor público, uma vez que, economicamente, elas integram o setor privado.

c) *Déficit* de caixa x *déficit* de competência

O *Déficit* de Caixa é obtido pela simples contraposição entre as **receitas** e as **despesas** constantes do orçamento fiscal e monetário. Não considera o excesso de gastos públicos financiados junto ao sistema bancário interno (exceto Banco Central e Banco do Brasil), bem como junto a empresas não financeiras (fornecedores, empreiteiras, etc.). Na definição de Tanzi (*apud* Blejer e Cheasty ,1990, p.3)

“Os déficits fiscais, conforme convencionalmente definidos em base de caixa, medem a diferença entre as despesas de caixa totais do governo, inclusive despesas com juros, mas excluindo amortizações sobre o estoque pendente da dívida pública, e as receitas totais em dinheiro, inclusive receitas tributárias e não-tributárias e doações, mas excluindo receita de endividamento. Em outras palavras, nem todos os gastos relacionados com o serviço da dívida pública estão incluídos na medida do déficit: os pagamentos de juros são acrescentados às despesas não relacionadas com a dívida, mas excluem-se os pagamentos de amortizações. Por outro lado, receitas correntes são registradas como renda governamental, ao contrário das receitas provenientes de empréstimos. Dessa forma, os déficits fiscais refletem a defasagem a ser coberta pelos empréstimos líquidos do governo, inclusive empréstimos diretos junto ao banco central.”

Assim, o *déficit* de caixa considera tão somente as despesas governamentais para as quais ocorreu desembolso em dinheiro no período de um ano e somente as receitas efetivamente recebidas em dinheiro no mesmo período. O resultado apurado dessa forma poderá conter importantes distorções se houver um grande valor em dívidas vencidas e não pagas junto a bancos privados e fornecedores, ou se houver um grande valor em tributos vencidos e não recolhidos pelos contribuintes.

O *Déficit* de Competência é aquele que considera os valores orçados para o ano fiscal, independentemente do momento de sua realização. Dessa forma, no encerramento do ano fiscal, considerar-se-ão as receitas e despesas em curso, por competência, mesmo que

ainda não realizadas, o que poderá, também, trazer distorções importantes, principalmente no lado da receita, já que boa parte da receita prevista poderá não ser recolhida no prazo previsto, ou ser contestada, via impugnação de créditos fiscais. Além disso, muitas operações de desembolso e ingresso se prolongam para além do período anual, podendo influir nos resultados do ano fiscal seguinte. Para exemplificar, um *déficit* calculado pelo Sistema de Contabilidade Nacional seria um resultado por competência. Já aquele medido pelo conceito das NFSP seria um resultado em uma base de caixa.

1.2.3 Alternativas para cobertura do *déficit* público

Já foi dito anteriormente que o governo ao incorrer em *déficit*, deverá buscar no setor privado ou em organismos externos a cobertura desse resultado. São conhecidas cinco alternativas usualmente utilizadas pelos governos para o financiamento do *déficit*, as quais serão escolhidas de acordo com o cenário econômico vigente e/ou a orientação política do partido governante. São elas as seguintes:

- emissão de moeda
- majoração de preços de bens e serviços públicos
- majoração ou criação de novos tributos
- venda de ativos
- endividamento público

A emissão de moeda foi recurso largamente utilizado em tempos não muito distantes, o que levou o Brasil, nos anos 80 e início dos anos noventa a um processo inflacionário sem precedentes no país, semelhante ao que ocorreu na Alemanha nos anos 30, em que o papel-moeda, por não encontrar correspondência no volume de produtos e serviços gerados no país, acabou por perder suas funções de reserva de valor, de unidade de conta e de meio de troca. Dessa forma, o recurso de emissão de moeda somente poderá ser utilizado

num cenário não susceptível a processos hiperinflacionários e desde que tenha suporte no aumento do volume de bens e serviços gerados no país, isto é, quando o aumento na geração e circulação de bens esteja a exigir uma expansão no meio circulante. Caso contrário, o financiamento do *déficit* por emissão monetária, embora provoque uma descompressão sobre as contas públicas num determinado período, no momento seguinte poderá causar um maior desequilíbrio financeiro por conta do aumento do processo inflacionário.

A majoração de preços de bens e serviços públicos é outra forma de cobertura do *déficit* que também teve grande utilização em tempos passados e que, nos dias atuais, parece estar retornando à cena. Essa alternativa encontra seu limite na capacidade da população de absorver tais aumentos, o que somente poderia ocorrer num cenário em que se encontrasse abundância de recursos em poder dos particulares destinatários desses bens e serviços, sob pena de tornar-se, também, um ponto de pressão sobre os índices de inflação.

O financiamento do *déficit* via criação de novas receitas provenientes de recursos gerados com venda de ativos, especialmente as que se referem a privatizações de empresas públicas, estatais e de economia mista, é tema de grande controvérsia, que tem sido motivo de importantes debates ideológicos a respeito da legitimidade que teriam os atuais governantes de, em nome do equilíbrio orçamentário, desfazerem-se de patrimônio público constituído há décadas, por gerações passadas. O debate assemelha-se, na essência, ao que se enfrentará adiante, quando se analisar as alternativas de cobertura do *déficit* por aumento de impostos ou por constituição de dívida, oportunidade em que serão apresentadas as teorias a respeito do endividamento público e a legitimidade que teria, ou não, a geração atual de assumir encargos a serem pagos pelas gerações futuras. Essas alternativas, pela importância que têm em relação ao tema central deste trabalho, serão analisadas no tópico seguinte, contextualizando a polêmica teórica.

1.3 A VISÃO ECONÔMICA ACERCA DA DÍVIDA PÚBLICA.

Para a ciência econômica, a dívida pública centra-se em três fatores: impostos, consumo e poupança, com reflexos na taxa de juros e no montante de recursos destinados a investimentos (Mankiw, 1995, Capítulo 16). Nesse campo, dividem-se os economistas em duas correntes principais. Uns defendem a concepção clássica ou tradicional, pela qual a redução de impostos financiada pelo endividamento público causaria, de imediato, um aumento no consumo, redução da poupança e, conseqüentemente, aumento nas taxas de juros. Haveria, no curto prazo, uma vantagem para as gerações presentes, com o aquecimento da economia e a geração de empregos. Entretanto, como haverá uma redução na poupança nacional, diminuirão as fontes de recursos para investimentos futuros, além de desviar os recursos disponíveis para o pagamento dos encargos decorrentes da dívida. A outra concepção, chamada de Teoria da Equivalência Ricardiana, sustenta que a redução de impostos via aumento da dívida pública, por si só, não aumenta o consumo, não havendo, por esse raciocínio, diferença entre o financiamento por meio de aumento de impostos ou por meio da obtenção de recursos via empréstimos. Essas teorias, entretanto, serão tratadas mais detalhadamente nos tópicos seguintes.

É também economicamente relevante a origem dos recursos, se externos ou internos. O empréstimo interno — aquele obtido dentro de uma mesma unidade econômica, voluntário ou compulsório — irá retirar de circulação uma parte dos capitais privados, que seriam destinados a investimentos ou consumo, reduzindo, num primeiro momento, a circulação de bens e de capital, podendo causar estagnação econômica ou até recessão. No entanto, quando pagos pelo governo, o capital retornará a essa mesma economia, acrescidos dos juros correspondentes, operando o efeito inverso. O empréstimo externo — aquele adquirido de outra unidade econômica — tem a vantagem de não retirar de circulação os capitais internos e, ainda, acrescentar à economia os capitais externos. Assim que, sendo maior o volume de recursos disponíveis para a sociedade, no caso de dívida externa, maior

será a renda nacional que se obterá. Deste maior volume de renda nacional obter-se-ia uma maior arrecadação a título de impostos, a qual servirá para financiar o pagamento dos encargos futuros, formando o círculo virtuoso referido em 1.1. A desvantagem virá no futuro, em que uma parte da renda interna deverá ser subtraída para o pagamento de amortizações e encargos, além das dificuldades institucionais que sempre acompanham a dívida externa, também já anteriormente mencionadas.

1.3.1 A Teoria Clássica da dívida pública

De acordo com a Teoria Clássica (Musgrave, 1976), o financiamento do *déficit* público ou de investimentos através da tributação implicará a redução de recursos antes disponíveis para a formação de capital privado ou destinados ao consumo, o que poderia comprometer as taxas de crescimento econômico, num cenário em que estas dependam do consumo e do capital circulante.

Assim, a decisão entre financiamento por tomada de empréstimo ou por aumento de impostos envolve uma escolha entre aumentar o consumo presente, com elevação das taxas de produção e de emprego, beneficiando a geração atual, em detrimento das gerações futuras, no primeiro caso; e uma retirada de recursos de grande parte da formação de capital privado e uma outra do consumo privado para o financiamento de investimentos que irão beneficiar as gerações futuras com a sacrifício da geração presente, no segundo caso. Como se vê, é uma questão de se buscar um ponto de equilíbrio, de acordo com o cenário político, econômico e social vigente em uma determinada unidade econômica, de modo a contemplar a geração atual, sem comprometer as gerações futuras e realizar os investimentos necessários para o futuro sem sacrificar em demasia a geração presente. Uma política fiscal que tem por alvo acentuar o crescimento, confia no financiamento por coleta de impostos, ao

passo que a destinada a suportar o consumo presente se apoia no financiamento por empréstimos.

No entanto, o financiamento através da tributação seria a alternativa mais corretamente aplicável para suprir *déficits* primários, em que as despesas correntes superam as receitas próprias; e também para os investimentos em obras e serviços de curta durabilidade, de modo a não comprometer gerações futuras com encargos que lhes trouxeram nenhum benefício.

Por outro lado, a utilização do endividamento como forma de financiamento justifica-se em duas situações: a) quando o *déficit* público for a causa básica de um processo inflacionário, o que inviabilizaria sua cobertura através da emissão de moeda e apresentaria um cenário desfavorável para a majoração real de tarifas e tributos; b) quando se tratar de financiamento para investimentos de longo prazo e longa duração, em que os benefícios do investimento se estendam ao longo do tempo, favorecendo várias gerações, de forma que também os custos, assim como os benefícios, sejam distribuídos entre a população efetivamente favorecida, de acordo com os princípios da “equidade entre gerações” e “pagamento conforme o uso”, os quais serão vistos a seguir.

1.3.2 O princípio da equidade entre gerações

É o ponto de vista econômico clássico que preconiza a translação entre gerações dos encargos decorrentes da dívida pública, desde que essa dívida tenha sido constituída para financiar investimentos de longa duração, que venham a beneficiar as gerações futuras. Assim, essas gerações futuras, tendo à sua disposição bens, equipamentos e infra estrutura para a prestação dos serviços públicos, terão também o encargo de pagar por parte desse benefício, evitando, por isso, que apenas uma geração suporte o gravame dos custos de um investimento público de longa duração. Dessa forma, os empréstimos públicos passam a ser uma técnica pela qual as gerações futuras partilham das despesas da atualidade, uma vez

que tais investimentos virão, também, em benefício dessas gerações vindouras. Vale dizer, a geração que optou pela criação da dívida ao invés do aumento da carga de impostos, optou por aumentar o consumo e a renda presente, em detrimento da poupança e da renda futura. Por isso, a dívida assim constituída deve ser reservada para os casos em que se destinem a financiar bens de capital fixo e de utilidade duradoura, que venham a ser legados aos pósteros. A geração futura ficaria onerada com a amortização ou com os juros da dívida, mas receberia, em compensação, a infra estrutura urbana, as estradas, as redes de energia e comunicação, etc. Por essa linha de raciocínio, fica claro ser inaceitável a transferência de dívida para o futuro quando estas financiam tão somente as despesas do presente, tornando ilegítima a translação dos encargos sem os respectivos benefícios. Segundo Musgrave (1976) , a questão principal consiste em saber de que forma se distribui ao longo do tempo o ônus da dívida, isto é, qual a incidência intergerações. A equidade intergeracional será obtida quando cada geração for tributada de acordo com os benefícios recebidos, de tal maneira que o endividamento seja uma forma de distribuir os custos financeiros entre as diversas gerações, de forma proporcional aos bens e serviços postos à disposição.

1.3.3 O princípio do pagamento conforme o uso

Diferentemente do princípio da equidade entre gerações, que considera a transferência de encargos e benefícios por mais de uma geração, o princípio de pagamento conforme o uso pretende ser a técnica pela qual uma mesma geração divide os encargos ao longo do tempo, como forma de viabilizar o pagamento de uma obra de maior vulto que, se paga de uma só vez, causaria grande impacto no restante da economia, centralizando, em um único investimento, a maioria dos recursos disponíveis no presente. Dessa maneira, o prazo a ser fixado para o pagamento deverá ser compatível com o tempo de vida útil da obra, de forma que a carga em impostos destinada ao pagamento dos encargos dessa dívida seja suportada pela mesma geração que a criou.

1.3.4 A Teoria da Equivalência Ricardiana.

A faculdade de contrair dívidas, como meio de realização dos fins do Estado já se integra no caráter geral do processo econômico de repartição do custo de funcionamento do governo e, ao mesmo tempo, de redistribuição da renda nacional, atividades peculiares à administração das finanças públicas. A concepção de que o empréstimo público dividia com as gerações futuras o custo de um investimento público do presente já era entendimento consagrado entre os financistas do século XVIII. No início do século seguinte, o economista David Ricardo, em seu estudo sobre o “Funding System”, viria a iniciar uma controvérsia sobre a repartição dos encargos da dívida no tempo, a qual tem sido realimentada por várias gerações de financistas, (Baleeiro, 1981, p.442), debate esse que perdura até os dias de hoje.

Ao descrever sua teoria, Ricardo nos apresenta o seguinte raciocínio:

“ ... nos inclinamos a crer que a guerra é um fardo somente na proporção daquilo que de pronto somos convocados a pagar por ela em impostos, sem reflexões acerca da provável duração desses encargos. Seria difícil convencer o possuidor de £ 20.000\$, ou de qualquer soma, que o pagamento perpétuo de £ 50\$ por ano é tão pesado quanto o imposto de £ 1.000\$ de uma vez. Ele teria a vaga noção de que £ 50\$ por ano seriam pagas pela posteridade e não por ele próprio; mas se ela deixa ao filho a fortuna onerada perpetuamente pelo imposto de £ 50\$, qual a diferença entre legar-lhe £ 20.000\$ sujeitas ao imposto ou £ 19.000\$ sem esse ônus?”.

Ao contrário da Teoria Clássica, a chamada Teoria da Equivalência Ricardiana sustenta que não há diferença entre o financiamento de investimentos por meio de endividamento ou por meio de majoração de tributos. O princípio defendido é o de que a dívida pública atual é equivalente aos impostos futuros e, se os consumidores estiverem suficientemente atentos ao futuro, verão que os impostos futuros, a serem utilizados para pagamento da dívida, são equivalentes aos impostos presentes, mudando apenas o momento de sua cobrança.

Portanto, segundo a teoria de Ricardo, financiar o governo por meio da dívida pública é o mesmo que financiá-lo por meio de impostos. Da mesma forma, uma redução de impostos financiada pela dívida pública deixaria inalterado o consumo e aumentaria a poupança, eis que o consumidor racional pouparia o acréscimo de renda disponível para poder pagar, no futuro, o provável aumento nos impostos (Mankiw, 1996, Capítulo 16).

James M . Buchanan, em sua obra “ Principles of Public Debt”, 1958 (*apud* Herber, 1975), reabriu a controvérsia, pela ótica da aquisição, no mercado interno, dos títulos da dívida pública. Buchanan nega que a geração atual suporte a carga da dívida pública, dado que aquelas pessoas que adquirem os títulos desta dívida o fazem voluntariamente. Tais pessoas adquirem ativos atuais como alternativa a um consumo atual, mas pensando em ganhos futuros e em que, também no futuro, lhes será devolvido o principal. Em outras palavras, para eles não existe uma carga atual, posto que o que estão fazendo limita-se a postergar seu consumo presente para o futuro, quando forem amortizados os títulos. Enquanto isso, essas pessoas obterão também os juros correspondentes aos títulos que possuem. Uma vez que os títulos da dívida pública são adquiridos voluntariamente, aqueles da geração presente que os adquirem não consideram que estão realizando um sacrifício, enquanto que, as gerações futuras, as quais deverão financiar o pagamento dos juros e da amortização dos títulos, estas sim experimentarão um sacrifício ao ter que realizar, obrigatoriamente, pagamentos de impostos para fazer frente aos dispêndios correspondentes aos juros e amortizações. Afirma, ainda, que os impostos supõem uma autêntica carga real, não simplesmente uma transferência ou redistribuição dos encargos, posto que, em não existindo a dívida, tais tributos não teriam que ser pagos pelas gerações futuras, tal como seria o caso se a geração presente houvesse financiado os gastos por meio de impostos e não de endividamento, além de que, a geração presente poderia continuar obtendo juros de qualquer maneira, por meio de aplicação de suas economias em outro tipo de investimento financeiro.

1.3.5 As principais escolas do pensamento econômico e a dívida pública

Conforme já foi demonstrado, há profundas divergências entre os economistas e financistas a respeito da dívida pública. Apresentaremos a seguir uma resenha a respeito da posição das principais escolas do pensamento econômico em relação ao crédito público.

a) Escola Mercantilista

O mercantilismo nasce após a formação das grandes monarquias absolutas, a partir do século XVI. Nacionalista e intervencionista, preconiza para o Estado uma política econômica e financeira fundada na maior posse de ouro e outros metais preciosos, acreditando que nisso reside a base da prosperidade. No campo das finanças, defendem a expansão das despesas públicas, como forma de movimentar a economia. Nessa linha de pensamento encontra-se James Denham Stewart (1712-1780) que foi um dos primeiros defensores da dívida pública como meio de financiamento do desenvolvimento econômico. Stewart via no crédito público um instrumento de progresso social, quando contraído no mercado interno de capitais. Contestou as alegações de que estes são esterilizados ou destruídos pelo crédito público, pois apenas criam novo ramo de circulação, sem abalar o patrimônio geral da coletividade. É, na opinião de Baleeiro (Baleeiro, 1981), o precursor de recentes escolas, que apontam a eficácia do crédito público para a preservação do pleno emprego e, por outro lado, equipara o bom lado dos empréstimos, quando sabiamente contratados e aplicados pelos governantes, aos efeitos benéficos dos impostos em idênticas condições.

b) Escola Clássica

Posiciona-se contrariamente ao endividamento, arrolando razões políticas e econômicas: no campo político, entendia que o parlamento era o único instrumento de defesa de que a população dispunha contra a fúria tributária dos reis absolutistas, constituindo-se o endividamento uma forma de o soberano desviar desse obstáculo. Consideravam ainda que as despesas públicas eram de todo improdutivas, perdidas para a economia e que, por isso, era necessário evitar a sua expansão. Ainda, acreditavam que a burguesia emergente não estava

interessada na expansão sócio-política do Estado, mas, tão somente, nas possibilidades de aumentar o consumo; no campo econômico, alertavam para o fato de que em uma economia baseada na moeda com lastro metálico existe efetivamente o risco da bancarrota pública, eis que inexiste o potencial de emissão monetária (fato comum nos séculos XVIII e XIX). Possuía uma visão parcial da economia e, conseqüentemente, uma visão idêntica entre o Estado e a economia individual (hoje ainda vigente em alguns setores). Procura transmitir a visão puritana da necessidade de o indivíduo poupar em favor do Estado. Um de seus principais próceres, Adam Smith, tido como o fundador da ciência econômica, já afirmava que o endividamento reduz a propensão a poupar e incentiva o consumo.

c) Escola Histórica

Aceita o endividamento unicamente como condição para o desenvolvimento econômico. A despesa pública, principalmente o investimento, é considerada como produtiva. Exige, entretanto, o estabelecimento de regras de cobertura, como os critérios de: periodicidade, previsibilidade, produtividade ou rentabilidade das despesas que se pretendam financiar por meio do crédito público. Considera como atividades financiáveis: as guerras, os investimentos rentáveis e as despesas não-regulares, como por exemplo, obras de infraestrutura, que propiciem elevação da receita tributária por seus efeitos diretos e indiretos na economia.

d) Escola keynesiana

Fundada a partir da difusão das idéias de John Maynard Keynes, sintetizadas em sua obra: *The General Theory of Employment, Interest, and Money, 1937*. Defende o endividamento como financiador de *déficit* público, como forma de movimentar a economia e provocar a geração de empregos, combatendo a estagnação e o desemprego, males que afetavam sobremaneira a economia capitalista no período conhecido como a Grande Depressão, ocorrido na década de 30. Procura superar a visão parcial dos economistas clássicos, que igualava a economia do Estado com a economia individual. As “regras de

cobertura”, preconizadas pelas Escolas Clássica e Histórica são substituídas por análises do efeito do crédito público segundo as formas de endividamento, segundo os instrumentos de captação de empréstimos e segundo os setores beneficiados pelo financiamento; integra as teorias de finanças públicas com a política monetária; defende que, da função estabilizadora do Estado, emerge a visão funcional do crédito público.

e) Escola Neoliberal

A Escola Neoliberal, que faz ressurgir algumas idéias de cunho liberal, não-intervencionista e de redução da atividade estatal, propugnadas pela Escola Clássica, posiciona-se contrária à utilização do crédito público como financiador do desenvolvimento. Entende ser o crédito público a realização, no presente, de receitas tributárias futuras, alinhando-se, em parte, à teoria da equivalência ricardiana. Segundo Buchanan (*apud* Lagemann - Documento não publicado), a dívida baseada em impostos futuros transforma o Leviatã “probabilístico” em Leviatã “eterno”, pois transforma em certeza a possibilidade de majoração dos tributos no futuro. Os neoliberais defendem soluções baseadas na limitação das receitas e despesas totais, no equilíbrio orçamentário e na redução do endividamento por meio da venda de ativos e privatização de empresas públicas e de economia mista .

2 DÍVIDA PÚBLICA: UM RELATO HISTÓRICO

Neste capítulo, realizar-se-á uma resenha histórica, tendo como figura central o crédito público, iniciando com as primeiras operações de que se tem notícia, na Antigüidade, passando pela Idade Média, pela Europa do Século XVIII, pelo Brasil Colônia, abordando, na seqüência, o Primeiro e o Segundo Império, chegando até o período republicano. No período republicano, serão apresentados, em tópicos separados os diversos períodos que marcaram a vida política e econômica da República, mais especificamente: a Primeira República; O Estado Novo, de Getúlio Vargas; o Estado Progressista, de Juscelino Kubistchek; o Período Militar, até a década de 80, período em que o país, mergulhado numa grande crise financeira, obriga-se a recorrer ao Fundo Monetário Internacional.

2.1 O CRÉDITO PÚBLICO NA ANTIGÜIDADE

Desde a remota Antigüidade encontram-se vestígios de empréstimos a governantes, a maioria das vezes para fazer frente a despesas de guerra ou para equipar embarcações que partiam para alguma expedição comercial ou exploratória. Encontramos em Baleeiro (1981, p. 432) o seguinte relato sobre um estudo de *Xenofonte* a respeito das rendas de Atenas, em que são oferecidas aos cidadãos subscrições de empréstimos com o objetivo de equipar as *triremes*, barcos de guerra de propriedade pública, com a advertência sobre o risco do capital empregado, nos seguintes termos ” *Como não se pode saber se as expedições serão bem ou mal sucedidas, ninguém terá a certeza de rever o dinheiro subscrito ou de reaver o que se pagou*” . No entanto, lembra que: “...nenhum investimento renderá tanto aos cidadãos pelo capital antecipado; o subscritor de 10 minas, percebendo três óbulos por dia, retirará 20%,

ou seja, tanto quanto um empréstimo de grande risco. O subscritor de cinco minas recebe mais de 1/3 de seu capital em juros...”

O mesmo autor cita ainda exemplos encontrados nas correspondências entre Cícero e Àtico, em que o primeiro relata as operações usurárias realizadas por ilustres cidadãos romanos, como Pompeu e Brutus, entre outros, os quais adotavam a prática, por muitos condenada, de captar dinheiro em Roma, a juros de 6% ao ano, e emprestá-los a 48% aos governantes ou soberanos das províncias ou territórios subjugados pelo Império Romano. Curiosamente, muitos desses empréstimos eram justamente para pagar ao Imperador Romano tributos devidos pelos povos conquistados. Outro exemplo relatado por Cícero é encontrado no processo em que esse defende o Cônsul Gabino e o Pró-Cônsul Rabírio Póstumo, da acusação de, em operações ilícitas, fornecerem a Ptolomeu XIII, rei do Egito, dinheiro em sucessivos empréstimos, com os quais corrompera senadores, a fim de ser reconduzido ao trono pelos senhores de Roma. No ano 67 a.C foi instituída a Lei Gabínia, com o intuito de coibir essa prática, proibindo que empréstimos com essa finalidade fossem levantados em Roma.

2.2 O CRÉDITO PÚBLICO NA IDADE MÉDIA

Até o final da Idade Média pouca coisa havia evoluído em termos de empréstimos públicos. Os empréstimos medievais e até os dos primeiros séculos da Idade Moderna, eram negócios pessoais do Príncipe, conforme a maior ou menor confiança que inspirasse aos burgueses possuidores de recursos financeiros. Dessa forma, as dívidas contraídas pelo soberano constituíam obrigações pessoais do devedor, não se transferindo aos herdeiros e sucessores, os quais somente honrariam essas obrigações se o desejassem, por magnanimidade ou em respeito à memória do antecessor, não sendo, portanto, vinculados por obrigação moral ou de direito vigente na época. Na verdade, grande parte da dívida pública nesse período era constituída junto aos fornecedores do soberano, com o fornecimento de

materiais, gêneros alimentícios, cavalos, carroças, fardamentos para as tropas, armas e equipamentos para a guerra. Poucos, entretanto, estavam dispostos a colocar recursos em forma de ouro ou moedas nas mãos dos soberanos e, os que o faziam, cobravam juros altíssimos. Segundo Baleeiro (1981, p. 435):

“Os empréstimos, nesse período histórico, são manobras esporádicas, de que se valiam os monarcas para seus empreendimentos guerreiros, muitas vezes temerários ou de puro caráter dinástico; ou para embarços provindos de administrações ineptas, ímprobos ou dissipadoras. Geralmente, não eram aplicados para melhoria da rede de serviços públicos ou noutros fins de proveito coletivo.”

Já nos Séculos XVII e XVIII, pensadores como Montesquieu, Colbert, Saint-Simon e Quesnay, na França; e David Hume e Adam Smith, na Inglaterra, condenavam o empréstimo público como processo financeiro, chegando alguns a aconselhar e justificar o repúdio às obrigações dele decorrentes. Para esse pensadores, o empréstimo provocava a ruína das nações, afastava os capitais das aplicações produtivas da agricultura, do comércio e da indústria, aniquilando-os em despesas estéreis de consumo, enquanto se formava uma classe parasitária de pessoas que, graças aos juros, não trabalhavam, nem assumiam riscos de empresas. Além disso, a possibilidade de tomar fundos emprestados estimulava o espírito belicoso dos príncipes e os conduzia a aventuras nefastas (Baleeiro, 1981).

2.3 A DÍVIDA PÚBLICA NO BRASIL COLONIAL

Coube a Luiz de Vasconcelos e Souza, o “vice-rei da idade de ouro do Brasil Colonial”, determinar que, pela primeira vez, fosse organizada a escrituração das finanças da Colônia, até então desconhecidas do público e completamente desorganizadas. Ao consolidarem-se as contas públicas, verificou-se que, no período de 1761 até 1780, a escrituração apontava *déficits* anuais superiores a \$100 Contos, tendo se elevado a dívida

pública, naquele último ano, a mais de \$1.200 Contos, provenientes de soldos e fardamento para as tropas, fornecimento de gêneros, salários e até dinheiro em espécie que o governo, sob promessa formal de futura restituição, se apoderava em tempos de guerra. Sob a ameaça de um colapso econômico, com a paralisação das obras e serviços públicos, D. João VI, ao ter conhecimento da situação, determinou o pagamento das dívidas apuradas e de outras que venceram no período, por meio da emissão de apólices emitidas a juros de 5%, dando assim, início ao ciclo da dívida pública brasileira, com a aquisição de dívidas novas para pagamento de dívidas antigas (Bouças, 1950).

A fuga de D. João VI para o Brasil, acossado pelas tropas de Napoleão Bonaparte, contribuiu decisivamente para o agravamento das finanças da Colônia, eis que junto com *El-Rei* vinha também toda a Corte portuguesa, com inúmeros súditos dedicados, habituados à suntuosidade real, aos quais era preciso alojar condignamente e oferecer empregos bem remunerados, que lhes permitisse a manutenção com a “dignidade merecida”.

Com o objetivo de aumentar o meio circulante, D. João VI, em 1809, utilizou-se de um expediente que lhe permitiu *multiplicar* o dinheiro da Colônia, por meio da recunhagem de moedas, com valor estampado superior ao valor real, utilizando, para isso, não somente as moedas portuguesas e coloniais, como também moedas espanholas e peruanas, que tinham livre curso no país. Ainda nesse ano, em 29 de abril, Sua Majestade, através de seus representantes em Londres, contraiu um empréstimo de £ 600.000\$, com a garantia de um depósito de 50.000 quilates de diamantes, para resgatar em 10 anos, mediante anuidades iguais de £ 60.000\$, dívida essa que, não tendo sido paga no prazo inicialmente estabelecido e após sucessivas rolagens, acabou sendo assumida pelo Brasil, com o advento da Independência.

Nesse mesmo período, D. João VI fundou o Banco do Brasil, instalado em 11 de dezembro de 1809, com o capital inicial de \$1.200 Contos. Visto como um fato altamente

positivo para as finanças coloniais, tornou-se, na verdade, um novo meio de especulação financeira, uma vez que o Banco, além de captar os poucos recursos da Colônia para emprestá-los ao governo, tinha ainda a prerrogativa de emitir dinheiro sem limite e sem que nenhuma autoridade lhe fiscalizasse a existência de lastro para a emissão. Essa prática e a retirada de todo ouro e prata que nele havia, quando do retorno do Príncipe Regente para Portugal, acabaram por levar o Banco à insolvência, em 1821, quando constatou-se a impossibilidade desse estabelecimento em resgatar em ouro as apólices que havia emitido e que há muito aguardavam resgate, deixando o novo Príncipe Regente, D. Pedro I, a administrar as ruínas do Banco do Brasil.

2.4 O NASCIMENTO DA DÍVIDA EXTERNA BRASILEIRA

A autonomia política e a soberania orgulhosamente declarada em 7 de setembro de 1822, não teve, como se supõe, o poder de tornar o Brasil independente, pois, a par da independência política ali declarada, iniciava-se uma penosa caminhada marcada pela dependência financeira que, já de início, a nova nação experimentou. Para ilustrar este capítulo da história da dívida pública brasileira, faz-se oportuno e elucidativo transcrever a primeira parte do prefácio da obra de Valentim F. Bouças, In: História da Dívida Externa, 2. Ed., Rio de Janeiro, 1950.

“ A história da nossa dívida externa está tão intimamente ligada, como causa e efeito, aos mais marcantes episódios da Independência, do Império e da República, que, para melhor fixar os seus principais aspectos, torna-se imprescindível focalizar toda história econômico-financeira do país.

A independência política do Brasil, já o afirmamos, apresenta como base as dívidas contraídas em Londres pela Casa Real Portuguesa. O Primeiro Império teve que assumir, coerente com as responsabilidades firmadas, a obrigação de liquidar essas dívidas.

Assim, teve origem o primeiro empréstimo externo, no total de £ 3.686.200\$ (três milhões, seiscentas e oitenta e seis mil e duzentas libras esterlinas) lançado em 1824, aos juros de 5% e ao tipo 81 (isto é, para cada 100 libras esterlinas emprestadas, o tomador do empréstimo receberia apenas 81 libras.).

O Brasil declarava altivamente a sua independência política, mas, dado o vulto do compromisso assumido, ficava sob uma dependência econômica que lhe tolheria, de alguma forma, o seu futuro desenvolvimento.

E, posteriormente, vamos confirmar, no curso de nossa história, a dolorosa repercussão daquela medida. A paralisação de iniciativas comerciais, as riquezas minerais e agrícolas inexploradas, e outros tantos fatores aparentemente misteriosos, constituem provas tão evidentes, quanto chocantes, de que a razão estava com aqueles que, na época, combateram com denodo tal operação financeira.

O primeiro empréstimo deu início à bola de neve... Para resgatá-lo, foi lançado, em 1863, um outro ainda mais oneroso, na importância de £ 3.855.300\$ (três milhões, oitocentas e cinqüenta e cinco mil e trezentas libras esterlinas), ao tipo de 54.

Outros mais se seguiram, crescendo assustadoramente o total dos compromissos e, conseqüentemente, o serviço dos juros, dando origem aos vários “fundings” e operações de consolidação.”

Após o primeiro empréstimo, em 1824, já no mesmo ano o Brasil negociava junto a financistas ingleses um novo empréstimo, no montante de £ 3.000.000\$, sendo que 2/3 desse valor foram contratados junto à família Nathan Mayer Rothschild, que, assim, durante mais de um século e meio vem prestando seus serviços financeiros ao Brasil.

Em 15 de novembro de 1827 foi instituído o Grande Livro da Dívida Pública, interna e externa, criando-se, pela mesma Lei, a Caixa de Amortização, para onde eram carregadas rendas das alfândegas, comprometidas para pagamentos da dívida externa. Passou-se, a partir de então, a registrar regularmente os empréstimos tomados, os juros e amortizações pagas,

Dezesseis empréstimos externos foram celebrados até o fim do Império. No último deles, em 1888, o tipo já era de 97 por 100 libras e os juros de 4%, o que demonstrava o bom crédito conquistado pelo Império junto aos financistas estrangeiros. Nesse período foram contabilizados: como empréstimo, o montante de 286.026.045\$; em amortizações o montante de 158.493.279\$ e pagamentos de juros no total de 277.323.129\$. Pouco mais de um mês antes da proclamação da República, o Visconde de Ouro Preto, último Ministro da Fazenda do regime monárquico, formalizou com a Casa Rothschild & Co. a conversão dos títulos de 5% por outros de 4%. Nessa ocasião, aqueles tradicionais banqueiros ingleses manifestaram ao representante brasileiro que aquela operação “*prova o alto apreço em que aqui é tido o crédito do Império*” (Baleeiro, 1981, p. 439).

2.5 A DÍVIDA PÚBLICA NA PRIMEIRA REPÚBLICA

Os 40 anos da vida republicana, até a revolução de 1930, iriam registrar maior expansão da dívida, tanto a externa, quanto a interna. Os estados e alguns municípios também passaram a contrair débitos consideráveis no mercado externo, onde, no regime anterior, poucos governos provinciais e municípios tiveram acesso.

A dívida externa servira para aparelhar o país de seus serviços essenciais, que não existiam ao tempo da Independência, e também, não raras vezes, para socorrer o tesouro, já que o governo hesitava em lançar mão de uma tributação eficaz. Por outro lado, os capitais escasseavam nos mercados internos, que, dessa forma, não tinham como atender às constantes demandas de recursos promovidas pelo erário.

Circunstâncias críticas exigiram que, por duas vezes, nesse período, o Governo Federal recorresse à moratória com seus credores, dando-lhes títulos novos em pagamento de prestações do serviço da dívida. Tais operações, realizadas conforme a praxe da bolsa e com a concordância dos credores, ficaram conhecidas pela denominação de “funding loan”.

Limitado o país à produção de caráter colonial, sujeita às vicissitudes dos mercados estrangeiros, disputados por fortes concorrentes, lutava já àquela época, como ainda hoje, com as dificuldades inerentes ao balanço de pagamentos. Dessa forma, o serviço da dívida externa periodicamente colocava em dificuldades o Tesouro Nacional, pela desvalorização da moeda brasileira frente à libra esterlina. Tais circunstâncias levaram o país a recorrer ao “funding loan” em 1898 e 1914. Na primeira, por um acordo com os credores, o pagamento do serviço da dívida seria suspenso por 13 anos, até 1911, portanto. Todavia, tomado por uma temerária euforia causada pela reação positiva das exportações e equilíbrio nas finanças, o governo antecipou a retomada dos pagamentos, resgatando, em 1909 e 1910, parte das dívidas pendentes. Essa atitude, considerada positiva pelos credores, possibilitou ao Brasil retomar a rotina de empréstimos no exterior, acompanhado, desta vez, por alguns Estados e Municípios, que, embora constitucionalmente garantidos pelo Governo Federal, tinham autonomia para contrair empréstimos externos. Tamanha foi a voracidade em busca de capitais estrangeiros que, logo em seguida, em 1914, obrigou-se o país a recorrer aos credores, propondo nova moratória, desta vez suspendendo os pagamentos até 1927.

Segundo o relatório do Ministério da Fazenda relativo ao ano de 1914 (Bouças, 1950, p. 240):

“Os gastos ilimitados por anos seguidos exauriram o Tesouro, comprometendo o crédito público, que evidentemente definha nos mercados internos como no exterior, coincidentemente, altera-se, contra o país, a balança econômica, sempre indicando, até agora, a nosso favor, vantajados saldos; caem de preço, ameaçados de crise, os nossos principais produtos de intercâmbio comercial; a uma forte, precipitada e artificial expansão, para a qual concorreu a ação oficial, sucede o que é inevitável, o período de retração, com as conseqüentes dificuldades de moeda e de crédito,”

Observa-se, por esse relato, a imprevidência governamental ao expandir artificialmente a economia, tomando sucessivos empréstimos com base nos saldos favoráveis

da balança comercial. Ao inverter-se a tendência, a crise fiscal e a moratória se tornaram incontornáveis.

Concluída a operação, aliviado o Tesouro Nacional das pressões dos encargos da dívida, ponderou o Ministro Rivadávia da Cunha Correia (Souza Lemos, 1946, p. 23):

“Foi, pode considerar-se, uma operação feliz que, neste duro momento que o país atravessa, vem aliviá-lo poderosamente da enorme carga e facilitar a reconstituição financeira do Brasil, que é necessário levar por diante, tendo sempre presente a lição de 1898 e a atual, a fim de que o país não pague novamente com a vergonha de um terceiro acordo financeiro, as conseqüências de uma política de loucas dissipações”

Mesmo assim, analistas financeiros que criticavam duramente as insolvências de alguns estados norte-americanos e de países da América do Sul e Central, reconheceram a correção irrepreensível do Brasil no tratamento dispensado a seus credores estrangeiros até 1930. Após a revolução desse ano, não obstante a advertência do Ministro Rivadávia, verificou-se nova suspensão do pagamento da dívida externa e a celebração do terceiro “funding loan”, negociado, mais uma vez, com especial atenção da casa Rothschild & Co, que tinha grande interesse em que chegasse a bom termo tal negociação. Essa operação, planejada e iniciada pelo Ministro Whitaker, em 1931, foi concluída, afinal, em 1934, pelo então Ministro Osvaldo Aranha, razão pela qual passou a ser conhecida como “Esquema Osvaldo Aranha”.

2.6 A DÍVIDA PÚBLICA NO ESTADO NOVO

A crise financeira que, partindo da Bolsa de Nova Iorque, abalou o mundo em 1929, teve seus efeitos imediatos nas finanças brasileiras. Dependendo quase que exclusivamente do bom desempenho das exportações, especialmente o café, o Brasil

experimentou uma situação de enormes dificuldades, uma vez que, nesse período, houve a conjugação de duas variáveis que levaram a economia nacional ao exaurimento: a par da retração do mercado internacional em relação ao café, ocorria também uma superprodução daquele produto no país, o que rebaixou seus preços, tanto no mercado interno quanto externo, a patamares ínfimos.

Três anos após retomar os pagamentos ajustados na segunda moratória (o que foi feito com um novo empréstimo), vivia novamente o país em difícil situação financeira, agravada ainda pela decisão da Corte de Haya, que o obrigava a pagar em francos-ouro a dívida contraída junto a credores franceses; e pela crise político-institucional, com deposição, em 24 de outubro de 1930, do Presidente Washington Luís e a assunção do Governo Provisório de Getúlio Vargas.

No ano seguinte, o Chefe do Governo Provisório afirmaria em discurso no Teatro Municipal do Rio de Janeiro (Souza Lemos, 1946, p. 31):

“Em matéria propriamente financeira o que existia era confusão e desperdício. Não se tinha mão nas despesas e para cobri-las todos os expedientes se justificavam. Tornara-se inveterado o hábito, que deve ser abolido, irrevogavelmente, de recorrer a empréstimos externos, para execução de obras suntuárias ou para cobrir déficits orçamentários. Recurso excepcional, por natureza, transformara-se em meio ordinário de ocorrer aos gastos públicos, sempre exagerados”.

Ao assumir as negociações do terceiro “funding loan”, Osvaldo Aranha deu-se conta da inviabilidade do cumprimento das condições inicialmente acordadas, passando assim a conduzir para um novo acordo, o qual foi consolidado por meio do Decreto nº 23.829, de 5 de fevereiro de 1934, onde estabeleciam-se as bases em que deveriam ser efetuadas as remessas para o serviço da dívida no período de 1º de abril de 1934, até 31 de março de 1938,

deixando ainda em aberto a possibilidade de um outro acordo a ser negociado nos anos seguintes.

Esse novo acordo, consolidado e oficializado pelos Decretos 6.019, de 23 de novembro de 1943, e 6.410, de 10 de abril de 1944, ficou conhecido como “Plano Souza Costa” e incluía toda a dívida externa brasileira, inclusive a dos estados e municípios. Para atender aos compromissos de pagamentos imediatos assumidos nessa negociação, o Governo Federal foi autorizado a lançar mão de um empréstimo interno, nos termos do Decreto-Lei nº 7.253, de 18 de janeiro de 1945. Essa operação, denominada “Empréstimo Interno de Conversão da Dívida Externa” justificou-se pela necessidade em que se encontrava o Governo Federal de atender aos compromissos assumidos em nome dos estados e municípios, aos quais esses não podiam de imediato atender, ficando, entretanto, obrigados perante a União a liquidar o débito em parcelas de 1% cumulativo e juros anuais de 5%, estipulados de acordo com as entidades financiadoras interessadas.

2.7 A DÍVIDA PÚBLICA NA DÉCADA DE 50

A renegociação da dívida externa federal levada a efeito por meio do Plano Souza Costa permitiu, nos anos seguintes, a retomada dos investimentos em infra-estrutura, tão necessários ao desenvolvimento, e à continuidade do Plano de Substituição das Importações, iniciado no primeiro governo da Era Vargas como uma solução para prover o país de um parque industrial, fugindo às importações, praticamente inviabilizadas pela falta dos recursos que antes provinham das exportações. Não obstante as instabilidades políticas e institucionais que marcaram os primeiros anos da década, pode-se dizer que nesse período começou a desenhar-se um país mais moderno, preservando, todavia, os contrastes sociais e ampliando a concentração de renda.

A escassez de fontes internas de financiamento levou o país a, mais uma vez, buscar recursos externos, desta vez para dotar o país de um Setor Produtivo Estatal, com a criação da Companhia Siderúrgica Nacional, a Petrobrás, a Cia. Vale do Rio Doce, e diversas usinas hidroelétricas, entre outros investimentos de vulto.

Na segunda metade da década, no governo Juscelino Kubitschek, instituiu-se o Plano de Metas para o período 1956-1960. Com objetivos bastante definidos, o plano previa grandes investimentos estatais em infra-estrutura, especialmente nos setores de transporte e energia elétrica; estímulo à produção de bens intermediários, como o aço, o carvão, o cimento, o zinco, etc...; e incentivos para a introdução de setores de bens de consumo duráveis e bens de capital.

A principal dificuldade encontrada na implementação do plano foi, novamente, a escassez de capital disponível. Para enfrentar tal dificuldade, o governo valeu-se, entre outros expedientes, da emissão monetária, com o que, verificou-se no período uma aceleração dos índices inflacionários.

Na busca de capitais estrangeiros, foram criados incentivos para os investidores, como: isenções fiscais; a Instrução 113 da SUMOC (Superintendência da Moeda e do Crédito), que permitia o investimento direto, sem cobertura cambial; e garantias de mercado para determinados setores. Tais medidas vieram a impulsionar o ingresso de capitais estrangeiros no período e, conseqüentemente, uma maior expansão da dívida externa (Vasconcelos et alii, 1996).

2.8 A DÍVIDA PÚBLICA NOS ANOS 60

O início dos anos 60 foi marcado pela queda nos investimentos e redução na taxa de crescimento da renda brasileira, caracterizando a primeira grande crise do país em sua fase industrial. A concentração de renda e a falta de mecanismos de crédito ao consumidor provocaram uma retração na demanda de bens duráveis e de consumo. Um quadro de sucessivas crises políticas e institucionais, estagnação econômica, redução nas taxas de crescimento e aceleração dos índices inflacionários, foi o cenário propício para o desfecho do golpe militar de 1964.

Os novos titulares do poder trataram de impor, desde logo, as reformas que entendiam necessárias para a solução da crise política e enfrentamento dos problemas econômicos, especialmente o combate à inflação e retomada do desenvolvimento. Nessa linha, foi lançado o Plano de Ação Econômica do Governo - PAEG, cujos mentores foram Roberto Campos e Octávio Gouvêa de Bulhões. Entre outras medidas, o plano buscou instituir mecanismos que assegurassem novas formas de financiamento do Setor Público, de modo a evitar a utilização de meios inflacionários para a cobertura dos déficits daquele setor. A reestruturação do sistema bancário, a instituição da correção monetária e a criação das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional, foram medidas adotadas com a finalidade de viabilizar e consolidar a captação da poupança privada, criando uma fonte alternativa e não inflacionária de financiamento para os gastos que o governo pretendia realizar no âmbito das reformas sociais, saneamento e habitação, e modernização do parque industrial. Buscou-se, ainda, no plano externo, aumentar as exportações por meio de incentivos fiscais; e limitar as importações por meio de políticas tarifárias, como forma de buscar o equilíbrio no Balanço de Pagamentos. O ingresso de capitais estrangeiros foi incentivado com a regulamentação da Lei 4.131 e a promulgação da Resolução 63, que permitiam, respectivamente: a tomada de empréstimos pelas empresas privadas diretamente no exterior, com prévia autorização do Banco Central; e, aos bancos privados, a captação, no mercado externo e repasse ao mercado interno, de recursos em moeda estrangeira.

Tais medidas, efetivamente, repercutiram positivamente na retomada do crescimento econômico. Entretanto, verificou-se, no período, uma grande expansão no endividamento, tanto público como privado. No setor público, a dívida mobiliária começa a tomar vulto, com o colocação das ORTN e, posteriormente, das Letras do Tesouro Nacional - LTN's, títulos públicos que passaram a ter boa aceitação no mercado devido à cláusula de correção monetária, o que garantia aos investidores a preservação do montante investido, além dos juros reais.

2.9 A DÍVIDA PÚBLICA NA DÉCADA DE 70

As reformas institucionais realizadas no período anterior e o ingresso de capitais estrangeiros, cuja oferta era abundante no mercado externo, tendo em vista a conjuntura internacional, que possibilitava a prática de taxas de juros mais baixas e prazos mais alongados, possibilitaram um crescimento acelerado da economia nacional, caracterizado pela retomada nos investimentos públicos em infra-estrutura, crescimento nos setores da construção civil, de consumo de bens duráveis, exportações e empresas estatais, notadamente a Petrobrás e a Cia. Vale do Rio Doce. As notáveis taxas de crescimento econômico verificadas no período permitiram aos especialistas batizarem o fenômeno de "Milagre Econômico". Esse ciclo expansionista encontrou seu fim ainda na primeira metade da década. A crise financeira internacional provocada pelo primeiro choque do petróleo, em 1973, causou forte impacto nas finanças públicas nacionais, totalmente dependente das operações externas, como o ingresso de capitais, pagamento do serviço da dívida, exportações e importações. A necessidade de importação de grande parte do petróleo consumido no país, cujos preços quadruplicaram, levou a um considerável déficit no balanço de pagamentos, em razão do aumento no montante de recursos nacionais a serem enviados para o exterior. O índice inflacionário, que nos anos anteriores havia se estabilizado abaixo dos 20% ao ano, (15,5%, em 1973), alcançou o percentual de 34,4% ao ano, em 1974. A dívida externa,

que em 1968 estava em 3,48 bilhões de dólares, alcançou, em 1973, o montante de 12, 57 bilhões de dólares (Relatório do Banco Central).

Em fins de 1974, numa reação à crise que se desenhava, tanto no campo econômico quanto no político, o governo lançou o II PND - Plano Nacional de Desenvolvimento, com o objetivo de alcançar a manutenção dos índices de desenvolvimento antes atingidos, sem comprometer ainda mais o equilíbrio das finanças governamentais, já fragilizadas pelos constantes déficits no balanço de pagamentos. O plano tinha como prioridades: mudança na matriz energética, com a substituição do petróleo por outros combustíveis, como o carvão e o álcool; mudanças no sistema de transportes, com maiores incentivos para ferrovias e hidrovias; aumento na produção de petróleo bruto; mudança no modelo industrial, dirigindo os investimentos governamentais e incentivos para os setores de bens de capital, de insumos básicos e derivados petroquímicos. Os investimentos de grande porte foram divididos pelas várias regiões do país, de modo a garantir o apoio político ao plano, cujo sucesso justificaria a manutenção dos militares no poder, situação essa que já era questionada por grande parte da população (Vasconcelos et alii, 1966)

Para financiar o plano surge uma nova fonte externa. Os altos preços praticados no comércio internacional do petróleo tornaram ricos os países produtores, que optaram por reverter ao mercado financeiro internacional a riqueza excedente. Os chamados *petrodólares* inundaram o mercado financeiro, fazendo baixar as taxas de juros internacionais, tendo como clientes preferenciais os países em desenvolvimento, entre eles o Brasil. Dessa forma, financiou-se o II PND via aumento da dívida externa que, dos 12,57 bilhões de dólares de 1973, passou para 49,9 bilhões de dólares, em 1979 (Relatório Banco Central). Afirmam os defensores desses empréstimos que as baixas taxas de juros praticadas, as condições de financiamento e a necessidade de manter o ritmo de crescimento da economia justificavam o apelo ao crédito externo em tamanha proporção.

No final da década, em 1979, ocorre o segundo choque do petróleo. Os preços do óleo bruto, que, na primeira crise já haviam quadruplicado, aumentaram ainda mais, passando de 15 para 35 dólares o barril. Em seguida, ocorre uma reação do financeiro mercado internacional, com o aumento nas taxas de juros, num momento em que o Brasil expandia seu endividamento externo. A inflação atinge o índice de 77% ao ano. No mês de dezembro desse ano, o governo decreta a maxidesvalorização cambial de 30%. O cenário para uma nova crise financeira estava preparado.

2.10 A DÍVIDA PÚBLICA NA DÉCADA DE 80

O início da década de 80 pode ser visto, em termos da dívida pública brasileira, como um divisor de águas. Durante os anos anteriores somente existiam facilidades para a captação de recursos externos. Havia abundância de fontes financiadoras, as taxas de juros eram baixas, os prazos bastante alongados e as condições em geral eram muito favoráveis. O segundo choque do petróleo desencadeou uma profunda crise econômica internacional, invertendo completamente a tendência. Com o aumento das taxas de juros, os capitais externos ficaram cada vez mais inacessíveis. Os saldos da dívida externa passaram então a elevar-se por conta da rolagem do serviço da dívida, eis que já não havia novos ingressos e tampouco recursos para resgatar as parcelas em vencimento. Em 1982, não sendo mais possível suportar a pressão do serviço da dívida sobre o caixa do tesouro, não obstante os ajustes internos realizados pelo governo, os quais resultaram em violenta recessão, sem no entanto fazer retroceder a inflação, o país vê-se obrigado a recorrer ao Fundo Monetário Internacional, cuja tutela se estende até os dias de hoje e cujos efeitos são bem conhecidos em todos os setores da sociedade brasileira.

3 ASPECTOS LEGAIS E NORMATIVOS DA DÍVIDA PÚBLICA

A legislação nacional que trata da dívida pública tem por fim, basicamente, impor o controle do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo, de modo a limitar as ações desse quando se trata de assumir encargos financeiros que venham a onerar as finanças públicas, de acordo com os princípios de harmonia e limitação entre os poderes. Assim está estabelecido na Constituição Federal promulgada em 1988, atribuindo ao Senado Federal a responsabilidade de estabelecer os limites para o endividamento da União, dos Estados e dos Municípios, como

também já estava estabelecido em todas as demais constituições, desde a Constituição Imperial de 1824, atribuindo ao Poder Legislativo a prerrogativa de autorizar o Poder Executivo a contrair empréstimos; exceto na Constituição de 1937, conforme será melhor detalhado nas seções seguintes. Neste capítulo apresentaremos as disposições constitucionais a respeito da dívida pública, desde a Constituição Imperial de 1824, passando pelas Constituições Federais de 1891, 1934, 1937, 1946, 1967/1969, até a atual Constituição, promulgada em 5 de outubro de 1988. Recentemente, no mês de maio de 2000, foi promulgada a Lei Complementar nº 101, em cumprimento ao disposto no Art. 163 da Constituição Federal, estabelecendo normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal das entidades públicas, que passou a ser conhecida como “Lei de Responsabilidade Fiscal”. No que tange à dívida pública, essa lei veio a reunir em um único dispositivo legal, com algumas modificações importantes, aquelas definições básicas como Dívida Fundada ou Consolidada; Dívida Flutuante, Receita Corrente Líquida, etc..., que antes estavam definidas em diversas outras disposições normativas. Essas definições serão apresentadas em seções específicas, quando forem detalhados os aspectos mais relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal no tocante à dívida pública. Abordaremos ainda, neste capítulo algumas disposições das Leis Federais nºs 4.320/64 e 9.496/97, que estabelecem, respectivamente, normas de direito financeiro e diretrizes e critérios para a consolidação, reescalonamento e refinanciamento de dívidas e ajuste fiscal dos Estados e Municípios.

3.1 AS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS ACERCA DA DÍVIDA PÚBLICA

3.1.1 A Constituição Imperial, de 1824.

A Constituição Imperial, promulgada a 25 de março de 1824, redigida por um Conselho de Estado designado para esse fim pelo Imperador, após a violenta dissolução da Assembléia Constituinte de 1823, já continha dispositivo atribuindo ao Poder Legislativo o controle sobre a dívida pública, como reproduzido a seguir:

*“ Art.14 - A Assembléia Geral compõe-se de duas Câmaras: Câmara de Deputados, e Câmara de Senadores, ou Senado.
Art. 15 - É da atribuição da Assembléia Geral:*

*.....
XIII- Autorizar ao Governo, para contrair empréstimos;
XIV- Estabelecer meios convenientes para pagamento da dívida pública;”*

3.1.2 A Constituição Republicana, de 1891.

A Constituição Republicana, promulgada em 24 de fevereiro de 1891, repete, com as necessárias alterações, os mecanismos de controle do Poder Legislativo, conforme transcrito abaixo:

“Art. 34 - Compete privativamente ao Congresso Nacional:

*.....
2º) Autorizar o Poder Executivo a contrair empréstimos e a fazer outras operações de crédito;
3º) Legislar sobre a dívida pública, e estabelecer os meios para o seu pagamento;*

*.....
...
.....*

....Art. 84 - O Governo da União afiança o pagamento da dívida pública interna e externa.”

Não obstante os limites estabelecidos, no período denominado de Primeira República, o governo obrigou-se, por duas vezes, em 1898 e 1914, a recorrer ao recurso extremo da moratória, como forma de reorganizar as finanças públicas, conforme relatado em **2.5.**

3.1.3 A Constituição de 16 de julho de 1934

A Constituição Revolucionária trouxe como novidade a proibição aos Estados e Municípios de contraírem empréstimos externos sem prévia autorização do Senado Federal, eis que até então, essas unidades administrativas gozavam de relativa autonomia na gestão das

finanças, autonomia essa que revelou-se preocupante, segundo o relatório da Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios, criada em 1931 pelo Governo Provisório, com a finalidade de realizar um estudo metuculoso da real situação em que se encontravam os Estados e Municípios. A análise dos contratos de empréstimos e do emprego dos recursos por meio deles obtidos evidenciou o descaso de muitos administradores para com as finanças públicas. Os empréstimos eram efetuados em condições excessivamente onerosas, com taxas de juros acima das normalmente praticadas, comissões elevadas e, em alguns casos, contendo cláusulas vexatórias, incompatíveis com a administração pública. Exemplifica-se com um desses contratos, em que determinada cláusula estabelecia que, no caso de falta de pagamento dos juros, cabia ao credor o direito de cobrar diretamente, por suas próprias mãos, os impostos, comprometendo-se a administração, para esse fim, a entregar-lhe os livros de lançamento (Bouças, 1950.)

Outras novidades trouxe esse texto constitucional, como veremos a seguir:

“Art. 12 - A União não intervirá em negócios peculiares aos Estados, salvo:

.....
..

VI - para reorganizar as finanças do Estado que, sem motivo de força maior, suspender, por mais de dois anos consecutivos, o serviço de sua dívida fundada;

.....
..

Art. 13 -.....

§ 4º - Também lhe é permitido (ao Estado) intervir nos municípios, a fim de lhes regularizar as finanças, quando se verificar impontualidade nos serviços de empréstimos garantidos pelo Estado, ou falta de pagamento de sua dívida fundada por dois anos consecutivos, observadas, naquilo que forem aplicáveis, as normas do art. 12.

.....
..

Art. 19 - É defeso aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

.....
 ..
V- contrair empréstimo externo sem prévia autorização do Senado Federal.

.....
 ..
Art. 39 - Compete privativamente ao Poder Legislativo, com a sanção do Presidente da República:

3º) dispor sobre a dívida pública da União e sobre os meios de pagá-la; regular a arrecadação e a distribuição das suas rendas; autorizar emissões de papel moeda de curso forçado, abertura de operações de crédito;

.....
 ..
Art. 90 - São atribuições privativas do Senado Federal:

b) autorizar a intervenção federal nos Estados, no caso do art. 12, nº III, e os empréstimos externos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

3.1.4 A Constituição de 10 de novembro de 1937

Na mensagem de maio de 1937, o Presidente de República, Getúlio Vargas, assim se expressou, ao relatar a situação financeira que viviam o país (Bouças, 1950, p. 367):

“ Situação Financeira - Não fossem os pesados encargos da dívida externa, a que se adicionam as despesas para a melhoria do nosso equipamento industrial, e os ônus da política de manutenção dos preços das mercadorias em super-produção, já teríamos completado uma das mais árduas e importantes tarefas defrontadas pelo Governo após a Revolução de 1930, isto é, o equilíbrio da balança orçamentária.”

Os rumos tomados pela campanha à sucessão presidencial, no final de 1937, desembocaram no golpe de Estado, em 10 de novembro, com a dissolução do Congresso, a manutenção de Getúlio Vargas no poder e a decretação, pelo Chefe do Governo, de uma nova

constituição, de caráter nitidamente intervencionista, centralizando, no Executivo, a maior parcela de poder (Bouças, 1950). No tocante ao objeto deste estudo, estabelecia o que segue:

“Art. 9º - O Governo Federal intervirá nos Estados mediante a nomeação, pelo Presidente da República, de um interventor, que assumirá no Estado as funções que pela sua Constituição competirem ao Poder Executivo, ou as que, de acordo com as conveniências ou necessidades de cada caso, lhe forem atribuídas pelo Presidente da República:

.....
...

d) para reorganizar as finanças do Estado que suspender, por mais de dois anos consecutivos, o serviço de sua dívida fundada, ou que, passado um ano do vencimento, não houver resgatado empréstimo contraído com a União;

.....
...

Art. 13 - O Presidente da República, nos períodos de recesso do Parlamento ou de dissolução da Câmara dos Deputados, poderá, se o exigirem as necessidades do Estado, expedir decretos-leis sobre as matérias de competência legislativa da União, excetuadas as seguintes:

.....
...

g) empréstimos públicos;

.....
...

Art. 16 - Compete privativamente à União o poder de legislar sobre as seguintes matérias:

.....
...

VI - As finanças federais, as questões de moeda, de crédito de bolsa e de banco;

Art. 35 - É defeso aos Estados, aos Distrito Federal e aos Municípios:

.....
...

c) contrair empréstimo externo sem prévia autorização do Conselho Federal.”

Mais tarde, em 1939, o Decreto-Lei nº 1202, de 3 de abril, ampliava a proibição, estabelecendo, em seu art. 33, que:

“É vedado ao Estado e ao Município:

12- Contrair empréstimo, externo ou interno, sem licença do Presidente da República”

3.1.5 A Constituição de 18 de setembro 1946

A Constituição promulgada em 18 de setembro de 1946, devolve ao Poder Legislativo as prerrogativas que lhe foram suprimidas pela Carta anterior, como segue:

“Art. 63 - Também compete privativamente ao Senado Federal:

.....

II - autorizar os empréstimos externos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 65 - Compete ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República:

.....

III - dispor sobre a dívida pública federal e os meios de solvê-la;

VI - autorizar abertura e operações de crédito e emissões de curso forçado;”

3.1.6 A Constituição de 24 de janeiro de 1967(Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969)

A Constituição Federal promulgada em 24 de janeiro de 1967, em pleno regime militar, teve curta duração, eis que, em 13 de dezembro de 1968, foi decretado o recesso do Congresso Nacional, por meio do Ato Complementar nº 38, expedido na mesma data.

A 17 de outubro de 1969, os Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar promulgam, com base no §1º do art. 2º do Ato Institucional nº 5, a Emenda Constitucional nº 1, que, por alterar a maior parte dos dispositivos da Constituição de 1967, pode

ser considerada como uma nova constituição. No que tange à dívida pública, estabelecia o seguinte:

“Art. 10 - A União não intervirá nos Estados, salvo para:

.....

V - reorganizar as finanças do Estado que:

a) suspender o pagamento de sua dívida fundada, durante dois anos consecutivos, salvo por motivo de força maior;

.....

...

Art. 15 -

§ 3º - A intervenção nos municípios será regulada na Constituição do Estado, somente podendo ocorrer quando:

a) se verificar impontualidade no pagamento de empréstimo garantido pelo Estado;

b) deixar de ser paga, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;

.....

Art. 42 - Compete privativamente ao Senado Federal:

.....

IV- autorizar empréstimos, operações ou acordos externos, de qualquer natureza, de interesse dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ouvido o Poder Executivo Federal;

V-

..

VI- fixar, por proposta do Presidente da República e mediante resolução, limites globais para o montante da dívida consolidada dos Estados e dos Municípios; estabelecer e alterar limites de prazo, mínimo e máximo, taxas de juros e demais condições das obrigações por eles emitidas; e proibir ou limitar temporariamente a emissão e o lançamento de quaisquer obrigações dessas entidades.”

3.1.7 A Constituição Federal de 5 de outubro de 1988.

A Constituição Federal, promulgada em 05 de outubro de 1988, marca a passagem do regime anterior, caracterizado pelo governo militar, para o regime democrático, instituindo importantes alterações nas relações entre a sociedade e o governo. Entre outras mudanças, foi realizada uma reforma tributária, instituindo-se o

ICMS - Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços, de competência dos Estados e que passou a ser a principal fonte de receita dessas unidades da Federação.

No que tange à dívida pública, estabelece o que segue:

“Art. 34 - A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

.....

...

*V- reorganizar as finanças da unidade da federação que
a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;*

.....

...

Art. 35 - O Estado não intervirá em seus municípios, nem a União nos municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;

.....

Art. 52 - Compete privativamente do Senado Federal:

.....

V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse de União dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios.

VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;

VIII- dispor sobre os limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno; estabelecer limites globais para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

.....

Art. 163 - Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas

II - dívida pública, externa e interna, incluídas a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;

III- concessão de garantias pelas entidades públicas;

IV- emissão e resgate de títulos da dívida pública;
 V- fiscalização das instituições financeiras;
 VI- operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da
 União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios

3.2 A LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 04 DE MAIO DE 2000

A Lei Complementar nº 101 (Anexo II), promulgada em 04 de maio de 2000, em atendimento ao disposto no Art. 163 da Constituição Federal, veio a reunir em um único instrumento normativo várias definições que até então eram encontradas em diferentes dispositivos legais, como a Lei Federal nº 4320/64, as Resoluções do Senado Federal, as Leis Federais nºs 8727/93 e 9496/97 e a Medida Provisória nº 1816/99. Diversas eram as conceituações de Receita Corrente Líquida, Receita Líquida Real, Receita Própria Líquida, ocasionando, por isso, uma certa dificuldade em reunir-se as definições básicas a respeito da dívida pública, principalmente no que se refere aos índices a serem utilizados para apuração dos limites totais da dívida da União, dos Estados e dos Municípios, assim como naqueles que se referem aos limites máximos e mínimos de desembolso dos Estados e Municípios em relação às receitas. A Lei recentemente promulgada, ao tratar dos limites da dívida pública e das operações de crédito, estabelece, em seu Art. 30, o prazo de 90 dias contados da publicação, para que o Presidente da República submeta à apreciação do Senado Federal proposta que contemple os limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados e dos Municípios, bem como os limites globais e condições para operações de crédito, de concessão de garantia e montante da dívida mobiliária dos Estados e Municípios. Em atendimento a esse dispositivo, o Poder Executivo enviou ao Senado Federal, em 03 de agosto de 2000, a Mensagem nº 154/2000, contendo a proposta para os limites anteriormente mencionados, cujo inteiro teor é apresentado no Anexo III, a qual aguarda parecer conclusivo da Casa Senatorial, razão pela qual, enquanto não for expedida nova resolução, permanece em vigor a Resolução nº 78, de 1º de julho de 1998, apresentada em inteiro teor no Anexo I. Assim, apresentaremos a seguir as definições básicas sobre a dívida pública, contrapondo aquelas que

hoje estão vigendo, com aquelas que passarão a vigorar, de acordo com a Lei Complementar nº 101 e a Mensagem 154/2000, caso essa venha a ser aprovada na íntegra pelo Senado Federal.

3.3 DEFINIÇÕES BÁSICAS SOBRE A DÍVIDA PÚBLICA.

Serão apresentados nesta seção os principais conceitos utilizados na definição das expressões e nomenclaturas usuais concernentes ao assunto objeto deste estudo, assim como a forma de apuração dos limites globais e de comprometimento da receita.

3.3.1 Operação de crédito, concessão de garantia e refinanciamento da dívida mobiliária.

O Art. 29 da LC 101/2000 define como **operação de crédito** o compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, equiparando-se a operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação; como **concessão de garantia**, o compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida pelo ente da Federação ou entidade a ela vinculada; como **dívida mobiliária**, aquela representada pela emissão de títulos públicos; e como **refinanciamento** da dívida mobiliária, a emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária, não podendo o refinanciamento do principal exceder, ao término de cada exercício financeiro, o montante do final do exercício anterior. Não obstante essa definição apresentar algumas diferenças em relação àquela estabelecida na Resolução 78/98, do Senado Federal, tais diferenças são, em sua maioria, de forma e não de conteúdo. Entretanto, tendo em vista o caráter cogente da Lei Complementar em relação às resoluções do Senado, a definição a ser observada é aquela disposta na nova lei.

3.3.2 Dívida Pública Consolidada ou Fundada.

Conforme definição estabelecida no Inciso I, do Art. 29 de Lei Complementar nº 101/2000, dívida pública consolidada ou fundada é o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses. A ressalva em relação à duplicidade justifica-se, eis que, no caso da dívida mobiliária, uma mesma operação poderá ser contabilizada duas vezes. Uma vez, no caixa do Tesouro, por emissão dos respectivos títulos, outra vez, pelo agente financeiro oficial, ao repassar tais títulos ao mercado. A definição passa a ser mais detalhada do que aquela estabelecida na Lei 4.320/64, que diz simplesmente ser dívida fundada aquela com prazo de amortização superior a doze meses. Além disso, o texto atual traz uma inovação, ao considerar também como dívida consolidada aqueles operações com prazo de resgate inferiores a doze meses, cujas receitas estejam previstas no orçamento anual.

Na proposta enviada pelo Poder Executivo, por meio da mensagem nº 154/2000, é introduzido o conceito de **Dívida Consolidada Líquida**, que vem a ser a dívida consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa; as aplicações financeiras; e outros haveres financeiros. A importância desse novo conceito reside no fato de que passará a ser esse o parâmetro pelo qual se estabelecerá os limites globais de endividamento da União, dos Estados e dos Municípios, como veremos na seção em que trataremos dos limites da dívida.

3.3.3 Dívida Pública Flutuante

De acordo com a definição estabelecida na Lei Federal nº 4320/64, a dívida fluante ou de curto prazo é aquela cujo período de amortização é inferior a doze meses, devendo ser liquidada no mesmo exercício financeiro. É constituída basicamente pelas

operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO's) e usualmente utilizada para financiamento de déficit de caixa. Pode ser composta ainda por restos a pagar, serviço da dívida a pagar, débitos de tesouraria e depósitos. Entretanto, conforme já visto no item anterior, mesmo que o prazo de amortização seja inferior a doze meses, deixará de ser dívida flutuante se o respectivo ingresso estiver contemplado no orçamento anual, por força do §3º, do Art. 29, da LC 101/2000.

3.3.4 Receita Corrente Líquida

Definida no Art. 2º, inc. IV da LC 101/2000, como sendo o somatório das receitas tributárias, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

- a) para a União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional, as contribuições de trabalhadores e empregadores à seguridade social e PIS/PASEP;
- b) para os Estados, as parcelas transferidas aos Municípios por determinação constitucional;
- c) para a União, Estados e Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social.

A apuração da receita corrente líquida dar-se-á pela soma das receitas arrecadadas no mês de referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades e feitas as deduções anteriormente mencionadas. Trata-se aqui de mais uma inovação da lei, eis que a Lei 9496/97, que estabelece os critérios para consolidação, repactuação e refinanciamento da dívida pública dos Estados, e a Resolução nº 78/1998, do Senado Federal, utilizam como parâmetro a **receita líquida real - RLR -**, cuja forma de apuração apresentaremos a seguir.

3.3.5 Receita Líquida Real

A Lei 9496, de 11 de setembro de 1997, define como **Receita Líquida Real**, aquela apurada pela soma da receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital. No caso dos Estados, excluí-se também as transferências legais e constitucionais aos Municípios.

A Resolução nº 78/1998, do Senado Federal, mantém redação idêntica, apenas acrescentando nas exclusões as receitas provenientes de anulação de restos a pagar e de transferências vinculadas a qualquer título. Embora aparentemente insignificantes, tais exclusões poderão ser altamente relevantes, dependendo do caso, pois, como veremos adiante, esse índice é o atualmente utilizado como base para apuração do limite máximo de comprometimento de receita dos Estados e Municípios, o que poderá ser causa de maior ou menor desembolso mensal com o serviço da dívida por parte desses entes da Federação.

3.4 OS LIMITES LEGAIS DA DÍVIDA PÚBLICA

Já não há dúvidas a respeito da importância, para a sociedade, da imposição, aos administradores públicos, de limites para a assunção de dívidas que venham a gerar comprometimento das receitas futuras as quais, via de regra, serão suportadas pelos próximos governantes. A ausência de limites poderá constituir-se num fator incentivador do endividamento excessivo, posto que, o administrador que financia o seu governo com recursos de terceiros não será, necessária e provavelmente, aquele que irá resgatá-los. Muitas vezes, obras financiadas via dívida pública geram dividendos políticos aos seus realizadores, causando uma situação de embaraço financeiro aos seus sucessores, que terão comprometida grande parte de suas receitas para pagamento do serviço da dívida, restando pouca margem de

recursos para investimentos no presente, levando-os, também, a buscar recursos de terceiros como forma de viabilizar sua administração, num círculo vicioso de elevação do endividamento.

Três são os limites a serem observados: **o montante da dívida** em relação à receita anual; **o montante das operações de crédito** em um exercício em relação às despesas de capital no mesmo período; e **o percentual de comprometimento da receita** com o pagamento do serviço da dívida. Cada um desses limites tem sido periodicamente alterado, de acordo com as pressões políticas exercidas pelos grupos de interesse e de acordo com o comportamento da economia, no sentido de buscar-se um equilíbrio entre o comprometimento de receitas futuras e o desenvolvimento econômico atual. À União interessa pressionar para a redução do endividamento dos Estados e Municípios. A estes interessa reduzir o percentual máximo de comprometimento de receitas com o pagamento do serviço da dívida e abrir a possibilidade de contratar novos empréstimos, isto é, reduzir o desembolso mensal com o serviço da dívida e viabilizar novos ingressos. Por essa razão é que as definições da receita pública têm sofrido tantas alterações nos últimos anos, ora incluindo, ora excluindo uma ou outra variável.

Existe ainda, uma modalidade de empréstimo chamado “extra-limite”, cujos montantes não são considerados para efeitos de apuração dos limites de endividamento e comprometimento de receitas para Estados e Municípios. Esse assunto será analisado em **3.4.4.**

3.4.1 Limites para a dívida global de Estados e Municípios

A Resolução nº 78/1998, estabelece como limite para o saldo total da dívida de cada Estado ou Município o valor equivalente ao dobro da Receita Líquida Real **(3.3.5)**, para autorizações solicitadas naquele ano, decrescendo esse limite à base de um décimo por ano, até atingir o valor equivalente a uma Receita Líquida anual a partir do ano de 2008.

A proposta apresentada pelo Executivo, pela Mensagem 154/2000, em atendimento ao disposto no Art. 30 da LC 101/2000, utiliza uma metodologia diferente:

Parte da ampliação do conceito de ente da Federação, definindo como sendo esses a União, cada um dos Estados e Municípios e o Distrito Federal, neles compreendidas as respectivas administrações diretas, os fundos, as autarquias, as fundações e as empresas estatais dependentes (controladas pelo ente da Federação). Assim, combinando essa definição com aquela apresentada para **dívida consolidada líquida (3.3.2)**, temos que o montante global da dívida de um ente da Federação, para efeitos de apuração do limite global, será o somatório das dívidas das entidades que o compõem, apurado sem duplicidade, deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros.

Tendo em vista a grande variedade de graus de endividamento hoje apresentada por Estados e Municípios, havendo casos de Estados cuja dívida representa cerca de 4 vezes sua receita corrente líquida, e considerando as sanções a serem impostas àqueles que o ultrapassarem, o limite proposto passa a ser um ponto de convergência a ser alcançado no futuro. Para isso é fixado um prazo de 15 anos para que todos os entes da Federação alcancem o limite fixado, partindo dos valores atuais, com metas quadrimestrais a serem alcançadas, conforme § 2º do Art. 2º da Proposta de Limites Globais para o Montante da Dívida Consolidada dos Estados e Municípios.

Dessa forma, o limite para a dívida consolidada líquida, ao final do décimo quinto exercício financeiro, contado a partir do encerramento do ano da publicação da resolução do Senado, não poderá exceder, respectivamente:

- I - a duas vezes a receita corrente líquida, para os Estados e o Distrito Federal; e
- II - a uma vírgula duas vezes a receita corrente líquida, para os Municípios.

Embora a uma primeira leitura pareça que os limites foram ampliados, se comparados àqueles estabelecidos pela Resolução nº 78, não é o que efetivamente ocorre, pois foram modificados os conceitos da dívida global e da receita, passando a ser, como já

visto, **dívida consolidada líquida x receita corrente líquida**, o que altera sensivelmente a relação a ser estabelecida.

3.4.2 Limites para as Operações de Crédito

Os limites para as operações de crédito para cada ente da Federação é aquele estabelecido no Art. 167, inciso III, da Constituição Federal e regulamentado pelo Art. 5º da Resolução nº 78 do Senado Federal, qual seja: as operações de crédito realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e por suas respectivas autarquias e fundações, em um exercício, não poderão exceder o montante das despesas de capital fixadas na lei orçamentária anual correspondente, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovadas pelo Poder Legislativo. Todavia, o montante global das operações de crédito realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a **18% da Receita Líquida Real anual (3.3.5)**.

É de se observar que os limites fixados guardam duas premissas intrínsecas: uma, de não permitir que se financie via dívida as despesas correntes e a cobertura de déficit primário; outra, de manter-se a relação entre a dívida e a receita numa proporção considerada razoável.

A nova Resolução do Senado, a ser expedida, deverá contemplar as alterações necessárias, de modo a adequar a normatização às novas disposições contidas na Lei Complementar 101/2000.

3.4.3 Limites de Comprometimento das Receitas

O limite estabelecido no Resolução nº 78, Art. 6º Inciso II, para o dispêndio anual máximo com as amortizações, juros e demais encargos de todas as operações de crédito, já

contratadas e a contratar, inclusive o originário de débitos renegociados ou parcelados e considerando ainda valores devidos, vencidos e não pagos, é de **13% da Receita Líquida Real**, apurada na forma descrita em **3.3.5**.

A proposta contida na Mensagem 154/2000 sugere, em seu Art. 5º, inciso I, que o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações já contratadas e a contratar, não poderá ultrapassar a onze vírgula cinco por cento da receita corrente líquida, apurada na forma descrita em **3.3.4**.

Neste ponto, a redução do índice é também aparente, pois há que considerar a mudança do parâmetro de *receita líquida real* para *receita corrente líquida*. Esta alteração também depende ainda de confirmação do Senado Federal, no contexto da Resolução a ser expedida.

3.4.4 Dívida Intra-limite e Dívida Extra-Limite

De acordo com o § 6º do Art. 6º da Resolução nº 78/1998, são excluídas dos limites de que tratam os itens anteriores as operações de crédito contratadas pelos Estados e pelos Municípios, junto a organismos multilaterais de crédito ou a instituições federais de crédito e fomento, com a finalidade de financiar projetos de investimento para a melhoria da administração das receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial, no âmbito de programa proposto pelo Poder Executivo e aprovado pelo Senado Federal. Um exemplo de uma dessas operações é aquela contratada pelo Estado do Rio Grande do Sul junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento -BID, para a implementação do Programa de Modernização Fazendária - PROMOFAZ.

Todavia, um ano antes da publicação da Resolução n.º 78, a Lei n.º 9496/1997, chamada “Lei de Ajuste Fiscal dos Estados”, permitiu a exclusão de diversas outras obrigações, como: a dívida externa contratada até setembro de 1991; parte da dívida refinanciada com base na Lei 7976/89; os parcelamentos de FGTS e INSS, e outras, de modo que, cerca de 15% do montante dispendido mensalmente pelo Estado do Rio Grande do Sul com o serviço da dívida refere-se à dívida extra-limite.

Por exclusão, dívidas intra-limite são todas aquelas que não se enquadram nas exceções previstas na Resolução n.º 78/1998 e na Lei 9496/1997.

4 A DÍVIDA PÚBLICA DO RIO GRANDE DO SUL

Neste capítulo tratar-se-á mais especificamente da dívida pública do Estado do Rio Grande do Sul. Iniciará com breves referências históricas, tendo como ponto de partida o nascimento da república, prosseguindo com o período positivista, o Estado Novo, os anos 50, o período militar, a reabertura política, até os dias atuais. Essa retrospectiva tem o objetivo de situar a questão da dívida do estado no contexto político e econômico nacional, traçando uma linha paralela, em nível estadual, em relação aos acontecimentos narrados no Capítulo 2. Na seqüência, será apresentada uma análise mais detalhada da progressão da dívida a partir dos anos 70, período em que se deu a maior expansão nos níveis de endividamento, abordando-se as razões do endividamento precoce do Rio Grande do Sul em relação às demais unidades da federação e a destinação dos recursos obtidos por empréstimos. Serão apresentados ainda, tabelas comparativas, relacionando-se, ano a ano: os saldos da dívida do estado com o montante de receitas e com o PIB estadual; o montante dispendido a título de serviço da dívida com as despesas de investimentos e os novos ingressos de recursos com o serviço da dívida e com os investimentos do período. Tais relações têm por fim apurar dados que permitam inferir conclusões a respeito da capacidade de pagamento que tem o Estado em relação ao montante da dívida; da aplicação dos recursos obtidos em novos investimentos e do custo da rolagem da dívida, assim como investigar a atuação do administrador público dentro desse contexto, ou seja, ir busca de dados que evidenciem em que momento o agente público obteve vantagens com a utilização do crédito público, utilizando-o de forma racional, em benefício da coletividade, e em que momento esse agente deixou de ser condutor do processo a passou a ser conduzido por ele. Abordaremos, ao final, os aspectos mais relevantes da renegociação

da dívida mobiliária realizada no ano de 1998 e quais as possíveis vantagens e desvantagens para as finanças do Estado do Rio Grande do Sul resultantes dessa renegociação.

4.1 A POLÍTICA FINANCEIRA ESTADUAL NA PRIMEIRA REPÚBLICA

A Constituição Republicana, promulgada em 1891(**3.3.1**), idealizada de acordo com os princípios do federalismo, assegurou aos estados-membros uma maior autonomia, atribuindo-lhes algumas prerrogativas de cunho econômico e político, entre elas o controle exclusivo sobre o Imposto de Exportação, principal fonte de receita e cuja arrecadação era anteriormente repartida com o Governo Central; e a possibilidade de contraírem empréstimos no exterior sem autorização federal (Carvalho, 1995), embora, de acordo com o Art. 84 do texto constitucional, o governo da União assumisse o papel de garantidor da dívida interna e externa. As conseqüências dessa contradição são aquelas vistas em **3.1.2**, quando, ao negociar o terceiro "funding loan", o governo federal obrigou-se a incluir no montante da dívida os valores correspondentes aos empréstimos tomados diretamente pelos estados.

A proclamação da República, em 1889, tem como efeito imediato a queda dos liberais, que até então exerciam o poder nas principais províncias brasileiras, cedendo lugar aos republicanos, que passaram, a partir daí e durante todo o período conhecido como "Primeira República", a dominar o cenário político brasileiro. No Estado do Rio Grande do Sul, os republicanos há muito já se haviam organizado em torno do Partido Republicano Riograndense -PRR, tendo como figura principal o Sr. Júlio Prates de Castilhos, que buscava no positivismo de Auguste Comte a inspiração para a sua ideologia política. Ao assumir o poder, em 1891, o PRR já tinha uma clara visão a respeito da situação econômica a ser enfrentada: de um lado, a atividade pecuária praticamente estagnada e de outro, a rápida e dinâmica expansão colonial nas regiões norte e nordeste do Estado. Assim, empenhou-se o novo governo em incentivar as atividades que haviam adquirido maior dinamismo no contexto econômico sul-rio-grandense,

centrando suas ações no desenvolvimento de uma proposta de diversificação da produção gaúcha, à qual estavam ligadas outras questões de caráter econômico, tais como a exportação, a auto-suficiência do estado, o sistema de transportes e a criação de formas específicas de condução da política econômica estadual. No setor de transportes tratou de dotar o Estado de uma infra-estrutura viária capaz de possibilitar o escoamento, via Porto Alegre e Rio Grande, da produção colonial emergente e da indústria agropecuária tradicional (Reis, 1985/ Carvalho, 1996).

Alicerçado nos princípios da eficiência, da moralidade e do atendimento a interesses generalizados, oriundos do positivismo, base filosófica que orientava as ações dos republicanos riograndenses, por influência de Castilhos, o PRR buscava adotar uma postura de neutralidade em relação aos interesses privados, caracterizada pelo não-privilegiamento de uma determinada classe em detrimento de outra classe ou em detrimento da sociedade como um todo, atuando no processo econômico como controlador dos meios de produção e exercendo uma ação reguladora sobre os grupos e classes sociais, caracterizando-se, ainda, por uma política de extrema austeridade no gerenciamento das finanças públicas estaduais (Reis, 1985/ Carvalho 1996).

A autonomia financeira constituía-se num dos pilares da filosofia republicana propugnada pelos gaúchos. A Constituição Estadual de 14 de Julho de 1891, chamada de “Constituição Castilhista”, por ter sido quase totalmente elaborada por Castilhos, estabelecia, em seu Art. 5º que: “ *As despesas do seu governo e administração serão feitas às expensas próprias, com o produto de rendas, taxas e contribuições decretadas pelo poder competente, salvo o caso de calamidade pública....*”. Estabelecia, ainda, em seu Art. 46, parágrafo terceiro, ser competência da Assembléia dos Representantes a prerrogativa de autorizar o Presidente do Estado a contrair empréstimos e realizar outras operações de crédito (Soares, 1996).

A Júlio de Castilhos sucedeu Borges de Medeiros, que acumulou cinco mandatos como Presidente do Estado, entre os anos de 1898 e 1928, sendo que, dentro desse período assumiram também o governo o Dr. Carlos Barbosa, entre 1908 e 1912, e Salvador Pinheiro Machado, vice de Borges, entre julho de 1915 e janeiro de 1917, ambos pertencentes ao PRR e partidários de Borges de Medeiros (Pesavento, 1996). Assim, manteve-se o PRR no poder durante quase 40 anos, procurando sempre manter a postura de austeridade financeira, colocando como uma das questões centrais da administração do Estado, a gestão das finanças públicas, dando ênfase a orçamentos equilibrados e a subordinação total das despesas às receitas, conforme a observação de Carvalho (1996):

“Pode-se dizer que, no Rio Grande do Sul, a política fiscal funcionou como um importante articulador da ação governamental. O Governo gaúcho pôs, efetivamente, em prática a sua concepção sobre a questão orçamentária. Em quase todo o período examinado, praticamente, o orçamento gaúcho apresentou superávits, uma reduzida distorção na estimativa da receita e na programação da despesa e a utilização criteriosa do endividamento público, dentro de um esquema de rígidas prioridades.”

Efetivamente, num período em que o país já havia passado por duas moratórias, em 1898 e 1914, e outros estados como São Paulo e Bahia já constituíam dívidas externas consideráveis, o Rio Grande do Sul mantinha-se numa situação de equilíbrio orçamentário, tendo recorrido a um empréstimo de maior vulto somente em 1921, quando contratou, junto a bancos norte-americanos, uma operação financeira com vistas a equacionar a questão dos transportes, problema que estava a dificultar a circulação e escoamento da produção do estado (Pesavento, 1996). Verificou-se também, no período, algumas iniciativas governamentais no sentido de captar internamente os recursos de que necessitava, como a criação da Caixa de Depósitos Particulares (Liedke Filho, 1985) e o lançamento de apólices da dívida pública. Tais iniciativas visavam, no mais das vezes, a financiar projetos viários, como a construção de estradas e ramais ferroviários e a equipagem e melhoria dos portos de Rio Grande e Porto Alegre.

O esgotamento do modelo positivista ortodoxo deu-se a partir de 1928, com a ascensão de Getúlio Vargas ao governo estadual. Vargas, mesmo sendo um discípulo de Borges de Medeiros, discordava da postura de neutralidade propugnada por seu antecessor, entendendo que essa política já não atendia às necessidades das classes dominantes e das classes econômicas emergentes, passando, a partir daí, a assumir uma postura intervencionista, atuando diretamente nos setores produtivos, assumindo uma política caracterizada como um “intervencionismo consciente”, conforme a expressão utilizada por Reis (1985). No governo de Vargas, de 1928 até 1930, destacam-se iniciativas social e economicamente relevantes, como a criação do Banco do Estado do Rio Grande do Sul, do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem -DAER, e do Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul -IPERGS.

4.2 O ESTADO INTERVENCIONISTA: DE 1930 A 1945

A intervenção estatal se torna mais aguda a partir de 1930, ano em que Getúlio Vargas assume o governo federal após a deposição do Presidente Washington Luiz, conforme relatado em **2.6**. Segundo Martins Filho, a revolução de 1930 implantou no Brasil um modelo de desenvolvimento que tinha o Estado como principal condutor. Esse modelo caracterizava-se pela forte presença do Estado na vida do país, pelo controle estrito e pelo planejamento estratégico do desenvolvimento. O Estado caracterizou-se pelo controle social excessivo e pela administração opressiva e caricata. Implantado como resultado de um movimento revolucionário, esse modelo embutiu em sua estrutura forte componente de autoritarismo que permeou todo o período de sua vigência (Martins Filho, 1996).

A intervenção se dá não somente no campo econômico mas, e principalmente, no campo político. No período em estudo, o Rio Grande do Sul foi governado quase que exclusivamente por interventores federais nomeados por Getúlio Vargas que, dessa forma, mantinha, quase que diretamente, o poder e suas bases de apoio no Estado: em 1930, nomeava o General Flores da Cunha, que governou como interventor até 1934 e como governador constitucional até 1937; após o golpe do Estado Novo, é nomeado como interventor o General Daltro Filho, o qual veio a falecer em 1938, assumindo em seu lugar o Brigadeiro Cordeiro de Farias; em 1942 assume como interventor o Sr. Ernesto Dornelles, que governa até 1946, ano que marca a redemocratização do país, sendo eleito o Sr. Walter Jobim, para um mandato de cinco anos (Pesavento, 1996).

No campo econômico, o Rio Grande do Sul sofre os reflexos da crise mundial de 1929, eis que a posição periférica assumida pelo Estado em relação aos estados da região sudeste, especialmente São Paulo, levou-a à condição de supridor do mercado interno nacional no setor de matérias-primas e gêneros alimentícios, dependente, assim, das variações que se verificaram naquele mercado em função da depressão econômica que sucedeu à crise (Reis, 1985). O processo de endividamento do Estado inicia-se em consonância com a política de um estado desenvolvimentista adotada por Getúlio Vargas em nível nacional, quando se inicia o processo de substituição de importações. Não obstante, os investimentos em infra-estrutura e industrialização continuam sendo centralizados nos estados do sudeste, com grandes centros urbanos emergentes, que já dispunham de uma base industrial mais avançada que os demais estados, além de maior disponibilidade de capital privado, acumulado no período anterior, e de uma classe média, ou seja, mercado consumidor, em ascensão. Essa centralização de investimentos públicos naquela região, em detrimento das demais, foi fator determinante para a consolidação da condição de economia periférica assumida pelo Rio Grande do Sul (Almeida, 1995) e do endividamento precoce do Estado nas décadas seguintes, quando buscou financiar por meio de recursos externos os investimentos em infra-estrutura que seriam de competência da União (Bordin, 1985). Conforme já foi relatado em **2.6**, a responsabilidade pelo pagamento

do serviço da dívida externa dos estados, inclusive do Rio Grande do Sul, foi assumida pela União nos termos do Decreto 6.019, de 23 de novembro de 1943, permanecendo estes como devedores da União.

4.3 A DÍVIDA ESTADUAL NOS ANOS 50 E 60

A década de 50 caracteriza-se pela inserção de novos ramos industriais no Estado e pela integração definitiva da economia regional no contexto econômico nacional, segundo Lagemann (*apud* Bordin, 1985). Nesse período governaram o Estado os Srs. Ernesto Dornelles, Ildo Meneghetti e Leonel Brizola. Embora de orientações políticas diferentes, esses governantes tinham o mesmo entendimento em relação às dificuldades estruturais que impediam um maior desenvolvimento da indústria gaúcha. Assim, a atuação governamental, em consonância com os dirigentes industriais e demais forças econômicas do Estado, foi decisiva na busca da mudança do perfil da economia regional, que até então era tida quase que exclusivamente como fornecedora de gêneros alimentícios e matérias-primas. Dessa forma, inicia-se o processo de industrialização do Estado, marcado por uma relevante intervenção governamental, de modo a superar os entraves que impediam um maior desenvolvimento da economia regional, que se constituíam basicamente em deficiências na infra-estrutura viária e fornecimento de energia, além de fontes de financiamento para a iniciativa privada. Esses investimentos estatais provocaram uma gradativa expansão da dívida pública, expansão essa que foi também acompanhada de um aumento gradual nas receitas tributárias, de forma que, durante quase todo o período, o montante da dívida não chegou a ultrapassar as receitas próprias, indicando que, embora o Estado tenha se utilizado de recursos externos para financiar obras, manteve o total da dívida dentro de sua capacidade de pagamento, sem comprometer em demasia as receitas futuras. Destaca-se, nesse período, as operações de crédito destinadas à consolidação da dívida flutuante; à obras de eletrificação; à consolidação da dívida da Viação Férrea; à obras rodoviárias; e ao I Plano de Obras.

A expansão maior da dívida estadual deu-se a partir de 1959, com o Lançamento do II Plano de obras, cuja finalidade era de viabilizar o desenvolvimento de três setores, considerados primordiais pelo governo da época para consolidar a integração do Estado na economia nacional: o setor da educação, com o fim de erradicar o analfabetismo e desenvolver os demais graus de ensino, especialmente o ensino técnico, de modo a possibilitar a inserção, no mercado de trabalho, das camadas sociais menos qualificadas e melhor qualificar a mão-de-obra disponível; o setor de transporte e armazenagem, com importantes investimentos na construção, conservação e melhoria do sistema viário e no desenvolvimento do setor de silos e armazéns, ações que foram empreendidas por meio de repasses financeiros ao Departamento Estadual de Estradas de Rodagem e Cia. Estadual de Silos e Armazéns, duas autarquias pertencentes ao governo estadual; e o setor de energia e comunicações, com a encampação das empresas que detinham a exploração dos ramos de energia elétrica e telefonia, resultando na criação da Cia. Estadual de Energia Elétrica- CEEE e Cia. Riograndense de Telecomunicações-CRT.

Tais investimentos demandaram um considerável aporte de recursos. Nos estados do centro do país, investimentos dessa natureza haviam sido suportados pela União. Ao Rio Grande do Sul coube, entretanto, buscar no crédito público os recursos de que necessitava para os investimentos em infra estrutura que lhe permitissem acompanhar a onda desenvolvimentista que se instalava no centro do país. Segundo Bordin (1985) essa foi a principal causa do endividamento precoce do Estado do Rio Grande do Sul em relação às demais unidades da federação, pois enquanto o governo federal investia em obras de infraestrutura nos demais estados, ao Rio Grande do Sul restou expandir a dívida pública para realizar seus investimentos, eis que se encontrava à margem dos planos de aplicação de recursos do poder central. Dessa forma, a atuação do administrador público estadual foi decisiva no sentido de buscar por seus próprios meios os recursos necessários à implantação dos projetos vitais para a inserção do Estado na economia nacional. Todavia, contata-se que a ação política foi deficiente, no sentido de não ter logrado êxito em suas demandas junto ao

Governo Federal, o que resultou num acúmulo de dívidas para as administrações posteriores, reduzindo-lhes o espaço para novas operações e comprometendo os orçamentos futuros.

Vultosas operações de crédito foram realizadas no período de 1959 a 1967. Destaca-se que as operações realizadas até 1964 traziam a vantagem de não serem corrigidas monetariamente, além de contarem com elevados prazos de amortização, que iam de 10 a 30 ou 40 anos, o que, de certa forma, minimizava o impacto do serviço da dívida naquele período. Após 1964, com a instituição da correção monetária e a reforma do sistema financeiro, implementadas pelo governo militar, os títulos públicos passaram a se tornar uma alternativa atrativa para os investidores particulares, uma vez que, até então, as poupanças privadas eram direcionadas, em sua maioria, para ativos especulativos, como ouro, moedas estrangeiras, imóveis e estoques de mercadorias (Moura Neto, 1994). Além disso, a reforma tributária instituída em 1967 retirou dos estados uma parcela importante de suas receitas, com a extinção das taxas vinculadas, passando a ser o ICM (atual ICMS) a sua principal receita. Para compensar as perdas decorrentes da reforma fiscal, foi instituído um sistema de transferências governamentais, da União para os Estados e Municípios. Entretanto, a utilização do ICM como política econômica pelo governo federal, com a finalidade de desenvolver a agricultura e a exportação, levou a uma drástica redução da base tributária e, conseqüentemente, das receitas estaduais, passando, a maioria dos estados, a enfrentar sistemáticos déficits fiscais e tendo que recorrer ao endividamento como meio de financiar seus gastos.

No Rio Grande do Sul, o recurso à emissão de apólices intensificou-se a partir de 1967, juntamente com uma maior expansão da dívida flutuante. O serviço da dívida, que no período anterior mantinha-se em torno de 3% da despesa total, atingia agora o patamar de 6%. Não obstante esse aumento do serviço da dívida no total da despesa, não se havia verificado ainda um comprometimento das finanças estaduais em relação à dívida, ao contrário, o recurso ao endividamento, nas condições favoráveis então vigentes **(2.8)**, constituíram-se num fator de grande importância no financiamento de elevados investimentos realizados no período (Moura

Neto, 1994), além da continuidade ao II Plano de Obras, foram instituídos dois outros programas de investimentos: o Programa Preliminar de Investimentos e o Plano Comunitário de Investimentos. Na tabela abaixo, demonstra-se a evolução da dívida pública estadual em relação às receitas de impostos, principal fonte de recursos de que dispõe o estado para pagamento dos encargos. Nesse demonstrativo e nos demais que forem apresentados a seguir, deve-se levar em conta a dificuldade metodológica resultante da forma como são contabilizados tais valores no Balanço Geral do Estado, qual seja a de que as receitas são contabilizadas mês a mês e o saldo da dívida é aquele apurado no dia 31 de dezembro de cada ano, ou seja, a receita constitui um fluxo ao longo do ano e a dívida um estoque apurado no final do ano, o que pode resultar em alguma distorção, mormente naqueles anos de maior inflação. Observe-se que em quase todo o período, exceto nos anos de 1961 a 1963, a receita de impostos manteve-se superior ao total da dívida.

Tabela 1 Receita de Impostos x Saldo da Dívida - de 1960 a 1969.

Ano	Receita de Imposto	Saldo da Dívida	Percentual Dívida/Receita
-----	--------------------	-----------------	---------------------------

1960	11.516.816.544,50	11.465.243.619,00	99,55
1961	15.647.691.465,60	20.624.193.618,20	131,80
1962	24.282.185.439,00	28.027.190.684,90	115,42
1963	42.516.374.878,10	48.878.039.412,00	114,96
1964	90.242.122.520,50	62.353.369.580,00	69,09
1965	143.026.019.015	120.325.083.587	84,12
1966	267.276.119.684	194.146.493.538	72,63
1967	436.917.111,39	344.099.021,02	78,75
1968	647.397.890,92	512.429.344,05	79,15
1969	871.802.375,30	754.897.045,06	86,59

FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO, de 1960 a 1969.

Notas: a) valores em Cruzeiro (Cr\$) até 1963;

b) valores em Cruzeiro (Cr\$), excluindo centavos, de 1965 a 1966;

c) valores em Cruzeiro Novo (NCR\$), de 1967 em diante.

4.4 A EXPANSÃO DA DÍVIDA ESTADUAL NA DÉCADA DE 70

Para análise dos dados referentes ao período de 1970 em diante, utilizar-se-á metodologia diferente daquela utilizada para a década de 60, devido à melhor qualidade dos dados disponíveis e à introdução do conceito de Receita Corrente Líquida - RCL, fator que passou a ser utilizado como parâmetro para a medição da dívida pública em relação à capacidade de pagamento do Estado, conforme definição constante em **3.3.4**. Permanecem, entretanto, as dificuldades decorrentes da forma de contabilização das receitas, quando comparadas ao montante da dívida, já mencionadas no item anterior. Para apuração da dívida total, utilizar-se-á da metodologia proposta pela Divisão da Dívida Pública da Secretaria Estadual da Fazenda, a qual consiste em excluir do montante da dívida as parcelas do Passivo Financeiro referentes às contas de Restos a Pagar, Depósitos e Diversos, considerando-se

como dívida efetiva apenas aquelas resultantes de operações de crédito, quais sejam: o valor da Passivo Permanente (Dívida Fundada); e Débitos de Tesouraria, que são resultantes das operações de antecipação de receita orçamentária (ARO's). Por essa razão, os dados aqui apresentados, embora colhidos na mesma fonte, poderão ser diferentes daqueles encontrados em outros trabalhos já realizados sobre o mesmo assunto.

Conforme os dados apresentados na **Tabela 3**, durante a primeira metade da década de 70, o montante da dívida manteve-se num patamar inferior a 50% da Receita Corrente Líquida, sendo que, no início da década manteve próximo a 30%. A dívida total manteve-se inferior a 3% do PIB-CF estadual . Conforme a **Tabela 2**, os investimentos do Estado correspondiam, em média, a 5 vezes o montante dispendido para atendimento ao serviço da dívida. Esse índices revelam uma situação de relativo conforto da administração estadual em relação ao montante da dívida e à pressão exercida pelo serviço da dívida sobre a despesa total, que no período manteve-se em torno de 4%. Não obstante, as finanças estaduais já sentiam os efeitos negativos da reforma tributária implantada em 1966, os quais se revelam pela redução nos investimentos a partir dos anos seguintes. Além disso, o sistema de transferências governamentais instituído para compensar as perdas decorrentes da reforma não obedecia a critérios claros de distribuição entre os estados-membros, dependendo de negociações e pressões políticas. Com a finalidade de viabilizar a continuidade dos investimentos nos estados, foram expedidas as Resoluções nºs 53/71 e 52/72, criando as operações extra-limite, cuja finalidade específica seria a de financiar obras e projetos de caráter prioritário, como projetos e obras de saneamento básico, urbanização de conjuntos habitacionais, máquinas e implementos agrícolas e rodoviários, etc. Entretanto, permanece a proibição de emissão de obrigações que não se destinassem a operações de crédito para antecipação de receita orçamentária ou para resgate das obrigações em circulação, situação essa que se modifica em 1975 quando o Senado Federal, por meio da Resolução nº 62 define novos limites para a dívida consolidada interna. Por essa razão, a dívida flutuante, que nos

primeiros anos da década participa com mais de 50% do montante da dívida total, vai reduzindo gradativamente nos anos seguintes, até chegar abaixo de 10% em 1978.

Segundo Moura Neto (1994), além de aumentar os limites de endividamento, a Resolução nº 62 aumenta também a abrangência das operações extra-limite, permitindo a inclusão de dívidas decorrentes de recursos provenientes do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (FNDU), do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS) e do Banco Nacional da Habitação (BNH). Ao mesmo tempo, o governo federal instituía novos mecanismos indutores para a tomada de recursos externos pelos estados, como a defasagem cambial, a elevação nos juros internos, além daqueles já mencionados em **2.8**, como a Resolução nº 63 a Lei 4.131. Na subitem **4.4.1** analisar-se-á mais detalhadamente as operações de crédito realizadas na década de 70.

Na segunda metade da década a situação começa a agravar-se. A dívida total aumenta gradualmente em relação à RCL, chegando, em 1979, a 97% desta e a 5,24% do PIB-CF Total. Os investimentos acompanham a tendência no sentido inverso, numa redução que chega a 124% em relação aos recursos destinados ao pagamento do serviço da dívida, cujo montante alcança o índice de 13% em relação à despesa total. Verificam-se aqui os efeitos danosos da crise financeira que se iniciava no país, decorrentes das duas crises do petróleo e do aumento nas taxas de juros, tanto no mercado externo, como no mercado interno, conforme já abordado em **2.9**.

Num período de euforia, a imprevidência marca atuação dos administradores públicos da década, recorrendo sistematicamente ao endividamento como meio de obter recursos, a taxas de juros flutuantes que, num futuro bem próximo, viriam a extrapolar as expectativas e comprometer definitivamente as finanças do Estado. É bem verdade que no período realizou-se investimentos importantes, especialmente na área de infra-estrutura urbana, habitações e saneamento básico. Entretanto, tais investimentos viriam a acarretar uma carga

financeira quase que insuportável para a geração futura, dado que foram realizados quase que exclusivamente com recursos obtidos por empréstimo, seja por contratos, seja por emissão de títulos, indicando que as receitas de tributos foram totalmente consumidas nas despesas de custeio do governo.

Induzido pelas condições favoráveis existentes no período, o Rio Grande do Sul recorreu ao crédito externo em diversas oportunidades, como melhor se verá em **4.4.1**. Assim, quando ao final da década as taxas de juros internacionais sofrem uma alta considerável, o estoque da dívida externa do Estado é bastante elevado, colocando em perigo as finanças estaduais. Todavia, o governo federal, numa tentativa de frear o processo inflacionário, ao final de 1979, decreta a pré-fixação das correções monetária e cambial em 45 e 40%, respectivamente, gerando uma defasagem entre a inflação efetiva e a nominal, o que resultou, no ano seguinte, numa redução considerável nos saldos da dívida pública. A relação Dívida Total/Receita Corrente Líquida, que em 1979 era de 95,95%, baixou para 75,28% em 1980.

Tabela 2 Serviço da Dívida x Receita Corrente Líquida (1970-1979)

Serviço da Dívida x Investimentos

ANO	RECEITA CORR. LÍQUIDA-RCL	SERVIÇO DA DÍVIDA	% SERV. DA DÍVIDA/RCL	INVESTIMENTOS	% INVEST. / SERV.DÍVIDA
1970	1.169.893.385,21	58.181.997,36	4,97	322.620.444,00	554,50

1971	1.469.953.526,80	85.697.167,17	5,83	310.560.008,00	362,39
1972	1.864.009.339,60	98.859.399,90	5,30	566.285.956,00	572,82
1973	2.592.452.299,23	112.862.375,54	4,35	808.683.072,00	716,52
1974	3.378.285.450,57	240.860.744,76	7,13	1.148.741.882,00	476,93
1975	4.778.744.565,69	645.841.756,02	13,51	1.623.245.028,00	251,34
1976	6.431.335.139,97	943.866.200,38	14,68	1.927.075.529,82	204,17
1977	9.962.306.328,00	1.840.773.933,27	18,48	2.362.927.209,59	128,37
1978	14.677.731.682,55	2.274.662.909,27	15,50	3.617.761.241,32	159,05
1979	23.064.245.427,09	4.823.082.336,40	20,91	6.008.225.864,49	124,57

FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO - 1970 a 1979
 Nota: Valores em Cruzeiro (Cr\$), a partir de maio de 1970.

Tabela 3 Dívida Total x PIB-CF Total (1970-1979)

Dívida Total x Receita Corrente Líquida

ANO	PIB-CF TOTAL RS	DÍVIDA TOTAL	% DIV.TOTAL / PIB-CF	% DIV. TOTAL / RCL
1970	14.609.410.637,92	358.697.069,17	2,4552	30,6607
1971	19.870.973.479,39	442.878.759,45	2,2288	30,1288
1972	25.863.728.231,09	647.806.835,06	2,5047	34,7534

1973	40.162.342.160,67	1.132.985.176,63	2,8210	43,7032
1974	57.269.403.008,66	1.686.667.087,88	2,9451	49,9267
1975	80.117.054.989,50	2.842.517.928,48	3,5480	59,4825
1976	125.031.031.761,49	4.937.441.107,02	3,9490	76,7716
1977	187.878.262.492,25	6.907.014.073,71	3,6763	69,3315
1978	271.995.274.381,03	11.415.322.232,10	4,1969	77,7731
1979	440.075.693.251,48	22.361.221.542,28	5,0812	96,9519

FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO - de 1970 a 1979.

Nota: Valores em Cruzeiro (Cr\$).

4.4.1 Resumo das operações de crédito realizadas na década de 70

Conforme já mencionado anteriormente, a partir de 1971 houve um abrandamento nas restrições impostas aos estados em relação aos limites de endividamento, com a criação da dívida extra-limite e outras medidas já citadas. Assim, a partir desse ano as operações de crédito, tanto internas como externas tomam um novo impulso. São as seguintes as principais operações de crédito realizadas no período:

Em 1971, emissão de apólices no montante de Cr\$ 50.019.237,50, representando 98,99% das operações de crédito internas. As operações por contrato representaram apenas 1,01% das operações internas. Já as operações de crédito externas representaram 10,29% do total de operações do ano e resultam de empréstimo contratado junto ao banco The Marconi Company Ltd. - Inglaterra, no valor de Cr\$ 5.796.980,98.

Em 1972, houve uma acentuada redução da participação da emissão de apólices, que representaram 34,59% das operações internas, no montante de Cr\$ 22.265.532,10. Os empréstimos por contratos atingiram o percentual de 65,41% das operações internas, no total de Cr\$ 42.107.550,00, dos quais os mais representativos foram dois contratos firmados com a Caixa Econômica Estadual, para financiamento de casas populares, no montante de Cr\$ 40.120.000,00. As operações externas tiveram também grande participação, representando 48,49% do total das operações de crédito, decorrentes de contrato firmado com The First National Bank of Boston, no valor de Cr\$ 60.600.000,00.

Em 1973, a emissão de títulos representou 44,30% das operações de crédito internas, enquanto que as obrigações por contratos ficaram em 55,70% dessas operações. As operações externas, nesse ano, foram quase nulas, ficando abaixo de 1% do total realizado.

Em 1974, a emissão de títulos volta a ganhar força, participando com 90,02% do total das operações, visto que nesse ano não foram realizadas operações no mercado externo. As apólices emitidas atingem o montante de Cr\$ 511.293.054,46. As operações por contratos ficaram em Cr\$ 56.714.675,25, ou seja, 9,98% do total.

Em 1975, a emissão de títulos atinge quase a totalidade das operações de crédito internas, com o índice de 97,81%, no montante de Cr\$ 1.245.280.549,65. Por consequência, as obrigações assumidas por contrato ficam em 2,19%. Nesse ano inicia-se uma série de ingressos externos contratados no ano anterior junto ao Kreditanstalt Für Wiederaufbau - Alemanha, no total de 10 milhões de marcos alemães, com liberações parciais periódicas, cujos recursos seriam aplicados em obras de proteção contra as cheias na Bacia do Rio dos Sinos. Esse ingressos representaram 0,06% do total do ano.

Em 1976, as emissões de títulos alcançaram o índice de 60,16% das operações de crédito internas, no montante de Cr\$ 622.842.081,68. As obrigações assumidas por contratos ficaram em 39,84% das operações internas e resultaram de contratos firmados junto ao Banco do Brasil, ao BNDE, ao Banco do Estado do Rio Grande do Sul e à Caixa Econômica Federal. As operações externas, entretanto, tiveram um substancial aumento, participando com 29,89% do total, no montante de Cr\$ 441.322.220,95. Esse valor é decorrente de dois empréstimos externos contratados junto ao Banco do Brasil- Ag. Nassau/Grand Cayman, de 20 milhões de dólares americanos cada, destinados ao pagamento do serviço da dívida, já vencido e não pago. O restante refere-se à continuidade dos ingressos destinados à Bacia do Rio dos Sinos. Em razão dessas operações, a participação da dívida externa no montante da dívida total, que era de 3,42% em 1975, passa para 12,33%.

Em 1977, a emissão de títulos alcança 62,74% das operações internas, representada pela colocação da 11ª Série de Obrigações Reajustáveis do Tesouro do Estado - ORTE's, Lei 6465, no montante de Cr\$ 921.885.589,83. As obrigações por contratos são decorrentes de operações firmadas junto ao Banco do Estado do Rio Grande do Sul, ao BRDE e à Caixa Econômica Federal, e representam 37,26% das operações internas. As operações externas ficaram em 0,75% do total e referem-se ao empréstimo para a Bacia do Rio dos Sinos.

Em 1978, a emissão de títulos representa 46,20% das operações internas e decorre do lançamento da 13ª e 14ª Séries de ORTE's autorizadas pela Lei 6465/72. As obrigações assumidas por contratos representam 53,8% das operações internas e decorrem de empréstimos firmados junto ao BANRISUL, ao BRDE, à Caixa Econômica Federal e à diversos bancos particulares, entre eles: Banco Boa Vista, Banco Bozzano Simonsen, Banco Maisonnave, Banco lochpe, e outros. As operações externas alcançaram o índice de 8,28% do total das operações e referem-se a mais um empréstimo de 20 milhões de dólares americanos

junto ao Banco do Brasil - Ag. Nassau/Grand Cayman e à parcela destinada à Bacia do Rio dos Sinos.

Em 1979, a emissão de títulos representou 71,94% das operações de crédito internas, com a colocação da 15ª, 16ª e 18ª séries de ORTE´s autorizadas pela Lei 6465/72, no montante de Cr\$ 4.654.536.785,72. As obrigações referentes a contratos representaram 28,06% das operações internas e são decorrentes de diversos empréstimos firmados junto ao Banco do Estado Rio Grande do Sul, ao BRDE e à Caixa Econômica Federal, cujos recursos seriam destinados ao financiamento de obras de infra-estrutura em conjuntos habitacionais, redes de energia elétrica e água potável, equipamentos comunitários, prédios escolares, etc., beneficiando um grande número de municípios do interior do estado. Nesse ano não foram realizadas novas operações de crédito externas, sendo que o percentual de 0,34% em relação ao total refere-se aos recursos destinados à Bacia do Rio dos Sinos.

Tabela 4 Operações de crédito:

Internas x Externas (1971-1979)

ANO	OPERAÇÕES DE CRÉDITO	OP. CRED. INTERNAS	% INTERNAS	OP. CRED. EXTERNAS	% EXTERNAS
1971	56.326.068,48	50.529.087,50	89,71	5.796.980,98	10,29
1972	124.973.082,10	64.373.082,10	51,51	60.600.000,00	48,49
1973	174.521.513,29	172.849.282,89	99,04	1.672.230,40	0,96
1974	568.007.729,71	568.007.729,71	100,00	0	0,00
1975	1.274.012.947,65	1.273.190.549,65	99,94	822.398,00	0,06
1976	1.476.657.615,14	1.035.335.394,19	70,11	441.322.220,95	29,89
1977	1.480.523.803,38	1.469.424.822,73	99,25	11.098.980,85	0,75

1978	4.277.834.369,53	3.923.819.513,77	91,72	354.014.855,76	8,28
1979	6.492.098.384,78	6.469.982.027,30	99,66	22.116.357,48	0,34

FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO - de 1970 a 1979.
Nota: Valores em Cruzeiro (Cr\$).

Tabela 5 Operações de Crédito Internas: (1971-1979)

Títulos x Contratos

ANO	OP. CRED. INTERNAS	INTERNAS TÍTULOS	% TÍTULOS	INTERNAS CONTRATOS	% CONTRATOS
1971	50.529.087,50	50.019.237,50	98,99	509.850,00	1,01
1972	64.373.082,10	22.265.532,10	34,59	42.107.550,00	65,41
1973	172.849.282,89	76.566.737,19	44,30	96.282.545,70	55,70
1974	568.007.729,71	511.293.054,46	90,02	56.714.675,25	9,98
1975	1.273.190.549,65	1.245.280.549,65	97,81	27.910.000,00	2,19
1976	1.035.335.394,19	622.842.081,68	60,16	412.493.312,57	39,84
1977	1.469.424.822,73	921.885.589,83	62,74	547.539.232,90	37,26
1978	3.923.819.513,77	1.812.831.451,05	46,20	2.110.988.062,72	53,80
1979	6.469.982.027,30	4.654.536.785,72	71,94	1.815.445.241,58	28,06

FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO - de 1971 a 1979.
Nota: Valores em Cruzeiro (Cr\$).

4.5 A EXPANSÃO DA DÍVIDA ESTADUAL NA DÉCADA DE 80

A década de 80 caracteriza-se pelo fenômeno denominado pelos economistas como “a década perdida”, em razão do pequeno ou quase nulo crescimento da economia no período. Para o Rio Grande do Sul significou também o definitivo comprometimento das finanças públicas com os encargos da dívida. Não obstante a efetiva redução no saldo da dívida ocorrida em 1980 em função da pré-fixação das correções monetária e cambial, a partir do ano seguinte iniciar-se-ia um novo ciclo de crescimento da dívida, conforme **Tabela 6**. 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. Até então, as correções monetária e cambial eram pré-fixadas, mantendo-se ligeiramente abaixo da inflação efetiva, resultando num custo razoável de captação e de pagamento dos encargos da dívida. A partir de 1982, a elevação das taxas de juros nos mercados externo e interno, as correções monetária e cambial pós-fixadas, a agressiva colocação de títulos federais no mercado como forma de reduzir a liquidez, de acordo com a política financeira do governo central, resultaram na inviabilização da utilização do crédito público como meio de financiar o desenvolvimento, passando, então, a atuar como fator restritivo aos investimentos públicos, em razão do alto custo que passou a representar o carregamento da dívida em relação à despesa total do estado, comprometendo, não só os investimentos, como também a realização das despesas de custeio da administração estadual. Os investimentos, que no início da década de 70 representavam 554,5% em relação ao serviço da dívida, chegaram, em 1984, ao patamar mínimo de 20%, ou seja, de cinco vezes o valor do serviço da dívida, chegou a um quinto desse valor. A partir de 1984 passam a ser destacadas, no demonstrativo das operações de crédito, as “rolagens” da dívida mobiliária (**Tabela 10**), que embora já viessem sendo praticadas há alguns anos, eram registradas apenas como emissão de títulos, sem que fosse destacada a parcela correspondente ao giro das apólices vencíveis no período. Nesse ano foi realizado um grande volume de operações no mercado externo, representando 47,65% das operações de crédito realizadas no período, conforme será destacado em **4.5.1**.

Nos três primeiros anos da década, as operações de crédito foram superiores ao montante do serviço da dívida, conforme se verifica na **Tabela 7**, o que indica que não houve desembolso efetivo para pagamento do passivo permanente e, ao mesmo tempo, que os excedentes das operações de crédito teriam sido aplicados em investimentos, uma vez que, à exceção de 1989, esse três anos foram os que apresentaram maior nível de investimentos em relação ao serviço da dívida, conforme **Tabela 6**. Também nesse período, a participação do serviço da dívida na despesa total foi inferior a 15%, situação que se modifica nos anos

seguintes. Outro fato a ser destacado é que, até 1981, a relação Dívida Total/RCL foi sempre inferior a 100%, isto é, o saldo da dívida no final do ano foi inferior à Receita Corrente Líquida apurada no exercício. Essa relação sofre uma importante alteração a partir de 1982, quando o montante da dívida alcança o índice de 121,6% sobre a RCL, marcando o início da trajetória continuamente ascendente da dívida pública, realimentada pelas altas de juros, pelas correções monetária e cambial e pelas constantes rolagens, não obstante ter havido uma importante redução nas operações de crédito, conforme se verá a seguir.

A partir de 1983, com edição da Resolução nº 831/83, do Banco Central, o Governo Federal passou a exercer um rígido controle sobre o nível de endividamento dos estados, por meio do monitoramento direto sobre as instituições financeiras oficiais, estabelecendo tetos para as operações de crédito realizados com o setor público e estabelecendo sanções às instituições que desrespeitassem as normas estabelecidas. Ao mesmo tempo, o Banco Central restringia significativamente as permissões para emissão de obrigações dos estados e municípios (Moura Neto, 1994). Tais restrições resultaram numa significativa redução das operações de crédito, que durante os anos seguintes foi sempre inferior ao serviço da dívida, o que indica que, nesse período, parcelas importantes da receita estadual foram desviadas dos investimentos para suportar o carregamento da dívida. A crescente pressão do serviço da dívida sobre o caixa do tesouro, aliada aos déficits operacionais verificados no período, são fatores que contribuíram para agravar ainda mais o quadro financeiro do Estado. Dado que as rolagens consumiam quase a totalidade das receitas oriundas da emissão de títulos e o crédito externo tornou-se praticamente inacessível, restou o caminho da dívida flutuante, com altas taxas de juros e prazos bastante reduzidos. A relação Dívida Total/Receita Corrente Líquida, que no início da década era de 75,28%, elevou-se gradativamente, até alcançar, no final da década, o índice de 356,52%, marca jamais alcançada até então.

Todavia, em 1986, com a edição do Plano Cruzado, que entre outras medidas congelou as taxas de câmbio por vários meses, possibilitou uma razoável recuperação das finanças estaduais. A relação Serviço da Dívida/Receita Corrente Líquida, que no ano anterior houvera alcançado a duvidosa marca de 88,99% (deve-se considerar as distorções decorrentes da inflação sem precedentes que ocorreu no período), baixou para 37,62%. Mesmo assim, um índice ainda bastante elevado. A relação Dívida Total/RCL, que em 1985 estava em 178,18%, baixou para 118,17% (**Tabela 6**). Outro ponto favorável foi o expressivo aumento na arrecadação de tributos, proporcionada pela reativação da economia decorrente do congelamento de preços decretado pelo Governo Federal e da queda da inflação, o que possibilitou uma sensível redução no déficit operacional e uma elevação no nível de investimentos, que no ano anterior atingira seu índice mais baixo em relação ao serviço da dívida.

Essa situação ligeiramente favorável viria a inverter-se no ano seguinte. A instabilidade econômica que seguiu ao fracasso do Plano Cruzado veio a provocar novos aumentos nas taxas de juros, juntamente com uma redução na atividade econômica e a conseqüente queda na arrecadação de tributos. Essa combinação de fatores resultou em aumento no déficit e maiores dificuldades para o governo estadual na administração da dívida, cujo montante atinge mais que o dobro da receita corrente líquida, em trajetória francamente ascendente, chegando ao seu nível mais alto em 1989. No início de 1987, o Governo Federal lançou as Letras do Banco Central -LBC's, títulos de curto prazo, com alta liquidez e remuneração diária igual ao *overnight*, o que, devido às altas taxas inflacionárias, levou os investidores a preferirem esses papéis, passando a dificultar a colocação das OTN's e BTN's, causando embaraços para a rolagem da dívida mobiliária federal e também, por conseqüência, para a rolagem dos títulos estaduais, obrigando os estados a colocarem os títulos junto aos seus bancos oficiais, numa manobra financeira de alto risco, posto que a liquidez desses bancos passou a depender de rolagens diárias e da colocação, no mercado privado, das Obrigações do Tesouro Estadual. Para aliviar tal situação, o Governo Federal, por meio da Resolução nº 1.309/87, do Banco Central, autoriza o Banco do Brasil a criar linhas especiais de

financiamento aos bancos estaduais, destinadas a acolher operações de crédito dos estados e municípios para a cobertura de déficits e para pagamento do serviço da dívida. Uma dessas operações foi realizada junto ao Banco do Brasil, com o objetivo de consolidar a dívida flutuante, cujo percentual de participação no total da dívida estava em 14,06%. Com essa operação, o percentual da dívida flutuante baixou para 3,26% no final desse ano. Em **4.5.1** serão descritas as operações realizadas no Estado ao abrigo dessa resolução.

Em 1988, o Governo Federal volta a restringir os financiamentos via Banco do Brasil, o que resultou em nova redução nas operações de crédito, chegando essas ao percentual de 38,03% em relação ao serviço da dívida, indicando que, mais uma vez, o Estado utilizou-se de suas próprias receitas para fazer frente à maior parte do serviço da dívida. Nesse período o governo estadual consegue alongar o perfil da dívida, consolidando a dívida flutuante em dívida fundada, possibilitando, dessa forma, aliviar a pressão exercida pelas dívidas de curto prazo sobre o caixa do Tesouro. No plano institucional, destaca-se a promulgação da nova Constituição Federal, que entre outras mudanças, estabelece uma nova ordem tributária. Para os estados houve uma sensível recuperação nas receitas tributárias com a criação do ICMS, em substituição ao ICM. No Rio Grande do Sul, os efeitos positivos dessa reforma se fazem sentir no ano seguinte, que marca um período de significativa recuperação das finanças estaduais.

A reforma tributária instituída pela Constituição de 1988 impactou de forma positiva sobre as finanças do Estado. Pela primeira vez em muitos anos o Estado obtinha um superávit operacional. Além do crescimento da receita tributária, verificou-se também um acentuado aumento nas receitas financeiras. Tais receitas eram decorrentes da aplicação, no mercado financeiro, das sobras diárias de caixa, beneficiando-se o Tesouro Estadual das altas taxas de inflação verificadas no período. Tais circunstâncias possibilitaram uma sensível melhoria nas contas públicas estaduais: o serviço da dívida, que, em relação à receita corrente líquida, chegou a alcançar índices tão altos ao ponto de tornar duvidosos os dados disponíveis,

88,99%, conforme mencionado anteriormente, baixou para 12,64% no final da década (**Tabela 7**); os investimentos, que, como dito acima, haviam se reduzido para 20% em relação ao serviço da dívida, elevaram-se a 175% desse valor, conforme de verifica na **Tabela 6**. No final desse mesmo ano ocorre a renegociação da dívida contratual junto ao Banco do Brasil, com base na Lei Federal nº 7976/89, refinanciando-a em 240 meses, o que proporcionou um alongamento no perfil e uma importante redução no saldo da dívida contratual e nos encargos a serem dispendidos. A participação do serviço da dívida na despesa total, que em 1988 tinha sido de 28,16%, cai para 10,02%. Todavia, no ano seguinte, ocorre uma nova reversão. O aumento nas despesas operacionais e uma significativa redução nas receitas financeiras e tributárias resultante da queda da inflação e da redução na atividade econômica devido ao confisco de ativos financeiros, decorrentes das medidas implementadas pelo Plano Collor. leva o Estado a uma nova crise fiscal, conforme será demonstrado na seção seguinte.

Conclui-se assim, que a partir da metade da década, o administrador público deixou de ser o condutor do processo, passando a ser conduzido por ele, dependendo cada vez mais das decisões do Governo Federal, que, por sua vez, dependia e depende das decisões do Fundo Monetário Internacional . Dessa forma, questão a ser agora enfrentada já não era a de buscar recursos para investimentos, mas sim, de buscar recursos para pagar os débitos que venciam, iniciando-se uma rotina de rolagens que tem sido permanente ao longo de duas décadas, o que nos permite indagar, à luz das teorias estudadas na capítulo 1, a respeito da legitimidade que teriam os governos anteriores de comprometer, em tão elevado grau, as finanças dos governos futuros, tolhendo-lhes as perspectivas de, com seus próprios recursos, realizar as obras e investimentos de que necessita.

Tabela 6 Dívida Total x Receita Corrente Líquida (1980-1989)

Investimentos x Serviço da Dívida

ANO	DÍVIDA TOTAL	% DIV.TOTAL S/ RCL	INVESTIMENTOS	% INVEST. S/ SERV. DÍVIDA
1980	37.562.217.806,11	75,28	11.235.911.583,10	111,63

1981	104.245.607.111,62	92,59	33.849.045.912,00	173,28
1982	296.937.733.553,20	121,80	75.312.706.268,20	125,29
1983	854.732.235.665,44	155,40	133.611.429.152,00	50,00
1984	3.082.016.241.590,00	181,21	388.355.384.029,00	57,80
1985	11.728.937.501.180,00	178,18	1.148.765.804.671,00	19,61
1986	22.959.999.622,49	118,17	2.736.015.780,11	37,44
1987	123.560.490.504,64	221,46	10.402.144.046,50	37,17
1988	1.246.946.664.762,31	273,55	64.893.914.526,78	36,88
1989	26.279.041.913,78	356,52	1.638.377.696,56	175,84

FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO - de 1980 a 1989

Nota: a) valores em Cruzeiro (Cr\$), até 1985;
b) valores em Cruzado (Cz\$), de 1986 a 1988;
c) valores em Cruzado Novo (NCz\$) em 1989.

Tabela 7 Serviço da Dívida x Receita Corrente Líquida (1980-1989)

Operações de Crédito x Serviço da Dívida

ANO	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA -RCL	SERVIÇO DA DÍVIDA	% SERV. DIV. /RCL	% OP.CRÉDITO S/ SERV.DÍVIDA
1980	49.894.966.909,09	10.064.910.498,52	20,17	106,89
1981	112.584.424.047,60	19.534.868.076,01	17,35	152,41
1982	243.775.764.568,17	60.108.954.000,00	24,66	130,11
1983	550.012.561.168,68	267.245.845.000,00	48,59	34,08
1984	1.700.729.126.568,28	671.851.273.000,00	39,50	85,26
1985	6.582.363.876.018,00	5.857.460.835.310,00	88,99	26,01
1986	19.428.241.890,43	7.307.999.848,25	37,62	76,77
1987	55.792.713.438,01	27.984.855.561,91	50,16	84,26
1988	455.825.107.332,51	175.946.441.966,73	38,60	38,03
1989	7.370.859.885,88	931.722.244,60	12,64	47,54

FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO - de 1980 a 1989

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

- b) valores em Cruzado (Cz\$), de 1986 a 1988;
- c) valores em Cruzado Novo (NCz\$) em 1989.

4.5.1 Resumo das operações de crédito na década da 80.

No ano de 1980, a emissão de títulos representou 59,37% das operações de crédito internas, referentes à colocação da 17ª e parte da 18ª série de ORTE's autorizadas pela Lei 6465/72, no montante de Cr\$ 4.751.037.169,70. As obrigações assumidas por contratos representaram 40,63% das operações internas e originaram-se de diversos empréstimos contraídos junto ao Banco do Estado do Rio Grande do Sul, ao Banco do Brasil, ao BRDE e à Caixa Econômica Federal. As operações externas tiveram um substancial incremento, participando com 25,62% do total das operações, correspondendo a um empréstimo junto ao Commerzbank Aktiengesellschaft, da Alemanha, e à parcela destinada à Bacia do Rio dos Sinos, continuidade do empréstimo junto ao Kreditanstalt Für Wiederaufbau, no montante de Cr\$ 2.756.498.967,79.

No ano de 1981, a emissão de títulos atingiu o montante de Cr\$ 21.304.907.504,04, representando 78,41% das operações de crédito internas. As obrigações assumidas por contratos representam 21,59% das operações internas e tem como maior expressão os empréstimos destinados a obras no Polo Petroquímico, a construção de habitações populares, aplicação em distritos industriais e contribuição ao FAE/RS. Os empréstimos externos, correspondentes a 8,73% do total das operações, destinaram-se a execução das obras nas usinas de carvão em Butiá e Bagé (Candiota).

No ano de 1982, a emissão de títulos representou 63,21% das operações de crédito internas, e referem à colocação da 21ª série de ORTE's, no montante de Cr\$ 48.616.631.112,71. As obrigações assumidas por contratos representaram 36,79% das

operações internas, no montante de Cr\$ 28.299.383.045,43. As operações externas limitaram-se aos contratos em andamento, representando 1,65% do total.

No ano de 1983, a emissão de títulos, no montante de Cr\$ 45.829.443.899,87, representou 50,32% do total das operações de crédito, visto que, nesse ano, não ocorreram operações externas. As obrigações decorrentes de contratos representaram 49,68% do total de operações e foram originadas em financiamentos obtidos junto ao BNH, ao BNDES, ao BRDE, ao BADESUL, à Caixa Econômica Federal e ao Banco do Estado do Rio Grande do Sul.

No ano de 1984, a emissão de títulos representou 93,37% das operações internas, no montante de Cr\$ 279.998.254.235,08. No entanto, 34,49% desse valor constituiu tão somente giro de títulos. As obrigações por contratos limitaram-se a 6,63% das operações internas. Todavia, as operações externas apresentaram grande expansão nesse período, representando 47,65% do total realizado. As principais operações foram realizadas junto aos seguintes bancos estrangeiros: Crédit Lyonnais, Bank Européenne pour l'Amérique Latine, Banco de la Nación Argentina, Midland Bank Plc ,entre outros.

No ano de 1985, emissão de títulos representou 34,10% das operações de crédito internas, no montante de Cr\$ 503.610.854.464. Entretanto, a totalidade dos recursos envolvidos foi utilizada na rolagem da dívida mobiliária. As operações por contrato tiveram grande participação nesse ano, alcançando o índice de 65,90% das operações internas, decorrentes de três grandes empréstimos firmados junto ao Banco do Estado do Rio Grande do Sul, ao BRDE e ao BADESUL, no total de Cr\$ 973.414.323.548. As operações externas contribuíram com 3,03% do total do ano, representados por diversas parcelas de contratos maiores firmados em anos anteriores com bancos particulares estrangeiros.

Em 1986, a emissão de títulos representou 37,17% das operações de crédito internas, no montante de CZ\$ 2.085.053.357,39 , sendo que, 65,09% desse valor destinou-se à

rolagem da dívida mobiliária. As obrigações assumidas por contrato assumiram, novamente, a maior participação, com 62,83% das operações internas. Dessas, destacam-se dois grandes empréstimos firmados junto ao Banco do Estado do Rio Grande do Sul e ao Banco do Brasil, e outros três menores, junto ao BNDES, ao BADESUL e à Caixa Econômica Federal. As operações externas representaram 0,01% do total e limitaram-se à continuidade da remessa de recursos do Kreditanstalt Für Wiederaufbau para a Bacia do Rio dos Sinos.

Em 1987, as emissões de títulos assumiram maior expressão, representando 76,44% das operações de crédito internas. Do montante de CZ\$ 18.021.386.855,68, 28,94% foram destinados à rolagem da dívida mobiliária. O restante foi utilizado para pagamento de dívidas junto ao Sistema Financeiro Estadual. As obrigações assumidas por contrato representaram 23,56% das operações internas. Dessas operações, duas se destacam: o empréstimo de CZ\$ 4.135.707.276,43, junto ao Banco do Brasil, destinado ao pagamento de dívida flutuante junto ao Banco Mitsubishi Brasileiro e ao próprio Banco do Brasil; e o empréstimo de Cz\$ 1.387.580.084,58, junto ao BNDES, destinado a aumento de capital na CRT. As operações externas representaram 0,02% do total, e se referem às parcelas dos recursos destinados à Bacia do Rio dos Sinos.

Em 1988, a emissão de títulos representou 65,46% das operações de crédito internas, no montante de Cz\$ 31.191.920.001,56, sendo que, a totalidade desses recursos foram destinados à rolagem da dívida mobiliária. As obrigações decorrentes de contratos participaram com 34,54% das operações internas. Destacam-se: o empréstimo-ponte junto ao Banco do Brasil, no valor de Cz\$ 14.028.240.464,08, com recursos do Tesouro Nacional, destinado ao pagamento de 75% dos compromissos relativos às operações de crédito em moeda estrangeira vencíveis nesse ano, de acordo com a Lei Federal 4131/62 (esse empréstimo foi concedido como adiantamento para futura contratação como dívida fundada externa); dois empréstimos originados de recursos depositados junto ao Banco Central do Brasil pelo Commerzbank International S/A e Caisse Nationale de Crédit Agricole, ao amparo da

Resolução nº 1.189/86; e as operações firmadas junto ao Banco do Estado do Rio Grande do Sul, com recursos do BNH, para obras de infra-estrutura em conjuntos habitacionais em diversos municípios da região metropolitana (Programa “João de Barro”) e do interior do Estado. As operações externas, que nos últimos três anos foram irrelevantes, tiveram um grande incremento nesse ano, participando com 28,78% do total das operações. São constituídas, principalmente, por dois grandes contratos junto ao Banco do Brasil: parte para refinanciamento do serviço geral da dívida; parte para refinanciamento da dívida do Estado junto ao mesmo banco; e parte para aporte de capital na Companhia Estadual de Energia Elétrica- CEEE.

Em 1989, a emissão de títulos representou 74,29% do total das operações internas, no montante de NCz\$ 322.349.797,17, sendo que, 93,83% desse valor foram destinados à rolagem da dívida mobiliária. O restante foi destinado ao pagamento de precatórios judiciais, nos termos do Art., 33 das Disposições Transitórias da Constituição Federal promulgada no ano anterior. As obrigações decorrentes de contratos representaram 25,71% das operações internas, sendo os seguintes os empréstimos firmados: Ncz\$ 50.230.182,28, junto ao Banco do Brasil, para cobrir 92,1% do serviço da dívida externa vencível em 1989; Ncz\$ 25.139.024,68, junto ao Banco do Brasil, para cobrir o serviço da dívida, nos termos da Lei Estadual 8.027/85; Ncz\$ 33.256.824,71, junto ao BADESUL, para transformação de antecipação de receita (ARO) em dívida fundada interna; Ncz\$ 2.912.708,53, para aplicação em obras de infra-estrutura urbana e aquisição de terrenos, no âmbito no Plano Nacional de Habitação Popular -PLANHAP. As operações externas representaram 2,05% do total, e limitaram-se à remessa de recursos para a Bacia do Rio dos Sinos. É importante destacar que as operações realizadas junto ao Banco do Brasil referem-se à renegociação da dívida contratual, com base na Lei Federal 7976/89. Tal renegociação possibilitou uma considerável redução no saldo total da dívida do Estado.

Tabela 8 Operações de Crédito: Internas x Externas (1980-1989)

ANO	OPERAÇÕES DE CRÉDITO	OP. CRED. INTERNAS	% INTERNAS	OP. CRED. EXTERNAS	% EXTERNAS
1980	10.758.864.417,98	8.002.365.450,20	74,38	2.756.498.967,79	25,62
1981	29.771.273.750,65	27.171.014.199,33	91,27	2.600.259.551,32	8,73
1982	78.204.839.109,03	76.916.014.158,14	98,35	1.288.824.950,89	1,65
1983	91.076.786.151,82	91.076.786.151,62	100,00	0	0,00
1984	572.844.755.641,40	299.885.398.627,40	52,35	272.959.357.014,00	47,65
1985	1.523.142.523.865,00	1.477.025.178.012,00	96,97	46.117.345.853,00	3,03
1986	5.610.532.476,39	5.609.826.809,73	99,99	705.666,66	0,01
1987	23.580.807.486,25	23.576.767.159,25	99,98	4.040.327,00	0,02
1988	66.904.456.705,31	47.650.587.933,97	71,22	19.253.868.771,34	28,78
1989	442.958.201,58	433.888.537,37	97,95	9.069.664,22	2,05

FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO - de 1980 a 1989

Nota: a) valores em Cruzeiro (Cr\$), até 1985;
 b) valores em Cruzado (Cz\$), de 1986 a 1988;
 c) valores em Cruzado Novo (NCz\$) em 1989.

Tabela 9 Operações de crédito internas (1980-1989)**Títulos x Contratos**

ANO	OP. CRED. INTERNAS	INTERNAS TÍTULOS	% TÍTULOS	INTERNAS CONTRATOS	% CONTRATOS
1980	8.002.365.450,20	4.751.037.169,70	59,37	3.251.328.280,50	40,63
1981	27.171.014.199,33	21.304.907.504,04	78,41	5.866.106.695,29	21,59
1982	76.916.014.158,14	48.616.631.112,71	63,21	28.299.383.045,43	36,79
1983	91.076.786.151,62	45.829.443.899,87	50,32	45.247.342.251,75	49,68
1984	299.885.398.627,40	279.998.254.235,08	93,37	19.887.144.392,32	6,63
1985	1.477.025.178.012,00	503.610.854.464,00	34,10	973.414.323.548,00	65,90
1986	5.609.826.809,73	2.085.053.357,39	37,17	3.524.773.452,34	62,83
1987	23.576.767.159,25	18.021.386.855,68	76,44	5.555.380.303,57	23,56
1988	47.650.587.933,97	31.191.920.001,56	65,46	16.458.667.932,41	34,54
1989	433.888.537,37	322.349.797,17	74,29	111.538.740,20	25,71

FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO - de 1980 a 1989

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

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

c) valores em Cruzado Novo (NCz\$) em 1989.

Tabela 10 Emissão de títulos x Rolagens (1984-1989)

ANO	EMIÇÃO DE TÍTULOS	ROLAGEM DIV. MOBILIÁRIA	% ROLAGEM S/ EMISSÃO
1984	279.998.254.235,08	96.577.973.424,08	34,49
1985	503.610.854.464,00	503.610.854.464,00	100,00
1986	2.085.053.357,39	1.357.209.064,62	65,09
1987	18.021.386.855,68	5.216.147.805,68	28,94
1988	31.191.920.001,56	31.191.920.001,56	100,00
1989	322.349.797,17	302.473.195,95	93,83

FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO - de 1980 a 1989

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

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

c) valores em Cruzado Novo (NCz\$) em 1989.

4.6 A ADMINISTRAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA ESTADUAL NA DÉCADA DE 90

O ano de 1990 é marcado pela reversão da situação positiva experimentada pelas finanças públicas do Estado em 1989, eis que os efeitos absolutamente favoráveis do superávit obtido no período anterior não se estendem para o ano seguinte. O aumento nas despesas operacionais e uma significativa redução nas receitas financeiras e tributárias resultante da queda da inflação e da redução na atividade econômica devido à retenção de ativos financeiros (empréstimo compulsório), decorrentes das medidas implementadas pelo Plano Collor, levam o Estado a uma nova crise fiscal, acusando um déficit operacional de mais de 20% no final do exercício, déficit esse que teria sido coberto por novas operações de crédito, posto que nesse ano, ao contrário dos anos anteriores, o montante das operações de crédito alcançou quase duas vezes o valor do serviço da dívida. Esse dado, entretanto, deve contemplar uma ressalva. O serviço da dívida nesse ano sofre uma significativa redução, por conta da suspensão por alguns meses, do pagamento do serviço da dívida externa, em razão da postura assumida pelo Governo Federal em não efetuar remessas ao exterior enquanto não formalizasse um novo acordo com o FMI. A partir de 1990, a questão da dívida mobiliária passa a ser o centro das preocupações dos governos estaduais. Por decisão do governo federal, a rolagem dos títulos estaduais, que até então vinha sendo realizada em grande parte com recursos federais, através do Banco do Brasil, deixaria de ser financiada por esse órgão, o que, mais uma vez, levou os governos estaduais a rolarem suas dívidas por meio de seus

próprios bancos oficiais. Essa decisão provocou um grande aumento nos custos de rolagem, por conta dos deságios praticados no giro dos títulos. Ao final desse ano, considerando a grande dificuldade da maioria dos estados em resgatar os títulos em vencimento, o Governo Federal possibilitou a troca das obrigações estaduais por títulos federais, cujos vencimentos dar-se-iam no início do ano seguinte, transferindo o problema para os governadores que assumiriam o novo mandato.

No final de 1991, face à grande dificuldade financeira existente na maioria dos estados, o Governo Federal propõe, por meio da Lei Federal 8388/91, entre outras medidas, a troca dos títulos estaduais por títulos federais, a serem resgatados em 20 anos, mediante parcelas semestrais, reajustados pelo custo médio diário de financiamento da dívida mobiliária federal (Moura Neto, 1994). Essa renegociação incluía o resgate compulsório de 12% sobre as colocações de fevereiro e maio desse ano e 16% sobre as demais, de acordo com as Resoluções nºs 12/91, 24/91 e 58/91, do Senado Federal. Nesse ano, em razão de expressiva contração nas despesas estaduais, especialmente com pessoal e investimentos, o Governo Estadual volta a obter um superávit operacional, fato que se repete nos anos de 1992 e 1993. A partir desse ano, as receitas provenientes de operações de crédito voltam a ser menores do que o valor dispendido para o pagamento do serviço da dívida, situação que só se modifica no ano de 1998, conforme **Tabela 11**.

Nos anos de 1992 e parte de 1993, com o retorno da inflação, o governo estadual volta a favorecer-se das receitas financeiras e também da defasagem inflacionária, que ocorria no lapso de tempo decorrido entre os ingressos das receitas tributárias (corrigidos diariamente pela UFIR) e o pagamento dos compromissos junto a fornecedores, empreiteiras e funcionalismo (sem correção diária), conseguindo, dessa forma, amenizar os efeitos das altas taxas de juros praticadas pelo governo federal e que incidiam sobre o saldo e o serviço da dívida pública. Com a instituição do SIAC - Sistema Integrado de Administração de Caixa do Estado, que concentrava as disponibilidades financeiras de cerca de 50 entidades da Administração Direta e Indireta, o governo conseguiu financiar grande parte do custo de

carregamento da dívida estadual, eis que as disponibilidades captadas no SIAC eram realocadas para o Fundo de Garantia de Liquidez dos Títulos da Dívida Pública Estadual, cuja administração passou a ser responsabilidade do Banco do Estado do Rio Grande do Sul, a partir de 1991, uma vez que esse órgão passou a ser o responsável pela subcustódia dos títulos e valores mobiliários do Estado.

Em 1993, o Governo Federal instituiu o Plano de Ação Imediata -PAI, cuja finalidade era a de efetuar determinados ajustes nas contas públicas, de modo a preparar o cenário para o lançamento de um novo plano econômico, que viria a ser o Plano Real, implementado no ano seguinte. No âmbito do Plano de Ação Imediata, destacamos:

i) a instituição do Fundo Social de Emergência -FSE, que se constitui na retenção, por parte da União, de parte da receita a ser transferida aos Estados e Municípios, mais tarde rebatizado como Fundo de Estabilização Fiscal;

ii) o estabelecimento do limite de 9% para comprometimento da Receita Líquida Real com o pagamento do serviço da dívida ; e

iii) a promulgação da Lei Federal 8727, em 05 de novembro de 1993, que estabelece as diretrizes para a consolidação e o reescalonamento, pela União, de dívidas internas das administrações direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e permite o refinanciamento da dívida interna contratual dessas entidades junto à União, decorrentes de operações de crédito contratadas até 30 de setembro de 1991, com base nos saldos devedores existentes em 30 de junho de 1993, inclusive as parcelas vencidas.

No mês de março 1994 são lançadas as bases do Plano Real, com a criação da URV. A nova moeda passaria a circular no mês de julho do mesmo ano. Embora não tenha havido congelamento de preços, ocorreu uma indexação geral dos preços vigentes, com a finalidade de evitar a inflação inercial; e o estabelecimento da âncora cambial, para emprestar credibilidade à nova moeda. Com a estabilização de preços e a queda da inflação, o estado perde novamente aquela fonte que, nos períodos altamente inflacionários, seria sua segunda fonte geradora de receitas, isto é, a das receitas financeiras. Essa nova condição leva o Estado,

no segundo semestre, a atrasar a liquidação de seus compromissos, face às dificuldades de caixa que passaria a enfrentar pela redução daquelas receitas. No final do período, o Balanço Geral do Estado acusa um déficit operacional no índice de 1,9%.

No mês de abril de 1994, com base na Lei 8727/93 e na Lei Estadual nº 10.100/94, o Governo Estadual firmou com a União o “Contrato Particular de Confissão e Composição de Dívida”, tendo como interveniente o Banco do Brasil, refinanciando junto a esse banco as dívidas contraídas pelo Tesouro do Estado, pela Companhia Estadual de Habitação - COHAB, pela Companhia de Estradas Alimentadores - CINTEA, pela Caixa Econômica Estadual, pela CORSAN, pela CEEE, DAER e outras entidades da administração estadual direta e indireta, junto àquele Banco e à Caixa Econômica Federal, para pagamento em 240 parcelas. Essa operação deveria equacionar definitivamente a questão da dívida contratual. Todavia, os pagamentos referentes a essa negociação foram efetuados somente até agosto de 1996, passando, a partir dessa data, a capitalizar os encargos, incorporando-os ao saldo devedor, sendo posteriormente refinanciados pela Caixa Econômica Federal e incluídos na renegociação da dívida ocorrida em 1998. A partir de 1994, de acordo com a Resolução nº 2.081 do Banco Central, os estados poderiam trocar os títulos estaduais por Letras do Banco Central. Além disso, o Senado Federal passou a autorizar a rolagem integral dos títulos vencidos, passando, a partir daí, a não haver mais efetivo desembolso do Tesouro do Estado para carregamento da dívida mobiliária. Tal circunstância, se resultou por algum tempo num alívio para a administração do caixa do tesouro estadual, redundou também num crescimento considerável da dívida estadual no período de 1994-1998, pois, além disso, as taxas de juros internas praticadas pelo governo federal, como parte de sua política financeira (visando refrear a demanda e com isso controlar a inflação), incidiam diretamente sobre os saldos da dívida pública, contribuindo para que essa aumentasse consideravelmente no período. A dívida total, que em 1994 representava 1,94 vezes a RCL, passou a representar, em 1998, 2,78 vezes a RCL.

No ano de 1995, novas dificuldades viriam somar-se às já existentes. Um longo período de estiagem e uma crise nos preços dos produtos primários ocasionaram sérias dificuldades para o setor agrícola, que é uma das bases, senão a principal, da economia do Estado. Premido por constantes dificuldades de caixa, inclusive para pagamento de fornecedores e funcionalismo, o Tesouro Estadual vai em busca de recursos imediatos, via Operações de Antecipação de Receita Orçamentária -ARO's. E o faz em sucessivas operações, a juros de mercado e junto a bancos privados, chegando ao final do ano com uma dívida flutuante de R\$ 168.232.142,88, quando o saldo no início do ano era zero. Somente essas operações geraram, naquele ano, o montante de R\$ 63.912.858,20 em encargos financeiros. A questão da dívida mobiliária segue a ser o problema a ser enfrentado quase que, diariamente, com as sucessivas rolagens e a troca de Letras Financeiras do Tesouro por Letras do Banco Central. Deve ser destacado que as trocas de LFT's por LBC's geravam uma economia decorrente da não aplicação do custo adicional sobre o montante de títulos trocados. Com o aumento no percentual de troca, houve também uma redução no custo adicional, o que possibilitou a amortização de dívidas contratuais junto ao BANRISUL. Embora tenha havido uma elevação na arrecadação de tributos, na ordem de 5,3%, o Estado chegou ao final do ano com um déficit operacional de 3,7%.

O ano de 1996 marca o início de uma nova fase para as finanças públicas estaduais. Alinhado com a política do Governo Federal de redução do setor público na atividade econômica, o Governo Estadual busca equacionar a questão do financiamento do gasto público por meio de um conjunto de ações a que chamou de Programa de Reforma do Estado. O programa visava quatro aspectos que considerava principais: i) a redução do gasto com pessoal; ii) a privatização de empresas públicas; iii) o equacionamento da questão da dívida mobiliária; e iv) o saneamento do sistema financeiro estadual. Para a consecução desses objetivos, o governo implementou, respectivamente, as seguintes ações: i) Programa de Demissão Voluntária, cujos custos foram financiados por empréstimos concedido especialmente para esse fim, pela Caixa Econômica Federal; ii) a venda, em leilão público, de

parte das ações de propriedade do Estado na CRT e na CEEE; iii) a renegociação da dívida mobiliária, cujo protocolo foi assinado em 20 de setembro de 1996, estabelecendo as bases para um Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal e iv) a extinção da Caixa Econômica Estadual; o saneamento financeiro do BANRISUL, com recursos do PROES; e a criação da SULCAIXA - Agência de Fomento.

Todavia, a situação a ser enfrentada no início do ano de 1996 era de excepcional gravidade. Os empréstimos ARO firmados no ano anterior não tinham ainda sido quitados, quando, pela legislação, deveriam ser liquidados dentro do exercício ou, no máximo, até o fim do mês de janeiro do ano seguinte; e a folha de pagamento referente ao 13º salário do ano anterior ainda não fora paga. Para solucionar esses problemas de curto prazo, o Governo Estadual atua em duas frentes, na busca afluente por recursos: no sistema financeiro privado, em sucessivas operações ARO, nos meses de janeiro a março; e junto ao Governo Federal, obtendo, através da Caixa Econômica Federal, dois empréstimos no mês de fevereiro, no total de R\$ 204.620.177,50 e um terceiro empréstimo, no mês de maio, para financiar o PDV. Tais operações serão melhor detalhadas em **4.6.1**.

Nesse ano, não houve emissão de títulos para pagamento de precatórios, em razão da não autorização pelo Senado Federal, tendo em vista as repercussões decorrentes das atividades da Comissão Parlamentar de Inquérito constituída para investigar a emissão irregular de títulos com esse fim, por outras unidades da federação. Entretanto, os títulos que se venciam no período foram totalmente rolados. Ocorreram também, no período, dois ingressos decorrentes de operações externas, destinadas ao FUNDOPIRES e ao Programa Pró-Guaíba, cujos detalhes estão em **4.6.1**. As receitas decorrentes da alienação de ativos, especificamente da venda de ações da CRT e da CEEE, alcançaram o montante de R\$ 1.027.317.085,72, o que permitiu um superávit de 0,4%.

No ano de 1997, não obstante o volume de recursos obtidos no ano anterior com a venda de ativos, o quadro de dificuldades, embora bastante amenizado, ainda permanece, uma vez grande parte dos recursos está vinculada, por Lei Estadual, a ações específicas do governo. Continuam os atrasos nos pagamentos de fornecedores e funcionalismo, embora tenha havido uma gradual redução no número de dias de atraso. As operações ARO do ano anterior não foram ainda liquidadas, restando um saldo de R\$ 109.371.083,74, cuja consolidação em dívida fundada deu-se por contrato firmado junto à Caixa Econômica Federal, conforme descrito em **4.6.1**. A rolagem dos títulos públicos é de 100% e o serviço da dívida é quase totalmente absorvido pelas operações de crédito, indicando que um nível mínimo de recursos foi efetivamente destinado ao pagamento de amortizações e encargos. Seguem as negociações em torno da dívida mobiliária, cujo contrato definitivo somente seria firmado no ano seguinte.

Em 1998 ocorre a definitiva renegociação da dívida mobiliária, pondo fim às sucessivas rolagens e à multiplicação geométrica do saldo da dívida. Com base no Protocolo firmado em agosto/96 e de acordo com os critérios estabelecidos pela Lei Federal 9496, de 11 de setembro de 1997, o Estado firmou com a União, em 15/04/98, o Contrato nº 014/98/STN/COAFI, tendo como intervenientes o Banco do Estado do Rio Grande do Sul, o Banco do Brasil e a Eletrobrás. Em linhas gerais, o contrato prevê a assunção, pela União de, no mínimo, 95% do valor atualizado da dívida mobiliária do Estado existente em 31 de março de 1996, no montante de R\$ 8.761.477.178,00, mais os contratos firmados com a Caixa Econômica Federal nos últimos anos, no montante de R\$ 665.847.802,47, o que resultaria num total de R\$ 9.427.324.980,43. Todavia, a obrigação efetivamente assumida pelo Estado foi de R\$ 7.782.423.448,28. A diferença, no valor de R\$ 1.644.901.532,15, decorrente da atualização monetária referente ao período decorrido entre a data base, 31/03/96 e a data em que o contrato foi firmado, foi assumida pela União, nos termos do Parágrafo 4º, do Artigo 3º, da Lei Federal nº 9496/97.

O montante de R\$ 7.782.423.448,28, para efeitos de refinanciamento, foi dividido em duas parcelas:

- i) R\$ 7.132.423.448,28, a serem pagos pelo Estado em 360 parcelas mensais e consecutivas, amortizadas pelo sistema da Tabela Price, mais a atualização monetária pela variação positiva do IGP-DI, mais juros de 6% ao ano, calculados sobre o saldo devedor existente, debitados no primeiro dia de cada mês;
- ii) R\$ 650.000.000,00, correspondentes à “Conta Gráfica” aberta no Banco do Brasil, decorrentes da diferença entre a amortização extraordinária de R\$ 1.150.000.000,00, referentes ao Contrato de Promessa de Compra e Venda de Ações, celebrado entre a Eletrobrás e o Estado, e a chamada “Conta Elétrica”, no valor de R\$ 500.000.000,00, que corresponde ao montante de dívidas da CEEE junto à União.

O valor da “Conta Gráfica” será liquidado da seguinte forma:

- i) R\$ 500.000.000,00, mediante a transferência, pelo Estado, da titularidade das ações da Cia. de Geração Térmica de Energia Elétrica -CGTEE;
- ii) R\$ 150.000.000,00, para incorporação como crédito da União em futuro aumento de capital da Eletrobrás.

Como garantia do pagamentos das parcelas ajustadas, o Estado autoriza à União a, em caso de inadimplência, reter as parcelas referentes ao Fundo de Participação dos Estados- FPE, ao retorno do IPI-Exportação e até, efetuar saques em suas contas correntes no Banco do Brasil e Barrisul.

O valor das prestações mensais terá como limite um percentual sobre o montante da Receita Líquida Real, que vai de 12%, para o ano de 1988; 12,5% para o ano de 1999; e de 13% a partir do ano de 2000. Para efeito de apuração do limite de dispêndio aplicável às prestações do contrato, poderão ser deduzidos, do valor apurado, os pagamento de amortização e encargos efetuados no mês anterior, referentes às seguintes obrigações:

- i) dívida externa contratada até 30 de setembro de 1991;

- ii) parcelamentos de FGTS firmados até 31 de março de 1996;
- iii) comissão de serviços referentes às operações ao abrigo da Lei 8727/93;
- iv) serviço da dívida relativa ao crédito imobiliário refinanciado ao amparo da Lei 8727/93;
- v) dívidas refinanciadas com base na Lei 8212/91 e 8620/93.

A eficácia desse contrato, entretanto, estava condicionada à assinatura dos contratos de assunção de dívidas, o que somente ocorreu no mês de novembro de 1998.

No mesmo ano, foi também firmado contrato entre a União, o Estado do Rio Grande do Sul e o Banco do Estado do Rio Grande do Sul, tendo como intervenientes o Banco Central e a Caixa Econômica Estadual, no âmbito do Programa para Reestruturação do Sistema Financeiros dos Estados - PROES, ao abrigo da Medida Provisória nº 1612-21/98 e de acordo com a Lei Estadual nº 10959/97. Esse contrato tem por finalidade a abertura de linhas de crédito para o saneamento financeiro do Banrisul e a transformação da Caixa Estadual em agência de fomento. O contrato, no montante de R\$ 1.987.500.000,00, destina o valor de R\$ 562.500.000,00 para o saneamento financeiro e modernização tecnológica do Banrisul; e R\$ 1.425.000.000,00 para a transformação da Caixa Estadual em agência de fomento. Os valores foram liberados em 10 de dezembro de 1998, e, atualizados monetariamente, representaram um ingresso efetivo de R\$ 2.379.886.158,15.

Essas operações modificaram completa e definitivamente o perfil da dívida pública do Estado. A dívida contratual, que ao longo de toda a década, e também nas anteriores, com exceção de alguns anos, representava em torno de 20 a 25% da dívida total, passou a representar mais de 95% daquele montante. Já a dívida mobiliária, que girava em torno de 70 a 75% da dívida total, passou a representar tão somente 0,25% do total devido. Todavia, há aspectos importantes a serem destacados: pela primeira vez em muitos anos haveria um efetivo pagamento da dívida; pela primeira vez não haveria a rolagem de títulos, e, como

veremos no parágrafo seguinte, pela primeira vez a relação Operações de Crédito/Receita Corrente Líquida chegou ao patamar ínfimo de 2,84% . Nesse ano foram contratadas ainda outras operações de crédito, as quais serão detalhadas em **4.6.1**.

O ano de 1999 caracteriza-se por ser aquele em que o Tesouro Estadual passa a administrar uma nova realidade em termos de dívida pública. Se por um lado não há mais rolagens a realizar, com seus custos e riscos, por outro há um encargo mensal de grande vulto a ser atendido. O Governo Estadual deveria despender, para satisfazer o serviço da dívida, um valor entre 60 e 80 milhões de reais mensais, variando conforme a receita do período apurado. O novo governo, que assume em janeiro de 1999, não concorda com os termos em que a dívida foi renegociada e ingressa com ação judicial buscando anular as cláusulas que considerava excessivamente gravosas ao Estado, especialmente aquela que fixa o limite de dispêndio mensal. Ao mesmo tempo, passa a depositar em juízo as parcelas devidas, criando uma situação de impasse com o Governo Federal, uma vez que este considerava os valores depositados em juízo como não pagos, considerando o Estado inadimplente e efetuando a retenção das transferências a ele destinadas, conforme previsão contratual. Com a pressão de vários outros governos estaduais, o Governo Federal concorda em permitir a dedução de outros encargos dos governos estaduais na parcela a ser paga, o que resultou numa pequena redução no serviço mensal da dívida. Além disso, por meio da Medida Provisória nº 1.816, de 18 de março de 1999, abre uma linha de crédito de R\$800.000.000,00, com o objetivo de adiantar aos estados eventuais compensações por perdas tributárias decorrentes da aplicação da Lei Complementar nº 87 (Lei Kandir). Essas medidas contribuíram para aliviar momentaneamente os governos estaduais mais comprometidos com os encargos mensais da dívida. Entretanto, seguem as negociações políticas entre os governos estaduais e federal no sentido de buscar-se uma redução no comprometimento mensal das receitas dos estados. Após a promulgação da Lei Complementar nº 101 - Lei de Responsabilidade Fiscal, em maio de 2000, aguarda-se uma nova Resolução do Senado, que poderá ou não alterar essa situação.

Em relação ao perfil que assumiu a dívida, verificou-se alterações significativas, a começar pela relação Serviço da Dívida/Receita Corrente Líquida: em 1998 era de 33,84% e em 1999 baixou para 13,36%. A uma análise do índice isolado, pareceria que houve uma grande redução no gasto com o serviço da dívida. E realmente houve. Mas houve também uma grande redução nas operações de crédito, cujos ingressos compensavam grande parte do gasto com a dívida, no período anterior. A comparação entre as operações de crédito e a receita corrente líquida, que girava em torno de 30% nos anos anteriores, chegando a 71% em 1998, baixou para 2,84%. A relação Operações de Crédito/Serviço da Dívida, que nos anos anteriores variou entre 77 e 97% , chegando a 211% no ano atípico de 1998, por causa da operação referente ao PROES, baixou em 1999 para 21,06%. Isso significa que, se o Governo Estadual despendeu, em números absolutos, um valor muito menor para o serviço da dívida, em contrapartida, desembolsou quase 80% desse montante com recursos próprios, isto é, não oriundos de novas operações de crédito. Isso quer dizer que uma parcela muito maior de recursos que poderiam ser aplicados em investimentos, são destinados ao pagamento do serviço da dívida, sem a contrapartida de novos recursos de terceiros. Essa situação tem seus aspectos positivos ao constatar-se que, pela primeira vez em muitos anos o Estado está, efetivamente, amortizando sua dívida, deixando de contabilizar ano a ano os custos das rolagens. Porém, está abrindo mão de uma parcela importante de seus recursos próprios — que poderiam ser destinados a investimentos sociais e em infra-estrutura — , para pagamento do serviço da dívida. Pela situação anterior, o presente jogava os encargos para o futuro. Hoje, o presente paga os encargos do passado, reduzindo-os para o futuro. Entretanto, deixa de fazer investimentos necessários, os quais terão que ser feitos no futuro. Cabe assim, ao administrador público atual, buscar uma alternativa viável, que contemple a satisfação da dívida contraída em governos anteriores, porém ,dentro de limites de desembolso que não comprometam a inversão dos recursos gerados pela população atual em empreendimentos demandados por essa mesma população, uma vez que o princípio da equidade entre gerações, estudado no capítulo 1, há muito foi quebrado, seja pela oneração excessiva da geração atual, sem a devida

contrapartida em bens e serviços; seja pela impossibilidade que tem a geração atual de legar grandes obras e empreendimentos para a geração futura.

Tabela 11 Serviço da Dívida x Receita Corrente Líquida (1990-1999)

Operações de Crédito x Serviço da Dívida

ANO	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL	SERVIÇO DA DÍVIDA	% SERVIÇO DIV./RCL	% OP.CRÉDITO S/SERV. DÍVIDA
1990	188.302.329.513,11	34.367.353.886,92	18,25	182,18
1991	897.958.372.256,60	194.072.732.523,44	21,61	62,35
1992	12.075.070.419.306,70	3.097.275.187.015,00	25,65	58,58
1993	262.818.942.890,65	92.686.837.805,32	35,27	55,16
1994	2.261.448.847,62	861.148.847,68	38,08	77,35
1995	3.723.947.405,96	1.248.837.140,39	33,54	76,56
1996	4.343.063.180,15	1.256.309.806,89	28,93	97,38
1997	4.600.905.514,89	1.733.903.077,21	37,69	92,02
1998	5.289.432.614,02	1.789.787.498,68	33,84	211,05
1999	5.574.331.528,48	750.455.252,15	13,46	21,06

FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO - DE 1990 A 1999.

Nota: a) valores em Cruzeiro (Cr\$), de 1990 a 1992;
 b) valores em Cruzeiro Real (CR\$), em 1993;
 c) valores em Real (R\$), de 1994 em diante.

Tabela 12 Dívida Total x Receita Corrente Líquida (1990-1999)**Investimentos x Serviço da Dívida**

ANO	DÍVIDA TOTAL	% DIV.TOTAL S/ RCL	INVESTIMENTOS	% INVEST. S/ SERV.DÍVIDA
1990	400.511.548.518,30	212,69	50.092.816.553,80	145,76
1991	2.273.330.572.978,79	253,16	105.631.553.397,24	54,43
1992	34.354.617.243.115,90	284,50	1.847.819.250.548,97	59,66
1993	982.457.904.417,97	373,81	29.653.106.719,08	31,99
1994	4.399.436.417,50	194,54	309.840.608,97	35,98
1995	7.164.658.575,17	192,39	385.408.653,17	30,86
1996	8.982.720.907,29	206,82	456.079.311,79	36,30
1997	11.013.370.336,76	239,37	892.444.093,89	51,47
1998	13.416.084.265,93	253,63	1.346.554.611,69	75,24
1999	15.511.527.184,30	278,26	420.667.463,77	56,05

FONTES: BALANÇO GERAL DO ESTADO - DE 1990 A 1999.

Nota: a) valores em Cruzeiro (Cr\$), de 1990 a 1992;

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

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

4.6.1 Resumo das operações de crédito na década de 90

No ano de 1990, a emissão de títulos alcançou o valor de Cr\$41.636.122.570,10, representando 67,02% das operações internas, sendo que desse total, 99,43% destinou-se à

rolagem. O restante foi destinado ao pagamento de precatórios judiciais. As operações por contratos correspondem a 32,98% das operações internas. Dessas destacam-se:

i) o contrato de Cr\$ 209.991.710,53, com recursos do Plano Nacional de Habitação Popular - PLANHAP, destinados obras de infra-estrutura urbana e aquisição de terrenos; Cr\$ 11.403.961.561,60, referentes à assunção de dívidas da Caixa Econômica Estadual junto à Caixa Econômica Federal, originadas de financiamentos habitacionais;

ii) Cr\$ 8.863.619.387,12, referentes à assunção de dívidas do BRDE junto ao Banco Central do Brasil, com o objetivo de evitar a liquidação desse banco. Com o crédito constituído pelo Estado junto ao BRDE, foram quitadas diversas dívidas da administração direta e indireta junto àquele banco, até o limite do valor assumido pelo Estado. Assim, além de dívidas do Estado, foram também quitadas dívidas do DAER, da CINTEA, da PROGASA, da CRM, e da CEEE. Esses valores foram contabilizados como aumento de capital nessas entidades, exceto no caso do DAER, em que configurou-se como transferência de capital.

Nesse ano, foi também concedido, pelo Banco do Brasil, um empréstimo-ponte no valor de Cr\$ 8.865.098,66, para pagamento de 92,1% do serviço da dívida externa vencível no período. Esse empréstimo foi efetuado sem cobertura contratual, a qual deveria ser realizada no ano seguinte, razão pela qual foi contabilizado como empréstimo pendente de negociação. Após esse pagamento, foram suspensos outros pagamentos ao exterior, seguindo a posição adotada pela União, até que se finalizassem as negociações com os organismos financeiros internacionais.

As operações externas, que representaram apenas 0,78% do total, referem-se aos recursos destinados à Bacia do Rio dos Sinos e à aplicação em infra-estrutura urbana e saneamento básico, no âmbito do Programa Integrado de Melhoria Social - PIMES.

No ano de 1991, a emissão de títulos representou quase a totalidade das operações internas, com o índice de 99,99%, no montante de CR\$ 119.340.037.034,78, sendo que desse montante, 98,96% destinaram-se à rolagem das obrigações que venciam. O

restante destinou-se ao pagamento de precatórios judiciais. Nas operações por contrato registrou-se um único ingresso, no valor de Cr\$ 17.134.080,08, destinado a obras de infraestrutura urbana, no âmbito do PLANHAP, representando apenas 0,1% das operações internas. As operações externas representaram 1,36% do total, e destinaram-se à Bacia do Rio dos Sinos e à aplicação em infra-estrutura urbana e saneamento básico, no âmbito do Programa Integrado de Melhoria Social - PIMES.

No ano de 1992, novamente a emissão de títulos alcança quase a totalidade das operações internas, com 99,9997%, no montante de CR\$ 1.782.489.883.003,00, totalmente destinados à rolagem das obrigações que venciam. As operações por contrato não chegam a 0,005% das internas, e decorrem dos recursos no âmbito do PLANHAP. As operações externas representaram 1,76% do total e são referentes aos recursos destinados a obras de infraestrutura e saneamento básico, no âmbito do Programa Integrado de Melhoria Social - PIMES.

O ano de 1993 foi bastante semelhante ao anterior. Quase 100% das operações internas foram destinadas à rolagem dos títulos que venciam no período; uma ínfima parcela foi destinado ao PLANHAP e 1,2% do total foi representado por operações externas, destinadas ao PIMES.

Em 1994, a emissão de títulos representou 100% das operações internas, já que não houve nenhuma operação interna por contratos. Do montante emitido, no valor de R\$ 655.721.863,94, 97,77% foram destinados à rolagem das obrigações que venciam. O restante foi destinado ao pagamento de precatórios judiciais. As operações externas representaram 1,56% do total, e se referem aos recursos destinados ao PIMES.

Em 1995, a emissão de títulos representou 99,23% das operações internas. Do montante de R\$ 921.122.055,00 em títulos emitidos, 99,03% foram destinados à rolagem das obrigações que venciam no período. O restante foi destinado ao pagamento de precatórios judiciais. Houve uma operação interna por contrato, junto ao Banco do Brasil, no valor de R\$

7.122.117,09, destinados a constituir o FGADP, representando 0,77% das operações internas. As operações externas ficaram em 2,92% do total, e referem-se aos recursos aplicados no FUNDOPIMES.

A partir do ano de 1996, começa a haver uma sensível modificação na composição das operações de crédito. E emissão de títulos passa a representar 71,67% dos operações internas, no montante de R\$ 871.888.778,00, sendo totalmente destinados à rolagem, uma vez que as emissões para pagamento de precatórios não seriam mais autorizadas. As operações por contratos passam a representar 28,33% das operações internas, sendo representadas por três contratos junto à Caixa Econômica Federal, como segue:

- i) contrato no valor de R\$ 54.620.177,50, para transformação de empréstimos ARO (dívida flutuante) em dívida fundada;
- ii) contrato no valor de R\$ 150.000.000,00, para pagamento de dívidas vencidas;
- iii) contrato no valor de R\$ 140.000.000,00, para financiamento do PDV.

As operações externas representaram 0,57% do total, referentes aos recursos destinados ao FUNDOPIMES e ao Programa Pró-Guaíba.

Em 1997, a emissão de títulos representa 89,28% das operações de crédito internas, alcançando o montante de R\$ 1.322.105.911,52, totalmente destinados à rolagem das obrigações que venciam no período. As operações por contrato representaram 10,72% das operações internas, e se referem a dois contratos junto à Caixa Econômica Federal: um no valor de R\$ 158.133.895,86, destinados à consolidação de empréstimos ARO; e outro no valor de R\$ 612.600,00, no âmbito do Programa de Modernização Fazendária - PROMOFAZ. As operações externas, no montante de R\$ 115.748.893,14, representaram 7,25% do total, e se referem a diversos contratos no âmbito dos seguintes programas: Programa Pró-Guaíba; Programa de Reforma do Estado; Programa Pró-Rural 2000; e FAPERGS. Esse contratos foram firmados junto ao BID e ao BIRD.

O ano de 1998 registra a maior mudança ocorrida nas últimas décadas no perfil da dívida pública do Estado. Nesse ano ocorrem importantes operações, as quais deverão mudar, definitivamente, a composição dos saldos da dívida estadual. Deve ser considerado um ano atípico, pois foram realizadas vultosas operações, tanto em relação à dívida mobiliária, quanto em relação à dívida contratual. Assim, a última rolagem da dívida mobiliária, antes de ser transformada em contratual, conforme relatado em **4.6**, foi no montante de R\$ 1.226.246.858,00, representando 33,99% das operações internas. As operações por contrato assumiram um maior vulto nesse período, representando 66,01% das operações internas, devido ao contrato firmado junto à União, através do Banco do Brasil, no valor de R\$ 2.379.886.158,25, no âmbito do Programa para Reestruturação do Sistema Financeiros dos Estados -PROES, conforme já relatado em **4.6**. Ainda nas operações por contratos, houve o ingresso de R\$ 1.092.000,00, da Caixa Econômica Federal, destinados ao PROMOFAZ. As operações de crédito externas representaram 4,5% do total, e se referem a diversos contratos com o BID e o BIRD, no âmbito dos seguintes programas: Programa de Pavimentação de Rodovias; Programa de Reforma do Estado; Programa Pró-Guaíba; Programa Pró-Rural 2000; Programa de Restauração e Manutenção de Rodovias; e FAPERGS.

No ano de 1999, devido à renegociação realizada no ano anterior, em que a dívida mobiliária foi quase que totalmente transformada em dívida contratual, não houve qualquer emissão ou rolagem de títulos. As operações de crédito internas, por contrato, representaram 47,29% do total do período, sendo referentes a três contratos junto à Caixa Econômica Federal, sendo que, dois deles correspondem à adiantamento por perdas relativas ao FUNDEF, no anos de 1998 e 1999, no total de R\$ 70.867.232,00; e o terceiro corresponde a recursos do PROMOFAZ, no valor de R\$ 3.881.406,76. As operações de crédito externas representaram 52,70% do total do período, alcançando o montante de R\$ 83.300.455,83, e se referem a diversos contratos junto ao BID e ao BIRD, no âmbito dos seguintes programas: Programa Pró-Guaíba, Programa de Pavimentação de Rodovias, Programa Pró-Rural 2000,

Programa de Manutenção e Recuperação de Rodovias, e recursos do FINEP destinados à FAPERGS.

Tabela 13 Operações de Crédito Internas x Externas (1990-1999)

ANO	OPERAÇÕES DE CRÉDITO	OP. CRÉDITO INTERNAS	% INTERNAS	OP. CRÉDITO EXTERNAS	% EXTERNAS
1990	62.611.862.818,50	62.121.360.328,01	99,22	490.502.490,49	0,78
1991	120.999.657.862,98	119.357.171.114,90	98,64	1.642.486.748,12	1,36
1992	1.814.470.703.511,32	1.782.496.066.134,89	98,24	31.974.637.376,43	1,76
1993	51.128.105.996,60	50.516.583.395,84	98,80	611.522.600,76	1,20
1994	666.120.593,80	655.721.863,94	98,44	10.398.729,86	1,56
1995	956.097.241,00	928.186.259,27	97,08	27.910.981,73	2,92
1996	1.223.436.568,47	1.216.508.955,50	99,43	6.927.612,97	0,57
1997	1.596.601.400,52	1.480.852.507,38	92,75	115.748.893,14	7,25
1998	3.777.311.011,42	3.607.225.016,25	95,50	170.085.995,17	4,50

1999	158.059.094,59	74.748.638,76	47,29	83.300.455,83	52,70
------	----------------	---------------	-------	---------------	-------

FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO - DE 1990 A 1999.

Nota: a) valores em Cruzeiro (Cr\$), de 1990 a 1992;

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

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

Tabela 14 Operações de Crédito Internas (1990-1999)

Títulos x Contratos

ANO	OP. CRÉDITO INTERNAS	INTERNAS TÍTULOS	% TÍTULOS	INTERNAS CONTRATOS	% CONTRATOS
1990	62.121.360.328,01	41.635.122.570,10	67,02	20.486.237.757,91	32,98
1991	119.357.171.114,90	119.340.037.034,78	99,99	17.134.080,12	0,01
1992	1.782.496.066.134,89	1.782.489.883.003,00	99,9997	6.183.131,89	0,00
1993	50.516.583.395,84	50.516.146.268,29	99,9991	437.127,55	0,00
1994	655.721.863,94	655.721.863,94	100,00	0	0,00
1995	928.186.259,27	921.064.142,18	99,23	7.122.117,09	0,77
1996	1.216.508.955,50	871.888.778,00	71,67	344.620.177,50	28,33
1997	1.480.852.507,38	1.322.105.911,52	89,28	158.746.595,86	10,72
1998	3.607.225.016,25	1.226.246.858,00	33,99	2.380.978.158,25	66,01
1999	74.748.638,76	0	0,00	74.748.638,76	100,00

FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO - DE 1990 A 1999.

Nota: a) valores em Cruzeiro (Cr\$), de 1990 a 1992;
 b) valores em Cruzeiro Real (CR\$), em 1993;
 c) valores em Real (R\$), de 1994 em diante.

Tabela 15 Emissão de Títulos x Rolagens (1990-1999)

ANO	EMIÇÃO DE TÍTULOS	ROLAGEM DIV. MOBILIÁRIA	% ROLAGEM S/ EMISSÃO
1990	41.635.122.570,10	41.398.335.636,61	99,43
1991	119.340.037.034,78	118.104.543.314,01	98,96
1992	1.782.489.883.003,00	1.782.489.883.003,00	100,00
1993	50.516.146.268,29	50.515.432.728,01	100,00
1994	655.721.863,94	641.131.356,74	97,77
1995	921.064.142,18	912.122.055,00	99,03
1996	871.888.778,00	871.888.778,00	100,00
1997	1.322.105.911,52	1.322.105.911,52	100,00
1998	1.226.246.858,00	1.226.246.858,00	100,00
1999	0	0,00	0,00

FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO - DE 1990 A 1999.

Nota: a) valores em Cruzeiro (Cr\$), de 1990 a 1992;

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

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

CONCLUSÃO

A presente dissertação — cujo foco principal centrou-se na evolução da dívida pública, tanto em nível nacional como local e, em especial, no processo de comprometimento das finanças públicas do Estado do Rio Grande do Sul em relação ao passivo permanente — resulta de trabalho de pesquisa realizado no sentido de investigar as causas e fatores determinantes da atual situação em que se encontra o Estado, em que parcelas importantes de suas receitas, que poderiam ser aplicadas em investimentos, em gastos sociais, em infraestrutura, enfim, em melhorias para a população em geral, são destinadas, mês a mês, ao pagamento da dívida pública. A dívida mobiliária, recentemente transformada em dívida contratual, vinha representando, nos últimos dez anos, entre 60 e 75% do saldo total da dívida, sem que, nesse período, houvesse o ingresso de novos recursos, exceto em alguns anos, em que uma ínfima parcela era destinada ao pagamento de precatórios judiciais, sendo que, nesse

período, as novas emissões eram autorizadas tão somente para cobrir as obrigações que iam vencendo no período, não havendo, assim, nem pagamentos, nem novos ingressos, mas apenas o crescimento geométrico da dívida mobiliária, por meio das sucessivas “rolagens” dos títulos públicos.

No primeiro capítulo realizou-se uma abordagem teórica a respeito da utilização do crédito público como financiador de investimentos de longo prazo e de déficits orçamentários; da escolha que deve fazer o administrador público ao optar pelo financiamento através do endividamento ou do aumento de impostos; e do crédito público atuando como financiador do desenvolvimento. Abordou-se, ainda, as questões atinentes ao déficit fiscal, comentando-se a atuação do déficit fiscal como indutor do endividamento, as conseqüências do desequilíbrio orçamentário, as formas de apuração do déficit público e as alternativas para a sua cobertura. Foram também apresentadas as Teorias Clássica e Ricardiana; os Princípios do Pagamento Conforme o Uso e da Equidade Entre Gerações e a posição das principais Escolas do pensamento econômico a respeito da dívida pública.

No segundo capítulo intentou-se a elaboração de um relato histórico a respeito da dívida pública, iniciando-se com um breve relato sobre a utilização do crédito público na Antigüidade e na Idade Média, passando-se, em seguida, para a história da dívida pública brasileira, a partir do Brasil Colonial. Destaca-se a relevância e as conseqüências da assunção, pelo Brasil, de vultosa dívida do Reino Português junto a financistas ingleses, como parte do acordo realizado pelo Imperador D. Pedro I, visando o reconhecimento, por parte de Portugal, da independência política do Brasil, cessando, assim, o estado de beligerância existente. Essa dívida, liquidada por meio de novas dívidas assumidas posteriormente, corresponderia à imagem de uma já frondosa árvore que, transplantada em terreno fértil, viesse, com o correr dos anos, a lançar suas sementes ao solo, gerando, ao redor de si, uma impenetrável floresta. Na seqüência histórica, serão repassadas as circunstâncias das três primeiras moratórias, ocorridas em 1898, 1914 e 1931, com especial atenção para a última, cujas negociações

arrastaram-se até 1946 e cujos resultados influenciaram positivamente na disponibilidade de novos empréstimos nas décadas de 50 e 60. Nos anos 70, o auge do “milagre econômico”, sustentado pelo ingresso maciço de recursos externos; e sua decadência ao final da década, com a segunda crise do petróleo e a explosão das taxas de juros internacionais. No início da década de 80, uma nova moratória se torna inevitável, desta vez mediante acordo com o FMI, que passa, a partir de então, a monitorar as contas públicas do Governo Brasileiro.

O terceiro capítulo consistiu na apresentação do sistema normativo que envolve as operações de crédito público, iniciando-se com a reprodução dos textos constitucionais, na parte que diz respeito à dívida pública, desde a Constituição Imperial, de 1824, até a Carta hoje vigente, promulgada em 1988 e prosseguindo com as demais disposições normativas, especialmente as Resoluções do Senado Federal e a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que, entre outras disposições, apresenta as definições básicas das variáveis que envolvem os limites do endividamento público, como Receita Corrente Líquida, Receita Líquida Real. Comenta-se ainda, algumas disposições das Leis Federais 4320/64, 8727/93, 9496/97, Medidas Provisórias e a Mensagem nº 154/2000, do Poder Executivo ao Senado Federal, propondo novos limites para a dívida pública da União, Estados e Municípios, de acordo com as disposições da Lei Complementar nº 101/2000.

No quarto e último capítulo realizou-se uma análise da dívida pública do Estado do Rio Grande do Sul, procurando identificar as circunstâncias e o cenário político e econômico dominante nos diversos momentos da história recente do Estado, de modo a estabelecer parâmetros que permitam inferir conclusões a respeito da atuação dos administradores públicos frente à questão do endividamento público.

A análise inicia-se com um relato a respeito da situação política do Estado nos primeiros anos da República, com a propagação das idéias positivistas e o domínio, por 40 anos, do Partido Republicano Riograndense. Nesse período, o governo caracterizava-se por

uma grande austeridade na administração das finanças estaduais, com orçamentos equilibrados, usando de prudência ao estimar as receitas e parcimônia ao fixar as despesas, resultando em raríssimos casos de déficit. Em relação ao endividamento, somente o admitia em casos excepcionais e exclusivamente para investimentos de longa duração e que fossem indispensáveis para o desenvolvimento da região, como por exemplo, as estradas de ferro construídas no período.

No período seguinte, que corresponde ao período de intervenção estatal na economia, característica da Era Vargas, a situação se modifica. Já não há tanto cuidado na fixação das despesas, e o recurso aos empréstimos passa a fazer parte da política desenvolvimentista instituída pelo Governo Federal, como forma de modificar o modelo econômico vigente, de uma economia quase que exclusivamente agro-exportadora, e importadora de bens de consumo, para uma economia com um maior grau de industrialização e menos dependente das importações. O Estado inicia seu processo de endividamento, porém, num grau que não chega a comprometer as finanças, dado que, na época, os empréstimos não eram corrigidos monetariamente e os prazos eram bastante longos, embora, em se tratando de dívida externa, havia o risco da defasagem cambial. Até a metade dos anos 50, a dívida do Estado mantinha-se inferior à receita de tributos, o que indicava que o Governo agia com prudência ao contrair dívidas, evitando comprometer em demasia as finanças dos governos posteriores.

A partir do final dos anos 50 e início dos 60 é que a dívida estadual começa a tomar vulto. Na necessidade imperiosa de acompanhar a onda de desenvolvimento que ocorria no sudeste do país, mas sem os recursos para tanto, o governo estadual passa a contrair obrigações de grande expressão, com a finalidade de realizar as obras de infra-estrutura viária, de transportes, energia e comunicação, que lhe permitisse ingressar na era do Brasil industrializado. Entretanto, faltou aos agentes políticos da época uma atuação mais contundente junto ao Governo Federal, no sentido de obter junto à União esses recursos, uma

vez que nos estados do centro-sul, especialmente, São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, esses investimentos em infra-estrutura foram bancados pelo Governo Federal. Como consequência, o Estado passa a conviver, já nos anos 60, com as dificuldades decorrentes do endividamento precoce. Todavia, a maior expansão da dívida ainda estava por vir, e ela ocorreu na década seguinte, no clima de euforia que dominou o período chamado de “milagre brasileiro”. Observe-se que, no início dos anos 70, já estando com os limites da dívida fundada comprometidos, o Governo Estadual apela para a dívida flutuante, derradeiro recurso, com prazo exíguos e altas taxas de juros. A partir de 1972, com a criação das ORTE’s, o Estado passa a ter uma fonte adicional de recursos, a que passa a recorrer freqüentemente, com emissões cada vez mais comprometedoras. A imprevidência marca a atuação do administrador público nesse período. Já não há mais a preocupação de não comprometer os governos futuros, mas, tão somente, a de apresentar obras de sua administração, uma vez que a população, o eleitor, vota pelas obras realizadas e não pelo saldo da dívida pública. E, mesmo que, naqueles anos não houvesse eleição direta para Governador, o voto popular ainda era importante no sentido de estabelecer as bases de apoio na Assembléia Legislativa e nas Prefeituras e Câmaras dos Municípios.

Na década de 80, a partir da segunda metade, a dívida pública, que até então era apenas uma questão de números, passa a se constituir num real e efetivo desafio para o administrador público. Um problema a exigir posturas diante do Governo Federal; a exigir escolhas diante das demandas que se apresentavam; a exigir importantes debates políticos na elaboração do orçamento público. Já são raros os ingressos de recursos novos, e cada vez mais elevado o montante de dívidas que venciam e exigiam pagamento. O expediente que passa a ser utilizado é o do refinanciamento da dívida contratual, via assunção de novas dívidas; e a rolagem dos títulos públicas, via emissão de novas obrigações, sempre dentro das condições e limites determinados pelo Governo e Senado Federal.

A partir de 1983, o montante de operações de crédito seria sempre menor que o valor despendido para o pagamento do serviço da dívida, evidenciando que parte dos recursos próprios do Estado foram destinados à cobertura de dívidas que venciam no período, em prejuízo de outros gastos governamentais que poderiam beneficiar uma maior parcela da população.

Na década de 90, consolida-se a condição do administrador público estadual como coadjuvante no processo da dívida pública. O próprio crescimento da dívida já não depende da atuação dos governantes, mas sim da política econômica do Governo Federal, que impunha altas de juros, com vistas a reduzir o consumo e, dessa forma exercer algum controle sobre o processo inflacionário. Como a maior parte da dívida do estado constitui-se de dívida mobiliária, que recebe diretamente os impactos das taxas de juros e da inflação, o governo estadual deixou de ter o controle sobre o crescimento da dívida, limitando-se a diversas e sucessivas operações de rolagens e refinanciamentos. A questão da dívida contratual interna teve sua solução encaminhada em 1994, com a consolidação de todos os contratos em um só, a ser financiado pelo Banco do Brasil, em 240 parcelas mensais. A dívida externa, para o Rio Grande do Sul, não chegou a ser motivo de grandes preocupações, posto que, ao longo da década, exceto os três primeiros anos, esteve sempre abaixo de 10% do total, chegando ao mínimo de 1,76% em 1996, e a 4,05% no ano de 1999.

A grande questão a ser enfrentada era, sem dúvida, a dívida mobiliária. Que durante toda a década representou entre 60 a 75% da dívida total. E a solução encontrada foi aquela relatada em **4.6**, em que a dívida mobiliária é transformada em dívida contratual, para pagamento em 30 anos, com juros de 6% ao ano, mais atualização pelo IGP-DI.

Os reais efeitos dessa renegociação — exceto aqueles imediatos, como o fim das rolagens e o pagamento das parcelas mensais —, ainda não são conhecidos. Todavia, é possível que nos próximos anos, ocorram importantes mudanças nas finanças públicas do

Estado, em consequência, positiva ou negativa, da mudança do perfil da dívida, razão pela qual, sugerimos, como continuidade deste estudo, uma pesquisa centrada nos aspectos político, econômico e financeiro, nas circunstâncias em que se realizou essa renegociação, e nas possíveis consequências dos encargos assumidos, para as gerações futuras. Como já se disse anteriormente, se já não há mais rolagens e o crescimento da dívida mobiliária, em contrapartida há um encargo mensal de grande expressão, que consome uma parcela importante das receitas estaduais, em detrimento de outros gastos governamentais, que viriam em benefício da população. Por essa razão, novamente questiona-se sobre a legitimidade que teriam os governos anteriores, não somente estaduais, mas e, principalmente, o Governo Federal, em comprometer em tão elevado grau, as finanças públicas de gerações futuras, sem a devida contrapartida em bens e serviços postos à disposição. Todavia, uma indagação mais contundente impõe-se à espera de uma resposta: até que ponto os investimentos realizados, as estradas e escolas construídas, as obras de infra-estrutura, hospitais, saneamento básico, habitações, etc., correspondem ao montante que é hoje devido.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA , Pedro Fernando de. As razões materiais da posição periférica da indústria gaúcha na industrialização restringida brasileira, In: Gaúchos e Paulistas - Dez Escritos de História Regional Comparada - Porto Alegre - Fundação de Economia e Estatística , 1995.

ATALIBA, Geraldo. Empréstimos Públicos e seu Regime Jurídico - São Paulo - Editora Revista dos Tribunais, 1973.

BALEIRO, Aliomar. A Constituição Federal de 1946 - Brasília - Fundação Projeto Rondon - Ministério do Interior ,1981(Série “As Constituições do Brasil”)

BALLEIRO, Aliomar. Uma Introdução à Ciência das Finanças - 13. Ed. - Rio de Janeiro - Forense -1981.

BLEJER, Mario I.; CHEASTY, Adrienne. Questões Analíticas e Metodológicas na Medição dos Déficits Fiscais, Documento de Trabalho do Fundo Monetário Internacional - FMI - 1990.

BORDIN, Luiz Carlos Vitali. A Dívida Pública do Rio Grande do Sul: Administração Direta (1951-84), In: LAGEMANN, Eugênio (org.) Rio Grande do Sul - 150 Anos de Finanças Públicas - Porto Alegre - Fundação de Economia e Estatística , 1985.

BÓRIO, Magda Rosane Brazil. Do Desequilíbrio das Finanças Públicas à Crise Fiscal do Rio Grande do Sul: Uma Análise do Período 1970-98 - Dissertação de Mestrado - PPGA/UFGRS - Porto Alegre - 1999.

BOUÇAS, Valentim F. História da Dívida Externa - 2. ed. - Rio de Janeiro - Edições Financeiras , 1950.

CALANDRO, Maria Lucrécia. A Dívida Pública da Administração Direta do Rio Grande do Sul - 1960-84, In: LAGEMANN, Eugênio (org.) Rio Grande do Sul - 150 Anos de Finanças Públicas - Porto Alegre - Fundação de Economia e Estatística , 1985.

CALAZANS, Roberto Balau; ARRACHÉ Paulo. 30 Anos de Finanças Públicas do RS: Séries Estatísticas - Porto Alegre - Secretaria Estadual da Fazenda do RGS, 1994. (Caderno XIII)

CALDERÓN, Fernando. Gobernabilidad, Competitividad Y Integración Social, In: Revista da Cepal, - Santiago do Chile, 1995 (nº 57)

CARNOY, Martin. Estado e Teoria Política - Campinas - Ed. Papyrus, 1988.

CARVALHO, Maria Lúcia Leitão de. A Política Fiscal dos Estados e as Funções de Acumulação e Legitimação, In: Gaúchos e Paulistas - Dez Escritos de História Regional Comparada - Porto Alegre - Fundação de Economia e Estatística, 1995.

DEODATO, Alberto. Manual de Ciências das Finanças - 13. ed. - São Paulo - Saraiva, 1974.

FARIA, Luiz Augusto; WINCKLER, Carlos Alberto. O Andar do Crustáceo, In: Subordinação, Imprevidência e Crise - Porto Alegre - Fundação de Economia e Estatística, 1994.

GALBRAITH, John Keneth. A Economia e o Interesse Público - São Paulo- Pioneira, 1988.

HABERLER, Gottfried. Crescimento Econômico e Estabilidade - Rio de Janeiro - Zahar, 1976.

HERBER, Bernard P. Hacienda Pública Moderna -Madrid - Instituto de Estudios Fiscales, 1975.

HOMEM DE MELO, Francisco Inácio Marcondes. A Constituição de 1824 - Brasília - Fundação Projeto Rondon - Min. do Interior, 1981 (Série "As Constituições do Brasil")

KHAN, Mohammad Mohabbat. Desenvolvimento: Significado, Estratégias e Metas; In: Qualidade de Vida e Desenvolvimento - Rev. Lua Nova, 1993 - (Nº 31)

LACERDA, Gilton Pacheco de. Endividamento dos Estados e Municípios Brasileiros - Secretaria do Tesouro Nacional - Documento não publicado.

LAGEMANN, Eugênio; BORDIN, Luiz Carlos Vitali. Descentralização Fiscal no Brasil: A Percepção do Estado do Rio Grande do Sul - Porto Alegre - Governo do Estado do Rio Grande do Sul - Secretaria Estadual da Fazenda, 1993.

LAGEMANN, Eugênio. Déficit e Dívida Pública - Documento não publicado.

LEMONS, Claudionor de Souza. Dívida Externa - Análise, Legislação e Documentos Elucidativos - Rio de Janeiro - Imprensa Nacional, 1946.

LIEDKE FILHO, Enno D. Despesas Estaduais Sul-rio-grandenses - 1890/1922 - *in* LAGEMANN, Eugênio (org.) Rio Grande do Sul -150 Anos de Finanças Públicas - Fundação de Economia e Estatística - Porto Alegre, 1985

MANKIW, N. Gregory. Macroeconomia - Rio de Janeiro - LTC Editora, 1995.

MARQUES, Carlos Alberto Gentil. Modelos Dinâmicos de Ajuste Fiscal para o Tesouro Estadual - Salvador - Governo do Estado da Bahia. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia, 1998.

MARTINS FILHO, Edison de Oliveira. A Crise do Estado: relacionamento entre Estado e Sociedade no Brasil e diagnóstico da crise - In: 20º Encontro Nacional de Pós-Graduação em Administração, 1996

MOURA NETO, Bolivar Tarragô. O Endividamento Público do Rio Grande do Sul, suas Origens e Comportamento na Década de 80 - In: Subordinação, Imprevidência e Crise - Porto Alegre - Fundação de Economia e Estatística, 1994.

MUSGRAVE, Richard A. Teoria das Finanças Públicas - São Paulo - Ed. Atlas, 1976.

O'CONNOR, James. USA: A Crise do Estado Capitalista - Rio de Janeiro - Terra e Paz, 1977.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. Borges de Medeiros - 2. ed. - Porto Alegre - Instituto Estadual do Livro, 1996 (Série Rio Grande Político).

REIS, Carlos Nelson dos. Notas sobre a Formação Histórica do Rio Grande do Sul e Atuação do Governo na Economia Estadual - In: LAGEMANN, Eugênio (org.) Rio Grande do Sul -150 anos de Finanças Públicas - Porto Alegre - Fundação de Economia e Estatística, 1985.

REZENDE SILVA, Fernando Antônio. Finanças Públicas - São Paulo - Atlas, 1976.

RIANI, Flávio. Economia do Setor Público: Uma Abordagem Introdutória - São Paulo - Atlas, 1976.

SCHWARTZMANN, Simon. Bases do Autoritarismo Brasileiro - Rio de Janeiro - Campus, 1988.

SOARES, Mozart Pereira. Júlio de Castilhos -2. ed. - Porto Alegre - Instituto Estadual do Livro, 1996 (Série Rio Grande Político).

TREUHERZ, Rolf Mário. Administração da Dívida Pública - São Paulo - Pioneira, 1979.

VASCONCELOS, Marco Antônio Sandoval e Outros. Economia Brasileira Contemporânea - São Paulo - Atlas, 1996

