

- **2021-04.10. Evolução da dívida pública gaúcha: uma visão histórica**

(Capítulo 6 do livro Dívida Pública e Previdência Social)

Darcy Francisco Carvalho dos Santos

Governos teimam em fazer déficits absurdos. Quando a conta lhes chega, eles a entregam ao povo. Alguns refugiam-se no calote. Alice Rivlin – Ex-vice-presidente do Federal Reserve.

Um dos assuntos menos entendidos pela população é a dívida pública e o Acordo Geral de Renegociação assinado com a União, em 1998, até porque quem devia e podia esclarecê-lo tenta torná-lo mais obscuro.

Na realidade, durante décadas houve déficits altos e sucessivos, que foram repassados à sociedade. Mesmo assim, muitos defendem o não pagamento da dívida com a União, simplesmente, confirmando o que diz a frase em epígrafe.

Sobre esse acordo ouvem-se as mais variadas afirmações, a maioria fruto de desinformações, que são inverídicas, ou meias-verdades, que se procura esclarecer ao longo deste capítulo.

1 O crescimento explosivo do endividamento estadual

A dívida da Administração Direta do Estado do RS passou de R\$ 2.501,4 milhões em 1970 para R\$ 78.932,3 milhões em 2018, a preços constantes de 2019, pelo IGP-DI, conforme Tabela 1. Nesta série histórica, entende-se por dívida pública, interna e externa, a soma das dívidas flutuantes (títulos e contratuais) e fundada (mobiliária e contratuais).

Em 1998, em valores correntes, a dívida era de R\$ 13.416,0 milhões. Atualizada pelo IGP-DI com base nos índices do mês de dezembro de 1998 (147,231) e de dezembro de 2018 (751,121), que corresponde a um fator de reajuste de 5,10165, chega-se a R\$ 68.444,1 milhões. No entanto, seu saldo

devedor, em 2018, a preços de 2019, salta para R\$ 78.932,3 milhões, 15,3% maior (Tabela 1).

As razões do não decréscimo do saldo devedor, apesar dos pagamentos efetuados desde 1999 (durante 21 anos, exceto os descontos obtidos no acordo de 2016 e, posteriormente, sua suspensão por liminar em julho de 2017) estão explicitadas no item 3.2 desse capítulo.

Mesmo assim, entre 1970 e 1998, durante 28 anos, a dívida multiplicou-se 27,4 vezes, ao passar do índice 100 para o índice 2.736,22, em termos reais, o que equivale a uma taxa anual de 12,5%. De 1998 a 2018, em 20 anos, após o acordo, o crescimento foi de 15,3%, o que equivale a 0,72% ao ano, numa proporção de mais de 17 vezes menor.

A Tabela 2 apresenta o crescimento em cada período governamental, sendo o maior deles entre 1995 e 1998, quando ocorreu o acordo de renegociação. Além disso, nesse período, com exceção da operação do Proes, não foram realizadas muitas operações de crédito. A causa maior desse crescimento foram as altas taxas de juros da década de 1990, devido à política monetária ativa adotada. O crescimento desse período foi de 122,3% reais, o maior por período governamental até 1998.

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

A partir de 1991, a política monetária do Governo Central tornou-se ativa, com juros reais positivos, os quais impulsionaram a elevação da taxa *over* e dos saldos da dívida mobiliária. A taxa Selic real, ajustada pelo IGP-DI, foi: 1991, 9,76%; 1992, 31,11%; 1993, 12,52%; 1994, 5,46%; 1995, 33,38%; 1996, 16,53%; 1997, 16,10% e 1998, 26,63% (Ver Tabela 6, Capítulo 4). O valor de 1994, de 24,17%, foi modificado posteriormente, devido às alterações do valor do IGP-DI feitas pela fonte.

Tabela 1 – Evolução da dívida pública do Rio Grande do Sul – 1970-2018

R\$ 1,00

ANO	VALORES CORRENTES	FATOR DE CONVERSAO	VALORES CONSTANTES	INDICE=100
1970	358.697.069	6,9736	2.501.427.651	100
1971	442.878.759	5,8372	2.585.170.281	103
1972	647.806.835	5,0442	3.267.649.782	131
1973	1.132.985.177	4,3656	4.946.147.620	198
1974	1.686.667.082	3,2447	5.472.695.307	219
1975	2.842.517.928	2,5084	7.130.211.236	285
1976	4.937.441.107	1,7151	8.468.112.282	339
1977	6.907.014.074	1,2358	8.535.888.808	341
1978	11.415.322.232	0,8777	10.018.807.418	401
1979	22.361.221.542	0,4952	11.072.528.935	443
1980	37.562.217.806	0,2355	8.846.844.570	354
1981	104.245.607.112	0,1207	12.578.352.942	503
1982	296.937.733.553	0,0604	17.939.415.337	717
1983	854.732.235.665	0,0194	16.604.436.259	664
1984	3.082.016.241.590	0,0060	18.489.975.137	739
1985	11.728.937.501.180	0,0018	20.997.995.479	839
1986	22.959.999.622	1,0848	24.906.963.584	996
1987	123.560.490.505	0,2103	25.984.711.417	1.039
1988	1.246.946.664.762	0,0185	23.052.195.602	922
1989	26.279.041.914	0,9818	25.801.673.629	1.031
1990	400.511.548.518	0,0623	24.940.309.742	997
1991	2.273.330.572.979	0,0107	24.397.875.811	975
1992	34.354.617.243.116	0,0009	29.312.329.267	1.172
1993	982.457.904.418	0,0304	29.850.792.554	1.193
1994	4.399.436.418	6,9986	30.789.742.198	1.231
1995	7.164.658.575	6,0974	43.685.823.290	1.746
1996	8.982.720.907	5,5767	50.093.996.619	2.003
1997	11.013.370.337	5,1886	57.143.465.207	2.284
1998	13.416.084.266	5,1016	68.444.163.457	2.736
1999	15.511.527.184	4,2521	65.956.590.320	2.637
2000	17.340.342.070	3,8724	67.147.987.194	2.684
2001	19.834.966.030	3,5077	69.574.429.077	2.781
2002	24.601.733.032	2,7748	68.265.328.554	2.729
2003	26.465.228.053	2,5771	68.203.019.812	2.727
2004	28.904.055.305	2,2982	66.426.716.166	2.656
2005	30.216.936.929	2,2704	68.603.913.985	2.743
2006	31.782.464.072	2,1874	69.521.224.625	2.779
2007	33.755.752.501	2,0274	68.436.386.290	2.736
2008	38.126.858.691	1,8584	70.853.406.799	2.833
2009	36.963.182.153	1,8853	69.687.084.669	2.786
2010	40.635.343.410	1,6939	68.832.208.634	2.752
2011	43.222.623.769	1,6133	69.730.233.271	2.788
2012	47.179.632.189	1,4924	70.412.893.957	2.815
2013	50.447.787.012	1,4144	71.352.912.364	2.852
2014	54.795.035.721	1,3628	74.676.180.173	2.985
2015	61.897.677.507	1,2311	76.201.461.705	3.046
2016	66.140.165.187	1,1486	75.967.873.764	3.037
2017	67.557.703.842	1,1534	77.922.173.153	3.115
2018	73.292.075.080	1,0770	78.932.586.503	3.156

FONTE: Secretaria da Fazenda - RS. Relatório da Dívida Estadual (2018).

NOTA: Deflator: IGP-DI. Valores atualizados a preços dez./2019.

Na Tabela 2, observa-se que a dívida do RS sempre cresceu a taxas altas em todos os períodos governamentais. Entre 1970 e 1998, somente em um período apresentou decréscimo, de -0,2%, que foi entre 1987 e 1990.

Após 1998, ano do Acordo de Renegociação, houve dois períodos com decréscimo, 1999-2002, com -0,3% e 2007-10, com -1%. O período de maior crescimento foi o de 2011-14, com 8,5%. No período 2015-18, o crescimento foi de 5,7%.

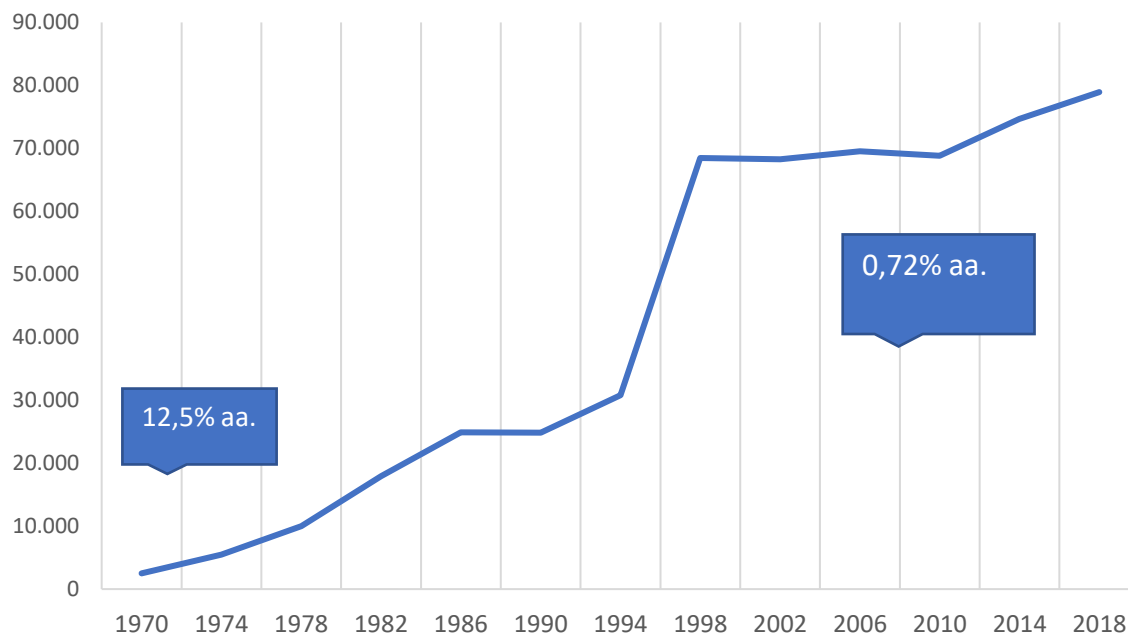
Tabela 2 – Saldo devedor da dívida no final de cada período governamental

ANO	VALORES	RELATIVO	R\$ mil
			VARIAÇÃO
1970	2.501.409	100,0	
1974	5.472.715	218,8	118,8%
1978	10.018.711	400,5	83,1%
1982	17.939.407	717,2	79,1%
1986	24.907.369	995,7	38,8%
1990	24.862.201	993,9	-0,2%
1994	30.789.742	1.230,9	23,8%
1998	68.444.163	2.736,2	122,3%
2002	68.265.329	2.729,1	-0,3%
2006	69.521.225	2.779,3	1,8%
2010	68.832.209	2.751,7	-1,0%
2014	74.676.180	2.985,4	8,5%
2018	78.932.327	3.155,5	5,7%
Variação 1970-1998	65.942.754	2.636,2%	12,5%
Variação 1999- 2018	10.488.163	15,3%	0,72%

FONTE: Tabela 1.

O Gráfico 1 ilustra também o crescimento da dívida no período, tomando-se como base o último ano de cada período governamental.

Gráfico 1 – Evolução da dívida fundada do RS – 1970-2018



FONTE DE DADOS BRUTOS: Secretaria da Fazenda - RS. Divisão da Dívida Pública

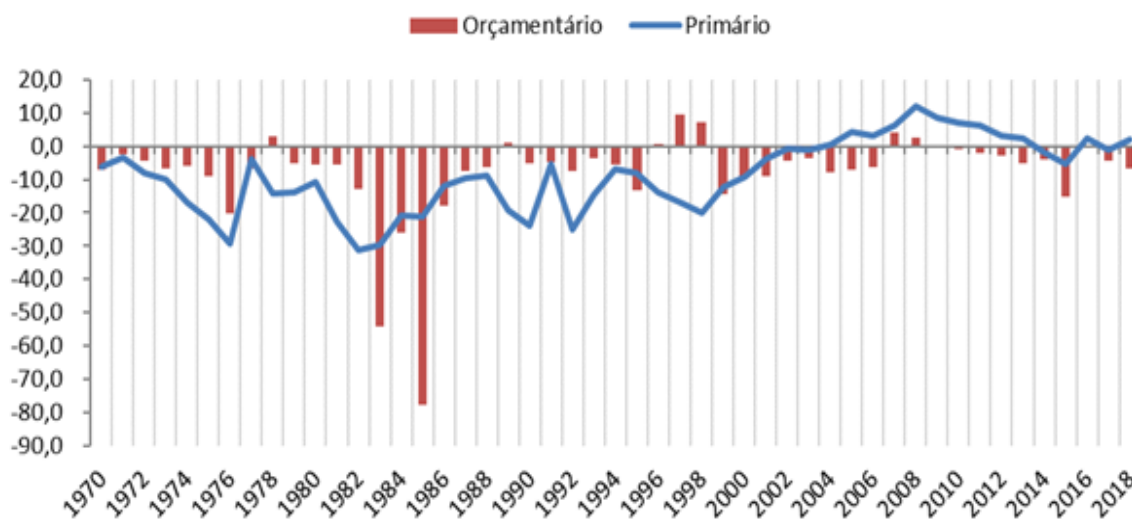
2 Causas do endividamento

Além dos altos juros em todos os períodos e especialmente na década de 1990, já referidos, a principal causa do endividamento foram os déficits primários que, nos 28 anos compreendidos entre 1970 e 1998, estiveram, em média, 15,4% da RCL, ao ano. Os déficits primários continuaram negativos até 2003, quando passaram a ser positivos, voltando a ser negativos a partir de 2014 (Gráfico 2).

Já os resultados orçamentários entre 1970 e 2017, durante 47 anos, só foram positivos em oito anos e, assim mesmo, somente em dois (2008 e 2009) por receita e despesas ordinárias. Os demais anos foram por operações de

crédito líquidas (1978), por receitas financeiras decorrentes da inflação que alcançou 1.930% ao ano (1989), por alienação de bens e direitos (1996, 1997, 1998 e 2007).

Gráfico 2 – Resultados orçamentários e primários em proporção da RCL- 1970-2018



FONTE DE DADOS BRUTOS: Secretaria da Fazenda - RS. Balanços Gerais do Estado.

3 O Acordo de Renegociação do RS

O Acordo de Renegociação da Dívida do Rio Grande do Sul foi assinado, em 15/04/1998, nos termos da Lei Federal n.º 9.496, de 11/09/1997 e da Lei Estadual n.º 10.920, de 03/01/1997, mediante o contrato n.º 014/98/STN/COAFI.

O governo estadual definiu com a União o Programa de Ajuste Fiscal de Longo Prazo do Estado do Rio Grande do Sul, conforme determina a cláusula décima sexta do Contrato de Confissão, Assunção e Refinanciamento de Dívida. Por esse acordo, a União refinanciou quase toda a dívida mobiliária (data do corte: 31/03/1996) e parte da contratual junto à Caixa Econômica Federal (data de corte: 16/12/1997). Após essas datas, as dívidas passaram a ser atualizadas pela variação positiva do IGP-DI e acrescidas da taxa de juros de 6% ao ano.

O montante na data da assinatura do contrato e quando da assunção definitiva da mesma pela União, em 16/11/1998, conforme contratos assinados com o Banrisul e Caixa Econômica Federal, está discriminado na Tabela 3.

A dívida em 16/11/98 era de 10.579,6 milhões e com o subsídio de R\$ 2.650,3 milhões, restou R\$ 7.929,3 milhões, em valores da época. Atualizando-se para dezembro de 2019, o valor dos títulos e contratos alcançava R\$ 54 bilhões, com um subsídio de R\$ 13,5 bilhões, resultando um refinanciamento de R\$ 40,5 bilhões.

Contudo, o total da dívida não é composto apenas da assunção líquida citada, na ordem de R\$ 40,5 bilhões. Ele inclui também a operação do Proes1, no valor de R\$ 14,3 bilhões em valores de hoje, o que elevaria o valor da operação original para R\$ 54,8 bilhões, bem diferentes dos R\$ 9 bilhões referidos sistematicamente pelos adversários do acordo.

Tabela 3 – Acordo de Renegociação da dívida do RS – 1998-2019

ITENS	R\$ milhões		
	POSIÇÃO		
	15/04/1998	16/11/1998	31/12/2019
1. TÍTULOS			
Mobiliária	8.761,5	9.824,7	50.121,7
Refinanciamento	7.157,0	7.278,7	37.133,0
Subsídio	1.604,5	2.546,0	12.988,7
2. CONTRATOS			-
Caixa Econômica Federal	665,8	754,9	3.851,2
Refinanciamento	625,4	650,6	3.319,1
Subsídio	40,4	104,3	532,1
3. CONTA GRÁFICA	650,0	677,4	3.455,8
4. TOTAL			-
Títulos e contratos	9.427,3	10.579,6	53.972,9
Refinanciamento	7.782,4	7.929,3	40.452,1
Subsídio	1.644,9	2.650,3	13.520,8

FONTE: Contrato 014/98 e Balanço Geral do Estado 1998.

As condições financeiras da renegociação foram as seguintes:

- a)** Prazo: 30 anos;
- b)** Taxa de juros: 6% ao ano;
- c)** Sistema de amortização: Tabela *Price*;
- d)** Comprometimento máximo do serviço: intralimite de 13% da RLR (receita líquida real); 12% em 1998 e 12,5% em 1999;

1 Proes: Programa de Estímulo À Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária, destinado ao saneamento do sistema financeiro estadual.

- e) Amortização extraordinária de R\$ 1.150 milhões, subdividida em conta gráfica (R\$ 650 milhões) e conta elétrica (R\$ 500 milhões).

Os valores acumulados excedentes aos limites mensais estabelecidos em função da RLR serão financiados em mais 120 prestações mensais, nas mesmas condições estabelecidas em contrato, vencendo-se a primeira prestação em 30 dias após as 360 prestações originais.

3.1 Operação do Proes

Em 31 de março de 1998, foi assinado com a União um contrato de financiamento no âmbito do Programa de Estímulo à Redução da Atividade Bancária (Proes), destinado ao saneamento do Banrisul e a transformação da Caixa Econômica Estadual em agência de fomento.

O Banrisul, naquele ano apresentou um prejuízo de R\$ 761,8 milhões que atualizado para 2019 alcança R\$ 3,6 bilhões. Do total do empréstimo em causa, R\$ 2.380 milhões, ou 77,7%, representou ingresso de dinheiro novo e R\$ 684 milhões, assunção de dívidas, com destaque para a Fundação Banrisul, com 17%.

No total recebido estavam R\$ 700 milhões (R\$ 3,6 bilhões a preços de 2019) destinados ao aumento de capital do Banrisul. Esse empréstimo foi contraído como intralimite e passaria para a condição de extralimite, se o banco não fosse privatizado, como acabou não sendo. Essas operações foram contraídas com juros de 6% ao ano mais IGP-DI, como no acordo geral da dívida. Mais da metade de seu valor (54,8%) ficou como intralimite. Isso reduziu o valor do serviço da dívida e contribuiu para a formação de resíduos.

Grande parte dessas operações extralimites do Proes foi refinanciada pelo Banco Mundial no período governamental 2007-10, mediante encargos bem menores. A Tabela 4 traz os detalhamentos da operação do Proes, que a preços de 2019, atinge a R\$ 15,6 bilhões.

Tabela 4 – Valores recebidos e dívida assumidas no Proes (valores nominais)

R\$ 1,00			
ESPECIFICAÇÃO	VALOR	I/E	%
RECEBIDO (11/12/1998)			
Aquisição carteira mobiliária e FCVS da Sul caixa	1.327.427.025	I	43,3%
Cobertura da deficiência patrimonial da Sul caixa	352.459.134	I	11,5%
Aumento do capital do Banrisul (2)	700.000.000	I/E	22,8%
TOTAL	2.379.886.158		77,7%
ASSUNÇÃO DE DÍVIDAS			
Contrapartidas do Estado			
Passivo atuarial da Fundação Banrisul de Seg. Social	520.919.922	E	17,0%
Assunção da dívida do Banrisul perante o BNDES	93.573.935	E	3,1%
Assunção da dívida do Banrisul perante o Finame	69.518.234	E	2,3%
TOTAL	684.012.092	E	22,3%
TOTAL GERAL	3.063.898.250		100,0%
RESUMO			
INTRALIMITE (I)	1.679.886.158	I	54,8%
EXTRALIMITE (E)	1.384.012.092	E	45,2%
TOTAL	3.063.898.250		100,0%
EM VALORES DE DEZ/2019 (1)			
Valor recebido	12.141.345.716		77,7%
Assunção de dívidas	3.489.590.143		22,3%
TOTAL GERAL EM VALORES DE 2013	15.630.935.859		100,0%

FONTE: Balanço Geral do Estado 1998, p.114 e 115.

NOTA: 1. Os valores foram inflacionados pelo IGP-DI e estão a preços de dez./19.

2. A parcela relativa à Agência de Fomento entrou posteriormente, passando para dívida extralimite em junho/2000.

3.2 Razões para o não declínio do saldo devedor

Mesmo que tenha reduzido, sensivelmente, o crescimento exponencial do saldo devedor da dívida, seu declínio não ocorreu pelas seguintes razões:

- O valor da dívida estadual em 1998, era tão expressivo que a despeito do subsídio inicial de R\$ 2.650,0 milhões e das razões a seguir enumeradas, passados mais de 14 anos do acordo, ainda havia formação de resíduos. Somente em agosto de 2013, é que o valor da prestação passou a ser menor que o limite de 13%;

- Contribuiu para a amortização de parcela menor da dívida renegociada e a consequente formação de resíduos, a inclusão no rol das dívidas intralimite de cinco outras renegociações anteriores, como a dívida externa contratada até 1991 e as decorrentes das Leis n.º 7.976/89, n.º 8.727/93, n.º 8.212/91 e n.º 8620/93 (Parágrafo 2º, da cláusula 5ª, do contrato n.º 014/98/STN/COAFI, de 15/04/1998);
- Os resíduos foram acumulados ao saldo devedor, recebendo novamente juros, o que constitui o denominado “anatocismo”, cuja constitucionalidade é discutível. O anatocismo, ao contrário do que dizem, não é causado pela Tabela *Price*, que não cobra juros sobre juros. O que produz esse fenômeno é o pagamento parcial das prestações devidas, afirmativa essa corroborada pelos artigos publicados por Puccini (2014 e 2019);
- Contribuiu também para a formação de resíduos a redução do valor da receita líquida real (RLR), mediante a exclusão de seu cômputo da parcela recebida do Fundef, depois, Fundeb. Isso foi concedido pela Medida Provisória n.º 1.816, de 18.03.99, que retroagiu seus efeitos a março de 1998;
- A receita corrente do RS vem crescendo num ritmo menor que o conjunto dos estados. Em 15 anos, entre 1995 e 2010, a taxa real de crescimento anual foi de 4,2%, ficando na 25ª posição no conjunto dos entes estaduais, cuja taxa foi de 5%. Isso redundou em pagamentos menores, formando resíduos maiores;
- O acordo foi feito em condições favoráveis para a época. Em 1998, o indexador da dívida, o IGP-DI, variou 1,7%, o mesmo percentual do IPCA. A taxa de juros de 6% ao ano podia ser considerada favorável, uma vez que a taxa Selic líquida estava em 26,5%, encargo que a União dependeu na captação dos recursos para o financiamento da dívida. Pelo atual contexto econômico da economia brasileira, esse percentual tornou-se excessivo;
- O maior problema foi o descolamento do IGP-DI, em relação ao índice oficial de inflação do País, o IPCA. O IGP-DI cresceu 35% acima do IPCA entre os anos de 1998 e 2018. Esse descolamento é um caso típico de desequilíbrio econômico do contrato, porém, essa condição não consta em nenhuma cláusula do instrumento assinado entre as partes;
- Embora não significativo, outro fato, desconhecido da maioria das pessoas, foi a renegociação da dívida fundada do IPERGS junto ao Tesouro Nacional, pelo então secretário Arno Augustin, em 28/12/2001, no valor de R\$ 429.953.676,00 (Parecer Prévio do TCE-RS, de 2002, p.173). Atualizado para dezembro de 2019, esse valor atinge R\$ 1,5 bilhão, do qual pouco ou nada foi pago até hoje, porque ficou como intralimite e se agregou aos resíduos;

- Diga-se de passagem, por uma questão de honestidade intelectual, que houve fatos que contribuíram para aumentar os resíduos que decorreram de medidas tendentes a reduzir o valor do serviço da dívida, como a grande quantidade de dívidas anteriores na condição de intralimite, o próprio limite de 13% e a modificação da RLR que, aliás, foi obtida por pressão dos governadores da época;

Por essas razões, uma nova renegociaçãourgia, o que veio a ocorrer em 2016, conforme será tratado na seção 3.7.

3.3 Acordos de Renegociação nos demais estados

A Tabela 5 apresenta todos os governos estaduais que refinanciaram suas dívidas com a União, de acordo com a Lei n.º 9.496/97. As condições acordadas foram semelhantes para cada estado e, para a maioria, o pagamento foi estabelecido em 30 anos, exceto CE, PI e RN, que foram em 15 anos. Em quase todos o comprometimento da RLR foi 13%, com algumas variações, nos anos iniciais. O RS também foi 13%, sendo que, no primeiro ano, foi 12% (1998) e 12,5% (1999). Quanto aos juros, a taxa predominante foi 6%, havendo diferenças, como: AL, MG e PA, cuja taxa foi 7,5%.

Tabela 5 – Contratos firmados entre a União e os estados - Lei n.º 9.496/97

UF	ASSINATURA DO CONTRATO	DÍVIDA ASSUMIDA	DÍVIDA REFINANÇADA	SUBSÍDIO INICIAL	CONTA GRAFICA	PRAZO	% RLR	ENCARGOS
AC	30/04/1998	19.252	18.227	1.025	3.645	30 anos	11,5%	IGP/DI+6,0% aa
AL	29/06/1998	677.887	648.242	29.646	-	30 anos	15,0%	IGP/DI+7,5% aa
AM	11/03/1998	120.000	120.000	-	24.000	30 anos	11,5%	IGP/DI+6,0% aa
BA	01/12/1997	959.266	882.613	76.652	150.637	30 anos	11,5% a 13%	IGP/DI+6,0% aa
CE	29/07/1999	138.081	126.917	11.165	25.383	15 anos	11,5%	IGP/DI+6,0% aa
DF	16/10/1997	647.984	642.272	5.712	128.451	30 anos	13,0%	IGP/DI+6,0% aa
ES	24/03/1998	429.888	387.309	42.579	27.305	30 anos	13,0%	IGP/DI+6,0% aa
GO	25/03/1998	1.352.457	1.175.158	177.298	235.032	30 anos	13% a 15%	IGP/DI+6,0% aa
MA	22/01/1998	244.313	236.502	7.811	4.730	30 anos	13,0%	IGP/DI+6,0% aa
MG	18/02/1998	11.827.540	10.184.651	1.642.889	972.846	30 anos	6,79% a 13%	IGP/DI+7,5% aa
MS	30/03/1998	1.236.236	1.138.720	97.517	83.189	30 anos	14% a 15%	IGP/DI+6,0% aa
MT	11/07/1997	801.675	776.269	25.407	155.254	30 anos	15,0%	IGP/DI+6,0% aa
PA	30/03/1998	274.495	261.160	13.335	261.160	30 anos	15,0%	IGP/DI+7,5% aa
PB	31/03/1998	266.314	244.256	22.058	11.349	30 anos	11% a 13%	IGP/DI+6,0% aa
PE	23/12/1997	143.453	137.383	6.070	27.479	30 anos	11,5%	IGP/DI+6,0% aa
PI	20/01/1998	250.655	240.522	10.133	48.104	15 anos	13,0%	IGP/DI+6,0% aa
PR	31/03/1998	519.944	462.339	57.605	92.468	30 anos	12% a 13%	IGP/DI+6,0% aa
RJ	00.09.99	18.536.808	15.246.423	3.290.385	2.039.210	30 anos	13,0%	IGP/DI+6,0% aa
RN	26/11/1997	97.273	96.480	793	11.296	15 anos	11,5% a 13%	IGP/DI+6,0% aa
RO	12/02/1998	146.950	143.677	3.273	28.513	30 anos	15,0%	IGP/DI+6,0% aa
RR	25/03/1998	7.247	6.601	647	1.319	30 anos	11,5%	IGP/DI+6,0% aa
RS	15/04/1998	9.427.325	7.782.423	1.644.902	1.150.000	30 anos	12% a 13%	IGP/DI+6,0% aa
SC	31/03/1998	1.552.400	1.390.769	161.632	267.087	30 anos	12% a 13%	IGP/DI+6,0% aa
SE	27/11/1997	389.066	355.163	33.902	41.227	30 anos	11,5% a 13%	IGP/DI+6,0% aa
SP	22/05/1997	50.388.779	46.585.142	3.803.637	6.242.043	30 anos	8,86% a 13%	IGP/DI+6,0% aa
TOTAL		100.455.288	89.289.218	11.166.073	12.031.727	-	-	

FONTE: Tesouro Nacional. Apud Grupo de Trabalho da Câmara Federal.

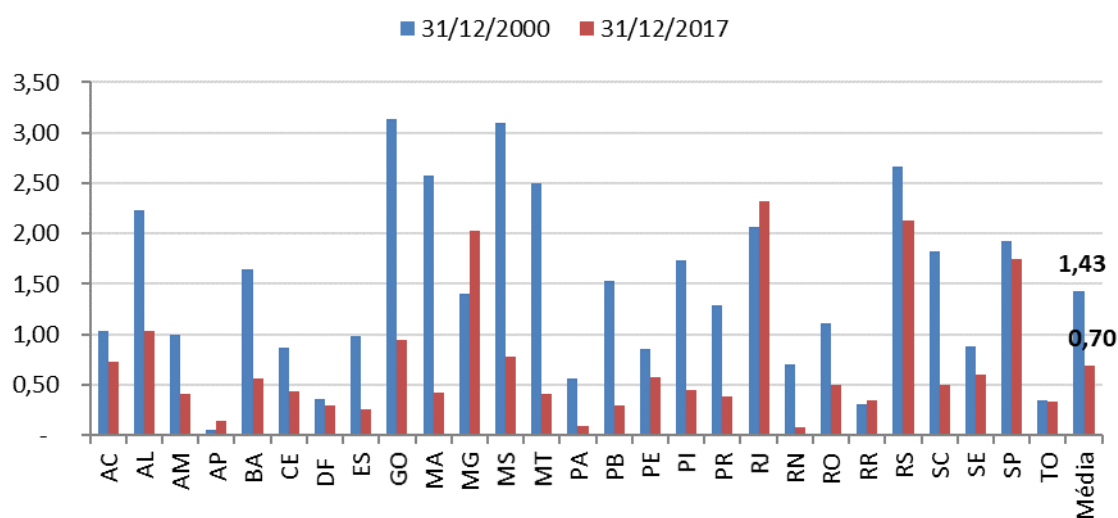
NOTA: Os estados do Amapá e Tocantins não refinanciaram suas dívidas pela Lei n.º 9.497/97.

Apenas cinco unidades (MG, PR, RJ, RS e SP) foram tomadores de 90% da dívida refinanciada. Na realidade, os estados mais ricos foram os principais beneficiados com o refinanciamento. Embora digam que os estados acabaram sendo prejudicados, a União captou os recursos a uma taxa de 26% ao ano e emprestou a 6% mais IGP-DI que, em 1998, foi de 1,7%.

É verdade que isso é muito pesado para o ente que toma o empréstimo, mas ele deve evitar os sucessivos déficits para evitar o endividamento, cuja consequência é dívida e juros.

Pelo Gráfico 3, nota-se que o acordo de renegociação reduziu sensivelmente a dívida da maioria dos governos estaduais. No RS, houve pouca redução, pelas razões já citadas. Talvez tenham ocorrido fatos semelhantes com aqueles que não reduziram, ou reduziram pouco. Na média, os estados baixaram a dívida consolidada líquida de 143% da RCL em 2000 para 70% em 2017, a metade.

Gráfico 3 – Situação dos estados quanto à dívida consolidada líquida em % da RCL



FONTE: Tesouro Nacional.

3.4 Os resíduos da dívida refinanciada

Ouve-se, seguidamente, a afirmativa de que a dívida com a União já foi paga. Em primeiro lugar, se houve um acordo para pagá-la em 30 anos e pagamos durante 21 anos, ela não poderia estar paga. Em segundo lugar, os pagamentos nunca foram da integralidade das prestações calculadas, havendo um limite em função da Receita Líquida Real (13% da RLR), que foi durante muito tempo bastante inferior ao valor das prestações.

Conforme se observa na Tabela 6, de 1998 a 2014, os resíduos, isto é, as parcelas das prestações excedentes ao limite de 13% foram em média 28,2%, tendo sido superiores a 50% em 1999 e 2000. Durante 16 anos houve formação de resíduos.

Tabela 6 – Demonstrativo da formação de resíduos do acordo da dívida de 1998

R\$ mil

ANO	PRESTAÇÃO CACULADA	PAGA- MENTOS	RESÍDUOS	RESÍDUOS/ PREST.CALCULADA	MOMENTOS
1998	341.354	278.576	62.778	18,40%	Acordo Geral
1999	750.458	350.521	399.937	53,30%	Proes total
2000	825.970	395.536	430.433	52,10%	Agência Fomento (*)
2001	891.129	517.566	373.563	41,90%	
2002	997.722	519.895	477.827	47,90%	Assunção IPE
2003	1.245.029	637.928	607.102	48,80%	
2004	1.336.270	713.814	622.456	46,60%	
2005	1.439.686	826.219	613.467	42,60%	
2006	1.496.515	1.010.639	485.876	32,50%	
2007	1.577.247	1.119.155	458.092	29,00%	
2008	1.753.187	1.275.832	477.355	27,20%	
2009	1.799.490	1.432.744	366.746	20,40%	
2010	1.880.763	1.579.724	301.039	16,00%	
2011	2.051.343	1.937.140	114.203	5,60%	
2012	2.168.913	2.064.777	104.136	4,80%	
2013	2.305.659	2.304.193	1.466	0,10%	
2014	2.432.854	2.621.864	-189.010	-7,80%	
Média dos resíduos sobre a prestação calculada				28,20%	

FONTE: 1999 a 2006 – Arquivo 9.496/97- DDP. Após Relatório da Dívida Estadual.

NOTA: Acordo Geral: maio/98. Proes: janeiro/99. Agência de Fomento: maio/2000 e IPE: 01/2002. Em 18/03/1999, a Medida Provisória retira da RLR as receitas que formam o Fundeb. O Barrisul passa para a condição de extralimite em junho de 2000.

Durante 16 anos houve formação de resíduos porque ficaram dentro do limite do acordo geral grande parte da operação do Proes e cinco operações anteriores, referidas no item 3.2. Contribuíram, ainda, para a formação de resíduos a redução de base de cálculo da receita líquida real retroativa a março de 1998 e o crescimento menor da receita do RS em relação ao que era esperado. Outro fator decisivo para a formação e crescimento dos resíduos foi a variação a maior do IGP-DI em relação ao IPCA, de 35% entre 1998 e 2018.

A taxa de juros nominal de 6,0% ao ano também era alta, só podendo ser válida para os padrões da época em que o acordo foi assinado em 1998. O pagamento em função de um limite e não do valor da prestação, era um benefício imediato, mas que produziria efeitos negativos em longo prazo. Precisava ser modificado e foi o que ocorreu com a renegociação de 2016, como discutido a seguir.

3.5 Juros e Tabela *Price*

A Tabela 7 apresenta um plano de amortização de um valor simulado de R\$ 10.000,00, que será amortizado em 30 períodos à taxa nominal por período de 6%, o que equivale a 6,168% quando da capitalização mensal. O Sistema é a Tabela *Price* e a inflação considerada foi zero. Contém, ainda, a comparação da prestação com receita (RCL) crescendo 3% ao ano.

O pensamento geral é de que uma taxa de 6% (6,168% efetiva) ao ano seria incompatível, porque a RCL cresce menos que isso em valores constantes. Na realidade, essa taxa média decresce a cada período, porque ela incide sobre um saldo devedor cada vez menor. Não se trata de juros compostos sobre um único capital, mas de capitalização múltipla. A taxa de juros média do período é 4,1% sobre o saldo inicial, começando com 6,17% e acabando com 0,43% (Tabela 7).

No tocante ao comprometimento da prestação com a RCL, ele é decrescente em termos reais, iniciando com 7,2% na simulação em causa, reduzindo-se para 3% no último ano, num comprometimento médio de 4,8%, portanto, 2/3 do comprometimento inicial.

Outro aspecto a destacar é a não existência de anatocismo na Tabela *Price*, porque a incidência dos juros é sempre sobre o saldo devedor, no qual não há juros. Anatocismo é a cobrança de juros sobre juros, e apenas ocorre quando uma parte da prestação calculada não é paga, que foi o que aconteceu.

Ocorre também quando as prestações são corrigidas por um índice menor do que o índice que é corrigido o saldo devedor, como foi no passado com as prestações do Banco Nacional da Habitação - BNH, em que o saldo devedor era corrigido trimestralmente pela correção monetária e as prestações recebiam correções anuais pela equivalência salarial, que era menor.

Tabela 7 – Empréstimo hipotético nas condições abaixo
 Taxa nominal: 6%. Taxa efetiva: 6,17%.
 Valor: 10.000,00. Períodos: 30 anos.

PERÍODOS	AMORTI- ZAÇÃO	JUROS	PRESTAÇÃO	SALDO DEVEDOR	JUROS/ S. INICIAL	RCLe com + 3%	PREST./ RCLe
0				10.000,000		10.000,0	
1	122,81	616,78	739,59	9.877,190	6,17%	10.300,0	7,20%
2	130,39	609,20	739,59	9.746,800	6,09%	10.609,0	7,00%
3	138,43	601,16	739,59	9.608,370	6,01%	10.927,3	6,80%
4	146,97	592,62	739,59	9.461,410	5,93%	11.255,1	6,60%
5	156,03	583,56	739,59	9.305,380	5,84%	11.592,7	6,40%
6	165,65	573,94	739,59	9.139,720	5,74%	11.940,5	6,20%
7	175,87	563,72	739,59	8.963,850	5,64%	12.298,7	6,00%
8	186,72	552,87	739,59	8.777,130	5,53%	12.667,7	5,80%
9	198,24	541,35	739,59	8.578,890	5,41%	13.047,7	5,70%
10	210,46	529,13	739,59	8.368,430	5,29%	13.439,2	5,50%
11	223,44	516,15	739,59	8.144,990	5,16%	13.842,3	5,30%
12	237,23	502,36	739,59	7.907,760	5,02%	14.257,6	5,20%
13	251,86	487,73	739,59	7.655,910	4,88%	14.685,3	5,00%
14	267,39	472,20	739,59	7.388,510	4,72%	15.125,9	4,90%
15	283,88	455,71	739,59	7.104,630	4,56%	15.579,7	4,70%
16	301,39	438,20	739,59	6.803,240	4,38%	16.047,1	4,60%
17	319,98	419,61	739,59	6.483,260	4,20%	16.528,5	4,50%
18	339,72	399,87	739,59	6.143,540	4,00%	17.024,3	4,30%
19	360,67	378,92	739,59	5.782,870	3,79%	17.535,1	4,20%
20	382,92	356,67	739,59	5.399,960	3,57%	18.061,1	4,10%
21	406,53	333,06	739,59	4.993,430	3,33%	18.603,0	4,00%
22	431,61	307,98	739,59	4.561,820	3,08%	19.161,0	3,90%
23	458,23	281,36	739,59	4.103,590	2,81%	19.735,9	3,70%
24	486,49	253,10	739,59	3.617,100	2,53%	20.327,9	3,60%
25	516,5	223,09	739,59	3.100,610	2,23%	20.937,8	3,50%
26	548,35	191,24	739,59	2.552,260	1,91%	21.565,9	3,40%
27	582,17	157,42	739,59	1.970,080	1,57%	22.212,9	3,30%
28	618,08	121,51	739,59	1.352,000	1,22%	22.879,3	3,20%
29	656,2	83,39	739,59	695,800	0,83%	23.565,7	3,10%
30	695,8	42,92	739,59	0	0,43%	24.272,6	3,00%
	10.000,00	12.186,83	22.187,70		4,1%	taxa média	4,8%

FONTE: Cálculos do autor.

NOTA: Sistema *Price* e inflação zero.

Alguns economistas sustentam que, sendo a taxa de juros maior do que a do crescimento da receita, não há equilíbrio, o que vimos não ser real. No entanto, taxa de juros de 6,0% ao ano é alta, contudo, isso foi alterado com a renegociação no acordo de 2016, que a reduziu para 4,0%.

Puccini (2019, p.46), consultor financeiro da Fundação Getúlio Vargas, afirma que não há anatocismo na Tabela *Price*, desde que se priorize o pagamento dos juros. Isso quer dizer que só há anatocismo, se os juros contidos nas prestações não forem integralmente pagos, caso em que vão para o saldo

devedor, recebendo novamente juros. Se houver prioridade para o pagamento das amortizações e os juros não sejam totalmente pagos, aí sim haverá anatocismo na Tabela *Price*.

Finalizando-se faz a seguinte conclusão:

“Como conclusão podemos afirmar que, independentemente de qualquer decisão do STF, os três principais sistemas de amortização (Americano, SAC e Price) estarão totalmente livres do fantasma do anatocismo, na medida em que os seus contratos de mútuo especifiquem os valores das amortizações e juros que compõem cada uma das suas prestações, respeitando, no caso da Tabela Price, a convenção universal que prioriza os juros”.

O que há na Tabela *Price* é a capitalização mensal de uma taxa de referência anual. No caso, há uma taxa efetiva maior que a taxa nominal. Mas não é por isso, no entanto, que houve o crescimento demasiado do saldo devedor do antigo Sistema Financeiro da Habitação e do acordo de renegociação do RS com a União. Esse crescimento decorre do fato de que parte das prestações não é paga, sendo agregada ao saldo devedor, recebendo novamente juros e correção, gerando assim o anatocismo.

3.6 Serviço da dívida

É comum ouvir-se dizer que antes do Acordo de 1998 nunca o serviço da dívida foi superior a 6% da RCL, o que não coincide com os dados apurados nos Balanços Gerais do Estado.

Pela Tabela 8, verifica-se que de 1983 a 1998 o serviço da dívida médio anual foi de 36,4%, que foi reduzido para 11,8% quando se deduz as operações de crédito, que corresponderam uma média anual de 24,5%.

A partir de 1999, o dispêndio foi pouco maior, menos de 2% da RCL a mais, até 2010. No período 2011-14, o dispêndio, na ordem de 10,6% foi menor. Já no período 2015-18, o percentual de 8% não serve para comparação, porque os pagamentos foram suspensos pelo acordo de 2016, quando foram zerados no segundo semestre, reduzidos no primeiro semestre de 2017. A partir de julho de 2017 foram suspensos, devido à liminar junto ao STF, só que os

valores não pagos são empenhados e, então, registrados na contabilidade do Estado.

Tabela 8 – Serviço da dívida do RS, em % da RCLe (média anual)

PERIODOS	SERVIÇO DA DÍVIDA	OPERAÇÕES DE CRÉDITO	OPERAÇÕES CRÉDITO LÍQUIDAS
1983-1986	51,5	25,6	-26,0
1987-1990	29,9	24,1	-5,9
1991-1994	30,2	19,4	-10,8
1995-1998	33,8	29,1	-4,8
Média	36,4	24,5	-11,8
1999-2002	12,5	2,5	
2003-2006	13,0	1,5	
2007-2010	13,7	2,6	
2011-2014	10,6	3,5	
2015-2018	8,0	0,9	

FONTE: Secretaria da Fazenda - RS. Balanços Gerais do Estado.

Um fato que comprova a exatidão desses dados, pelo menos parcialmente, é o demonstrativo existente no Balanço Geral do Estado de 1995, p.71, onde constam os seguintes percentuais sobre a Receita Própria Líquida (RPL): 1991, 8,5%; 1992, 10,5%; 1993, 13,1%; 1994, 9,3%. A média do período foi de 10,4%.

O valor um tanto menor que o constante da Tabela 8 deve-se ao fato de que a RPL ser um pouco maior que a RCL. A RPL, sigla de receita própria líquida, é um parâmetro em desuso, que incluía alguns itens de receita de capital.

3.7 Novo refinanciamento em 2016

O valor do serviço da dívida intralimite em 2015 (último ano em que o pagamento foi integral) foi de R\$ 3.107.370 (Relatório da Dívida, 2015, p.16). Em relação à RCL, representou 10,3%, um valor muito alto para um estado que é deficitário apenas com a despesa de pessoal somada às outras despesas correntes.

Urgia um novo acordo para reduzir os juros, cuja taxa de 6,0% era muito alta para os padrões atuais, e para mudar o indexador para IPCA, que é o

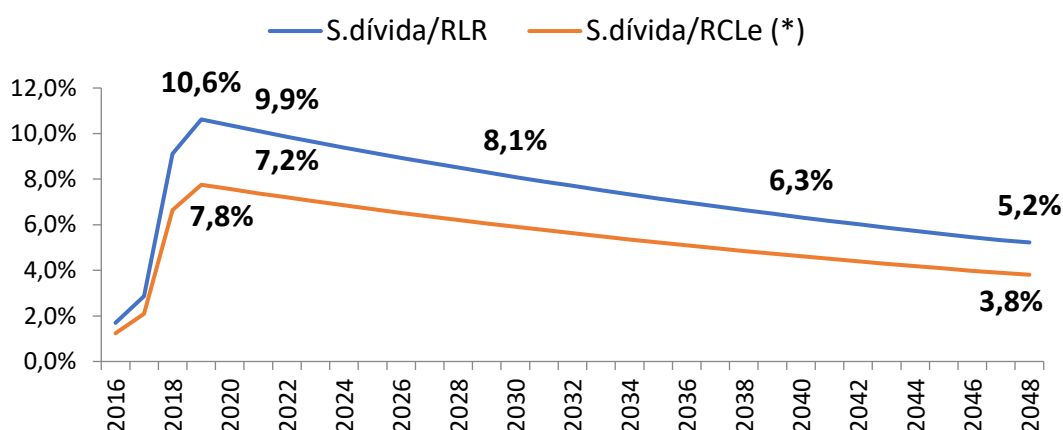
índice oficial que mede as metas de inflação. O ideal era que essa mudança retroagisse ao início do acordo, em 1998, sendo que isso não ocorreu.

Depois de muitos anos de pleitos junto ao Governo Federal, em junho 2016, com base na Lei Complementar n.º 148, de 25/11/2014 (alterada pela LC n.º 151/2015), saiu o seguinte acordo: de

- a)** Dilatação por mais 20 anos do prazo contratual;
- b)** Redução da taxa de juros de 6% para 4%;
- c)** Mudança do indexador de IGP-DI para IPCA;
- d)** Desconto nas prestações por 24 meses, sendo 100% entre julho e dezembro/2016, e decrescente, na razão de 1/18 entre janeiro de 2017 e junho/2018. Era reduzido em 5,3% ao mês;
- e)** Na ocasião ficou acertado um plano de pagamento das prestações que não haviam sido pagas por força de liminar;
- f)** Deixou de existir o limite de 13% da RLR, passando as prestações a serem pagas integralmente, desaparecendo os denominados “resíduos”.

Com base nisso, foi construído um plano de amortização, que deu origem ao Gráfico 4, que apresenta uma situação bastante aproximada da real. Nele, se observa que o serviço da dívida começa em 10,6% da RLR e vai decrescendo com o decorrer do tempo, porque a receita é crescente e a prestação é fixa em moeda constante. Em 2048 estará em 5,2% da RLR. Em relação à RCL, ele começa com 7,8%, indo para 3,8% em 2048, último ano do acordo.

Gráfico 4 – Serviço da dívida com os acordos de junho de 2016 (LCs 148/2014 e 156/2015)



FONTE: Cálculo próprio com base em dados oficiais.

NOTA: Crescimento real médio da receita, a contar de 2018: 2,5% ao ano.

A situação financeira do RS era tão crítica, que o Estado só cumpriu o acordo enquanto a prestação era muito baixa. Bastou que os descontos fossem reduzidos para não continuar os pagamentos, suspendendo-os através de medida liminar, em julho de 2017. Essas suspensões tornam sem efeito a projeção constante do Gráfico 4.

A grande deterioração das contas públicas a partir de 2015, além das causas estruturais, como a crise histórica e a da previdência, decorreu da recessão econômica, que reduziu a arrecadação, e dos altos reajustes salariais concedidos no período 2011-14, sem que existissem receitas permanentes para honrá-los. O mesmo governo que os concedeu pagou sua parte com os depósitos judiciais, que são recursos finitos. E para piorar a situação, os reajustes citados continuaram incidir sobre a folha em janeiro, maio e novembro de cada ano, até 2018. O governo do período 2015-2018 fez muitas reformas, mas elas não foram suficientes para solucionar o problema.

Como não se tratava de um fenômeno isolado, mas comum à maioria dos estados, embora com relevância diferente em cada um, para resolvê-lo, a União instituiu o Regime de Recuperação Fiscal (RRF), através da Lei Complementar nº 159, de 19/05/2017, que foi modificada pela Lei Complementar nº 178 de 13/01/2021, a seguir tratado.

3.8 Regime de Recuperação Fiscal (RRF)

O Rio Grande do Sul deverá aderir a esse Regime, que tem como principal objetivo estabelecer condições para que possam ser pagas as prestações da dívida com a União, que não vêm sendo pagas desde 2017.

Para isso, elas serão zeradas no primeiro ano após a adesão ao RRF, pagando 11,11 pontos percentuais das prestações no segundo ano, 22,22 no terceiro e assim, consecutivamente, até alcançar 100% no final de 9 anos. O mesmo critério poderá ser adotado para o pagamento das prestações de operações de crédito com instituições multilaterais (BNDES, BID e Banco Mundial) garantidas pela União, sem executar as contragarantias (Art.9º, II).

Para aderir ao RRF o Estado tem que comprovar que terá capacidade de solvência contando somente com as receitas ordinárias. Receitas extras, como de privatização, não servem para isso. Daí o esforço do governo para manter o atual patamar de arrecadação.

As mudanças introduzidas pela LC 178/2021 facilitaram a adesão ao Regime, ao exigirem como condição que as despesas correntes sejam superiores a 95% da receita corrente líquida, auferida no exercício anterior ao pedido de adesão ou a despesa com pessoal de, no mínimo, 60% da citada RCL (Art. 13º). A despesa com pessoal no caso inclui inativos e pensionistas e demais itens previstos no art.18 da LRF. Na sua apuração será considerada a remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou retenção, ressalvada a redução para abatimento do excedente ao teto constitucional. Os limites por Poder serão os estabelecidos no artigo 19 da mesma LRF.

Para aderir ao RR, o Estado deverá implementar as seguintes medidas (Art. 2º):

- Alienação total ou parcial de participação societária em empresas públicas ou sociedade de economia mista ou a concessão de serviços ativos;
- Adoção pelo Regime Próprio de Previdência Social, no que couber, das regras previdenciárias aplicáveis aos servidores da União;
- Redução de 20% dos incentivos fiscais ou dos benefícios fiscais ou financeiros-fiscais dos quais decorram renúncia de receitas, nos três

primeiros do Regime de Recuperação Fiscal, na proporção de 1/3 um terço ao ano;

- Revisão dos regimes jurídicos dos servidores da administração direta, autárquica e fundacional, para reduzir benefícios ou vantagens não previstos no regime jurídico único dos servidores públicos da União;
- Instituição de regras e mecanismos para limitar o crescimento anual das despesas primárias à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). É o teto de gastos.
- Realização de leilões para pagamento de restos a pagar ou dívida inadimplidas, obedecendo o critério de maior desconto.
- Adoção de gestão financeira centralizada no âmbito do Poder Executivo, que estabelecerá condições para a administração direta, indireta e fundacional e empresas estatais dependentes;
- Instituição do regime de previdência complementar.

Muitas dessas medidas já foram colocadas em prática pelos dois últimos governos, especialmente no atual, faltando algumas como a redução de 20% dos incentivos financeiros ou fiscais, o teto de gastos, as alienações societárias, embora estejam a caminho, entre outras. O governo anterior aprovou a previdência complementar, alterou o sistema das pensões e várias outras medidas, tudo já citado ao longo dessa obra.

Com base nas condições estabelecidas na citada LC 178/2021, fizemos um plano de amortização para dívida do Estado, ressaltando que a possibilidade de adotar a Selic quando sua variação for menor do que o IPCA+4% de juros, foi desconsiderada, pela impossibilidade de previsão, mesmo que seja a situação do momento (Tabela 8).

Por esse plano se vê que o atual governo terá pouco comprometimento da RCL com as prestações, sendo zero em 2021 e 0,5% em 2023. O seguinte ainda desfrutará de situação, ainda favorável, com 1,5% em 2023 indo até 4,2% em 2016. A partir de 2031, a razão prestação/RCL se aproxima de 10%, embora entre numa curva decrescente, até alcançar 5,6% em 2050. No entanto, em valores absolutos, corresponderá um valor mensal a R\$ 470 milhões, que representa um alto dispêndio.

Tabela 8. Plano de amortização da dívida do Estado do RS, 2021-20151

Taxa de juros: 4% ao ano. Prazo: 360 meses. Sistema: Tabela Price.

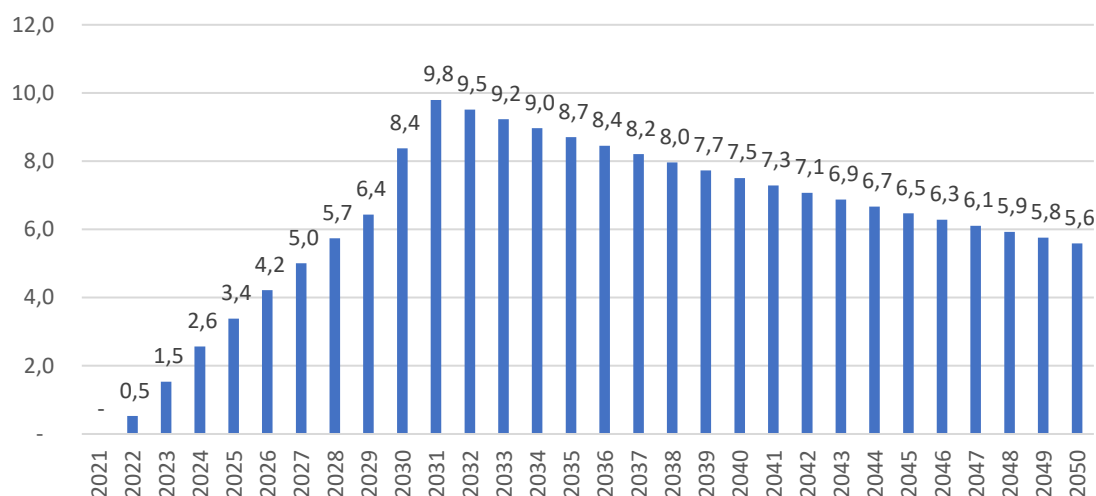
R\$ 1.000,00

ANOS	AMORTI- ZAÇÃO	JUROS	PRESTAÇÕES 12 MESES	SALDO DEVEDOR	RCLe (+ 3% aa)	PREST./ RCLe
dez/20				69.063.610		
2021	-	1.392.834	-	70.456.444	42.865.379	0,0%
2022	(1.214.785)	2.868.555	232.847	73.092.153	44.151.340	0,5%
2023	(2.271.089)	2.967.324	696.235	75.363.242	45.475.881	1,5%
2024	(1.849.355)	3.050.475	1.201.120	77.212.597	46.840.157	2,6%
2025	(1.487.985)	3.117.911	1.629.927	78.700.582	48.245.362	3,4%
2026	(1.074.281)	3.169.901	2.095.620	79.774.863	49.692.723	4,2%
2027	(643.722)	3.205.036	2.561.313	80.418.585	51.183.504	5,0%
2028	(195.622)	3.222.628	3.027.007	80.614.207	52.719.009	5,7%
2029	270.735	3.221.965	3.492.700	80.343.472	54.300.580	6,4%
2030	1.488.017	3.196.226	4.684.242	78.855.455	55.929.597	8,4%
2031	2.534.857	3.108.081	5.642.938	76.320.598	57.607.485	9,8%
2032	2.638.131	3.004.807	5.642.938	73.682.467	59.335.709	9,5%
2033	2.745.613	2.897.325	5.642.938	70.936.854	61.115.781	9,2%
2034	2.857.473	2.785.465	5.642.938	68.079.380	62.949.254	9,0%
2035	2.973.891	2.669.047	5.642.938	65.105.489	64.837.732	8,7%
2036	3.095.052	2.547.886	5.642.938	62.010.437	66.782.864	8,4%
2037	3.221.149	2.421.789	5.642.938	58.789.288	68.786.350	8,2%
2038	3.352.384	2.290.554	5.642.938	55.436.904	70.849.940	8,0%
2039	3.488.965	2.153.973	5.642.938	51.947.938	72.975.438	7,7%
2040	3.631.111	2.011.827	5.642.938	48.316.827	75.164.702	7,5%
2041	3.779.048	1.863.890	5.642.938	53.709.836	77.419.643	7,3%
2042	3.933.012	1.709.926	5.642.938	40.604.767	79.742.232	7,1%
2043	4.093.249	1.549.689	5.642.938	36.511.517	82.134.499	6,9%
2044	4.260.015	1.382.924	5.642.938	32.251.503	84.598.534	6,7%
2045	4.433.574	1.209.364	5.642.938	27.817.928	87.136.490	6,5%
2046	4.614.205	1.028.733	5.642.938	23.203.723	89.750.584	6,3%
2047	4.802.195	840.743	5.642.938	18.401.529	92.443.102	6,1%
2048	4.997.844	645.095	5.642.938	13.403.685	95.216.395	5,9%
2049	5.201.463	441.475	5.642.938	8.202.221	98.072.887	5,8%
2050	5.413.379	229.559	5.642.938	2.788.842	101.015.074	5,6%
2051	2.788.842	32.627	2.821.469	-	104.045.526	

FONTE; Divisão da Dívida Pública - Secretaria da Fazenda -RS. Cálculos dos autores.

NOTA: Não foi considerado o limite da Selic para aplicação de IPCA+4% de juros, de que trata o art.2º e seus parágrafos da LC 148, de 25 de novembro de 2014.

Gráfico 5. Prestações em relação à RCL, conforme LC 178/2021



FONTE: Tabela 9.

NOTA: Não considera os reajustes pela Selic, em substituição a juros de 4% mais IPCA.

Os efeitos positivos nas finanças do Estado com a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal dependerão do crescimento da receita, o que é provável, e do cumprimento das restrições quanto ao crescimento da despesa. Outro fator importante é a manutenção da Selic baixa (atualmente está em 2%), que é o limite para o reajuste da dívida em substituição aos juros de 4% mais IPCA que estão em quase 9%. Voltamos a esse assunto no Capítulo 11.

Não foram incluídas as dívidas com organismos multilaterais (BNDES, Banco Mundial e BID, num total de R\$ 10,6 bilhões (Art. 9º, inciso, § 2º da LC nº 159/2017, alterada pela LC nº 178/2021).

4 Dinâmica da dívida pública

A dinâmica da dívida quando não ocorre amortização periódica se processa mediante as equações a seguir:

$$D_t = D_{t-1} + i D_{t-1} - X_t$$

$$D_t = D_{t-1} (1 + i) - X_t$$

$$X_t = D_{t-1} (1 + i) - D_t$$

onde:

X_t = superávit primário.

Se o superávit primário for menor que os juros, a dívida cresce. Se for igual, a mantém constante e se for maior, a dívida decresce. No entanto, quando se trata de dívida, cuja maioria foi refinanciada para pagamento durante um determinado período, necessita ser formado superávit primário não só para pagar os juros, mas também para pagar a prestação integral. E a prestação é composta de uma parcela de juros (J) e outra de amortização (A). Então, a equação passa a ser a seguinte:

$$D_t = D_{t-1} + i D_{t-1} - P$$

No Sistema *Price* de amortização, a prestação (P_t) é constante ao longo do tempo. O que varia são juros e a parcela de amortização ao longo do período contratual, sendo os primeiros decrescentes e a segunda crescente.

$$P_t = A_t + J_t$$

$$D_t = D_{t-1} + i.D_{t-1} - A_t - i.D_{t-1}$$

Cortando-se $i.D_{t-1}$ na identidade acima:

$$D_t = D_{t-1} - A_t$$

Com os juros ($i.D_{t-1}$) se anulam, por conseguinte, cortam-se na equação, restando a amortização (A_t) como diferencial entre as dívidas no final de cada período, porque os juros acrescidos ao saldo devedor do período anterior ($i.D_{t-1}$) são eliminados (pagos) quando do pagamento da prestação ($A + iD_{t-1}$).

Para que essas condições sejam preenchidas, toda a prestação calculada tem que ser paga. Caso contrário, e ficando parcela de dívida sem pagar, como acontece no RS, a dívida crescerá sempre. Então, havendo pagamento integral das prestações, o saldo devedor, necessariamente cai, porque os juros acrescidos ao saldo devedor são pagos e, junto com eles, a parcela de amortização (A) (Tabela 7, seção 3.5).

Para isso é necessário que a **variação do indexador da dívida não seja maior que a taxa de expansão da receita**. No tocante aos juros, são os constantes do plano de amortização, portanto, suas variações posteriores não influem nos cálculos futuros. A Tabela 7, da seção 3.5 comprova isso, assim como a redução do comprometimento da RCL, mesmo com a taxa de crescimento muito menor (RCL = 3,0% e juros = 6,168%).

É evidente que a taxa de juros deve ser o menor possível para que, com isso, a prestação fique menor.

Superávit primário

Em se tratando de dívida por contrato, o superávit primário deve ser o suficiente para o pagamento da prestação (amortização mais juros) da dívida contratada.

$$X = P = A + J$$

Não havendo a formação de superávit necessário para o pagamento das prestações, formam-se resíduos que se acumulam ao saldo devedor, tornando a dívida impagável.

As seguintes hipóteses podem ocorrer:

$X \geq P$ = dívida decrescente

$X < P$ = dívida crescente.

Quando ocorre esta última hipótese, podem ocorrer os seguintes fatos:

- a) A prestação deixa de ser paga;
- b) A prestação é paga mediante a contratação de novas dívidas;
- c) Passam a ser reduzidos os serviços básicos à população.

Quando ocorre superávit primário maior que as prestações, a dívida consolidada líquida (DCL) decresce via aumento das disponibilidades de caixa e/ou dos demais haveres financeiros.

Relação DCL/RCL

Tomemos a dívida em contratos como *proxy* da dívida consolidada líquida (DCL), porque grande parte do endividamento estadual está sob essa condição. A parte não decorrente de negociação com a União merece um tratamento diferenciado, mas, por ora, a deixamos de lado.

A DCL, considerada como tal a dívida renegociada, é decrescente, porque na Tabela *Price*, em moeda constante, sendo os juros decrescentes, a amortização será crescente. As taxas de juros não influem no futuro, porque, como já afirmado, ela já entrou na formação da prestação, cujo valor depende delas e do tempo de financiamento e, logicamente, do valor financiado.

A DCL deverá crescer nominalmente em função da taxa de inflação, π , (os juros são pagos em cada prestação), e a RCL em função do crescimento nominal, que será a taxa de inflação acrescida do crescimento real ($\pi + r$). Essa taxa de crescimento real vai depender da variação do PIB, das elasticidades das receitas ($\epsilon > 1$), em relação ao PIB e da produtividade da arrecadação.

Então, no período n , pode-se ter uma relação RCL:

$$DCL_n / RCL_n = DCL_t (1 + \pi)^n / RCL_t [(1 + \pi) \cdot (1 + r)]^n$$

Como se vê, o numerador da fração cresce a uma taxa menor do que a do denominador, a RCL, que deve receber os acréscimos de todas as variações citadas, como PIB, elasticidade, produtividade da arrecadação. Então, como o passar dos anos, desde que o indexador da dívida não seja maior do que a variação da receita, a relação DCL/RCL tende a cair. Por fim, cabe a pergunta, por que não caiu a dívida renegociada do Rio Grande do Sul com a União?

Porque a negociação partiu de um erro elementar, que foi calcular a prestação por um critério e pagá-la por outro, mediante percentual da receita líquida real (RLR), deixando com isso enormes parcelas sem pagar, os denominados resíduos.

Isso porque ficaram dentro do limite de 13% da RLR além da dívida renegociada, parte da operação do Proes e mais cinco operações de crédito anteriormente contraídas. As demais razões estão descritas na seção 3.2.

Referências Bibliográficas

BRASIL, Lei Complementar n.º 159, de 19 de maio de 2017. Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares n.º 101 e n.º 156. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp159.htm. Acesso em 02/02/2020

CALAZANS, Roberto Balau e SANTOS, Darcy Francisco Carvalho dos. (1999). A Crise da Dívida Pública do RS. Assembleia Legislativa do Estado do RS. Porto Alegre. Novembro/1999.

GOVERNO DE ESTADO DO RS. Balanço Geral do Estado. (1995). Dispêndio com serviço da dívida em percentual da RPL, 1991-1994. Porto Alegre, Secretaria da Fazenda. p.71

_____. (1998). Renegociação da dívida com a União e Contrato do Proes. Porto Alegre, Secretaria da Fazenda. p.112-115.

PUCCINI, Abelardo de Lima. Tabela *Price* sem anatocismo. (2014). Revista Conjuntura Econômica. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas. Dezembro/2014. p.46-48.

_____. (2019) Tabela *Price* sem anatocismo para magistrados e advogados. Revista Conjuntura Econômica. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas. Outubro/2019, Volume 73 n.º 10, p.54-59.

SANTOS, Darcy F.C. dos Santos e outros. (2014). O Rio Grande tem saída, p.75-113. Porto Alegre, Editora Age, 2014.

SECRETARIA DA FAZENDA DO RIO GRANDE DO SUL. Refinanciamento da dívida do Estado pela União. Disponível em: <https://tesouro.fazenda.rs.gov.br/conteudo/6272/contratos-da-divida>

TESOURO DO ESTADO DO RS. Relatório anual da dívida pública. Disponível em: <https://tesouro.fazenda.rs.gov.br/conteudo/6251/relatorio-anual-da-divida-publica-do-rs>.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RS. (2002). Assunção da Dívida do IPE pela União. Parecer Prévio de 2002, p,173. Disponível em: http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/contas_estaduais/contas_governador/pprev02a.pdf.