

IMPREVIDÊNCIA E SUJEIÇÃO POLÍTICA: ENDIVIDAMENTO E CRISE DO SETOR PÚBLICO GAÚCHO NOS ANOS 80*

*Bolivar Tarragó Moura Neto***

*Luiz Augusto E. Faria****

*Renato Antonio Dalmazo***

1 - Introdução

A crise fiscal do Estado brasileiro é um problema eminentemente financeiro.¹ Essa virtual bancarrota em que se encontra a administração pública do País foi produzida pela opção política feita pelos governos militares na década de 70 de financiar o gasto público, principalmente os investimentos da Administração Direta e das empresas estatais necessários para dar sustentação ao processo de crescimento acelerado então em curso, através do endividamento externo. Como decorrência da concepção de política monetária vigente à época, que combinava juros altos com controle da emissão de meio circulante, o endividamento externo crescente, que tomou um dramático impulso a partir da alta dos juros internacionais no final dos anos 70, vai produzir um processo ainda mais explosivo e hipertrofiado de crescimento da dívida pública interna.²

Em 1973 a dívida externa atingia US\$ 12,6 bilhões, saltando para US\$ 49,9 bilhões em 1979 e novamente crescendo até US\$ 70,2 bilhões em 1982, para chegar, ao final dos anos 80, ao redor de US\$ 120 bilhões. Acompanhando esse processo e com uma defasagem que, por si só, já denota um sentido de causalidade, a dívida interna, que atingia 6,1% do PIB em 1980, foi para 14,6% em 1983, depois para 17,6% em 1985 e atingiu aos 27,4% em 1987.

* Este artigo contou com apoio financeiro da FAPERGS.

** Economista da FEE e Professor da PUC-RS.

*** Economista da FEE e Professor da UFRGS.

¹ Mesmo aqueles que discursam para a mídia e falam em excesso de gasto público genericamente sabem que o gasto excessivo são as despesas financeiras e não salários ou investimento.

² Sobre a dívida externa, ver Cruz (1983), entre outros; enquanto a relação entre endividamento externo e interno e o problema financeiro pode ser vista em Tavares (1983), Bontempo (1988), Affonso (1990) e Faria (1992).

O endividamento interno vai, por sua vez, crescer como resultado do endividamento externo, porque os compromissos com o Exterior, que precisam ser pagos em dólar, são do Estado,³ que não tem receita em dólar, necessitando comprá-los dos exportadores. Para, supostamente, não realizar emissões inflacionárias, essas compras de divisas foram realizadas através da colocação de títulos públicos. Vem daí a parcela mais substancial do crescimento da dívida interna, pois, no que respeita ao Caixa do Tesouro, até 1987 as receitas sempre foram maiores que as despesas, causando o que chamamos de superávit operacional⁴.

Um caso especial dentre a problemática da dívida externa brasileira é a situação das empresas estatais. Seu elevado endividamento, avalizado pelo Tesouro, que é o principal acionista, foi magnificado por empréstimos ligados a investimentos que muitas vezes não se completaram ou cujas características implicavam um esquema de retorno incompatível com os compromissos contratados com os credores. No mesmo sentido, a capacidade de endividamento dessas empresas foi utilizada de forma excessiva na captação de recursos de capital unicamente com o objetivo de equilibrar o balanço de pagamentos do País.

Um último elemento a ser ressaltado nesse processo é a corrosão da arrecadação tributária do País.⁵ A carga tributária, que atingia uma média ao redor de 26% do PIB na década de 70, caiu para próxima dos 22% ao final dos anos 80, patamar em que permanece hoje. Essa situação contrasta com o aumento da demanda de serviços públicos, que vem tanto do amadurecimento de investimentos da década de 70, como crescimento da rede escolar, hospitalar, de saneamento, da malha rodoviária, etc., quanto das necessidades de subsídios à atividade econômica ou de benefícios da seguridade social provocadas pela crise.

Esse processo, de uma maneira geral, englobou todas as esferas de governo, os estados e os municípios de maior porte. Especificamente em relação ao Rio Grande do Sul, tanto a Administração Centralizada como as grandes empresas estatais passaram também por um processo de endividamento hipertrofiado, que será analisado com mais detalhe nas próximas seções deste texto. De maneira geral, a dívida — ou as dívidas, pois as grandes empresas de energia e telecomunicações (CEEE e CRT) têm as suas próprias e são, a contraste do resto do País, propriedade do Estado — foi formada no processo dirigido pela política econômica federal sumariado acima.

³ Mesmo a parcela da dívida com os credores internacionais feita por empresas privadas nacionais foi estatizada pelo então Ministro Delfim Netto.

⁴ O conceito de déficit ou superávit operacional é, neste trabalho, a diferença entre as receitas próprias (Receita Total menos Operações de Crédito) e as despesas operacionais (Despesa Total menos serviço da dívida). É, pois, próximo ao de déficit primário utilizado pelo FMI, que exclui a parcela da correção monetária do serviço da dívida.

⁵ As razões desse fenômeno têm a ver tanto com a elasticidade-renda da tributação quanto com o efeito Tanzi da inflação, mas também com o aumento de incentivos fiscais, com a redução de alíquotas e, inclusive, com um maior índice de sonegação.

Algumas especificidades devem, entretanto, ser mencionadas desde já. A dívida da Administração Centralizada, como é o caso de vários outros estados brasileiros, é colocada junto ao público pelo Banco do Estado do Rio Grande do Sul (BANRISUL), que funciona como um *dealer* do Tesouro. As razões de sua formação estão ligadas ao crescimento das despesas, inclusive a contratação de servidores, que, em conformidade com uma tradição bem brasileira, coincide com o calendário eleitoral dos anos 80. Além disso, a receita estadual foi sacrificada pela importante presença de produtos de exportação gozando de isenções na indústria e na agricultura gaúchas. Essa combinação produziu déficits recorrentes financiados por um giro de custo elevado e por prazo curto das posições do Tesouro junto ao BANRISUL e das do Banco junto ao público, o que lhe acarretou, muitas vezes, momentos extremamente delicados de iliquidez. A solução dessas crises foi sempre realizada através seja do redesconto junto ao Banco Central, seja do refinanciamento junto ao Tesouro Nacional, o que fez do Governo Federal credor de uma parcela importante do montante devido.

Quanto ao desempenho financeiro das empresas, seu comprometimento resultou de uma associação explosiva de receitas declinantes pela desvalorização das tarifas e projetos de expansão superdimensionados e abandonados a meio caminho em vários casos.

O objetivo deste artigo é fazer uma análise do endividamento do setor público estadual do Rio Grande do Sul, que engloba as dívidas do Tesouro Estadual e das empresas estatais gaúchas. Numa segunda parte, que segue esta introdução, será vista a dívida da Administração Direta; na terceira parte, será examinada a dívida das três maiores empresas do Estado (a saber, CEEE, CRT e CORSAN); e, no final, apresentar-se-ão as conclusões e perspectivas.

2 - A dívida da Administração Direta estadual

O elevado endividamento da Administração Direta do RS tem origem na década de 70, na progressiva incapacidade das receitas estaduais de acompanharem a evolução da atividade econômica. Na década de 80, em virtude da brutal elevação das taxas de juros internas, consequência da estratégia adotada pelo Governo Federal para se ajustar aos desequilíbrios externos, e da manutenção das despesas estaduais em um nível excessivamente elevado, a dívida do Governo Estadual elevou-se significativamente, mantendo um movimento ascendente até os dias de hoje e constituindo-se num dos principais entraves ao seu reordenamento financeiro.

2.1 - As origens: décadas de 60 e 70

Na década de 60, a dívida da Administração Direta do RS já se encontrava em patamar elevado, em consequência da necessidade de recursos para financiar os planos de obras implementados e os déficits operacionais ocorridos e do desenvolvimento do

sistema financeiro, que permitiu, a partir de 1964, a colocação de títulos públicos no mercado. No entanto a dívida, embora elevada em relação a outros estados e em ritmo crescente a partir de 1964, não comprometia as finanças do Estado, constituindo-se, ao contrário, em fator de grande importância no financiamento dos elevados investimentos realizados no período. Após a reforma tributária de 1967 e, em especial, na década de 70, essa situação se modificou.

A reforma tributária, ao diminuir o número de tributos sob a competência dos estados e municípios e retirar-lhes quase totalmente a capacidade de legislar sobre matéria tributária, permitiu ao Governo Federal utilizar amplamente os impostos estaduais como instrumentos de política econômica, depreciando, em alguns momentos, as receitas próprias dessas esferas governamentais.

A partir da década de 70, a receita própria do Governo Estadual do RS começou a apresentar um significativo "descolamento" em relação à evolução da atividade econômica. O ICM, como proporção do PIB do RS, caiu substancialmente a partir de 1971, passando de cerca de 8% no início da década de 70 para menos de 5,5% em 1980 (Gráfico 1).

Essa inelasticidade do ICM (principal tributo estadual) em relação à evolução da atividade econômica decorreu da utilização desse imposto como instrumento de política econômica por parte do Governo Federal, no sentido de conceder favores fiscais para estimular a produção para exportação e/ou para o consumo interno.⁶

Como resultado dessa baixa elasticidade das receitas estaduais e do comportamento ascendente das despesas, impulsionadas em grande parte pelos investimentos elevados do período, o Governo Estadual conviveu com déficits operacionais substanciais, principalmente a partir de 1973, sendo forçado a endividar-se crescentemente.

A dívida total do Governo do Estado, em relação a suas receitas próprias, teve um comportamento decrescente no início da década de 70 (Gráfico 2), em virtude do comportamento favorável das receitas e das elevadas amortizações da dívida.⁷ Após 1975, a desaceleração do crescimento das receitas, aliada à manutenção da trajetória ascendente das despesas, agora impulsionadas por aumentos dos encargos da dívida, forçou o Governo Estadual a se endividar. As Operações de Crédito, que no início da década representavam 3% da Receita Total, passou a mais de 18% em 1978-79. Em virtude disso, a relação dívida/receitas próprias ultrapassou 80% em 1976 e 100% em 1979.

Na década de 70, em consequência de todas as facilidades à obtenção de empréstimos externos, houve um substancial aumento da dívida externa do Governo Estadual. Ao contrário da década anterior, quando essa representava parcela desprezível da dívida total do Estado (menos de 0,1%), nos anos 70 a dívida externa elevou-se 1.736%,⁸ representando em 1980 mais de 11% da dívida total. A dívida

⁶ Ver, dentre outros, Reis (1985) e Rezende (1982).

⁷ As amortizações cresceram cerca de 480% reais entre 1970 e 1975, enquanto as receitas próprias cresceram em média cerca de 10% anuais no mesmo período.

⁸ Apesar disso, a participação da dívida externa na dívida total do Governo Estadual do RS é reduzida, se comparada à de outros estados e mesmo à do Governo Federal.

fundada interna também se elevou sensivelmente, passando de 20,82% da dívida total em 1970 para 63,17% em 1980, o que permitiu ao Governo Estadual reduzir as operações da dívida flutuante, que haviam sido utilizadas amplamente nos anos 60 (Gráfico 3).⁹

Se na década de 60 o endividamento público do RS, embora crescente, não havia resultado em um peso muito grande sobre as finanças do Estado, na década de 70 essa situação se modificou. O serviço da dívida elevou-se cerca de 668% reais entre 1970 e 1980, passando a representar mais de 13% da Despesa Total no biênio 1979-80. As Operações de Crédito, por sua vez, passaram, a partir de meados da década de 70, a se situar sistematicamente abaixo dos serviços da dívida, significando que, ao contrário dos anos 60, quando as Operações de Crédito se constituíam em importante fonte de financiamento dos investimentos, a partir da metade da década de 70 o aumento da dívida pública passou a se verificar simplesmente para arcar com os custos da dívida anteriormente assumida.

A situação das finanças públicas gaúchas veio a se agravar substancialmente a partir dos desequilíbrios externos do final da década de 70. A partir daí, o endividamento público no Brasil passou a assumir caráter explosivo, manifestando-se em uma crise financeira profunda do Estado brasileiro, em todas as suas esferas.

2.2 - A explosão do endividamento público do RS (1979-83)

O ano de 1979 foi marcado por acontecimentos significativos do ponto de vista das relações externas do País e de reflexos profundos sobre o endividamento do setor público em todas as suas esferas: o segundo choque do petróleo, a explosão das taxas de juros internacionais e a maxidesvalorização cambial.

As altas taxas de juros internas, juntamente com a disponibilidade de recursos no mercado internacional, haviam induzido o Governo Estadual a recorrer a empréstimos externos antes de 1979. Então, a alta na taxa de juros internacional e a maxidesvalorização encontraram a dívida externa em uma trajetória ascendente. Em face da instabilidade cambial, o Governo evitou a tomada de novos recursos externos e, ao contrário, teve de resgatar boa parte dos compromissos assumidos anteriormente, o que acarretou um substancial aumento (37%) das amortizações e uma queda do montante da dívida externa em 1979, comparados com os do ano anterior. O endividamento interno, por outro lado, elevou-se marcadamente em 1979, não somente em virtude da ocorrência de novo déficit operacional, mas também para arcar com os próprios custos em ascensão das dívidas anteriores.

⁹ A dívida flutuante é aquela cujo vencimento se dá no exercício financeiro imediatamente subsequente à tomada dos recursos. A fundada é aquela cujo vencimento é posterior ao exercício seguinte.

O Governo Federal decretou, ao final de 1979, a pré-fixação das correções monetária e cambial, em 45 e 40% respectivamente, para o ano de 1980, o que provocou uma queda acentuada da dívida do Governo gaúcho nesse ano. Visto que a inflação superava em muito a correção monetária, os agentes econômicos fugiram dos títulos públicos com correção monetária (como a ORTE), forçando o Governo Estadual a buscar mais decisivamente os financiamentos externos, elevando a dívida externa em cerca de 36%, enquanto a dívida interna se reduzia 20%. A relação dívida total/receitas próprias também caiu, voltando a um nível inferior a 70% (Gráfico 4).

Como consequência da elevação das taxas de juros internacionais, os encargos da dívida externa do RS tiveram um aumento significativo em 1980. Por outro lado, a correção monetária abaixo da inflação reduziu fortemente os encargos da dívida interna. No entanto, como os títulos estaduais deixaram de ser atrativos para os aplicadores, a sua rolagem foi dificultada, sendo o Estado forçado a resgatá-los, elevando as amortizações em cerca de 30%.

Se o ano de 1980 foi marcado por uma reversão do comportamento ascendente da dívida pública, a partir daí essa trajetória crescente teve um violento impulso. Iniciou-se um período de acelerado aumento do endividamento, que só iria interromper-se parcialmente em 1989 e 1990.

No segundo semestre de 1980, as taxas de juros começaram novamente uma trajetória ascendente, que iria aprofundar-se em 1981. Vários fatores determinaram esse comportamento:¹⁰

- manutenção das altas taxas de juros internacionais;
- modificação nas formas de cálculo das correções monetária e cambial;
- como as aplicações em moeda estrangeira tinham uma expectativa de rentabilidade elevada no período, em virtude da manutenção da paridade cambial assegurada pelo Governo, da perspectiva sempre presente de uma nova maxidesvalorização e também da instabilidade no mercado de câmbio, os agentes exigiam uma rentabilidade também elevada para aplicarem seus recursos em títulos públicos;¹¹
- colocação agressiva de títulos públicos federais como instrumento de controle monetário. Com a liquidez sendo pressionada pela entrada de recursos externos no País, o Governo utilizava a venda de títulos públicos como a forma principal de enxugar essa liquidez, em um processo que passou a ser chamado de **internalização da dívida externa**.

Como consequência dessa elevação das taxas de juros internas e externas e da restrição no mercado de crédito em face da política monetária contracionista e da

¹⁰ Para uma análise mais detalhada do comportamento das taxas de juros nesse período, ver Teixeira, Almeida (1983) e Arida, Resende (1985).

¹¹ O Governo Federal permitia aos detentores de títulos públicos federais (ORTN) que optassem, na data de seus vencimentos, pela correção monetária ou cambial.

concorrência dos títulos federais, a dívida pública do RS em 1981 teve um aumento substancial (36,62%). Para financiar o elevado déficit operacional ocorrido nesse ano,¹² o Governo Estadual aumentou substancialmente suas operações de crédito, que passaram a representar cerca de 18% da Receita Total.

Mesmo com os estímulos oferecidos pelo Governo Federal para que os estados se endividassem externamente, esse tipo de dívida aumentou somente 9%, em virtude das condições adversas no mercado financeiro internacional e da instabilidade no mercado de câmbio. Na verdade, o aumento da dívida resultou, de um lado, da mudança da fórmula de cálculo da correção monetária que incidia sobre os títulos públicos gaúchos (ORTes) e, de outro lado, da queda das amortizações da dívida estadual em 1981 (-37,11%).

A dívida pública como proporção das receitas próprias do Governo Estadual cresceu fortemente em 1981, compensando totalmente a queda ocorrida no ano anterior e chegando a um nível próximo a 90%, representando o maior coeficiente de endividamento de toda a história.

Embora o endividamento público do RS tenha ganhado um impulso extraordinário em 1981, os serviços da dívida mantiveram-se em um nível relativamente baixo nesse ano, como consequência da redução que a dívida havia sofrido em 1980 e das amortizações que deixaram de se realizar em 1981.

Em 1982, os desequilíbrios da economia brasileira acirrar-se-iam, aprofundando os problemas de endividamento do setor público, o que, juntamente com o fato de aquele ser um ano eleitoral, dificultou ainda mais a gestão das finanças públicas gaúchas. O governo militar, na tentativa de vencer as eleições estaduais, afrouxou o controle sobre as despesas e o endividamento dos estados. Contraditoriamente, ao lado de um aperto monetário e creditício a nível federal, o Governo permitiu uma maior flexibilização na política de crédito para os estados, consentindo que esses elevassem a tomada de empréstimos junto às instituições federais, além de autorizar a emissão de um elevado volume de títulos estaduais. Como resultado disso, os estados puderam expandir em muito suas despesas, sobretudo com pessoal.¹³

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

¹² Mesmo em presença de uma conjuntura econômica desfavorável, que sinalizava para uma redução das receitas, o Governo Estadual aumentou sensivelmente suas despesas no período 1981-82, principalmente despesas com pessoal, em virtude do aumento do número de funcionários públicos.

¹³ O número de funcionários públicos estaduais do RS elevou-se expressivamente em 1982. Sobre uma análise da situação dos estados da Região Nordeste na década de 80, ver Rezende, Afonso, Santos Filho (1988).

Como conseqüência da alta das taxas de juros, interna e externa, e da crescente concorrência dos títulos públicos federais,¹⁴ a rolagem dos títulos estaduais passou a se dar de forma cada vez mais problemática, acarretando um acentuado aumento dos encargos da dívida pública do RS. Os serviços da dívida cresceram 57,44% em 1982, passando a representar cerca de 15% da Despesa Total do Estado (Gráfico 6).

Ao final de 1982, após o fechamento do acordo com o FMI, o Governo Federal passou a controlar mais incisivamente o volume de crédito, modificando o tratamento dado às dívidas dos estados. O Governo Federal passou a controlar diretamente as instituições financeiras, estabelecendo tetos para as operações de crédito com o setor público e impondo sanções às instituições que desrespeitassem as normas legais. De outro lado, o Banco Central passou a restringir as permissões para emissão de títulos pelos estados.

A situação financeira do Governo Estadual deteriorou-se sensivelmente em 1983. Suas receitas estavam em franca decadência, em virtude da recessão. Mesmo tendo reduzido suas despesas, o Governo incorreu em elevado déficit operacional (Gráfico 5). Por outro lado, em função das elevadas taxas de juros internas e das dificuldades de rolagem de seus títulos, os serviços da dívida estadual cresceram quase 75%, passando a representar mais de 25% da Despesa Total do Governo Estadual (Gráfico 6).

Como o Governo Federal exercia um controle maior sobre o endividamento dos estados, as Operações de Crédito reduziram-se 54%. O pequeno crescimento da dívida que se deu em 1983 (1,48%) deveu-se ao aumento da dívida externa, conseqüência da maxidesvalorização cambial, e à elevação da dívida de curto prazo. A dívida flutuante, que vinha caindo desde a década de 70, devido ao desenvolvimento do mercado de títulos públicos e da disponibilidade de crédito de prazo mais longo nas instituições federais, voltou, no início da década de 80, a tomar impulso. Em 1983, esse tipo de dívida cresceu 33,57% em relação a 1982 e cerca de 135% em relação a 1980. Esse aumento da dívida flutuante¹⁵ deveu-se, sobretudo, ao fato de o Governo Estadual deixar de honrar compromissos de suas dívidas passadas, visto que o item Serviço da Dívida a Pagar se elevou fortemente em 1983.

Essa mudança do perfil da dívida estadual (Tabela 1), no sentido de um encurtamento de seu prazo médio de resgate, trouxe, sem dúvida, graves problemas para a gestão das finanças públicas, visto que concentrou, no curto prazo, o vencimento de um volume crescente de obrigações, justamente num período em que a capacidade para honrá-las se encontrava francamente debilitada. Dessa forma, a resolução dos problemas foi simplesmente adiada, tendendo a situação a piorar novamente no futuro próximo.

¹⁴ O Governo Federal, principalmente a partir do segundo semestre de 1982, após o estancamento da entrada voluntária de empréstimos externos, utilizou maciçamente a colocação de títulos federais como pilar básico de sua política monetária contractionista.

¹⁵ A dívida flutuante é formada por: (a) Restos a Pagar; (b) Serviço da Dívida a Pagar; (c) Depósitos; (d) Débitos de Tesouraria; (e) Empréstimos por Antecipação de Receita; (f) Letras do Tesouro; (g) Adiantamentos Bancários; e (h) Diversos.

Como se pôde verificar pelos dados apresentados, os anos 1982-83 podem ser caracterizados como o ponto de inflexão ascendente da dívida pública gaúcha. A partir daí, no período 1984-88, a situação agravou-se progressivamente, passando-se à perversidade de uma constante realimentação da dívida pública, onde os encargos das dívidas passadas forçam à criação de novas dívidas, e assim por diante. Esse processo só foi, de certa forma, amenizado no período 1989-90.

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

Nos anos 1984-85, todas as características negativas presentes anteriormente, do ponto de vista da dívida do Governo Estadual, se aprofundaram: (a) elevada e crescente concorrência dos títulos federais, em virtude de uma política monetária restritiva baseada primordialmente nas operações de mercado aberto; (b) conseqüente elevação das taxas de juros internas; e (c) tendência dos aplicadores cada vez mais para aplicações de curto prazo, o que se refletia num aumento nos custos da rolagem da dívida estadual.

Do ponto de vista das finanças estaduais, a situação também se manteve inalterada. As receitas próprias continuaram sua trajetória descendente em 1984, apesar da recuperação da economia brasileira. Mesmo tendo reduzido suas despesas operacionais, o Governo Estadual incorreu em um déficit operacional de mais de 20% das receitas próprias nesse ano, permanecendo no mesmo nível no ano seguinte.

O aumento dos compromissos da dívida pública estadual também pressionou no sentido de um aumento do endividamento, fazendo com que a dívida total se elevasse quase 20%. Em presença de um controle mais efetivo do Governo Federal sobre a dívida dos estados, o Governo Estadual voltou, em 1984, a apelar para a expansão de sua dívida flutuante, encurtando ainda mais o perfil do vencimento de suas obrigações.

Os pagamentos dos serviços da dívida pública do RS reduziram-se significativamente em 1984 (-21,59%), em virtude da inadimplência do Estado em boa parte dos compromissos vencidos. O Governo Federal, em dezembro de 1984, autorizou a rolagem de 90% das operações vencidas e não liquidadas e do principal das operações vincendas em 1985, da dívida por contratos com as instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil (Resolução nº 991/84 do Banco Central).

Em 1985, como a maioria dos estados tinha uma quantidade bastante grande de obrigações vencidas e não liquidadas em 1984 e a vencer, o Banco Central elevou o limite para a rolagem da dívida dos estados de 90 para 100% (Resolução nº 1012/85, do Banco Central), representando uma certa oxigenação para as finanças estaduais, visto que permitiu a tomada de empréstimos para pagar os serviços das dívidas anteriores. Dessa forma, a dívida total teve um novo aumento (de cerca de 14%), o que, combinado com um aumento das receitas, manteve a relação dívida total/receitas próprias praticamente inalterada em 1985 (Gráfico 4).

Em conseqüência do elevado montante de compromissos, em 1985 os serviços da dívida apresentaram um crescimento espetacular de cerca de 142%, refletindo,

sobretudo, o aumento dos pagamentos da dívida flutuante, que havia sido acumulada em 1984, em função da inadimplência do Governo Estadual nesse ano. Dessa forma, os serviços da dívida, como proporção da receita própria líquida, alcançaram o **nível mais elevado da história**, mais de 80% (Gráfico 6).

Em 1986, inverteu-se, em certa medida, o movimento do endividamento do Governo Estadual em relação ao que vinha ocorrendo desde o início da década. As receitas apresentaram crescimento significativo, em resposta à forte ativação da economia naquele ano, provocando uma expressiva redução do déficit operacional do Governo (Gráfico 5). Apesar do fato de a dívida ter se elevado um pouco, a relação dívida/receitas reduziu-se substancialmente, voltando a um nível levemente superior ao de 1983 (cerca de 134%).

O aumento da dívida total do Governo em 1986 resultou da expansão da dívida interna, tanto em títulos quanto por contratos, consequência, inicialmente, da renovação da permissão de rolagem de 100% do principal e encargos da dívida dos estados (Resolução nº 1081/86 do Banco Central). Em maio, no entanto, o Governo Federal congelou, aos níveis existentes em 30.04.86, os empréstimos das instituições financeiras federais e estaduais aos estados e municípios, o que os forçou, a partir daí, a recorrerem à colocação de títulos e à obtenção de empréstimos junto ao sistema financeiro privado, ocorrendo maciça emissão de títulos.¹⁶

A participação dos serviços da dívida na despesa total em 1986 também se reduziu significativamente em relação ao ano anterior (Gráfico 6). Dois fatores explicam esse comportamento. De um lado, o fato de que, em 1985, os serviços da dívida se situaram em um patamar excepcionalmente elevado, em virtude do vultoso volume de obrigações vencidas e não liquidadas em exercícios anteriores. Dessa forma, em 1986, diminuíram sensivelmente os encargos da dívida flutuante (-71,25%) e igualmente as amortizações da dívida interna. De outro lado, a redução das taxas de juros internacionais também influenciou negativamente os encargos da dívida externa, que se reduziram cerca de 40%.

O ano de 1986, em face da própria excepcionalidade em que se constituiu dentro da crise da economia brasileira, foi um ano de relativo desafogo para as finanças públicas gaúchas e para seu endividamento. No entanto, em 1987-88, a situação voltou a se complicar, em virtude, de um lado, da queda do ritmo de crescimento da atividade econômica e, de outro, do movimento de exacerbação da crise do setor público brasileiro, manifestada na explosão de seu endividamento.

As finanças estaduais em 1987 apresentaram uma característica especial em relação aos anos anteriores. Apesar da queda da receita, o Governo Estadual, através de uma redução substancial das despesas, conseguiu obter um superávit operacional que, embora pequeno, havia ocorrido apenas uma vez (em 1964) desde o início da década de 60. No entanto, se do ponto de vista operacional as finanças públicas gaúchas apresentaram bom desempenho, os problemas do endividamento aprofundaram-se.

¹⁶ As Operações de Crédito em títulos cresceram mais de 70%.

A modificação na política econômica do Governo Federal, no sentido de uma política monetária mais rígida, baseada na elevação das taxas de juros e numa política agressiva de colocação de títulos públicos, aliada à própria exacerbção da instabilidade da economia, implicou custos elevados para a gestão da dívida do Governo Estadual. No início de 1987, o Governo Federal criou as LBCs, títulos de curto prazo, alta liquidez e com remuneração diária igual à do *overnight*. Em função da instabilidade da inflação e, conseqüentemente, das expectativas dos agentes, que passaram a preferir esse papel em detrimento das OTNs e LTNs (de prazo mais longo), adicionou-se outro elemento de instabilidade sobre a rolagem da dívida mobiliária federal, prejudicando também a rolagem dos títulos estaduais, visto que estes não apresentavam mais atratividade para os aplicadores. Por causa disso, os estados passaram a descarregar seus títulos nos bancos estaduais ou no Banco do Brasil.

Face à queda das receitas e ao aumento das taxas de juros e, por conseqüência, do peso dos serviços da dívida sobre as finanças públicas estaduais, os estados tiveram, no início de 1987, dificuldades de arcar com seus compromissos. Em virtude disso, o Governo Federal, a partir de abril, implementou, através de recursos do Tesouro, um programa de socorro aos estados e municípios, para financiar a cobertura de déficits e o pagamento dos serviços da dívida.¹⁷ Esse programa (Resolução nº 1309/87 do BACEN) autorizava o Banco Central a criar linhas de financiamento aos bancos, destinadas a acolher operações de empréstimos de estados e municípios. Posteriormente o Senado autorizou que o Banco do Brasil, por conta e risco do Tesouro Nacional, realizasse operações de crédito para a rolagem das seguintes dívidas de estados e municípios: interna, contratada até 30.04.87 e com serviço vincendo até 31.12.87; e dívida externa.

Amparado por essa permissividade, o Governo Estadual conseguiu novamente elevar suas operações de crédito, que representaram, em 1987, mais de 26% de sua Receita Total (maior nível da história). Esse aumento das operações de crédito deveu-se, de um lado, à maciça colocação de títulos e, de outro, ao programa de socorro fornecido pelo Banco do Brasil ao Governo Estadual. Este conseguiu, assim, iniciar um processo de modificação do perfil de seu endividamento (Tabela 1), através da transformação de parte de sua dívida fluante, a vencer no exercício, em dívida fundada com o Banco do Brasil. Os encargos da dívida externa, da mesma forma, foram pagos através de um empréstimo-ponte fornecido pelo referido banco.¹⁸

Apesar de todas essas operações de crédito realizadas pelo Governo Estadual, a dívida pública manteve-se constante, em virtude, sobretudo, do aumento das

¹⁷ É bom lembrar que, em março de 1987, tomaram posse os governadores recém-eleitos, que, em sua quase-totalidade, pertenciam ao PMDB, partido do Governo Federal.

¹⁸ Considerando que grande parte da colocação de títulos estaduais é feita junto à Gerência de Operações Financeiras (GEROF) do Banco do Brasil, evidencia-se, claramente, a importância do socorro prestado pelo Tesouro Nacional, através do BB, ao Governo Estadual.

amortizações, cobertas em grande parte pela obtenção de novos empréstimos. No entanto, em face da queda das receitas, a relação dívida total/receitas próprias elevou-se para quase 160%, voltando ao nível de 1984 (Gráfico 4). Os serviços da dívida, por sua vez, cresceram cerca de 18%, passando a representar mais de 50% da receita própria (Gráfico 6).

Em 1988, manteve-se a mesma tendência de 1987. Permaneceram a política de juros altos, a colocação agressiva de títulos públicos federais, o encurtamento do prazo das aplicações, etc. O Governo Federal passou a controlar mais rigidamente o endividamento dos estados, não permitindo a expansão dos empréstimos do Banco do Brasil e da colocação de títulos estaduais para rolagem dos compromissos, o que se materializou numa queda de mais 63% das Operações de Crédito, que ficaram bem abaixo dos serviços da dívida. Como resultado disso, o Governo Estadual do RS teve que resgatar seus compromissos, em parte, com recursos próprios, o que lhe permitiu reduzir sua dívida total em mais de 17%. Isso só foi possível porque o Governo obteve um superávit operacional significativo, liberando, dessa forma, recursos para o pagamento dos serviços da dívida.

Em 1989, o mercado financeiro acirrou sua característica altamente especulativa. Com a explosão do processo inflacionário, aliada à queda da rentabilidade da caderneta de poupança, principalmente no segundo semestre, os agentes passaram a fugir de ativos não indexados, direcionando seus recursos para ativos de curtíssimo prazo e elevada liquidez e rentabilidade, como a LFT.

Desde 1987, vinha sendo implementada pelo Governo Estadual uma expressiva mudança do perfil de sua dívida, no sentido de uma redução da dívida flutuante (de curto prazo), que era trocada por dívida fundada, sobretudo interna.¹⁹ Em 1989, esse processo se aprofundou ainda mais, com a dívida flutuante reduzindo-se em 72,30%. Esse alongamento do perfil da dívida trouxe benefícios consideráveis para as finanças públicas em 1989, visto que reduziu sobremaneira os encargos e amortizações, materializando-se numa queda acentuada da participação dos serviços da dívida na despesa total.

As Operações de Crédito continuaram sua trajetória descendente em 1989, o que só não se materializou numa redução da dívida, que se manteve praticamente constante, porque o Governo Estadual reduziu também suas amortizações.

2.4 - O relativo desafogo das finanças estaduais (1989-90)

O ano de 1989 foi, sem dúvida, um ano excepcionalmente favorável para as finanças públicas gaúchas, porque as receitas próprias cresceram 19%, os investimentos se elevaram e, apesar do crescimento das despesas, ocorreu um expressivo superávit

¹⁹ É bom lembrar, no entanto, que os títulos públicos de prazo mais longo têm uma cláusula (a chamada carta de recompra) que determina que o Governo seja obrigado a resgatá-los quando assim desejarem seus tomadores, o que faz com que seus prazos reais de vencimento sejam muitas vezes menores do que os prazos previstos.

operacional. No entanto, em 1990, essa situação se reverteu e irrompeu uma grave crise, que culminou com o atraso do pagamento dos funcionários públicos ao final do ano.

Em 1990, as despesas cresceram, e as receitas caíram,²⁰ ocasionando um déficit operacional de mais de 20% das receitas próprias. De outro lado, os serviços da dívida elevaram-se cerca de 19%. Ao contrário dos anos anteriores, as Operações de Crédito superaram os serviços da dívida, o que significa que a obtenção de novos empréstimos se direcionou sobretudo para a cobertura do déficit operacional e não somente para pagar os serviços da dívida, como ocorria anteriormente.

A partir do segundo semestre de 1990, acirraram-se as dificuldades de rolagem dos títulos estaduais. O Banco do Brasil, que financiava grande parte da rolagem dos títulos estaduais, deixou de fazê-lo, forçando os governos estaduais a descarregarem seus papéis sobre seus bancos, que, para rolar a dívida, passaram a ter que utilizar recursos próprios ou, então, recorrer ao mercado financeiro ou a empréstimos de liquidez do Banco Central. Como consequência, os títulos estaduais perderam credibilidade junto às instituições privadas, necessitando pagar taxas excessivamente elevadas para serem rolados.²¹ Em virtude das dificuldades de rolagem, o Governo Estadual do RS foi obrigado a resgatar boa parte de suas obrigações que venciam, quando as amortizações se elevaram em mais de 11%, apesar de as Operações de Crédito terem crescido quase 400%.

A dívida flutuante, ao contrário dos anos anteriores, elevou-se mais de 140%, em virtude de o Governo ter deixado de honrar parte de seus compromissos, como salários do funcionalismo público, pagamentos a fornecedores, além de uma parte do próprio serviço da dívida.

O Governo Federal, ao final de 1990, para amenizar as dificuldades dos estados em resgatar os títulos que venciam, trocou-os por títulos federais com vencimento para o início do ano seguinte, o que, apesar de desafogar um pouco as finanças públicas, apenas transferiu o problema para o governo que assumiria posteriormente.

No entanto, em 1991, as dificuldades acentuaram-se ainda mais. Os encargos da dívida foram elevados devido à grande quantidade de obrigações vencidas e não pagas ao final de 1990. Como a rolagem das dívidas foi limitada a menos de 90%, o Governo Estadual teve de desembolsar recursos próprios para arcar com as crescentes amortizações.

O esforço contracionista do Governo Estadual em 1991, que conseguiu um superávit operacional expressivo, através sobretudo da redução de suas despesas (principalmente de pessoal e investimentos), foi comprometido pelo aumento dos encargos da dívida, que fizeram com que ocorresse um déficit total (Moura Neto, Vieira, 1992).

²⁰ As receitas caíram em virtude da queda das receitas financeiras, que, em 1989, haviam representado parcela significativa da Receita Total.

²¹ O Rio Grande do Sul chegou a pagar cerca de 6% ao mês acima da taxa de juros do *overnight* para rolar seus títulos.

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

- as dívidas por contratos (empréstimos) com entidades federais teriam seus prazos alterados para 20 anos, tendo de ser pagas em 80 prestações trimestrais consecutivas. Seus saldos seriam reajustados pelo IGP-M mais 6% ao ano;
- os títulos estaduais (dívida mobiliária) seriam trocados por títulos federais, que seriam resgatados semestralmente em 20 anos, sendo seu saldo reajustado pelo custo médio de financiamento da dívida mobiliária federal;
- os estados ficariam proibidos de expandir sua dívida mobiliária até dezembro de 1998;
- estados e municípios iriam comprometer, no máximo, 11% em 1992 e 15% nos anos seguintes de sua receita própria líquida com o pagamento dos serviços da dívida.

No entanto um impasse, provocado pela não-inclusão no acordo dos títulos que estavam em poder do público e de instituições privadas,²² inviabilizou a implementação de uma solução para as dívidas estaduais. Configurado o impasse nas negociações, os estados deixaram de honrar os compromissos vencidos com a União. Em função disso, em 1993 entrou em negociação uma nova alternativa para equacionar as dívidas dos estados. Finalmente, em agosto desse ano, foi firmado um acordo que alongou para 20 anos o prazo de vencimento das dívidas contratuais dos estados com as instituições financeiras federais, obedecendo as taxas de juros inicialmente contratadas.²³ Ao mesmo tempo, foram limitados em 11% da receita própria líquida os desembolsos dos estados com pagamento das dívidas. A solução para a dívida mobiliária foi deixada para uma segunda etapa do acordo.

3 - A dívida das estatais

3.1 - Os fatores determinantes do endividamento

Neste item, analisa-se o endividamento das principais estatais do RS, produtoras de insumos e serviços essenciais de energia elétrica, telecomunicações e saneamento básico. O papel dessas empresas vinculou-se à dinâmica do setor produtivo estatal no

²² Os títulos que entrariam no acordo, conforme a Lei nº 8.388, seriam somente aqueles que estavam em carteira dos bancos estaduais e das instituições financeiras federais ou junto a tomadores finais somente através do Fundo de Aplicação Financeira (FAF).

²³ Foi estabelecida como taxa de juros dos empréstimos a taxa de juros média em vigor nos empréstimos já tomados.

que se refere tanto à forma de financiamento quanto à sua subordinação à política econômica do Governo Federal como instrumento de política de curto prazo, para redução da inflação, para incentivo às exportações, para substituição de derivados de petróleo e desenvolvimento regional, etc. Mas o endividamento das empresas estaduais apresenta uma certa especificidade, pois ocorreu na fase em que se verificou a estagnação dos investimentos das estatais federais e já tendo condições internas e externas desfavoráveis.

O endividamento das estatais ocorreu a partir do início dos anos 80 e tem-se agravado desde então. Hoje, o desequilíbrio financeiro constitui matéria polêmica, onde prevalecem argumentos do tipo: descontrole exacerbado do papel do Estado e/ou ineficiência empresarial. A matéria tem ampla repercussão social e política e já se constituiu em objeto de CPI parlamentar e de estudos técnicos²⁴. O montante da dívida causa impotência aos agentes políticos frente a tão grave problema.

Em Breitbach et al (1990), evidenciou-se um amplo processo de esgotamento da capacidade de autofinanciamento e de endividamento das estatais entre 1979 e 1988. Desse trabalho apropriaram-se alguns elementos para caracterizar a dívida das empresas.

O endividamento da CEEE revela-se no peso dos encargos financeiros no total das despesas operacionais, que se elevaram de 56,8% em 1980 para 81,4% em 1988. A relação entre despesa corrente e receita operacional, indicador da perda da capacidade de autofinanciamento, representava 1,8 em 1980 e 4,7 em 1988. A grande capacidade de gerar receitas financeiras no período foi a contrapartida contábil, pois compuseram a principal fonte de recursos, em torno de 43% e 78%, em 1980 e 1988. A dívida da CEEE aumentou 175% reais entre 1980 e 1991.

No caso da CRT, o peso dos encargos financeiros nas despesas cresceu de 8,6% para 40,6% entre 1980 e 1983, caindo para aproximadamente 20% em 1986-87. Seguiu-se um período de redução do montante da dívida entre 1986 e 1988. A partir de então, a dívida elevou-se a um patamar sem precedente na empresa. Por sua vez, a CORSAN operou no limite da sua capacidade de autofinanciamento. Os encargos financeiros cresceram de 8,8% para 25% na composição das despesas totais entre 1980 e 1987. Mas o interesse social das atividades da empresa e a recuperação das tarifas orientaram as decisões nas situações de desequilíbrio financeiro e de ajustamento.

O processo de endividamento das estatais ocorreu similarmente àquele do setor produtivo estatal federal. Efetivamente, houve fatores externos às empresas que destruíram suas condições de eficiência e eficácia, como a inflação acelerada, os juros escorchantes, as mudanças na política cambial, o arrocho de tarifas, o controle padronizado das estatais pela Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST), etc., agravando o endividamento das empresas. Entretanto a formação da dívida das estatais estaduais ocorreu na fase de retração dos investimentos das estatais federais, no início dos anos 80. Nessa fase de reversão completa das condições favoráveis,

²⁴ Dnaec (1985), Perrone (1990), Breitbach et al (1990) e outros.

as decisões de implementar os planos de expansão das empresas foram tomadas sem uma avaliação cuidadosa dos riscos e da dimensão da crise econômica, mas olhando para o curto prazo, para a oportunidade do negócio. Porém esse fato não se constituiu em uma decisão isolada do contexto nacional, pois o forte endividamento com capitais de terceiros das empresas estaduais de outros estados também ocorreu entre 1980 e 1985.

Em relação ao setor de saneamento, o quadro da formação da dívida e a desmontagem da forma de financiamento deram-se por razões da crise econômica que afetaram inexoravelmente suas principais fontes de financiamento — BNH e Fundo de Água e Esgoto (FAE), como será examinado adiante.

Em suma, as razões do processo de endividamento e de desmontagem da eficiência e eficácia que desfrutavam as empresas podem-se identificar nos aspectos seguintes. A política restritiva interna, combinada com compressão das tarifas por um período excessivamente longo, desmontou a capacidade de autofinanciamento das empresas e forçou-as a captarem recursos externos; as modificações nas condições dos empréstimos internacionais, com taxas flutuantes e a violenta elevação das taxas *Libor* e *Prime*, combinada com a política cambial interna realista, etc., trouxeram pesados custos financeiros às empresas; o equilíbrio financeiro das empresas rompeu-se na medida em que elas necessitam captar recursos de curto prazo, incompatíveis com o tempo de maturação dos projetos. Enfim, a contratação de empréstimos pelas estatais, no início dos anos 80, ocorreu em condições as mais adversas quanto ao risco, remunerando-os com taxas de juros de mercado (mais a correção monetária ou cambial), mas tendo suas receitas pressionadas pela correção de tarifas abaixo da inflação.

A formação da dívida das estatais estaduais está relacionada, obviamente, à implementação de seus planos de expansão precisamente nessa fase. Buscam-se, a seguir, as determinações mais específicas do endividamento e sua evolução nos anos recentes.

3.2 - A dívida da CEEE

A dívida da CEEE somava um montante de US\$ 1,8 bilhão em 31.12.92, conforme dados de balanço. Esse débito sofreu uma redução de 26,6%, comparado ao passivo exigível em 1991. A redução resultou da conversão de créditos da empresa junto ao sistema elétrico nacional da Conta de Resultados a Compensar (CRC). Mas os débitos referentes à dívida externa vencida junto às instituições financeiras francesas, principalmente *Crédit Commercial de France*, *Paribas*, *Société Générale*, etc., dependerão ainda das condições acertadas na renegociação em curso da dívida externa do País. Na composição atual, 60,6% da dívida origina-se de empréstimos e financiamentos, sendo que 21,9% deverão vencer no curto prazo. Outro montante significativo são débitos de energia comprada de Itaipu e da Eletrosul, representando 29,9% (Tabela 2).

Cabe investigar as condições dos contratos de financiamento e os fatores que elevaram o montante da dívida atual e a sua exacerbação em tempos de crise e de incertezas econômicas.

O tempo de maturação dos investimentos no setor elétrico sempre condicionou a contratação de financiamentos compatíveis de longo prazo. Entretanto destacam-se períodos com acentuado agravamento do processo de endividamento da empresa. Em 1978, a dívida total aumentou 57%, puxada pela dívida externa de longo prazo principalmente. Em 1983-85, houve um novo salto de 40%. A partir de então, esse passivo exigível a longo prazo reduziu-se (Tabelas 5 e 6). Mas a dívida de curto prazo representou em torno de 20% do total até 1983, passou a compor 28,8% e 77,7% nos anos de 1984 e 1989. Essa tendência está evidenciada na evolução do índice relativo à dívida de curto e longo prazos da empresa (Gráfico 7).

O encurtamento do perfil da dívida deveu-se a contratos de longo prazo vencidos e não quitados, convertendo-se em dívida vencida ou dívida rolada no curtíssimo prazo. O excessivo tempo que levaram a renegociação e a rolagem desse passivo exigível acarretou um expressivo aumento da dívida e pesados encargos financeiros (representando 81% dos custos totais em 1988).

Portanto, os balanços da empresa, que sempre registraram no seu passivo dívidas de longo prazo, em torno de 80% até 1985, inverteram o seu perfil para curto prazo, em torno de 70% entre 1986 e 1989.

Assim, cabe examinar os contratos de financiamento que compuseram a dívida a partir de 1978, agravada pelos financiamentos contratados entre 1982 e 1985, e o seu processo de exacerbação, rolagem e renegociação bem recente.

A origem da dívida da CEEE está na prioridade dada à implementação de projetos de geração principalmente, incluindo-se alguns projetos de transmissão e de distribuição de energia. A conclusão da UHE de Itaúba, em 1978, duplicou a potência de geração da CEEE e foi o último projeto de porte realizado para geração de energia hídrica, quando a prioridade da empresa passou a ser a geração de energia térmica. Em 1978, o Governador em exercício assinou os contratos de financiamento da UTE Presidente Médici — Fase B — (Projeto Candiota II) com o banco Crédit Commercial de France (CCF) correspondente a 85% dos recursos necessários à obra, num montante de US\$ 372,4 milhões. Esses recursos representaram 28,5% da dívida da CEEE em 1978. Os demais recursos foram financiados pela ELETROBRÁS e pelo BRDE, os quais eram credores de 18% e 22,1% da dívida total. Outros contratos importantes financiaram projetos de transmissão e distribuição, tomados junto ao City Bank N. A. e ao BIRD. Esses credores detinham mais de 80% da dívida total no ano (Tabela 6).

A UTE de Candiota III teve os contratos de financiamento firmados em 1981, com cobertura de 75% dos recursos necessários para equipamentos encomendados à empresa francesa Alstom Atlantique, hoje com o nome de GEC Alstom, e financiados pelos bancos franceses Paribas, CCF, Société Générale e Tesouro francês. Os contratos tiveram uma carência de cinco anos (1981-85). Os 25% restantes do financiamento deveriam ser cobertos com recursos próprios e transferências do Governo do Estado do RS. As informações são de que a empresa já gastou em torno de US\$ 48,0 milhões nesse projeto até agosto de 1993.

A composição da dívida em 1981 assim se distribuiu para os principais credores: CCF com 33,2%, BRDE com 18,5%, Societe Generale com 14,9%, City Bank com 6,9%, ELETROBRÁS com 7,3%. Esses débitos somam 80,8% do total.

Destacam-se ainda o Projeto BIRD-CEEE, que teve financiamento de US\$ 314,0 milhões e prazo de vencimento entre 1983 e 1995, para realizar obras de transmissão e distribuição e os projetos de eletrificação rural, que tiveram significativa repercussão nas atividades da empresa.

O segundo impulso do endividamento ocorreu a partir de 1983, devido a fatores diversos, como juros e *spreads* elevados, a necessidade de captação de recursos externos a curto prazo, política cambial realista, as tarifas comprimidas, a remuneração dos investimentos bem inferior ao mínimo legal (de 10% a 12%) definida pelo Departamento Nacional de Água e Energia Elétrica (DNAEE), o ônus dos subsídios e incentivos para substituição de importações de petróleo, etc.

Para cumprir os contratos ou para renegociá-los, a empresa socorreu-se de empréstimos de curto prazo, principalmente externos, através da Resolução nº 63, e de empréstimos internos. Nos anos de 1984 e 1987, essas operações externas representaram 8,1% e 3% (PERRONE, 1990, p.62) dos empréstimos, mas a dívida interna de curto prazo elevou-se de 30,16% para 48,7% respectivamente.

Em 1985, quase dois terços da dívida total da CEEE compunha-se de moeda estrangeira, sendo os bancos franceses credores de 41,7%. Essa posição se alterou radicalmente na medida em que os contratos vencidos foram honrados pelo Banco do Brasil e pelo Ministério da Fazenda principalmente, no período 1986-90. A partir de 1988, o refinanciamento da dívida externa foi progressivamente dificultado pelo Governo Federal: em 1987, garantiu refinanciamento de todos os débitos externos vencidos; em 1988, permitiu a rolagem de 67%; em 1989, possibilitou rolar 92,1%; e, em 1990, só foi rolada 53% da dívida vencida. Enfim, o desequilíbrio financeiro da empresa definia a seguinte posição da dívida em 1990: os bancos franceses eram credores de apenas 7,1%; o Banco do Brasil detinha 67,5% (dívida renegociada) mais 6,9% de dívida de longo prazo; a ELETROBRÁS, 6,0%; o BRDE, 5,7%, etc. (Tabela 6).

Em suma, a contratação de Candiota III mais as dívidas de Candiota II, avalizadas pelo Banco do Brasil S/A, compuseram o grosso da dívida da CEEE. O Banco passou a saldar juros e amortizações dos contratos vencidos com os bancos franceses, assumindo a posição de maior credor. O financiamento desses débitos representou 5,4% em 1983, 30,8% em 1986, 55,1% em 1988 e 74,5% em 1990. Efetivamente, o avalista dos contratos rolou a dívida vencida entre 1983 e 1991 e, finalmente, refinanciou a quase-totalidade da dívida externa, rolada a curtíssimo prazo, após um longo período de negociação.

Essas negociações também resultaram na substancial redução da dívida em 26,6%, já destacada antes, da Conta de Resultados a Compensar de aproximadamente US\$ 130,0 milhões em dezembro de 1988; no refinanciamento da dívida vencida junto ao Banco do Brasil no montante aproximado de US\$ 417,0 milhões, com prazo de 20 anos e com cinco anos de carência, conforme a Lei n.º 7.800 de 10.07.89; no refinanciamento da dívida vencida junto ao BRDE de aproximadamente US\$ 100,0 milhões para pagamento em cinco anos; no abatimento de US\$ 440,0 milhões da dívida externa da CEEE junto a União, viabilizado através da utilização de créditos da CRC em dezembro de 1990.

Em suma, os principais fatores do desequilíbrio financeiro da CEEE podem ser pontuados por: a dívida estava plasmada aos grandes projetos de expansão implementados pela empresa, principalmente de geração de energia térmica, Candiota II

e III; o atraso excessivo na arrancada operacional de Candiota II impossibilitou aumentar o caixa da empresa; a prioridade inconclusa de Candiota III, utopia que engrossou tremendamente a dívida sem contrapartida de capacidade de gerar receita.

Mais do que isso, foram contratados empréstimos em condições externas desfavoráveis, ante os sinais evidentes de incertezas e instabilidade econômica. Mesmo assim, firmaram-se contratos com juros e *spreads* elevados e flexíveis, cláusulas duvidosas para contratação de equipamentos, prazos incompatíveis, etc. Internamente existiam também muitas incertezas por conta da política de ajuste da dívida externa brasileira: política cambial realista, juros elevados, tarifa comprimida, insuficiente remuneração dos investimentos no setor, etc. Ou seja, as tarifas eram controladas e comprimidas, o que implicava reduzir a capacidade de gerar receitas, mas os contratos estavam indexados e impunham taxas de juros de mercado (Gráfico 8).

Em conseqüência, o desequilíbrio financeiro da empresa, onerada pelos pesados encargos com a rolagem do saldo da dívida vencida, foi o efeito das decisões inconsistentes e pouco racionais sobre as prioridades dos investimentos da empresa.

As negociações que redefiniram um novo perfil da dívida, 50,5% de curto prazo e 49,5% de longo prazo, de fato, recolocaram condições operacionais para a empresa, se a recuperação das tarifas garantisse receitas para sustentar essa composição de passivo e recuperar a sua capacidade de investimento.

3.3 - A dívida da CORSAN

A política nacional de saneamento assegurou recursos significativos ao setor desde os anos 70 até meados dos anos 80. O Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) definiu duas fontes principais de recursos: a parte maior originava-se do FGTS/BNH/SFS, e a outra, do Fundo de Água e Esgoto (criado pelos estados). Ambos constituíam financiamentos de longo prazo e compatíveis com o retorno operacional dos projetos. Com a extinção do BNH, em 1986, o financiamento do setor passou a ser basicamente do FGTS/CEF, tendo-se também extinto o FAE. Em 1990, o Governo Estadual criou o Fundo Programa de Investimentos em Melhorias Sociais (PIMES) para financiar obras de saneamento e obras de melhorias sociais.

A crise dos anos 80 esgotou o modelo PLANASA, junto com o excessivo endividamento das empresas de saneamento, que levaram à ruptura e à inadimplência geral do sistema²⁵.

A CORSAN teve uma conjuntura similar a do setor, mesmo tendo captado financiamento de longo prazo, em torno de 95% do total investido (Tabela 8), e mesmo

²⁵ Os aspectos da inadimplência do setor estão destacados em Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (1990). Os aspectos da inadimplência do setor estão salientados em **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado 1990** (1991).

tendo recuperado o valor real de suas tarifas em 1985 (Gráfico 8). Essas condições favoráveis não foram suficientes para evitar o desequilíbrio financeiro da empresa.

Certamente as decisões de investimento na CORSAN não se pautaram por uma lógica privada: o produto-benefício é de interesse social, os recursos investidos eram públicos, a empresa é pública, logo, a sua dívida é pública. Assim, por que não expandir a planta com recursos de terceiros e de longo prazo?

Os dados da Tabela 3 evidenciam que a dívida de longo prazo representava 68,6%, equivalente a US\$ 240,8 milhões. Dessa dívida, 31,6% eram débitos com o BNH/SFS, num montante de US\$ 111,1 milhões. Outros 16,1% eram débitos com o BANRISUL/FAE. No item outros (20,1%), incluem-se as provisões para pagamento de tributos (IR, etc.).

O desequilíbrio financeiro está no montante dos débitos de curto prazo (31,4%), que exigem desembolso ou rolagem de US\$ 110,3 milhões, tendo um alto custo de rolagem em relação ao porte da capacidade de investimentos da empresa. Os principais débitos são com pagamentos a serviços de terceiros, contas a pagar com empreiteiros e fornecedores, questões trabalhistas, impostos e contribuições, etc. (21,7%), BNH/CEF (5,6%) e BANRISUL/FAE (4,1%).

A formação da dívida teve duas fases marcantes, entre 1979 e 1985 e entre 1987 e 1990. Em ambas, os encargos financeiros crescem mais rapidamente do que a capacidade de gerar receitas (BREITBACH et al, 1990, p.508, Tab.10). Entre 1979 e 1985, o passivo de longo prazo cresceu 295% através de financiamentos do BNH/SFS e da CEF, que passam a ser os maiores credores (Tabela 8). Por sua vez, o Governo do Estado do RS aumentou suas dotações para o FAE até 1983,²⁶ quando reduziu sua importância como fonte de financiamento do saneamento no RS. Na outra fase crítica, entre 1987 e 1990, o BNH e a CEF eram credores de mais de 60% dos débitos, e a redução dos recursos do FAE forçou a empresa a rolar seus débitos de curto prazo (Tabela 8).

Nos anos 90, os recursos do BADESUL/PIMES (Fundo PIMES) e do BIRD passaram a financiar os novos investimentos, representando em torno de 10% dos empréstimos.

O desajuste financeiro da CORSAN deveu-se à execução, na primeira fase, de projetos por excelência de saneamento básico, produção de água tratada e serviços de esgoto sanitário²⁷, e a grandes obras, que beneficiaram interesses específicos. A recuperação da tarifa de água e esgoto deveria cobrir os custos de operação, encargos e amortizações correspondentes a essas obras e à ampliação do sistema.

²⁶ As dotações do Governo do Estado foram de 0,5% do Orçamento em 1980, 1,30% em 1981, 2,7% em 1982, 2,0% em 1983, 0,5% em 1984, 0,04% em 1986, 0,10% em 1988 e 0,25% em 1989.

²⁷ Destacam-se as obras de ampliação do sistema de esgoto sanitário de Santa Maria, Rio Grande, Canoas, Cachoeira do Sul, Novo Hamburgo, Torres e Júlio de Castilhos, bem como a ampliação e melhoria do sistema de abastecimento de água em 18 cidades de médio e grande portes e a implantação de outros em distritos e vilas com mais de 750 habitantes.

Os projetos prioritários que beneficiaram interesses específicos foram dois basicamente: o projeto Sistema de Tratamento dos Efluentes Líquidos do Pólo Petroquímico do Sul (SITEL) e o projeto de Implantação do Sistema de Abastecimento de Água do Distrito Industrial de Rio Grande. Ambos financiados pelo BNH/SFS e pelo FAE, concluídos entre 1983 e 1984. Entretanto a tarifa cobrada dos beneficiados não cobre os custos de operação, encargos financeiros e amortização dos empréstimos. No caso do SITEL, a tarifa cobrada das empresas do Pólo Petroquímico do Sul não paga os custos de operação, nem encargos financeiros e amortizações dos financiamentos.

Os custos de operação do SITEL devem ser ressarcidos pelas indústrias do Pólo Petroquímico. Porém a tarifa cobre parte dos seus custos. Conforme documento da Assembléia Legislativa (1992, p.6), os recursos arrecadados através das tarifas cobriram 97% dos custos de operação do SITEL em 1991, e 3% foram pagos pela CORSAN. Além disso, os novos investimentos realizados em 1988-89 para ampliar a capacidade de reservação em 100% da "disposição final do efluente sobre o solo" foram bancados pela CORSAN.

A questão é: se a tarifa cobrada das empresas não cobre os custos de operação do SITEL, os encargos e as amortizações dos empréstimos, então os pesados custos dessa obra estão sendo pagos pelos consumidores de água e serviços de esgoto da CORSAN — socializando os investimentos onerosos dessas obras. Ou seja, a estatal internalizou um passivo estranho ao sistema, porque o SITEL não contribuiu para a manutenção e a ampliação do sistema, mas absorve recursos do sistema, a despeito da importância da obra para corrigir uma externalidade econômica (ou efeitos colaterais), a poluição do estuário do Guaíba pelas indústrias do Pólo.

Na segunda fase, entre 1987 e 1990, os poucos investimentos reverteram-se em obras por excelência de saneamento básico: conclusão de obras de esgoto nas cidades de médio e grande portes, extensão dos serviços de água aos núcleos populacionais de distritos e vilas, através da perfuração de um sem número de poços artesianos e de sistemas simples de captação, etc.

Entretanto o primeiro e principal impulso para a exacerbação do endividamento foram o vencimento e a rolagem da dívida. O grande estoque de dívida neutraliza as condições favoráveis dos empréstimos, longo prazo e juros compatíveis. Nesse contexto, surgem outros agravantes, como juros altos e encargos financeiros, queda do nível de renda da população, inadimplência da clientela e aumento das ligações clandestinas, etc., que retardam o retorno operacional dos projetos.

Um último agravante do desequilíbrio financeiro está no alto índice das perdas de água tratada do sistema, que chega a 50%, segundo cálculos da empresa. Isto é, a estatal fatura em torno da metade da água produzida. Todavia a relação entre água produzida pela CORSAN e consumo medido (água faturada) representou em torno de 40% em 1989 e 35% em 1990. Em suma, as grandes perdas de receitas do sistema, o excessivo endividamento e os ônus dos projetos estranhos ao sistema levaram ao desequilíbrio financeiro e distorcem a atual composição das tarifas.

3.4 - A dívida da CRT

A formação da dívida da CRT constituiu-se pela implementação de grandes planos de expansão nos anos 80. Os planos triplicaram a capacidade de produção de serviços de telecomunicações da empresa. O número de terminais telefônicos em serviço cresceu em média 15% ao ano, tendo uma planta de 182.625 terminais em serviço em 1979, ampliada para 558.121 terminais em 1992.

Essa expansão gigantesca exigiu a captação de vultosos empréstimos e financiamentos de terceiros, concentrados no tempo, que alteraram o perfil de endividamento da empresa. Até 1978, mais de 80% da dívida se compunha de um perfil de longo prazo, reduzindo-se este para em torno de dois terços entre 1979 e 1984 e para próximo de um terço entre 1985 e 1989 (Tabela 9). Os encargos financeiros da empresa, que compunham 8,6% das despesas totais em 1980, passaram a representar 40,6% em 1983, reduzindo-se, a partir de 1988, por medidas de amortização expressiva de débitos e renegociação de dívidas vencidas (BREITBACH et al, 1990, p.502).

O importante a destacar dessas observações são os dois momentos que agravaram o endividamento da CRT, vinculados à expansão entre 1978 e 1984 e entre 1990 e 1992. A seguir, cabe examinar a forma de financiamento dessa expansão.

A implementação dos Programas 09, 10 e 11 (projetos de expansão da CRT) entre 1978 e 1983 e dos Programas 12 e 13 em 1984 mais que dobrou o número de terminais instalados (totalizando 635.980 unidades) no período. Efetivamente, foi uma decisão de expansão da planta para recuperar o atraso das telecomunicações no RS. Algumas variáveis conjunturais ainda se mantinham favoráveis, a princípio, à decisão de realizar investimentos: dinheiro em caixa, crédito externo, demanda reprimida, questão tecnológica, disponibilidade de empréstimos da TELEBRÁS principalmente. Entretanto, na fase imediata, todos esses fatores forjadores da decisão se reverteram em incertezas: juros altos e recursos escassos, compressão da tarifa, política cambial realista, controle da SEST, etc.

A forma de financiamento dessa expansão teve como origem operações de crédito externas pela Resolução nº 63 (US\$ 5,5 milhões), o repasse pela TELEBRÁS de recursos captados pela modalidade da Lei nº 4.131 (US\$ 10,3 milhões), inclusive recursos de curto e médio prazos tomados do BADESUL e BRDE, e mais a comercialização de telefones, que sempre se constituiu numa fonte de recursos. Mas a empresa inovou, financiando-se através de fornecedores, principalmente debêntures e contratos de *leasing*. Essa forma não tradicional de financiamento representou mais de 40% dos recursos em 1982, 51,9% em 1985, 84,3% e 93,9% em 1989-90 (Tabela 10).

A fragilidade financeira da CRT acentuou-se entre 1985 e 1988, quando aproximadamente dois terços da dívida passou a ser de curto prazo, o que pressionava os custos operacionais. Porém a empresa necessitava completar os grandes programas de expansão, já iniciados, bem como implementar o Programa 12, programa complementar de baixo custo, pois se utilizaria da infra-estrutura existente.

A reversão desse quadro deveu-se às possibilidades de renegociação de 100% das dívidas vencidas e vincendas, permitida pela Resolução nº 1.012, de 1985, e pela Resolução nº 1.081, de 1986, do Banco Central e a outros fatores destacados a seguir. Primeiro, as

debêntures vencidas e avalizadas pelo BNDES foram assumidas pelo Estado do RS, e o montante do débito foi capitalizado em ações ordinárias, bem como parte daquelas dívidas vencidas junto aos bancos estaduais foram assumidas pelo Estado do RS e integralizadas em ações. Segundo, realizou-se uma renegociação de dívidas com os fornecedores e os agentes financeiros. Terceiro, a arrancada operacional dos projetos implantados com a entrega dos novos terminais reforçaram as receitas da empresa. O quarto fator foi a efetivação do pagamento de amortização e encargos de empréstimos e financiamentos. Quinto, a capitalização dos recursos de promitentes assinantes. Sexto, e mais importante, foi o ganho de causa da ação judicial impetrada pela empresa contra débitos exigidos pela TELEBRÁS pelo não-pagamento de correção monetária, no montante de US\$ 82,7 milhões, devido ao atraso no recolhimento do Fundo Nacional de Telecomunicações entre janeiro de 1981 e dezembro de 1985.

Essas decisões e a direção de ajustamento financeiro possibilitaram reduzir a dívida de curto e longo prazos em 1989-90, aumentando a capacidade de geração de receitas que alteraram o resultado operacional da CRT.

Entretanto a implementação de um grande plano de investimentos, Plano 87, em 1989 e a forma de financiamento deste novamente levaram ao desequilíbrio financeiro da empresa. A evidência desse fato está no estoque da dívida de curto prazo (Tabela 4), em 1992 representando 53% da dívida total, equivalente a US\$ 178,2 milhões, sendo a de longo prazo de US\$ 158,9 milhões (ou 47% do total). Desse montante, US\$ 55,4 milhões são débitos com credores por empréstimos e financiamentos, US\$ 57,5 milhões são dívidas fiscais (IR), e US\$ 45,9 milhões são provisões para ações judiciais trabalhistas²⁸.

Efetivamente, a dívida de curto prazo fragilizou financeiramente a empresa, porque o ônus financeiro da rolagem dessa dívida se eleva, tendo como parâmetro o comportamento da taxa de juros de mercado, enquanto os acréscimos nas receitas operacionais dependem das correções das tarifas telefônicas, tendo reajustes inferiores ao índice de inflação anual. Essa realidade explicita-se visto que 36,9% dos débitos são devidos a fornecedores de equipamentos e serviços (30,9% ou US\$ 104,3 milhões)²⁹ e a bancos por empréstimos e financiamentos (6% ou US\$ 20,3 milhões). As despesas financeiras absorveram parcela vultosa das receitas operacionais: representavam 9% da despesa total em 1990 e passaram a compor 32% (ou US\$ 81,5 milhões) desta em 1992 (SINTEL, 1993, p.115).

O segundo momento de endividamento da CRT vincula-se também à forma de financiamento do Plano 87, implementado a partir de 1989-90. O valor estimado dos

²⁸ As provisões devem-se às ações trabalhistas sobre adicional por periculosidade reivindicadas por 1.400 funcionários e à reposição de perdas do Plano Bresser basicamente.

²⁹ A posição dos débitos com fornecedores, a nova forma decisiva de financiamento de que se utilizou a CRT nos anos 80, é a seguinte: a Ericsson é credora de US\$ 44,9 milhões; a Equitel, de US\$ 31,4 milhões; a Alcatel, de US\$ 17,3 milhões; e outros fornecedores (Nec, Intelbrás, Prommon Engenharia, Elebra, Estandard Elétrica, etc.), de US\$ 10,3 milhões.

novos investimentos corresponde a US\$ 280,0 milhões. Sucintamente, o Plano 87 objetivava acrescentar 210.000 novos terminais, estabelecer uma rede de comunicação de dados, implantar o serviço móvel celular com 4.000 terminais, automatizar os serviços telefônicos de todas as sedes municipais (117 sedes), ampliar canais interurbanos para descongestionar o sistema, incrementar 11.000 telefones de uso público e implantar 700 postos de serviços (SINTEL, 1993, p.108).

A implementação parcial do Plano 87 gerou um quadro de extrema fragilização financeira da empresa em 1992. Novamente a empresa captou recursos em condições incompatíveis com a maturação dos projetos, principalmente através do financiamento de fornecedores, que representa 84,3% e 93,9% dos empréstimos em 1989 e 1990 (Tabela 10). Novamente os credores cobraram taxas de mercado e flexíveis, mas as tarifas sofreram correção inferior às taxas de inflação.

Isso sugere concluir que, em ambos os momentos, foram tomadas decisões sem uma cuidadosa avaliação da repercussão financeira do excessivo endividamento e da forma de financiamento em plena crise econômica.

4 - Conclusão e perspectivas

Essa crítica e explosiva situação financeira do Estado sul-rio-grandense e de suas empresas, apresentada acima, conduz a uma conclusão que restringe as perspectivas do problema, o que passamos a ver a seguir.

O endividamento da Administração Direta do Governo Estadual do RS faz parte do processo mais amplo de perda da capacidade de financiamento do setor público brasileiro. O Estado teve um processo de endividamento precoce em relação ao restante do setor público. Mesmo antes do impulso que ganhou o crédito público no Brasil, a partir de 1964, a dívida gaúcha já era elevada, provavelmente devido à necessidade de o Governo realizar investimentos que, em outros estados, eram realizados diretamente pelo Governo Federal ou através de transferências aos governos estaduais.³⁰

A dívida pública, já partindo de um nível excessivamente elevado no início da década de 60, ganhou impulso considerável a partir daí, em virtude da recorrência de déficits operacionais expressivos, decorrentes, de um lado, da incapacidade de as receitas acompanharem a evolução da atividade econômica e, de outro, do crescimento muitas vezes desordenado das despesas públicas.

Principalmente a partir do início da década de 80, a forma **suicida** de administração da dívida pública implementada pelo Governo Federal, onde a colocação de títulos

³⁰ O RS teve sempre uma incapacidade estrutural de obter recursos para a realização de investimentos, o que é evidenciado pela ínfima participação das Transferências de Capital na Receita Total do Governo Estadual.

públicos passou a ser utilizada com o objetivo de enxugar a liquidez da economia, elevando constantemente as taxas de juros, instituiu um elemento de instabilidade adicional sobre a dívida pública do Governo Estadual, que passou a ter que se endividar para pagar os serviços em crescimento de suas dívidas passadas, num processo de auto-alimentação. Paralelamente a isso, os serviços públicos e, em particular, a capacidade de o Governo Estadual realizar investimentos depreciaram-se significativamente.

Dado que o poder de legislar sobre o endividamento de estados e municípios cabe ao Senado Federal e ao Banco Central, em face das crescentes dificuldades em honrar seus compromissos, estados e municípios permanentemente dependem de acordos e negociações bilaterais e casuísticas para a rolagem de suas dívidas, onde o que vale são a capacidade de barganha política e o que cada um tem a oferecer em troca do acordo.

Dessa forma, fica aqui evidenciado que, também na relação entre as esferas de governo para definição das condições de endividamento dos estados e municípios, prevalece o que se chamou de regulação *ad hoc* (ver Oliveira, 1990). Ou seja, o Governo Federal, ao decidir sobre os limites de endividamento e sobre o volume de pagamentos das dívidas estaduais e municipais, não leva em consideração simplesmente os aspectos econômicos dessas esferas e nem obedece a uma estratégia global para a economia e o setor público. As decisões sobre o endividamento de estados e municípios são tomadas, na maioria das vezes, casuisticamente, sendo condicionadas por interesses políticos e pelo poder de barganha que cada governo pode mobilizar na negociação de seu endividamento.³¹

No que respeita ao desequilíbrio financeiro das empresas estatais, este é uma outra faceta da crise do Estado brasileiro que se reproduz no âmbito estadual. As causas da crise das estatais gaúchas podem ser atribuídas, de um lado, às decisões autônomas das estatais de implementar grandes planos de expansão tardiamente ou em condições desfavoráveis de financiamento. Por outro lado, a capacidade de gerar receitas, tendo em vista a política tarifária definida pelo Governo Federal, foi insuficiente para saldar os contratos, o que forçou o refinanciamento das pesadas dívidas através da tomada de empréstimos de curto prazo ou através da rolagem dos débitos vencidos que eram incompatíveis com o tempo de maturação dos projetos. Além disso, as altas taxas de juros cobradas pelos credores dessa dívida fragilizaram as empresas, porque suas tarifas se encontravam controladas e comprimidas. Uma outra razão importante foi a incapacidade ou a dificuldade política de vincular esses novos investimentos aos interesses nacionais, o que capacitaria as empresas a captarem os recursos necessários junto às *holdings* setoriais.

³¹ Dois episódios demonstram claramente o caráter político das decisões sobre endividamento: (a) o afrouxamento dos controles sobre as dívidas estaduais em 1982, para permitir que os governos estaduais, através do aumento do endividamento, ampliassem seus gastos, tentando obter, de forma clientelista, a vitória nas eleições estaduais daquele ano; e (b) o programa de socorro através do Banco do Brasil para rolar as dívidas estaduais em 1987, para beneficiar os governos do PMDB que assumiam o poder.

A outra face da crise financeira das estatais deve-se à sua contribuição ao desenvolvimento econômico, no sentido de assegurar insumos e serviços básicos para a atividade produtiva e o consumo, priorizando a ação eficaz das empresas ou sua lógica social, em detrimento da eficiência e da racionalidade privada. O controle e a compressão das tarifas serviram, primeiro, como instrumento de combate à inflação e, segundo, para transferir recursos do setor público à acumulação privada e ao consumo privado. Ou seja, o Estado usou as estatais como instrumento de socorro à produção e ao consumo privados. Além disso, o Governo Federal, ao impor uma política restritiva, combinada com a compressão das tarifas, forçou o endividamento externo das empresas. O desequilíbrio financeiro das estatais foi o inexorável resultado da forma escolhida pelo Estado de regular os impasses e conflitos colocados pela crise caso a caso, na forma da mediação reguladora *ad hoc*.

Sendo assim, a forma como o Governo Federal, tradicionalmente, tem exercido controle sobre o endividamento de estados, municípios e suas empresas somente aperfeiçoou o seu caráter dependente, sem, contudo, contribuir para efetivamente restringir o grau de endividamento. O tipo de regulamentação sobre a dívida impõe, de um lado, restrições sobre o endividamento indiscriminado, mas, de outro, permite o acesso a financiamentos, desde que destinados à realização de determinadas obras. Portanto, na verdade, a legislação não controla o nível do endividamento, mas, sim, a sua utilização (AFONSO, 1985; AFONSO, SOUZA, 1985).

Essas regulamentações casuísticas só fazem agravar o problema ou empurrá-lo para mais adiante, sem obter qualquer resultado benéfico em termos de controle das dívidas e das despesas dos estados. Acredita-se, todavia, que uma solução mais definitiva das dívidas das esferas subnacionais depende de uma solução global para o endividamento do setor público brasileiro.

Dessa forma, pode-se dizer que a saída do impasse em que se encontram o setor público e a economia brasileira depende, sem dúvida, de uma solução global e duradoura para a dívida pública em todas as suas esferas. Ultrapassar a armadilha que hoje está colocada para a economia brasileira exige que se recomponham as condições de valorização na órbita produtiva, repondo o risco nos investimentos, deixando o Estado de ser o garantidor, em última instância, da lucratividade dos capitais privados. É necessário para isso, no entanto, que aqueles que até hoje lucraram, beneficiados pelo desregramento da gestão dos fundos públicos, tendo o Estado servido-lhes de sustentador da rentabilidade, suportem, agora, os custos da recuperação financeira do setor público, através de algum tipo de consolidação e/ou redução da dívida do setor público em todas as suas esferas.

Tabela 1

Composição percentual da dívida pública do RS — 1980-91

DISCRIMINAÇÃO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Dívida fundada interna	63,17	68,60	69,43	60,65	51,99	51,27	58,75	72,52	75,90	87,14	81,35	80,50
Títulos	40,32	49,75	47,96	37,69	33,54	28,80	28,72	39,30	38,58	63,30	53,00	57,46
Contratos	22,85	18,85	21,47	22,96	18,45	22,47	30,04	33,23	37,32	23,84	28,35	23,04
Dívida fundada externa	11,26	8,98	6,55	7,74	13,98	12,17	8,50	6,39	11,71	9,48	10,47	12,20
Dívida flutuante	25,57	22,43	24,02	31,61	34,03	36,56	32,75	21,09	12,39	3,38	8,18	7,31
DÍVIDA TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 1970/1992 (1971/1993). Porto Alegre: Secretaria da Fazenda.

Tabela 2

Montante da dívida da CEEE — 1991-92

ITENS DA DÍVIDA	1991 (US\$ milhões)	1992 (US\$ milhões)	Δ%
Empréstimos e financiamentos	1 953,9	1 094,4	60,4
Dívida vencida	794,5	84,1	4,6
Dívida a vencer (curto prazo)	345,3	397,5	21,9
Dívida a vencer (longo prazo)	814,1	612,8	33,9
Débito com energia comprada	436,0	542,8	29,9
Débito com fornecedores e tributos	77,0	173,3	9,7
TOTAL	2 467,0	1 810,5	100,0

FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 1991, 1992 (1992, 1993). Porto Alegre: Secretaria da Fazenda.

Tabela 3

Dívida da CORSAN — 1991-92

ITENS DA DÍVIDA	1991		1992	
	Valor (US\$ milhões)	Δ%	Valor (US\$ milhões)	Δ%
Dívida de curto prazo	74,1	23,8	110,3	31,4
BANRISUL/BNH/CEF	17,6	5,7	19,6	5,6
BANRISUL/FAE	10,8	3,5	14,4	4,1
Outros	45,6	14,7	76,3	21,7
Dívida de longo prazo	236,8	76,2	240,8	68,6
BANRISUL/BNH	112,9	36,3	111,1	31,6
BANRISUL/FAE	57,1	18,4	56,6	16,1
Caixa Econômica Federal	21,1	6,8	8,6	2,5
BADESUL/PIMES	0,4	0,1	0,5	0,2
Outros	45,1	14,5	70,7	20,1
TOTAL	311,0	100,0	351,2	100,0

FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 1991, 1992 (1992, 1993). Porto Alegre: Secretaria da Fazenda.

COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO (1989) Relatório da administração, Porto Alegre: CORSAN.

Tabela 4

Divida da CRT — 1991-92

ITENS DA DÍVIDA	1991		1992	
	Valor (US\$ milhões)	Δ%	Valor (US\$ milhões)	Δ%
Curto prazo	131,8	45,9	178,2	52,9
Empréstimos e financiamentos	4,7	1,6	20,3	6,0
Sistema TELEBRÁS	10,5	3,7	12,1	3,6
Fornecedores e serviços	67,3	23,4	104,3	30,9
Impostos	14,9	5,2	8,7	2,6
Outros	34,2	11,9	32,6	9,7
Longo prazo	155,6	54,1	158,9	47,1
Empréstimos e financiamentos	51,3	17,9	55,4	16,4
Impostos (IR)	98,8	34,4	57,5	17,1
Outros	5,5	1,9	45,9	13,6
TOTAL	287,4	100,0	337,1	100,0

FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 1991/1992 (1992, 1993). Porto Alegre: Secretaria da Fazenda.

Tabela 5

Relativo da dívida e da amortização da CEEE — 1975-91

ANOS	DÍVIDA DE CURTO PRAZO			DÍVIDA DE LONGO PRAZO			TOTAL DA DÍVIDA	AMORTIZAÇÕES		
	Interna	Externa	Total	Interna	Externa	Total		Interna	Externa	Total
1975	...	...	26	...	...	32	31	52	9	44
1976	...	...	36	...	...	40	39	1	3	2
1977	...	...	34	...	...	41	40	37	55	41
1978	...	...	32	...	...	72	63	47	56	49
1979	...	...	46	...	...	87	77	55	169	77
1980	...	...	71	...	...	79	77	46	101	57
1981	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1982	92	23	55	133	117	121	105	283	177	263
1983	173	67	116	105	191	169	157	154	198	162
1984	333	109	211	87	186	161	173	60	443	132
1985	347	195	265	157	173	169	191	96	472	167
1986	441	485	465	83	113	105	190	55	988	231
1987	898	195	517	102	101	101	199	87	866	234
1988	224	1 349	834	125	86	96	270	26	628	140
1989	165	167	981	144	67	87	297	17	2 047	401
1990	22	578	324	89	122	113	163	3	38	10
1991	317	573	456	10	180	137	212	...	...	...

FONTE DOS DADOS BRUTOS: BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 1975/1991. (1976/1992). Porto Alegre: Secretaria da Fazenda.

CEEE.

NOTA: 1. Os valores foram deflacionados pelo IGP-DI médio anual.
2. Base: mar./86 = 100.

Tabela 6

Composição dos empréstimos e financiamentos, em moeda estrangeira e nacional, da CEEE — 1978-1990

(R)

PRINCIPAIS CREDORES	VENCIMENTO		1978	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1990
	Início	Término										
Canadian Gal. Elet. C. Limited.	07/1974	07/1979	0,01	-	-	-	-	-	-	-	-	-
J. H. Voith - GNEH	12/1975	07/1979	0,00	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Brown, Baveri & C. Limited	12/1975	12/1979	0,14	-	-	-	-	-	-	-	-	-
BANRISUL - Repasse BANRISUL	04/1976	10/1980	1,99	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Banco Brascon de Investimentos S/A	06/1978	08/1982	1,12	0,45	-	-	-	-	-	-	-	-
Central Cleveland International Bank	01/1981	07/1983	0,00	0,07	0,03	-	-	-	-	-	-	-
Gr. Ind. E. M. P. Impianti ALL "EST-GIE"	12/1974	12/1986	5,46	2,09	1,46	1,19	0,81	0,55	0,45	0,42	0,41	0,44
The Chase Manhattan Bank N.A.	07/1981	01/1987	-	1,25	0,71	0,67	0,42	0,24	0,07	-	-	-
Banco Montreal de Investimentos S/A	01/1984	07/1989	-	0,11	0,09	0,10	0,08	0,05	0,03	0,02	0,01	-
Banco Bozano Simonsen de Investimentos S/A	01/1984	07/1989	-	0,64	0,54	0,55	0,43	0,30	0,20	0,12	0,06	-
Bank of London e S/A Limited	09/1984	09/1989	-	0,85	0,72	-	-	-	-	-	-	-
UNIBANCO	02/1984	01/1990	-	0,56	0,81	0,83	0,68	0,47	0,37	0,27	0,15	-
Societe Generale	12/1985	06/1990	-	14,90	12,72	13,07	11,99	11,29	6,35	3,93	3,00	1,06
Libra Bank Limited	01/1986	06/1990	-	-	4,54	4,59	4,25	3,73	2,56	1,72	1,00	0,35
London Multiplic	04/1984	10/1990	-	0,84	0,70	0,72	0,56	0,45	0,31	0,20	0,12	-
Companhia Paranaense de Centrais Elétricas (COPEL)	04/1971	04/1991	0,16	0,07	0,05	0,05	0,04	0,03	0,02	0,02	0,01	-
Lloyd's Bank International Limited	09/1984	06/1991	-	-	-	1,28	1,12	0,85	0,67	0,49	0,31	0,05
Bank of America Nat. Trust S. Assoc.	03/1986	07/1991	-	-	3,88	7,28	6,71	6,04	4,65	3,23	2,08	1,18
BADESUL	06/1986	12/1991	-	-	-	-	0,55	0,49	0,37	0,33	0,25	0,07
Credit Commercial de France e outros	12/1983	03/1992	28,49	23,77	20,20	20,23	17,05	14,35	8,96	8,07	3,42	2,80
Credit Commercial de France e outros	02/1983	10/1992	-	9,39	7,80	7,24	6,40	6,70	6,43	5,94	7,06	-
BRDE	12/1971	12/1993	-	0,81	0,68	0,70	0,60	0,51	0,00	0,29	0,17	0,03
Citibank N.A.	10/1978	12/1993	8,87	6,91	5,83	6,37	4,81	4,03	3,23	2,46	2,15	-
The Toronto Dominion Bank International	03/1990	03/1994	-	-	-	-	-	1,35	1,25	1,20	1,26	1,61
AID	02/1975	01/1995	-	2,61	2,12	2,06	1,77	1,57	1,20	1,01	0,87	0,85
BIRD	10/1983	04/1995	5,23	0,03	0,50	2,67	2,57	1,47	1,24	1,26	0,93	0,63
Paribas	12/1986	12/1985	-	-	-	3,37	7,09	8,11	8,11	8,62	7,85	1,49
Tesouro francês	06/1992	12/2006	-	-	1,75	1,45	1,15	1,33	1,38	1,51	1,32	1,74
ELETRORÁS	12/1967	06/2009	2,19	1,08	0,88	0,88	0,77	0,64	0,53	0,44	0,38	0,33
Banco do Brasil S/A	-	06/1984	-	-	-	0,04	-	-	-	-	45,86	67,56
Dívida em moeda estrangeira	-	-	53,66	66,71	66,23	75,35	69,84	64,56	48,40	41,55	78,67	80,19
Banco do Brasil S/A	-	-	-	-	0,78	5,40	14,97	16,77	30,85	44,92	9,25	6,94
BRDE	-	-	22,09	18,50	10,68	6,55	5,86	6,50	7,59	3,38	3,33	5,73
ELETRORÁS	-	-	15,87	7,33	8,59	5,37	4,70	8,88	9,72	8,15	7,65	6,03
ELETRORUL	-	-	-	-	-	-	0,50	0,47	0,49	0,50	0,46	0,27
Dívida em moeda nacional	-	-	46,34	33,29	33,77	24,65	30,16	35,44	51,60	58,45	21,33	19,81
DÍVIDA TOTAL (em 31.12)	-	-	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 1978/1990 (1979/1991). Porto Alegre: Secretaria da Fazenda CEEE

Tabela 7

Evolução da dívida da CORSAN — 1978-92

ANOS	CURTO PRAZO		LONGO PRAZO				TOTAL	
	Valor (1)	Relativo	BANRISUL/FAE (1)	BNH/CEF (1)	Total (1)	Relativo	Valor (1)	Relativo
1978	702	100	2 734	4 516	7 524	100	8 226	100
1979	1 163	166	3 761	5 212	9 261	123	10 424	127
1980	1 787	255	4 456	5 110	9 681	129	11 468	139
1981	780	111	6 480	8 034	14 576	194	15 357	187
1982	692	99	8 665	10 016	18 681	248	19 373	236
1983	870	124	11 562	12 895	24 457	325	25 327	308
1984	625	89	11 680	13 036	24 716	328	25 341	308
1985	967	138	13 005	16 678	29 683	395	30 650	373
1986	768	110	8 270	13 408	21 678	288	22 446	273
1987	1 970	281	11 193	18 959	30 151	401	32 121	390
1988	1 483	211	10 048	22 056	32 104	427	33 587	408
1989	2 775	396	8 132	29 108	37 240	495	39 128	486
1990	1 990	284	17 900	19 872	27 011	359	27 028	353
1991	14 820	2 112	11 423	26 814	38 237	508	53 057	645
1992	23 472	3 345	12 044	25 477	37 521	499	60 994	741

FONTE DOS DADOS BRUTOS: BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 1978/1992 (1979/1993). Porto Alegre: Secretaria da Fazenda. CORSAN.

NOTA: 1. Valores deflacionados pelo IGP-DI médio anual.
2. Base mar./86 = 100.

(1) Em Cr\$ 1,00 de 1986.

Tabela 8

Composição dos empréstimos e financiamentos de curto e longo prazos da CORSAN — 1978-92 (%)

ANOS	CURTO PRAZO				LONGO PRAZO				TOTAL
	BANRISUL/ /FAE	BANRISUL/ /BNH/CEF	Outros (1)	Total	BANRISUL/ /FAE	BANRISUL/ /BNH/CEF	Outros (1)	Total	
1978	1,8	5,2	1,6	8,5	33,2	54,9	3,3	91,5	100,0
1979	3,1	6,7	1,3	11,2	36,1	50,0	2,8	88,8	100,0
1980	2,7	7,6	5,0	15,4	38,3	43,9	2,4	84,6	100,0
1981	1,4	1,5	2,2	5,1	42,2	52,3	0,4	94,9	100,0
1982	1,4	1,5	0,7	3,6	44,7	51,7	0,0	96,4	100,0
1983	1,5	1,5	0,4	3,4	45,1	50,3	1,3	96,6	100,0
1984	1,1	1,3	0,1	2,5	45,6	50,8	1,1	97,5	100,0
1985	1,5	1,3	0,4	3,1	42,0	53,9	1,0	96,9	100,0
1986	1,7	1,6	0,1	3,4	36,5	59,1	1,0	96,6	100,0
1987	1,9	4,1	0,1	6,1	34,5	58,5	0,9	93,9	100,0
1988	1,6	2,3	0,4	4,3	29,0	63,7	3,1	95,7	100,0
1989	3,7	2,0	1,1	6,8	19,8	68,9	4,5	93,2	100,0
1990	0,5	2,7	3,6	6,7	24,1	60,5	8,6	93,3	100,0
1991	4,7	7,7	0,1	12,5	24,8	49,1	13,6	87,5	100,0
1992	5,2	6,8	10,9	23,0	20,6	43,5	13,0	77,0	100,0

FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 1978/1992 (1979/1993). Porto Alegre: Secretaria da Fazenda.

(1) Inclui os empréstimos externos e outros financiamentos.

Tabela 9

Evolução da dívida da CRT — 1975-92

ANOS	CURTO PRAZO		LONGO PRAZO		TOTAL	
	Valor (1)	Relativo	Valor (1)	Relativo	Valor (1)	Relativo
1975	811	16	21 095	85	21 907	73
1976	2 553	50	18 813	76	21 366	72
1977	3 400	67	14 273	58	17 673	59
1978	5 073	100	24 742	100	29 815	100
1979	15 851	312	34 542	140	50 393	169
1980	12 533	247	26 020	105	38 553	129
1981	16 588	327	24 034	97	40 622	136
1982	22 115	436	30 948	125	53 064	178
1983	15 876	313	28 483	115	44 359	149
1984	11 385	224	26 976	109	38 361	129
1985	27 168	536	20 595	83	47 762	160
1986	45 681	901	23 417	95	69 098	232
1987	129 208	2 547	79 882	323	209 090	701
1988	276 165	5 444	94 647	383	370 812	1 244
1989	121 631	2 398	106 251	429	227 882	764
1990	4 862	96	52 861	214	57 723	194
1991	26 390	520	31 162	126	57 553	193
1992	37 894	747	33 789	137	71 684	240

FONTE DOS DADOS BRUTOS: BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 1975/1992 (1976/1993). Porto Alegre: Secretaria da Fazenda.

NOTA: 1. Valores deflacionados pelo IGP-DI médio anual.

2. Base mar./86 = 100.

(1) Em Cr\$ 1,00 de 1986.

Tabela 10

Participação percentual dos empréstimos e financiamentos, por credores, e outras dívidas no total da CRT — 1975-1990

a) 1975-1983

CREDORES	VENCIMENTO FINAL	1975	1976	1977	1979	1980	1981	1982	1983
		UNIBANCO	03/1981	-	-	-	-	1,0	-
CEF	02/1982	-	-	-	-	0,0	0,0	-	-
City Bank	03/1982	-	-	-	-	0,4	0,0	-	-
City Bank	12/1982	43,6	38,1	29,9	17,3	0,0	1,8	-	-
City Bank (Resolução nº 63)	03/1989	-	-	-	6,5	10,0	2,0	1,7	1,8
City Bank	09/1989	-	-	-	-	-	7,9	7,5	9,4
City Bank	09/1990	-	-	-	-	-	-	-	-
City Bank (DJ/86)	1988/89	-	-	-	-	-	-	-	-
Banco do Brasil	03/1986	42,5	40,3	36,0	27,2	12,7	5,9	4,6	4,1
MULTIBANCO	07/1988	-	-	-	-	6,6	4,1	3,9	4,0
Bank of America	12/1988	-	-	-	-	9,5	5,7	5,5	6,1
Bank of London	12/1988	-	-	-	-	6,3	3,7	3,6	3,8
Lloyds Bank	12/1986	-	-	-	-	-	-	-	-
Lloyds Bank (Ref./86)	1987/88	-	-	-	-	-	-	-	-
BADESUL I	05/1981	-	-	-	-	4,0	-	-	-
BADESUL II	09/1981	-	-	-	-	1,1	-	-	-
BADESUL (Refin. II)	10/1983	-	-	-	-	-	-	4,5	-
BADESUL III	05/1982	-	-	-	-	-	2,9	0,8	-
BADESUL (Refin. III)	04/1984	-	-	-	-	-	-	-	3,5
BADESUL IV	11/1983	-	-	-	-	-	-	4,7	-
BRDE — Programa I	06/1980	13,9	2,4	1,0	0,1	-	-	-	-
BRDE	07/1981	-	-	-	-	8,6	6,8	-	-
BRDE (Refin.)	04/1983	-	-	-	-	-	-	0,8	-
BRDE — Programa II	09/1984	-	19,2	33,1	19,1	8,1	3,5	0,9	0,8
BRDE (Refin. II)	01/1983	-	-	-	-	-	-	8,8	3,8
BRDE (Refin. III)	03/1987	-	-	-	-	-	-	-	-
BANRISUL		-	-	-	-	-	-	-	-
Subtotal		100,0	100,0	100,0	70,3	67,5	44,4	47,3	37,4
TELEBRÁS	09/1988	-	-	-	-	4,9	2,8	2,7	3,5
TELEBRÁS	04/1989	-	-	-	-	2,6	1,5	1,5	1,9
TELEBRÁS	12/1988	-	-	-	-	-	-	-	-
TELEBRÁS — repasse	12/1990	-	-	-	12,1	3,9	2,3	2,2	2,8
TELEBRÁS (ORTN)	12/1983	-	-	-	-	-	4,4	3,6	0,9
TELEBRÁS (SOMA)		-	-	-	-	-	-	-	-
AEG-TELEFUNKEN/NEG	1983/89	-	-	-	8,2	17,8	35,5	29,0	30,1
Debêntures		-	-	-	9,4	3,3	5,3	10,4	13,0
Contratos de "leasing"		-	-	-	-	-	3,7	3,3	10,5
TOTAL		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(continua)

Tabela 10

Participação percentual dos empréstimos e financiamentos, por credores,
e outras dívidas no total da CRT — 1975-1990

b) 1984-90

CREDORES	VENCI- MENTO FINAL	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
UNIBANCO	03/1981	-	-	-	-	-	-	-
CEF	02/1982	-	-	-	-	-	-	-
City Bank	03/1982	-	-	-	-	-	-	-
City Bank	12/1982	-	-	-	-	-	-	-
City Bank (Resolu- ção nº 63)	03/1989	3,3	1,8	1,1	-	-	-	-
City Bank	09/1989	18,3	10,2	7,7	-	-	-	-
City Bank	09/1990	5,7	3,1	2,7	-	-	-	-
City Bank (DJ/86)	1988/89	-	-	1,3	-	-	-	-
Banco do Brasil ..	03/1986	2,4	1,3	-	-	-	-	-
MULTIBANCO	07/1988	7,0	3,9	2,2	-	-	-	-
Bank of America ..	12/1988	11,0	6,2	3,5	-	-	-	-
Bank of London ...	12/1988	2,4	3,7	2,7	-	-	-	-
Lloyds Bank	12/1986	2,1	1,2	0,0	-	-	-	-
Lloyds Bank (Ref./ /86)	1987/88	-	-	0,9	-	-	-	-
BADESUL I	05/1981	-	-	-	-	-	-	-
BADESUL II	09/1981	-	-	-	-	-	-	-
BADESUL (Refin.II)	10/1983	-	-	-	-	-	-	-
BADESUL III	05/1982	-	-	-	-	-	-	-
BADESUL (Refin.III)	04/1984	-	-	-	-	-	-	-
BADESUL IV	11/1983	-	-	-	-	-	-	-
BRDE — Programa I	06/1980	-	-	-	-	-	-	-
BRDE	07/1981	-	-	-	-	-	-	-
BRDE (Refin.)	04/1983	-	-	-	-	-	-	-
BRDE — Programa II	09/1984	-	-	-	-	-	-	-
BRDE (Refin.II) ..	01/1983	3,1	-	-	-	-	-	-
BRDE (Refin.III)	03/1987	-	4,7	19,9	-	-	-	-
BANRISUL	-	-	-	5,6	-	-	-	-
Subtotal	-	55,3	36,2	47,6	61,2	77,9	8,4	2,7
TELEBRÁS	09/1988	2,7	3,9	...	...	...	...	...
TELEBRÁS	04/1989	0,7	1,0	...	...	...	...	...
TELEBRÁS	12/1988	1,4	2,0	...	...	...	...	...
TELEBRÁS —repassé	12/1990	1,4	2,1	...	...	...	...	...
TELEBRÁS (ORTN) ..	12/1983	0,7	3,8	...	...	...	...	...
TELEBRÁS (SOMA) ..	-	-	-	13,4	13,3	1,8	7,3	3,4
AEG-TELEFUNKEN/NEC	1983/89	22,5	30,1	25,7	18,3	13,5	84,3	93,9
Debêntures	-	9,7	11,7	6,2	1,3	-	-	-
Contratos de "leasing"	-	5,7	9,1	7,0	5,9	6,8	-	-
TOTAL	-	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

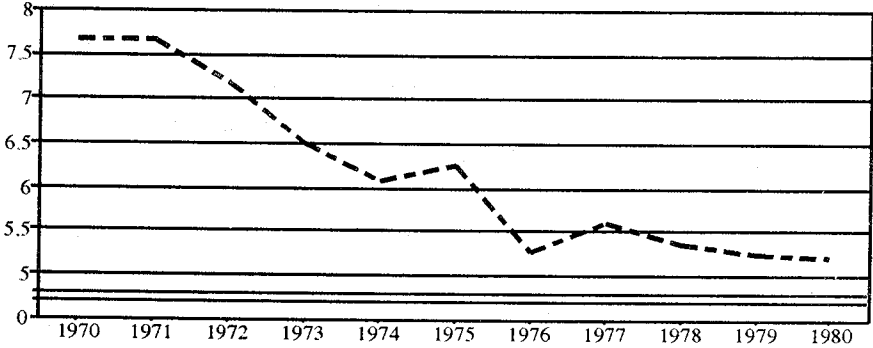
FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 1975/1990 (1976/1991).
Porto Alegre: Secretaria da Fazenda.

CRT.



GRÁFICO 1

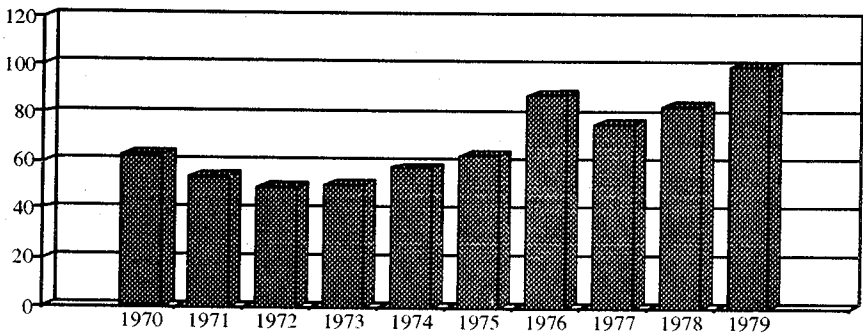
RELAÇÃO ICM/PIB DO RIO GRANDE DO SUL — 1970-80



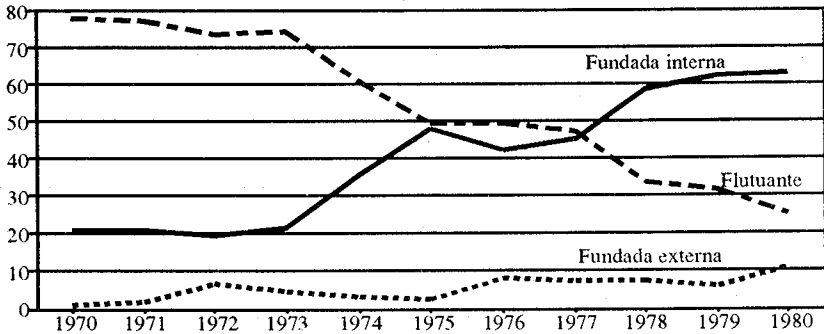
FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 1991, 1992 (1992, 1993). Porto Alegre: Secretaria da Fazenda. FEE.

GRÁFICO 2

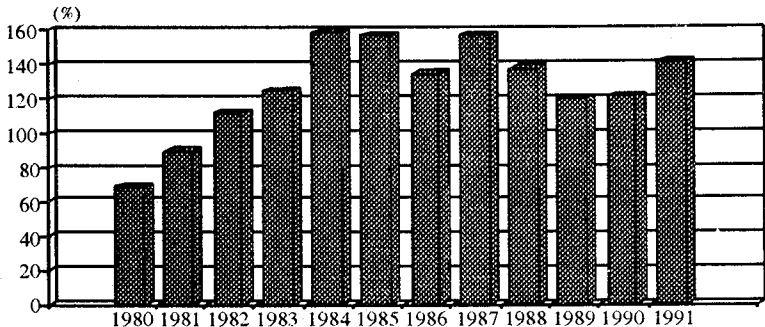
RELAÇÃO DÍVIDA TOTAL/RECEITAS PRÓPRIAS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA DO RIO GRANDE DO SUL — 1970-79



FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 1991, 1992 (1992, 1993). Porto Alegre: Secretaria da Fazenda.

GRÁFICO 3**COMPOSIÇÃO PERCENTUAL DA DÍVIDA TOTAL DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA DO RIO GRANDE DO SUL — 1970-80**

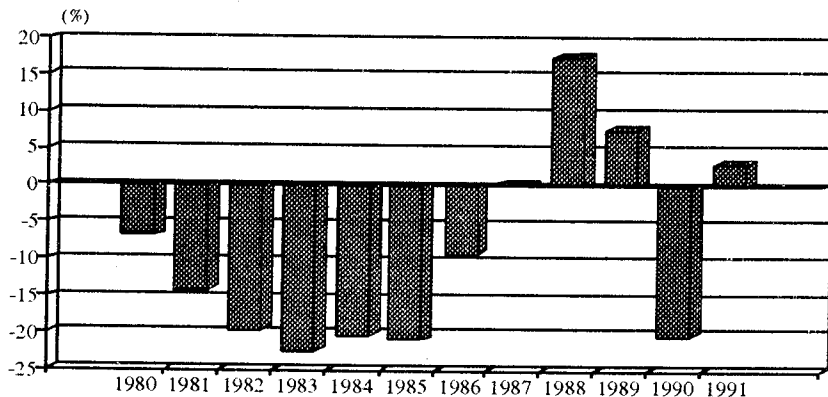
FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 1991, 1992 (1992, 1993). Porto Alegre: Secretaria da Fazenda.

GRÁFICO 4**RELAÇÃO ENTRE A DÍVIDA TOTAL E A RECEITA PRÓPRIA LÍQUIDA DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA DO RIO GRANDE DO SUL — 1980-91**

FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 1991, 1992 (1992, 1993). Porto Alegre: Secretaria da Fazenda.

GRÁFICO 5

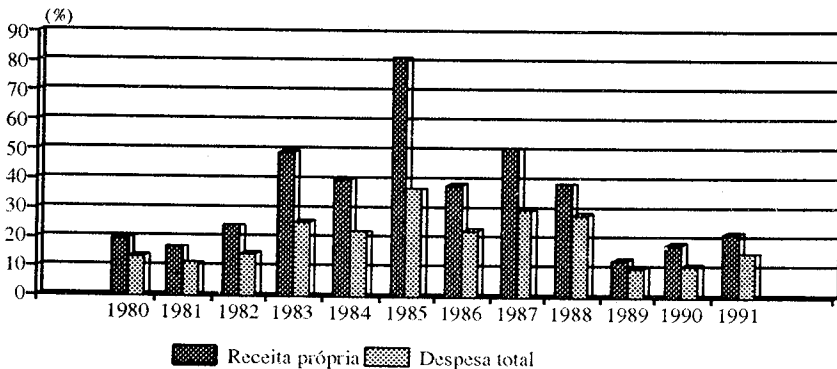
RELAÇÃO ENTRE O DÉFICIT E/OU SUPERÁVIT OPERACIONAL E A RECEITA PRÓPRIA DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA DO RIO GRANDE DO SUL — 1980-91



FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 1991, 1992 (1992, 1993). Porto Alegre: Secretaria da Fazenda.

GRÁFICO 6

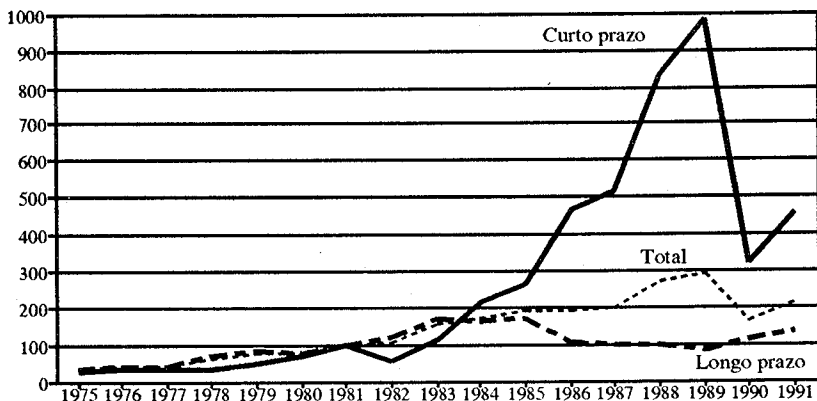
PARTICIPAÇÃO DOS SERVIÇOS DA DÍVIDA NA RECEITA PRÓPRIA E NA DESPESA TOTAL DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA DO RIO GRANDE DO SUL — 1980-91



FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 1991, 1992 (1992, 1993). Porto Alegre: Secretaria da Fazenda.

GRÁFICO 7

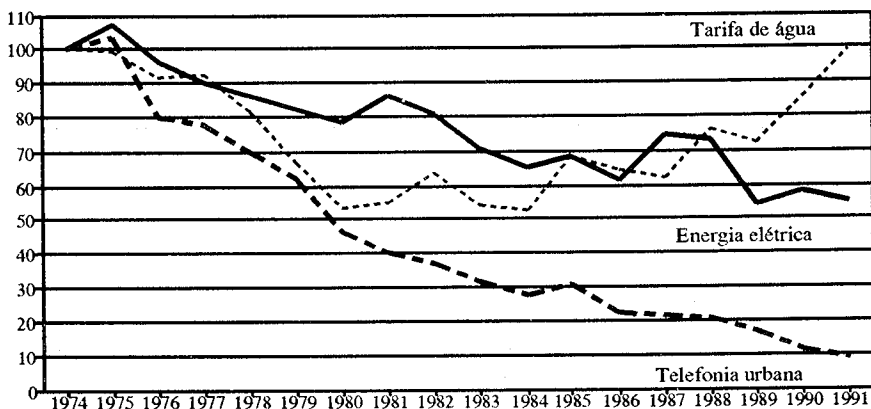
ÍNDICES DA DÍVIDA DA CEEE — 1975-91



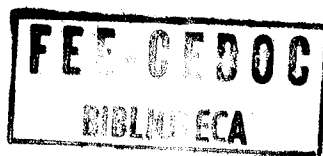
FONTE: Tabela 5.

GRÁFICO 8

EVOLUÇÃO DAS TARIFAS PÚBLICAS NO RIO GRANDE DO SUL — 1974-91



FONTE: CEEE.
 CRT.
 CORSAN.



Bibliografia

- AFFONSO, Rui (1990). A ruptura do padrão de financiamento do setor público e a crise do planejamento no Brasil nos anos 90. **Planejamento e Políticas Públicas**, n.4, p.37-66.
- AFONSO, José R. (1985). Transferências intergovernamentais e o financiamento de estados e municípios. **Revista de Finanças Públicas**, Brasília, v.45, n.363, p.32-41, jul./set.
- AFONSO, José R., SOUZA, Maria C. (1985). O sistema de relações financeiras intergovernamentais e seu papel no financiamento de estados e municípios. **Revista de Finanças Públicas**, Brasília, v.45, n.362, p.15-32, abr./jun.
- ALMEIDA, Wanderley J. Manso de (1977). **Abastecimento de água à população urbana: uma avaliação do PLANASA**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES. (Coleção Relatório de Pesquisa)
- ARIDA, Persio, RESENDE, André L. (1985). Recessão e taxa de juros: o Brasil nos primórdios da década de 1980. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.5, n.1, p.5-20, jan./mar.
- ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA (1992). **Ciclo de avaliação das estatais gaúchas; terceira etapa - CORSAN**. Porto Alegre. (mimeo)
- BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 1970/1992 (1971/1993). Porto Alegre: Secretaria da Fazenda.
- BONTEMPO, Hélio (1988). O "gargalo externo": reflexões sobre o diagnóstico e proposições. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.16, n.3, p.59-63.
- BORDIN, Luís C. V. (1985). Dívida pública do Rio Grande do Sul: Administração Direta (1951-84). In: LAGEMAN, Eugênio, org. **Rio Grande do Sul: 150 anos de finanças públicas**. Porto Alegre: FEE.
- BREITBACH, Aurea et al (1990). Desequilíbrios financeiros e gestão das estatais gaúchas. In: ALMEIDA, Pedro F. C., coord. **A economia gaúcha e os anos 80: uma trajetória regional no contexto da crise brasileira**. Porto Alegre: FEE. t. 2, p.473-520.
- CALANDRO, Maria L. (1985). A dívida pública da administração direta do Rio Grande do Sul - 1960-84. In: LAGEMAN, Eugênio, org. **Rio Grande do Sul: 150 anos de finanças públicas**. Porto Alegre: FEE. p.107-134.
- COMPANHIA ESTADUAL DE ENERGIA ELÉTRICA (1975/1986). **Relatório...** Porto Alegre: CEEE.
- COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO (1989). **Relatório da administração**. Porto Alegre: CORSAN.
- COMPANHIA RIOGRANDENSE DE TELECOMUNICAÇÕES (1975/1988). **Relatório da diretoria**. Porto Alegre: CRT.

- CRUZ, Paulo Davidoff (1983). Notas sobre o endividamento externo brasileiro nos anos setenta. In: BELLUZZO, Luiz G. M., COUTINHO, Renata, orgs. **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise.** São Paulo: Brasiliense. v.2, p.59-106.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE ÁGUA E ENERGIA ELÉTRICA (1985). **Revisão institucional do setor elétrico - REVISE.** (Relatório final do diagnóstico) (mimeo)
- FARIA, Luiz A. E. (1992). **Um ensaio sobre regulação, moeda e inflação no Brasil.** Porto Alegre: UFRGS. (dissertação)
- FRAGA NETO, Arminio, RESENDE, André L. (1985). Déficit, dívida e ajustamento: uma nota sobre o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.5, n.4, p.57-66, out./dez.
- LONGO, Carlos A. (1982). Finanças governamentais num regime federativo: considerações sobre o caso brasileiro. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v.12, n.3, p.851-892, dez.
- MENEGHETTI NETO, Alfredo (1990). **O setor público gaúcho nos anos 80.** Porto Alegre: FEE. (mimeo)
- MORAES JUNIOR, Aod C. de (1991). Da reforma monetária à crise financeira dos estados. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.19, n.2, p.129-141.
- MOURA NETO, Bolivar T., VIEIRA, Jorge B. (1992). Finanças estaduais em 1991: o ajuste ortodoxo frente à crise. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.20, n.1, p.71-85.
- MOURA NETO, Bolivar T., VIEIRA, Jorge B., DALMAZO, Renato A. (1991). Do "saneamento" à crise das finanças públicas do Rio Grande do Sul: 1986-1990. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.19, n.1, p.119-138.
- OLIVEIRA, Francisco de (1990). Os protagonistas do drama: estado e sociedade no Brasil. In: LARANJEIRA, Sonia, org. **Classes e movimentos sociais na América Latina.** São Paulo: Hucitec. p.43-66.
- PERRONE, Claudio (1990). **Diagnóstico e perspectivas do setor elétrico no Rio Grande do Sul.** Porto Alegre: Secretaria de Coordenação e Planejamento. (mimeo)
- REIS, Carlos N. dos (1985). Crise das finanças públicas do Rio Grande do Sul: alguns determinantes. In: LAGEMAN, Eugênio, org. **Rio Grande do Sul: 150 anos de finanças públicas.** Porto Alegre: FEE. p.217-246.
- RELATÓRIO E PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO 1990,1991 (1991,1992). Porto Alegre: Tribunal de Contas.
- RESENDE, Fernando (1982). Autonomia política e dependência financeira: uma análise das transformações recentes nas relações intergovernamentais e seus

reflexos sobre a situação financeira dos Estados. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v.12, n.2, p.489-540, ago.

RESENDE, Fernando, AFONSO, José R. (1988). **O (des)controle do endividamento de estados e municípios** - análise crítica das normas vigentes e propostas de reforma. Rio de Janeiro: IPEA/INPES. (Texto para Discussão Interna, 132)

RESENDE, Fernando, AFONSO, José R., SANTOS FILHO, Milton dos (1988). **Endividamento dos estados da região nordeste**: origens, situação atual e propostas para seu adequado equacionamento. Recife: SUDENE. (Série Finanças Públicas, 2)

SINDICATO DOS TRABALHADORES DE TELECOMUNICAÇÕES E OPERAÇÃO DE MESA TELEFONICA DO RIO GRANDE DO SUL (1993). **Estudo do plano de capitalização da Companhia Riograndense de Telecomunicações - CRT e proposta alternativa**. Porto Alegre: SINTEL. (mimeo)

TAVARES, Maria da Conceição (1983). O sistema financeiro brasileiro e o ciclo de expansão recente. In: BELLUZZO, Luiz G. M., COUTINHO, Renata, orgs. **Desenvolvimento capitalista no Brasil**: ensaios sobre a crise. São Paulo: Brasiliense. v.2, p.107-138.

TEIXEIRA, Aloisio, ALMEIDA, Júlio S. G. (1983). **O nó cego**: política econômica, juros e a crise econômica brasileira. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI. (Texto para Discussão, 18)

ZIMMERMAN, Ário (1985). O impacto das políticas econômicas sobre as finanças do governo do Estado do RS. In: LAGEMAN, Eugênio, org. **Rio Grande do Sul: 150 anos de finanças públicas**. Porto Alegre: FEE. p.187-216.

Abstract

The public debt of The State of Rio Grande do Sul is examined as an outcome of a twofold process performed by the State itself and its enterprises. On the one hand, the Central Administration debt results of two movements. First, the reduction of tax income as a result of economic support for private enterprises and second, the growing of public expenditure due to imprudent political decisions. On the other hand, the state corporations of telephone, energy and sewerage made a debt that grew from overestimated investments and from devaluation of their services' prices. From the middle eighties public indebtedness became extremely hard to deal with.