



Instituto de Planejamento Econômico e Social

INPES

Instituto de Pesquisas

TEXTOS PARA DISCUSSÃO INTERNA

TR1

Nº 132

"O (Des)Controle do Endividamen-
to de Estados e Municípios -
Análise Crítica das Normas Vi-
gentes e Propostas de Reforma"

Fernando Rezende

José Roberto R. Afonso

Janeiro de 1988



TEXTOS PARA DISCUSSÃO INTERNA

TR1 Nº 132

"O (Des)Controle do Endividamen
to de Estados e Municípios -
Análise Crítica das Normas Vi
gentes e Propostas de Reforma"

Fernando Rezende
José Roberto R. Afonso

Janeiro de 1988

Tiragem: 150 exemplares

Trabalho concluído em: Janeiro de 1988

Instituto de Pesquisas do IPEA

Instituto de Planejamento Econômico e Social

Avenida Presidente Antonio Carlos, 51/139/179 andares

20.020 Rio de Janeiro RJ

Este trabalho é de inteira e exclusiva responsabilidade de seu autor. As opiniões nele emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista da Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

O (DES)CONTROLE DO ENDIVIDAMENTO DE ESTADOS E MUNICÍPIOS -
ANÁLISE CRÍTICA DAS NORMAS VIGENTES E PROPOSTAS DE REFORMA

Fernando Rezende*

José Roberto R. Afonso**

Janeiro de 1988

* Economista do INPES/IPEA e EBAP/FGV.

** Economista do BNDES e SEPLAN/PR.

O presente trabalho constitui versão ampliada e atualizada de palestra apresentada ao "Workshop para Capacitação de Assessores e Especialistas em Elaboração de Planos Estaduais de Governo", promovido pelo Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico-CENDEC do IPEA/SEPLAN, em Brasília, dia 20-02-1987. Os serviços auxiliares de pesquisa estiveram a cargo de Guilherme Coutinho.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
I - INTRODUÇÃO	1
II - AS REFORMAS DOS ANOS 60 E A DEPENDÊNCIA FINANCEIRA.	3
III - REGULAMENTAÇÃO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO	6
III.1 - Primeira fase: 1968/1975	7
III.2 - Segunda fase: pós-1975	7
III.3 - Normas vigentes	8
III.4 - Avaliação crítica	12
IV - INDICADORES E EVOLUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO	15
V - ALGUMAS PROPOSTAS PARA A REFORMULAÇÃO	25
VI - O PROCESSO CONSTITUINTE	31
VII - ANEXOS	38
VIII - BIBLIOGRAFIA	72

I - INTRODUÇÃO¹

Estados e municípios encontraram na contratação de operações de crédito caminho alternativo e vital para compensar o enfraquecimento na capacidade de financiamento com recursos próprios determinada pela reforma tributário-financeira de meados dos anos 60. Este processo deu-se de forma desordenada e desequilibrada, a despeito de uma série de controles normativos, agravando sobremaneira a perda de autonomia econômico-política dos governos subnacionais e culminando, passadas duas décadas, em situação financeira caótica para muitas das unidades governamentais.

O saneamento das dívidas estaduais e municipais passa a ser visto pelas autoridades locais como providência das mais prementes. As dificuldades enfrentadas com relação ao cumprimento dos encargos da dívida contratada no passado cada vez mais sugerem que o não enfrentamento destes problemas comprometerá qualquer proposta de revitalização da capacidade de atuação dos governos subnacionais. Para que estes tenham papel mais importante na implementação de políticas voltadas para as questões sociais e urbanas, urge uma reformulação profunda no quadro financeiro vigente, para que o esperado acréscimo nos recursos tributários disponíveis (arrecadados por conta própria ou provenientes de transferências constitucionais), resultante da revisão do sistema tributário, não seja canalizado, em sua maior parte, para a cobertura do serviço da dívida.

Neste contexto, cresce a tese de que é inevitável, mais cedo ou mais tarde, algum processo de renegociação do montante atual da dívida pública de estados e municípios. Não se deve esquecer que o problema é de estoques e não meramente de fluxos. Forte

¹Este estudo insere-se na avaliação do processo de elaboração da nova Constituição, desenvolvido no âmbito do INPES e SEPLAN por técnicos oriundos da antiga Comissão de Reforma Tributária (CRETAD). Já foram publicados Textos para Discussão Interna do INPES/IPEA enfocando especificamente o tratamento dado pelo Projeto da Comissão de Sistematização (aprovado em novembro de 1987) à reforma fiscal (TDI nº 121), ao sistema tributário (TDI nº 122), às contribuições sociais (TDI nº 124) e aos orçamentos públicos (TDI nº 123).

incremento real na receita de impostos ou de transferências não garante, isoladamente, a solução dos impasses financeiros de estados e municípios. Também forma-se um consenso sobre a necessidade de fixação de novas normas para limitar e acompanhar o endividamento e, assim, não reproduzir, no futuro, o movimento desequilibrado registrado nas últimas décadas. Pouco resultado alcançaram as tentativas de controle caso não tomem por base avaliações quanto a capacidade de endividamento e, principalmente, de pagamento dos tomadores de recursos.

O atual processo de elaboração da nova Carta Constitucional repõe no centro do debate econômico a necessidade de reordenamento das finanças públicas no Brasil. No fórum representado pela Assembléia Constituinte, a defesa de interesses de governos estaduais e municipais tem se revelado privilegiada, principalmente na definição do novo capítulo sobre o Sistema Tributário. Entretanto, a gravidade da "crise fiscal" presente torna fundamental também o rearranjo do endividamento público destes governos. Pela complexidade do tema, pouca análise econômica tem sido realizada - talvez ofuscada pela discussão do déficit financeiro federal.

O debate sobre a reforma conjunta dos sistemas tributário-financeiro e a efetivação de medidas corretivas dos desequilíbrios provocados pelas dívidas públicas têm sido adiados pela contínua rolagem das dívidas e introdução de excepcionalidades nas regras de controle - como bem ilustra a decisão do Senado de meados de 1987 suspendendo temporariamente algumas restrições ao endividamento estadual e municipal.

Para fundamentar a apresentação de propostas de mudanças, julga-se necessário, entre outros pontos, recuperar as origens do processo de intenso endividamento; descrever a evolução das normas e as críticas sobre sua funcionalidade; bem como verificar os indicadores sobre a situação atual do endividamento. Uma abordagem breve destes aspectos é apresentada nas próximas seções deste trabalho, seguindo-se comentários sobre algumas propostas em curso para mudanças de natureza estrutural. Na conclusão, apontam-

se as expectativas quanto ao impacto sobre a dívida pública de estados e municípios do Projeto de Constituição aprovado pela Comissão de Sistematização da Assembléia Nacional Constituinte.

II - AS REFORMAS DOS ANOS 60 E A DEPENDÊNCIA FINANCEIRA

Até meados dos anos 60, o volume da dívida pública estadual e municipal era relativamente inexpressivo.² Avaliações da época indicavam que o estoque acumulado da dívida era, na maioria dos casos, razoavelmente inferior à receita orçamentária, bem como os compromissos com pagamento de juros e amortizações comprometiam parcela insignificante do orçamento anual de receitas.³

A partir dos anos 70, a intensa utilização do crédito público mudou radicalmente o panorama relativo à situação financeira dos governos estaduais e municipais - neste caso, principalmente os das capitais, regiões metropolitanas e cidades de médio porte. O movimento tem um sentido mais amplo, ligado a definições e transformações do padrão de financiamento do setor público na economia.⁴

²Segundo Goldsmith (1980, pp. 314/6), em 1964, a dívida dos governos subnacionais montava apenas à 1% do PIB ou à 20% da receita consolidada de estados e municípios. É interessante verificar em uma série sobre endividamento construída desde 1945 que, na década de 60, observa-se uma queda drástica na magnitude desta dívida pública em relação à metade do século, quando representava em torno de 11% do PIB e igualava-se à receita total daqueles governos. Isto se explica, segundo o historiador, "como resultado combinado entre a rápida desvalorização do passivo em inflação galopante; as taxas de juros reais altamente negativas, e a eliminação da maior parte da dívida externa" (esta última respondia, em 1964, por 20% do total da dívida contra dois terços de dívida fluante).

³Vide Silva (1976 - diversas tabelas) e Rezende (1982 - Tabelas 1, 3, 7 e 8).

⁴Vide Rezende (1982) e (1985 - Seções 6.1 e 6.2).

As mudanças institucionais na organização do Estado brasileiro entre 1964/68, inspiradas pelo pensamento econômico liberal, resultaram em significativo esvaziamento econômico e político dos estados e municípios. Esta característica é fato notório. Mas pouca atenção tem sido dada às suas formas. A freqüentemente criticada centralização tributária não é única, e nem sempre é a mais importante manifestação da perda de autonomia. Junto com a fragmentação administrativa (multiplicaram-se autarquias, fundações, fundos autônomos e empresas estatais), o recurso ao crédito acarretou a transferência das decisões de investimento para fora da órbita de governadores e prefeitos.⁵

A perda de autonomia, paradoxalmente, contribuiu para facilitar e ampliar o endividamento. A descentralização administrativa consolidou estruturas onde empresas e órgãos autárquicos estaduais e municipais dependem menos das autoridades locais que das instituições federais coordenadoras dos sistemas nacionais, responsáveis por grande parte do financiamento dos investimentos (a relação entre concessionárias de água e saneamento e o PLANASA do ex-BNH é o exemplo mais evidente) e mesmo das atividades correntes (considerado o controle de preços e a definição da política tarifária). Em muitos casos a decisão de ampliar o endividamento ultrapassa o interesse específico de uma determinada empresa, descondiderando a capacidade de pagamento ou a existência de garantias,

⁵"Uma maneira mais apropriada de se medir a dependência é através da análise da capacidade das autoridades estaduais decidirem sobre o ritmo e a natureza do processo de expansão, ou seja, é a capacidade própria de investimento que define o grau de autonomia, uma vez que o comportamento futuro dos gastos correntes depende da distribuição setorial das inversões" - na opinião de Rezende (1982 p. 496). Analisando indicadores sobre a poupança na década de 70, conclui que "margens próprias são virtualmente inexistentes, identificando como fonte de aporte dos recursos para os investimentos, via de regra, as transferências vinculadas nos casos da administração direta e descentralizada, e o crédito no setor empresarial".

para submeter-se a uma política mais geral do setor, definida pela empresa ou agência federal que atua como "matriz" nacional.⁶

Deste modo, sem recursos próprios suficientes para financiar a expansão dos investimentos, o setor público estadual ou municipal passou a ter nos bancos e agências oficiais federais a alternativa preferencial de financiamento. Gera-se, aí, um círculo vicioso, pois desloca-se o poder decisório sobre os investimentos para as autoridades que decidem sobre o financiamento ou não dos projetos. Contribuiu, ainda, para a expansão do endividamento a existência de transferências tributárias federais vinculadas à aplicação pelo governo local em determinados setores, facilitando a obtenção de empréstimos com a garantia destas cotas-parte.⁷

Do lado da oferta do crédito também constatou-se estímulo ao crescimento da dívida pela ampliação das oportunidades para tomada de empréstimos. O mercado financeiro passou a se interessar pela colocação de títulos governamentais após a extensão a estes do instituto da correção monetária. Constituídos inicialmente pela chamada poupança compulsória (FGTS, PIS, PASEP, FAS...), os fundos federais de financiamento multiplicaram-se em número, aumentando as disponibilidades para concessão de créditos. A estratégia da política econômica, privilegiando a captação de divisas estrangeiras, criou também facilidades e, nos anos 80, chegou mesmo a induzir à obtenção de empréstimos no exterior.

Uma operação de contratação de dívida por um governo estadual ou municipal, neste contexto, assumiu a natureza peculiar de uma forma disfarçada de transferência, constituindo outra das múltiplas faces das relações financeiras intergovernamentais no Brasil.⁸ Tanto pertencem à União as agências e bancos que são os

⁶ Como parte dos empréstimos tomados, inclusive os externos, não são lastreados em uma apreciação global da capacidade de endividamento do estado ou município, a própria contabilização dessas operações como dívida dos estados pode ser questionada. Há que se considerar o setor empresarial como um caso à parte do resto do setor público estadual ou municipal.

⁷ Vide Afonso (1986 - Seção 5).

⁸ Vide Afonso (1985).

credores mais importantes, quanto a maioria das operações submetem-se a normas e avaliações de autoridades do Executivo Federal e do Senado. Nem sempre percebida, aumenta a dependência do governo subnacional, principalmente quanto ao investimento. O argumento é evidenciado quando se analisam os mecanismos de regulamentação da dívida.

III - REGULAMENTAÇÃO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO

No bojo das reformas fiscais-financeiras dos anos 60, foram previstas medidas para dar ao crédito público "um uso correto e adequado". A Constituição vigente fixa como competência da União a fiscalização das operações de crédito em geral (Artigo 89, Item X), mas atribui privativamente ao Senado Federal o disciplinamento das operações da dívida pública fundada dos estados e municípios (Artigo 42, Inciso VI). Esta dívida, também denominada por consolidada, abrange a totalidade de operação não caracterizadas como antecipação de receita - reguladas pela mesma Carta no Artigo 67.

Cabe ao Senado Federal, por proposta do Presidente da República e através de resolução, fixar limites globais para o montante da dívida consolidada; estabelecer e alterar limites de prazo mínimo e máximo, taxas de juros e demais condições das obrigações; e proibir ou limitar temporariamente a emissão e o lançamento de quaisquer obrigações.

A disciplina da contratação do crédito público por estados e municípios teve duas fases distintas, antes e após as resoluções senatoriais de 1975/76 - o que é pouco destacado.⁹

⁹ Para maior detalhamento sobre a evolução dos limites e controles regulamentares, é interessante observar a legislação específica (sintetizada nos Quadros I e II, em anexo) e relatórios internos de atividades do DEMOB/BACEN.

III.1 - Primeira fase: 1968/1975

Entre 1968 e 1975, as diretrizes básicas da regulamentação foram dadas pela Resolução do Senado nº 58/68, que teve efeitos revigorados pelas Resoluções de nºs 79/70, 52/72 e 35/74 e complementadas pelas de nºs 92/70, 53/71 e citada 52/72 - vide Quadros I e II, em anexo. De acordo com a política econômica federal da época, determinava-se a proibição, pelo prazo de dois anos (sucessivamente prorrogado pelas referidas resoluções), de emissão e lançamento de obrigações de qualquer natureza - exceto antecipação de receita - e para resgate de obrigações em circulação, observando-se como teto para o montante da dívida o saldo registrado na data de início da vigência - 29.10.68.

Já previam-se excepcionalidades nos casos de financiamento de obras e serviços "reprodutivos" e situações emergenciais, desde que fundamentados os pedidos junto ao Conselho Monetário Nacional (CMN) e deliberado pelo Senado. Resoluções posteriores (Quadro II) proibiram dívidas com fornecedores e empreiteiros, mas permitiram financiamentos a máquinas e equipamentos rodoviários, a obras de saneamento básico e de habitação popular e a projetos atendidos por recursos do PIS/PASEP.

Para caracterizar esta fase, é pertinente reler conclusão de um relatório do Banco Central (BACEN): "a Resolução nº 58/68 e as que lhe foram supervenientes não representaram o estabelecimento de medidas normativas de duração permanente, mas, simples disposições proibitivas por prazo determinado".¹⁰

III.2 - Segunda fase: pós-1975

A Resolução do Senado nº 62/75, de 28.10.75, modificou sensivelmente os critérios a que subordinavam-se as operações de crédito de estados e municípios. A transição institucional foi problemática, embora não muito comentada, pois as regras alteraram-se substancialmente com a posterior Resolução nº 93, de 11.10.76.

¹⁰ Relatório de Atividades DEMOB/BACEN-1974, p. 154.

A diferença entre as duas regulamentações é que inicialmente não se previa a figura da dívida extralimite e o cálculo do limite do dispêndio anual máximo era em função da diferença entre receita total e despesa corrente realizadas no exercício anterior.

Durante a curta vigência da Resolução nº 62/75, considerou o BACEN ter manejado um instrumento eficaz de controle e acompanhamento. Contudo, ao não se manterem as aberturas ou exceções que a regulamentação anterior propiciava, a maioria das unidades governamentais excedia os tetos máximos, dependendo, para novas operações, de autorização expressa do Senado. Como agravante, o limite do dispêndio com encargos da dívida buscava preservar uma margem de poupança corrente, consagrando o princípio do endividamento segundo a capacidade de pagamento dos compromissos resultantes da dívida assumida, colocando as novas operações, na maioria das vezes, fora dos limites regulamentares.

Os limites estipulados na Resolução do Senado nº 62/75, foram alterados por iniciativa do Poder Executivo, pela Resolução nº 93/76 e, mais recentemente, pelas de nºs 64/85, 140/85 e 87/87. As normas complementares são ditadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), através de uma série de Resoluções publicadas pelo Banco Central (BACEN). Justificou-se o novo sistema de regulamentação por adotar critérios mais flexíveis para controle da dívida pública consolidada interna, tendo em vista as exigências da conjuntura e as próprias condições econômico-financeiras dos estados e municípios.

III.3 - Normas vigentes

As principais normas e limites que estão em vigor são apresentadas sumariamente a seguir, incluindo-se a legislação pertinente em anexo (Quadros I e II).

a) A dívida consolidada interna é delimitada pelos seguintes parâmetros (desconsiderada a vigência da Resolução do Senado nº 87/87).

- montante global: 70% da receita líquida realizada no exercício anterior (exclui operações de crédito), corrigida mensalmente, a partir da data de realização, pela variação das OTNs;

- crescimento real anual: 20% da mesma receita líquida;

- dispêndio anual máximo: 15% da mesma receita líquida;

- responsabilidade por títulos em circulação: 35% da mesma receita líquida;

- limites não aplicados às contratações junto a programas de habitação e saneamento (ex-BNH) e do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - FAS, ambos geridos pela Caixa Econômica Federal (CEF), bem como ao do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU) do Banco do Brasil.

b) O crédito por "antecipação de receitas orçamentárias" é limitado ao máximo de 25% da receita líquida esperada para o período em curso, devendo ser resgatado até 31 de janeiro do próximo ano e o dispêndio mensal com a liquidação não pode ultrapassar 5% da referida receita.

c) Sobre a dívida consolidada, ainda há a possibilidade legal de ultrapassar os limites (além dos casos extra-limites) desde que seja solicitado ao Senado Federal a elevação temporária dos tetos para financiamento de empreendimentos "viáveis e compatíveis com objetivos e planos nacionais de desenvolvimento", ou em casos de excepcional necessidade e urgência (como calamidades públicas). Além disso, é possível requerer ao Banco Central a "descaracterização" de garantias oferecidas pelo Tesouro a operações de crédito da administração indireta, no caso destas demonstrarem efetivas condições para saldar por conta própria os compromissos. Em ambos os casos, para obter a autorização final, há que ser apresentada cabal e minuciosa fundamentação. Vale destacar, quanto a elevação temporária dos limites ao endividamento interno, que, recentemente, a apreciação caso a caso pelo Senado foi substituída

por autorização de caráter geral através da Resolução do Senado nº 87, de junho de 1987. Por esta Resolução, no segundo semestre de 1987, estados e municípios foram autorizados a contratar empréstimos junto ao Tesouro Nacional, através do Banco do Brasil, a fim de rolar dívidas vencidas e vincendas em 1987.

d) A contratação direta de crédito externo não é submetida a limites específicos. A Constituição apenas atribui competência privativa ao Senado Federal para autorizar a operação (Artigo nº 42, Item IV), prevendo a consulta ao Poder Executivo.

Para melhor caracterização das relações intergovernamentais que marcam as operações de crédito público, destacam-se, brevemente, alguns dos principais procedimentos para encaminhamento e aprovação dos pleitos submetidos pelos governos subnacionais - detalhado o roteiro, por operação, nos Quadros III a IX, em anexo. O Quadro X, por sua vez, apresenta um organograma preparado em fins de 1986, retratando as diversas fases e procedimentos necessários à contratação de um empréstimo interno.¹¹

No caso das operações intralimite, a verificação dos limites legais e a negociação processam-se diretamente com o agente financeiro, mas o Banco Central deve ser informado mensalmente pelos governantes locais sobre a posição de seus compromissos. Os pedidos, inclusive os da administração indireta (exceção de autarquias), que requeiram um aumento temporário dos limites legais e os considerados extralimite, dependem de deliberação do Senado, sendo obrigatório o pronunciamento da SEPLAN e a apresentação prévia de proposição ao Banco Central sobre a viabilidade do empreendimento, características e garantias da operação e posição de endividamento do interessado.

¹¹Na época de elaboração dos Quadros em anexo não estavam disponíveis, adequadamente, os procedimentos legais e administrativos referentes à tramitação dos pedidos de endividamento através da Secretaria do Tesouro Nacional, do MINIFAZ. É notório, porém, que divisões da STN têm tido ativa participação no processo, principalmente quando trata-se de "rolagem" de dívida interna e externa e operação requerendo aval da União.

A emissão de títulos da dívida pública, por sua vez, depende de autorização e registro no Banco Central, da observância das condições estabelecidas pelo CMN e de prévia manifestação da SEPLAN quanto ao plano de aplicação que deve ser caracterizado de talhadamente.

A contratação de crédito externo intermediada por bancos nacionais - operação da Resolução nº 63/67, estendida aos estados e municípios a partir de 1981, depende de aprovação específica da SEPLAN e posterior autorização do Banco Central, estando normalmente subordinada às normas para empréstimos intralimites.

É mais complicado o acesso aos empréstimos externos em moeda (Lei nº 4.131), financiamento de importação e "leasing". Neste caso, submete-se projeto à SEPLAN para manifestação sobre viabilidade e prioridade do empreendimento e, em seguida, ao MINIFAZ e Banco Central para análise das condições contratuais.

Observa-se, por fim, que mais uma entidade federal passou, recentemente, a participar do circuito de apreciação de um pedido de financiamento: a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), órgão do Ministério da Fazenda, criada pelo Decreto nº 92.452, de 10.03.86. Atendendo à atribuição de exercer um controle mais rígido e unificado sobre os gastos públicos, a STN, através da Secretaria de Controle das Finanças, tem emitido, segundo informações de técnicos do órgão, pareceres sobre as solicitações de empréstimos internos e externos, em adição aos relatórios preparados pelos respectivos departamentos do BACEN (DEMOB e FIRCE) e seguindo a tramitação normal indicada. Nos casos em que se requer concessão de aval da União, outra secretaria especializada da STN também aprecia a proposta e dá o parecer. Funciona a STN como órgão auxiliar do Ministério da Fazenda e, por extensão, também do CMN, no que lhes cabe avaliar e decidir sobre a dívida estadual e municipal.¹²

¹²Particularmente, nas operações que visam a rolagem da dívida ou a cobertura de déficit corrente, os instrumentos legais que as disciplinam (resoluções do CMN ou mesmo lei, como a de nº 7.164/87) determinam explicitamente a apreciação e a aprovação pela Secretaria do Tesouro Nacional - vide Quadros I e II, em anexo.

III.4 - Avaliação crítica

Uma vez descritos os limites e a regulamentação do endividamento público, estadual e municipal, cabe uma abordagem crítica de seus aspectos.

Em primeiro lugar, vale notar a distorção do princípio de controle do crédito público. O tipo de regulamentação exercido sobre a dívida consolidada interna tem um efeito muito mais restritivo do que normativo. O controle não é sobre o montante do endividamento, mas sobre a utilização dos recursos.

Evidências apontam para uma regulamentação não abrangente do universo do setor público ou do conjunto de operações de crédito. Empréstimos tomados por empresas estatais e fundações que não sejam avalizados pelo Tesouro ou que obtenham do BACEN "descharacterização" pela comprovação da capacidade de pagamento, fogem aos limites. Da mesma forma, são excluídas as operações de crédito externas ou denominadas extralimites. Escapando aos controles, no início dos anos 80, surge também a figura dos empréstimos por "autofinanciamento", em que uma empreiteira ou construtora, para realização de alguma obra pública, contrai dívida em um banco comercial ou de investimento, mas quem honra com o serviço da dívida é o governo contratante.¹³

¹³ Segundo Oliveira (1987): "Conhecidas como operações triangulares (Estado-empresas-rede bancária) as dívidas por autofinanciamento, essa forma de endividamento passou a ser utilizada de forma expressiva a partir de 1983 pelos governos subnacionais. Com ela, tornava-se possível, não somente driblar os limites do endividamento estabelecidos pelo Senado Federal e fiscalizados pelo Banco Central, bem como, permanecer, ao mesmo tempo, fora do raio de ação do sempre perseguido objetivo de redução do déficit público, ainda que isso se traduzisse em maiores encargos e em maior vulnerabilidade de sua situação financeira... Somente para que se tenha uma idéia de sua grandeza, basta dizer que estimativas preliminares dessa dívida para Minas Gerais situam-na em torno de US\$ 1 bilhão, o correspondente a cerca de 25% da dívida total do Estado." Nota-se que nem todos estados, porém, contrataram esta modalidade de endividamento - a prática foi maior na região nordestina (inclusive envolvendo até prefeituras como as de Fortaleza).

Dado o livre acesso aos empréstimos extralimites, o controle sobre o montante da dívida tornou-se relativamente ineficaz, em virtude da diversidade de programas de financiamento oferecidos (principalmente pela nova CEF) e da pulverização das operações pelos mais distintos órgãos da administração pública estadual ou local. Nesse ambiente, a regra é buscar o máximo possível de recursos para a realização dos investimentos ou mesmo cobertura de gastos de custeio.

É preciso explicitar melhor a natureza do problema. Uma primeira constatação refere-se ao fato de que as fontes de crédito de longo prazo para governos subnacionais são naturalmente reduzidas, em face da precária situação financeira destes e da baixa rentabilidade econômica da maioria dos projetos urbanos e sociais que constituem prioridades de intervenção destas esferas do governo. Considerando que os empréstimos submetidos aos limites legais mostram-se claramente inadequados (em termos de prazos, encargos, etc.) para a implementação de projetos dessa natureza, grande parte das unidades federadas passa a depender das operações de crédito baseadas em fundos administrados por instituições do governo federal cujos empréstimos são considerados extralimites pela legislação.

O tipo de regulamentação exercido sobre a dívida consolidada interna impõe regras restritivas no que diz respeito à ampliação da dívida de uso indiscriminado, porém, cria facilidades de acesso ao crédito, desde que os recursos sejam destinados a finalidades concebidas como prioritárias pelo governo federal.

Com efeito, a imposição de limites legais mostra-se relativamente ineficaz no controle do endividamento, dada a possibilidade de livre trânsito na via de acesso a determinadas modalidades de crédito. Na realidade, a legislação vigente funciona, basicamente, como um instrumento de controle sobre o uso e não sobre o montante da dívida.

Considerando com maior atenção a dívida extralimite, no

ta-se que sendo os empréstimos destinados a investimentos em habitação, saneamento básico, saúde e educação, poder-se-ia concluir que, teoricamente, essa dívida é justificada por razões de ordem social. Na realidade, o efeito pode ser o oposto do proclamado na medida em que programas de alto interesse social dependem do crédito e, ao mesmo tempo, se deslocam para outros setores (como a própria máquina burocrática) as receitas tributárias ou transferidos. Por vezes, estes recursos próprios, sem ônus posterior, são destinados à cobertura de setores ou inversões em infra-estrutura urbana que propiciam razoável rentabilidade financeira.

O resultado é uma inversão completa da lógica de financiamento do gasto público quando programas de interesse coletivo e com acentuado conteúdo social passam a depender de forma crescente de crédito bancário, recursos sujeitos a posterior remuneração, geralmente, com correção monetária plena mais juros (ainda que subsidiados).

Crítica ao sistema de regulamentação, que se revela já na descrição das normas, envolve o poder discricionário concentrado no Executivo e Senado Federal, bem como a limitação da autonomia estadual e local pela vinculação na aplicação dos recursos.

A análise dos pedidos de empréstimos, a princípio, tem por base requisitos técnicos. Mas, dos mais importantes indicadores qualificados, como os que mensuram tanto a capacidade de endividamento quanto a de pagamento, como visto, não são levantados obrigatoriamente pela regulamentação vigente. Uma avaliação casuística, influenciada por fatores políticos, deve importar mais nas decisões sobre as operações não controladas. Aliás, o casuismo começa pelos limites fixados na resolução senatorial, baseada em proposta do Executivo. Os parâmetros para teto de limites de saldo devedor e encargos anuais foram estipulados, aparentemente, de forma aleatória, pois não consta na Exposição de Motivos qualquer estudo ou razão técnica para que, por exemplo, a dívida consolidada interna não ultrapasse 70% da receita corrigida do exercício anterior, ao invés de 80% ou 60%.

Quanto à perda de autonomia do tomador menciona-se que os financiamentos são amarrados a certos projetos, ou seja, exigem a apresentação de programas de trabalho e comprovação das destinações, o que cerceia a liberdade para alocação dos recursos ^{em} em outras funções ou atividades. Nota-se que a observação não é válida para o crédito externo, o que na verdade, ao contrário de empecilho, representa um estímulo ao endividamento pelo controle relativamente mais flexível.

IV - INDICADORES E EVOLUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO

A precariedade das estatísticas sobre finanças públicas já é notória; porém, quando se trata de dados sobre o endividamento de estados e municípios, a característica torna-se ainda mais acentuada.

As últimas pesquisas abrangentes sobre o assunto datam de uma década atrás.¹⁴ É verdade que o tema foi resgatado recentemente: primeiro, no bojo das políticas contencionistas acertadas pelo FMI (era necessário conhecer a magnitude do crédito público para, no mínimo, verificar o cumprimento do aperto no crédito), depois pelas diferentes metodologias de mensuração do déficit público. Apesar destes esforços, é comum aparecer apenas pontas do "iceberg", como compromissos externos vencidos e honrados pelo avalista - o Tesouro Nacional, saldos dos créditos do sistema financeiro com a administração direta ou estrutura da dívida consolidada interna, informada pelos próprios devedores ao Banco Central. Com base nestas informações do Tesouro e BACEN, elaboram-se as Tabelas 1 a 3, em anexo, que dão uma idéia dos saldos devedores e das necessidades de financiamento apenas da administração direta do conjunto de estados e municípios no período recente.

Na situação presente das informações disponíveis, é impossível traçar um diagnóstico real e abrangente das dívidas do setor público estadual e municipal. É difícil computar e compatibi-

¹⁴ Abordagem das mais completas é a de Silva (1976), inclusive discutindo a qualidade de diferentes indicadores sobre o endividamento público.

lizar dívidas referentes a compromissos, com garantias ou não do Tesouro, das autarquias, fundações e, principalmente, das empresas estatais;¹⁵ ou identificar a chamada dívida por autofinanciamento; sem contar a inclusão dos bancos oficiais estaduais, cuja dívida também é do setor público, mas com características peculiares.¹⁶

Uma análise mais rigorosa da situação da dívida é seriamente afetada pela falta de informações consolidadas e compatíveis. Quando são comparados os dados sobre o saldo da dívida ao fim do ano informados pela mesma unidade governamental ao BACEN, por força de regulamentação específica, e ao MINIFAZ, na apresentação dos balanços patrimoniais, dificilmente coincidem os números - o pior é que não há lógica nas discrepâncias.¹⁷ Se não conferem as que têm por fonte o mesmo governo devedor, quanto mais cruzá-las com as informações dos bancos que são seus credores - também levantadas pelo próprio BACEN, mas através de outro departamento.¹⁸ Se a conso

¹⁵ Dos poucos estudos sobre as finanças de um estado em particular que enfoca o setor público consolidando a atividade governamental com o setor produtivo estatal, abordando, portanto, o universo das operações de crédito, é apresentado por Bonini (1986), enfocando o Estado de São Paulo entre 1979/85. Este é citado frequentemente neste trabalho para evidenciar algumas teses defendidas. Reconhecendo, porém, a dificuldade em generalizar a análise dada as peculiaridades das finanças da maior unidade da federação.

¹⁶ Uma rara abordagem dos bancos estaduais é apresentada por Fernando Nogueira da Costa, em tese de doutoramento em elaboração no IE/UNICAMP.

¹⁷ Em uma comparação preliminar efetuada pela SEF/MINIFAZ em dezembro de 1984 constatam-se as maiores discrepâncias entre os números dos balanços "versus" os dos relatórios do DEMOB no tocante à dívida consolidada interna: entre os estados, o único em que coincidem as fontes é o do Rio Grande do Norte; nos demais, por exemplo, enquanto Minas Gerais registra em balanço dívida correspondente à 1,4 vezes o montante acusado pelo BACEN, em São Paulo, ao contrário, a mesma relação equivale a apenas 14%.

¹⁸ Como ilustração, toma-se dezembro de 1985 como data de base e constata-se um saldo devedor acumulado de estados e municípios, incluindo autarquias, da ordem de Cz\$ 34,4 bilhões junto ao BNH, segundo os relatórios do DEMOB (fonte primária - devedores). No cálculo da "dívida líquida do setor público", o DEPEC levanta a mesma dívida, só que informada pelo sistema financeiro, e o saldo naquela data é bastante diferente: em torno de Cz\$ 9,6 bilhões.

lidação das diferentes entidades que compõem o setor público de uma unidade da federação é tarefa difícil, o que dizer de levantar qual a dívida intragoverno - por exemplo, das entidades da administração indireta com o sistema bancário oficial estadual. No que se refere à dívida flutuante, o quadro torna-se definitivamente caótico, mesmo considerados atrasos no pagamento de contribuições previdenciárias, por vezes, só efetivamente mensurados quando o devedor reconhece o débito e solicita seu parcelamento.

Como era de se esperar pela natureza da regulamentação em vigor, os limites à obtenção de novos empréstimos tornaram-se inoperantes. São dois os motivos principais. Primeiro, a dívida extralimite, referente a programas que o governo federal tinha interesse em impulsionar, expande-se a um ritmo muito mais intenso do que os empréstimos "gerais", mesmo no caso de unidades que ainda não esgotaram os tetos legais para a dívida intralimite.¹⁹

A característica é mais marcante em nível municipal, onde empréstimos do antigo BNH compreendem, geralmente, mais da metade da dívida total.²⁰ Do lado estadual, os ramos mais importantes da atividade empresarial após o setor elétrico, compreendendo as concessionárias de água e saneamento e as companhias de transportes, dependeram das linhas do PLANASA e do BNDES não apenas para expansão da capacidade, como para cobertura dos déficits correntes - em grande parte, decorrente de profunda defasagem entre tarifas e nível geral de preços.²¹

¹⁹ Segundo dados de Relatório de Atividades do BACEN, os empréstimos extralimites correspondiam, em média, a 80% das operações efetuadas em fins da década de 70, por exemplo. Metade desse fluxo compreendia financiamentos do extinto BNH.

²⁰ Considerando a estrutura recente da dívida fundada total por tipo de empréstimo (dados do DEMOB) de 21 prefeituras das capitais, nota-se que 16 destas tinham na dívida extralimite mais da metade de suas obrigações - casos em torno de 90%, envolvendo Belém, Teresina, Aracaju, Belo Horizonte, Campo Grande, Cuiabá, Goiânia e Porto Alegre. A exceção destas duas últimas localidades, com dívidas expressivas junto ao FDU, todas concentraram a dívida extralimite nos programas do antigo BNH.

²¹ Ver análise setorial de indicadores contábeis-financeiros apresentada por Afonso (1986, Seção 3).

O segundo fator refere-se a inexistência de um mecanismo efetivo de acompanhamento e controle das diversas modalidades de endividamento. Se o crédito obtido diretamente pelo Tesouro adquire maior visibilidade, empréstimos contratados bilateralmente pelas entidades da administração indireta junto às agências federais dos respectivos setores escaparam ao conhecimento geral do público e acredita-se, até mesmo, das próprias autoridades envolvidas. Os responsáveis pelas finanças estaduais e principalmente pelas municipais não mantêm sistemas completos de informações sobre o volume da dívida de todo setor público, bem como condições dos contratos, serviço e cronograma de vencimentos. Até o próprio endividamento da administração direta, muitas vezes, não é inteiramente diagnosticado (caso típico das dívidas resultantes das operações de autofinanciamento, que, por serem, na verdade, contratadas pelas empreiteiras, não são contabilizadas no passivo do governo estadual ou municipal).

Observa-se que o controle sobre créditos contratados fora da administração central passa pela caução de cotas da receita e concessão de avais do Tesouro.²² As garantias oferecidas, entretanto, adquirem a capa de mera formalidade. Ninguém sabe com certeza quantas vezes a mesma garantia foi oferecida para assinatura de diferentes contratos. Evidências apontam que cauções, normalmente, envolvem cotas-parte de ICM e dos Fundos de Participação, o que significa que no momento recessivo do ciclo econômico torna-se ainda mais desfavorável a perspectiva de cumprimento das responsabilidades contraídas no passado, pois estas receitas - principalmente a do ICM - têm desempenho nitidamente procíclico. Comparadas as informações sobre receitas caucionadas e o volume de garantias, observa-se que estas exigem períodos de dezenas de anos para se concretizarem. Assim, dada a ausência de mecanismo efeti-

²² Analisando a distribuição dos saldos devedores por principais fontes a partir de relatórios mensais do DEMOB, observa-se que a parcela da dívida intralimite referente à "garantias" pouco representa da dívida total dos governos estaduais e municipais das capitais (exceções de Pará, Rondônia e Curitiba). Possivelmente, a maior parte destas operações obtém "descaracterização" pois é difícil entender como as garantias respondem por apenas 10% da dívida consolidada total do Estado de São Paulo, quando, por informações do próprio governo, a dívida contratada pelas empresas estatais (Cz\$ 120 bilhões) é 7,5 vezes superior à da administração direta (Cz\$ 16 bilhões), em junho de 1986.

vo de controle, as garantias podem ser totalmente ineficazes.

A análise das distintas experiências estaduais e municipais revela ainda outras peculiaridades do processo de endividamento. Um dos traços revelados refere-se à relação entre o crédito de longo prazo e o tamanho ou poder do governo contratante. O acesso a este crédito por alguns estados, e pela maioria dos municípios,²³ que possuem base econômica restrita, é bastante reduzido em face da precária receita própria e de transferência (de terminantes do teto de crédito possível de se tomar e também do nível de garantia a se oferecer) e da baixa rentabilidade econômica da maioria dos projetos urbanos e sociais prioritários.

O porte do governo também pesa na disponibilidade de artifícios para superar parcialmente as limitações legais, dado o intenso recurso à contratação de empréstimos através das empresas de economia mista, bem como à irregular concessão de cotas do ICM ou FPM/FPE em garantia.²⁴

Com efeito, se a questão do endividamento assume contornos distintos conforme o tamanho e as características dos governos, para a maioria das unidades de pequeno porte, a dívida de curto prazo constitui a principal alternativa.²⁵ Acumulam atrasos no pagamento dos fornecedores e empreiteiros (embora proibidos por re

²³ Pesquisa de Andrade (1987) sobre endividamento público municipal evidencia que as capitais estaduais respondem por 83% do total das dívidas dos mais de quatro mil municípios brasileiros, sendo que dois terço do montante cabe a São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Salvador.

²⁴ Como ilustração, cita-se que, consolidando o setor público paulista, Bonini (1986, pp. 18/9) verifica que as operações de crédito constituem a mais importante fonte de receita no triênio 1983/85 - superando arrecadação tributária e a venda de mercadorias e serviços. Nota ainda que o conjunto de empresas estaduais não financeiras aumenta a participação do fluxo total de operações do setor de 71,2% em 1979 para 86,4% em 1985 (Tabelas 7.A e 13.A).

²⁵ Vide estudo da EBTU (1985, Seção 4.4) que pondera indicadores orçamentários para uma amostra de 75 municípios.

solução senatorial, os atrasos são possibilitados pela retirada de nova fatura pelo credor, atualizando a data de emissão); negociam com o banco oficial antecipações da receita do ICM, FPE ou FPM; e, prática comum, não recolhem contribuições à Previdência, PIS/PASEP e FGTS ao primeiro sinal de crise no caixa.²⁶

O incremento da dívida flutuante é comportamento comum não apenas a governos de pequeno porte (embora a ritmo mais intenso), mas a todas unidades governamentais nos períodos de crise. Nestes momentos do ciclo, a situação da dívida global assume contorno particularmente grave, na medida em que a dívida de curto prazo tende a aumentar em função do acúmulo de compromissos decorrentes do descompasso entre o crescimento da receita (caindo proporcionalmente mais que a atividade econômica) e a expansão dos gastos correntes, principalmente dos encargos da dívida (estes crescendo, por vezes, à frente da taxa de inflação conforme a política de correção monetária e cambial). Nestes tempos de crise, o aumento brusco da dívida forçada com os fornecedores e o conjunto dos "restos a pagar" explica-se, também, porque a alternativa de colação de títulos da dívida pública é restrita aos estados mais desenvolvidos (municípios, só de São Paulo e Rio), pois a maioria dos governos sofre de limitações institucionais e práticas para utilizar estas operações na cobertura dos déficits de caixa.²⁷

²⁶ Levantamento sobre a situação das prefeituras das capitais perante o IAPAS, em meados de 1986, indicava que, dos quinze municípios vinculados ao SINPAS, sete estavam com obrigações em atraso (um destes acusava último recolhimento em janeiro de 1971) e quatro com cobranças em fase judicial. Na mesma data, seis capitais estaduais tinham pendências quanto ao recolhimento de depósitos do FGTS.

²⁷ No período recente, a captação alternativa de recursos via dívida mobiliária também é afetada pela política creditícia do governo federal. Observando dados de Bonini (1986) para o setor público paulista consolidado, nota-se que as emissões de títulos de crescem em um quarto, a preços constantes, entre 1979/85; enquanto no período a relação entre "atrasos nos pagamentos" e o serviço da dívida consolidada sobe de pouco menos que 10% para 52% em 1983, caindo para 28% em 1985.

A obtenção de recursos no exterior representa outra peculiaridade do movimento de ampliação do endividamento em fins dos anos 70 e do "encilhamento" da primeira metade da década de 80.²⁸

Formalmente, a contratação de um empréstimo externo diretamente pelo governo subnacional submete-se a rigorosas normas, desde a chancela pelas autoridades econômicas (após apreciação sobre a prioridade do empreendimento a ser financiado) até a aprovação pelo Senado Federal. Quanto a captação de recursos via Resolução 63, proibida ao setor público até 1981, é aberta em face da contínua dificuldade para fechamento do balanço de pagamentos. Assim, a política federal passou, primeiro, pelo afrouxamento dos controles e, depois, por indução mesmo às captações no exterior - principalmente, no caso das empresas estatais.

No âmbito das operações de empréstimos em moeda (Lei nº 4.131), multiplicaram-se os pedidos de análise de viabilidade encaminhados à SEST, SAREM e MINIFAZ, bem como aprovações pelo Senado desde a segunda metade dos anos 70 (sobre a situação recente da dívida externa direta, vide Tabela 3). Mas a medida de maior repercussão consistiu no levantamento da proibição de acesso às operações amparadas na Resolução nº 63/67, pois em comparação com as outras contratações, estas davam vantagens quanto a prescindir de aprovação do Senado e não associar-se necessa

²⁸ Segundo Pereira (1974, p.80), governos estaduais e municípios respondiam por apenas 1,6% do total da dívida externa do país em dezembro de 1971 (ou 2,7% da dívida externa pública). Ao longo dos anos 70, o processo de crescente endividamento externo, bem como de estatização deste, é analisado detidamente por Cruz (1984). O setor público estadual e municipal participa de forma mais relevante através das empresas estatais: numa primeira fase (1972/76), concessionárias de energia elétrica (com destaque à CESP) acompanham a holding federal do setor; na segunda fase, (1976/78) aparece a administração pública direta e empresas do setor de transporte (como metrô do Rio) captando empréstimos via Lei 4.131. Ao início dos anos 80, passam a predominar os repasses nos moldes da Resolução 63, segundo Cruz, e há evidência de participação estadual e municipal nessa nova etapa - ver Afonso (1986). Nos últimos anos, os governos subnacionais, não computadas suas empresas estatais, respondem por cerca de 5% da dívida externa global (ou 7% da pública) - vide Tabela 3, em anexo.

riamente a um projeto específico. Seja junto a instituições financeiras oficiais, seja a privadas, a dívida pelo repasse de empréstimos contratados por esses bancos no exterior cresceu vertiginosamente em curto período em torno da virada de década.²⁹

O risco da ampliação de operações dessa natureza era evidente. Não é de se estranhar a insolvência atual, pois não era recomendável a captação no exterior de recursos para cobertura de déficits financeiros do Tesouro e, principalmente, de alguns ramos da atividade empresarial de estados ou municípios.

Aliás, no caso das empresas estatais, manifestava-se mais do que nunca a retirada das decisões da esfera da autoridade local, pois suas principais empresas atuavam muito mais como agentes do governo federal. A prioridade da estratégia macroeconômica de equilibrar as contas externas induziu a captação de empréstimos externos pelas empresas federais, estaduais e até mesmo municipais. Consideradas as condições adversas, eram inevitáveis as dificuldades crescentes para equilíbrio das finanças em face, de um lado, do controle interno de tarifas e o reduzido espaço para rápida ampliação compensatória da carga tributária; de outro lado, da elevação e flexibilidade das taxas de juros externos e a aceleração das desvalorizações cambiais. Como ilustração da crise financeira recente, as Tabelas 5 e 6, em anexo, apresentam o peso do serviço da dívida no orçamento dos governos estaduais e a situação patrimonial de suas principais empresas.

Se o crescimento desordenado do endividamento tem por origem a perda da autonomia de governadores e prefeitos, o corolário é o reforço dos próprios laços de dependência (vide Tabela 4, em anexo), pois a incapacidade para honrar o serviço da dívida leva as entidades locais a recorrer ao aumento da ajuda financeira federal ou à cobertura forçada dos compromissos pelo Tesouro, lan

²⁹Vide análise sobre o crescimento significativo entre 1980/83 dos índices de endividamento externo dos setores estatais estaduais de energia elétrica, transporte e serviços; e, em termos municipais, de serviços de utilidade pública e serviços, apresentadas em Afonso (1986, pp. 423/5).

quando mão com freqüência dos Avisos GB-588 ou MF-30 e resoluções subsequentes.³⁰

Quanto à recente redução no fluxo das receitas provenientes de operações de crédito, vale ressaltar que menos contam limites a novas contratações (as mudanças na legislação são até liberalizantes) e mais importam cortes no volume de dinheiro ofertado pelos bancos oficiais. Desde os primeiros acordos com o FMI que as autoridades econômicas federais têm privilegiado o combate ao déficit público, em grande parte, através do controle da expansão dos saldos devedores do setor governamental.

Condições mais rígidas para rolagem das dívidas foram propostas, sempre esbarrando nas negociações políticas. Contudo, maior eficiência teve a política fortemente restritiva aplicada às operações ativas das entidades financeiras federais. Sem contar com novos aportes volumosos de crédito bancário e muito menos com superávits correntes para cobertura dos encargos da dívida, a opção para muitos dos governos passou a ser o não cumprimento nos prazos previstos das obrigações anteriormente assumidas.³¹ Ao mes

³⁰ Não é demais registrar que o Aviso MF-30/09 corresponde ao chamado "empréstimo-ponte", uma linha de crédito temporária concedida pelo Tesouro até o fechamento de operação com o credor externo; enquanto o Aviso MF-87 refere-se a compromissos externos não honrados pelos devedores e pagos pelo Tesouro, que assim torna-se credor interno da dívida correspondente. O freqüente recurso a tais operações nem sempre explica-se apenas pela dificuldade no cumprimento dos encargos com dívida externa contratada no passado, por vezes, está associado ao diferencial entre a taxa de juros cobrada pelo Tesouro e a praticada pelo mercado.

³¹ É o caso da evolução recente do crédito para o setor público consolidado paulista, que, segundo Bonini (1986, p. 15), o crescimento real de 107% entre 1979/85 "não corresponde a um aumento do ritmo e quantidade dos investimentos, nem foi suficiente para saldar os compromissos assumidos com o pagamento dos serviços dessas dívidas, principalmente a partir de 1983, quando essas operações de crédito deixaram de ser supridoras líquidas de recursos para o Estado". Conclui, então, que a parcela da dívida da maior variação - referente a atrasos no pagamento de impostos e contribuições previdenciárias empreiteiras, fornecedoras e mesmo instituições financeiras, "...constitui no derradeiro expediente do Governo do Estado para fazer frente à manutenção, ainda que precária, dos serviços básicos, dada a impossibilidade, por um lado, de manter os níveis de recursos fiscais e operacionais, e por outro lado de renovar os débitos junto às instituições financeiras".

mo tempo, dependia-se na negociação junto ao Executivo federal de condições mais facilitadas de rolagem. À medida que se esgota este espaço individual de conduta, crescem - o que é marcante desde 1985 - movimentos reivindicatórios conjuntos, de classes de municípios, capitais, governadores, regiões; todos requerendo, entre outras medidas, consolidação e reparcelamento das dívidas.³²

Após sucessivas alterações legais, ora restringindo ora liberando a rolagem das dívidas,³³ o desdobramento recente desse processo foi o aumento da dependência de estados e municípios em relação ao Tesouro Nacional. Este já era responsável pelos financiamentos associados à dívida externa (os "empréstimos-ponte" e Aviso MF-87), sendo chamado a "bançar" o crédito concedido via Banco do Brasil e/ou Banco Central para o saneamento dos bancos estaduais e, no período mais recente, a rolagem das dívidas interna e externa.³⁴ No caso das últimas operações, foi necessário, inclusive, o Senado Federal autorizar uma elevação temporária e excepcional dos limites na forma determinada pelo Ministério da Fazenda, prevendo até a assunção pelos governos subnacionais da chamada "dívida por autofinanciamento".³⁵ Desloca-se o centro de decisão para o citado Ministério e o Conselho Monetário que passam a apreciar caso

³²A Associação Brasileira de Prefeitos das Capitais, por exemplo, no início de 1987 apresentava proposta específica sobre o endividamento: suspensão do pagamento da dívida por um ano e empréstimo emergencial equivalente ao dobro das cotas do FPM, a ser pago em quatro anos, após um ano de carência, e com taxas de juros à 6% a.a. Já a maior preocupação dos novos governadores eleitos em 1986, no primeiro momento, era com uma rolagem de 100% do serviço da dívida.

³³vide diversas resoluções do BACEN sucessoras da nº 1.010, de maio de 1985, nos Quadros I e II, em anexo.

³⁴vide legislação nos Quadros I e II, em anexo.

³⁵A possibilidade de absorção pelos Tesouros estaduais e municipais da "dívida de autofinanciamento" foi prevista pela resolução do Senado nº 87/87 (item IV do § 1º), mas como o Ministério da Fazenda não concorda com a medida, operações com este fim não foram contempladas pela linha especial de crédito aberta no Banco do Brasil, por força da Lei nº 7.614/87.

a caso as propostas de saneamento financeiro, cabendo a análise e o acompanhamento dos programas à Secretaria do Tesouro.³⁶

O movimento de crescente endividamento junto ao Tesouro e agentes federais, por sua vez, corresponde a um aumento da importância de fatores políticos na tomada de decisão. A busca de apoio do Executivo Federal junto a governadores e prefeitos para a defesa sem interesses no âmbito do Legislativo mais precisamente na Assembléia Constituinte, passa a condicionar as negociações sobre a rolagem da dívida e a reabertura das fontes de crédito. Neste contexto, a tendência é a instauração de um novo ciclo vicioso: primeiro o Tesouro aporta recursos, através da Autoridade Monetária, para evitar, por exemplo, a insolvência dos bancos estaduais; no segundo momento, para que os estados honrem as dívidas referentes ao citado saneamento, cria-se uma nova linha de empréstimos, agora para a administração direta. São louváveis os recentes esforços das autoridades e técnicos que atuam no controle do endividamento procurando negociações mais realistas, analisando caso a caso os programas de saneamento. Entretanto, como bem define artigo sobre o endividamento da prefeitura carioca, está-se "rolando a bola de neve, sem sair debaixo".³⁷ É necessário avançar, paralelamente, a discussão sobre propostas para reformulação do endividamento público de estados e municípios em seus diversos aspectos. Na seção seguinte, procuramos relacionar alguns pontos para esse debate.

V - ALGUMAS PROPOSTAS PARA A REFORMULAÇÃO

Um primeiro passo importante, independente da proposição e efetivação de qualquer mudança, envolve a urgente realização de uma espécie de recenseamento geral das dívidas de todo se-

³⁶Para contratação do crédito de custeio autorizado pela Lei nº 7.614/87, o estado ou município foi obrigado a apresentar à Secretaria do Tesouro um plano de saneamento financeiro contendo "informações financeiras sobre a situação atual, reivindicações, propostas de ajuste e principais efeitos das medidas". A liberação das parcelas está vinculada ao "envio à STN, mensalmente, da execução orçamentária, do fluxo de caixa e do demonstrativo das despesas correntes não pagas".

³⁷Ver Villela (1987).

tor público estadual e municipal. Fontes de informações não de ser compatibilizadas, valores comparados nos balanços de devedores e credores, a fim de se definir um perfil sobre a exata estrutura do endividamento e cronograma dos vencimentos, permitindo, então, que seja traçado um diagnóstico mais rigoroso sobre problemas e correções.

Mesmo carecendo de informações precisas, parece claro que, se desejada uma solução definitiva para a crise financeira, é difícil que se escape à realização de uma ampla reorganização institucional.

Para frear definitivamente o movimento de endividamento dos governos subnacionais, não basta o esvaziamento das fontes de crédito interno e externo e a imposição de regras mais restritivas à rolagem da dívida preexistente. A virtual paralisação do crédito não alivia a pressão da dívida sobre as finanças estaduais e locais, em grande parte pela permanência de mecanismos de indexação dos encargos financeiros, que não se aplicam, da mesma forma, na correção das receitas.

Com o recrudescimento do processo inflacionário, a plena correção do passivo contribui para que o saldo da dívida, bem como os encargos devidos a cada ano, cresçam a taxas superiores à expansão da arrecadação tributária e operacional própria, daí o contínuo aumento no grau de vulnerabilidade financeira dos governos mais endividados (vide Tabela 5, como ilustração). São necessárias, deste modo, a reformulação da política creditícia e as mudanças profundas no esquema de relações intergovernamentais que norteia o endividamento para que estados e municípios tenham efetivo engajamento nos esforços de descentralização político-administrativa e na ampliação do financiamento e atendimento de programas sociais e urbanos.

Para a realização de uma verdadeira reforma, torna-se cada vez mais inevitável alguma espécie de renegociação e repactuação das dívidas. Recorde-se que a origem dos problemas está na magnitude do saldo devedor, desproporcionalmente superior às recei-

tas correntes e ainda indexado à inflação. Qualquer acréscimo na taxa de juros gera um fluxo de desembolsos, ao lado das amortizações, descabidamente elevado em relação a receitas orçamentárias de caráter procíclico. Além disso, grande parte da dívida representa relações ativas e passivas internas ao setor público brasileiro, uma vez que são agências federais os principais credores de estados e municípios. O acerto patrimonial tem vários canais possíveis como a assunção das dívidas pelo Tesouro Nacional (na linha do recente saneamento do Grupo SIDERBRÁS), ou a troca dos débitos por participação acionária (proposta antiga para solução da crise do Metrô do Rio), ou até mesmo a privatização de certas atividades (vide projetos de possível venda da VASP paulista).

A perspectiva de insolvência coloca no fundo uma questão de redefinição de responsabilidades. Indaga-se até que ponto atribui-se o excessivo endividamento de alguns governos subnacionais apenas a irresponsabilidade das respectivas administrações ou consideram-se também as facilidades criadas por um sistema que, entre outros aspectos, tencionava desobstruir os canais para repasse de fundos geridos pelo próprio Executivo Federal.

Proposição preliminar ao rearranjo patrimonial, e que há tempo circula, refere-se à promoção de ampla consolidação da dívida contraída junto ao sistema financeiro. Seria o caso da centralização do conjunto de débitos em uma única instituição financeira oficial - por exemplo, o Banco do Brasil. Esta medida abriria espaço para que, a seguir, fosse efetuado um reordenamento das condições e prazos de vencimento, se possível, com a absorção de parte das responsabilidades pelo Tesouro Nacional.

É óbvia a natureza controvertida e polêmica da proposta, reconhecendo-se ainda pouco trabalhada a fundamentação e explicitada a medida. Contudo, reclama-se especial atenção, pois já sinalizaram neste sentido as normas de meados de 1987 que propiciaram a discussão, caso a caso, com a Secretaria do Tesouro Nacional, das condições para repactuação da dívida, partindo de programas submetidos pelos interessados ao governo federal. O critério

para a avaliação dos pleitos deve ter por base normas que conduzam a um cronograma de pagamento de juros e amortizações compatível com a situação financeira projetada dos devedores.

Para concretizar o reordenamento financeiro de estados e municípios, é importante que a renegociação da dívida passada se ja acompanhada da definição de novas regras para o endividamento futuro, a fim de evitar a manutenção das fontes de desequilíbrio. Um passo crucial consiste em alterações no esquema atual de regulamentação do crédito público. Uma medida reclamada para dotar de maior rigor técnico a avaliação das novas operações é privilegiar o uso de indicadores mais apropriados sobre a capacidade de endividamento e, principalmente, de pagamento.³⁸ Pode-se voltar pelo menos à concepção original de controle da Resolução do Senado nº 62/75. O teto para o dispêndio com juros e amortizações determinar-se-ia com base na margem de poupança - isto é, na diferença entre receitas efetivas e despesas correntes líquidas.

O objetivo é a montagem de um esquema de administração da dívida de forma que as despesas resultantes de encargos assumidos, anteriormente, possam ser atendidos sem que haja uma redução drástica dos investimentos programados, na hipótese de estados e municípios, em uma conjuntura adversa, não poderem resgatar e renovar total ou parcialmente suas dívidas. Esse critério exigiria das entidades devedoras a apresentação de um fluxo de caixa estimado, demonstrando que, nos anos seguintes à contratação, as amortizações não excederão fração razoável da margem de poupança.

³⁸ É interessante destacar o significado dos indicadores da "capacidade de pagamento" de um governo. Segundo Silva (1976, p. 157), "... refere-se à sua capacidade de saldar, nos devidos prazos, os compromissos de sua dívida, sem afetar as taxas de crescimento dos demais programas... o estudo consiste em verificar se os aumentos nos serviços da dívida pública estão sendo acompanhados por aumentos nas demais variáveis econômicas não relacionadas à dívida...".

Neste sentido, lista-se, em anexo, um exercício ainda precário de cálculo das necessidades de financiamento dos estados em 1987, adotando-se conceitos como margem de aplicações e poupança (Tabela 7).

Outra recomendação, no tocante a revisão de critérios para análise do aumento da dívida consolidada, envolve a eliminação da distinção arbitrária entre contratos intra ou extralimite. A atual divisão não favorece o controle do endividamento e ainda estimula um comportamento irresponsável, pois retira dos governos subnacionais a responsabilidade no que respeita às decisões sobre a destinação dos recursos e sobre a expansão do nível da dívida. Em consequência, há que se rever os limites ao endividamento, que devem ser fixados para o conjunto da dívida em bases mais realistas admitindo diferentes parâmetros em face da heterogeneidade de regiões e de tamanho dos governos (um exercício, neste sentido, é apresentado na Tabela 8, em anexo).

O objetivo de mudanças na regulamentação do crédito público é permitir que governadores e prefeitos recomponham, de forma mais independente, o próprio perfil de endividamento. Em alguns casos, a autorização para a concessão de crédito poderia ser condicionada à adoção pelo Executivo e Legislativo estadual ou local de medida vinculando a realização do empreendimento a ser financiado à cobrança, direta ou indireta, de contribuições dos beneficiários. Assim, através de taxas, contribuições de melhoria, incremento de tarifas ou mesmo de tributos, seriam gerados recursos adicionais para cobertura dos futuros encargos da dívida.³⁹ As decisões sobre a concessão de novos empréstimos não podem continuar deixando de lado as potencialidades dos programas contemplados contribuírem para ampliação das receitas próprias, tendo em vista a expansão já pré-determinada nas despesas com encargos financeiros no futuro.

³⁹ É ilustrativo o resultado da pesquisa de Andrade (1987) sobre as quatro principais capitais estaduais. Analisando a evolução das receitas no período 1975/85, verificou uma queda acentuada na arrecadação própria destas prefeituras - particularmente, quanto ao IPTU. A seguir, testou a hipótese de manutenção do nível real de receita per capita durante os primeiros anos da década de 80. "Conforme os resultados da simulação, estes reajustes seriam capazes de crescer substancialmente a receita local e fornecer recursos para enfrentar o pagamento de uma grande parte do serviço da dívida desses municípios" (pp. 40-41).

Quanto à dívida flutuante, há que se implantar outra modalidade de controle dos "restos a pagar". Os orçamentos anuais em vigor ignoram os débitos acumulados em períodos anteriores, o que significa perpetuar o desequilíbrio entre o orçamento financeiro ou de caixa e o orçamento escritural. A revisão da legislação deve coibir o "carry-over" infinito dessa modalidade de endividamento.

É recomendável estender a estados e municípios, principalmente os de pequeno porte, uma linha de crédito rotativa acionada para a cobertura de eventuais déficits de caixa. O propósito é dar aos governos capacidade de enfrentamento de eventuais insuficiências de recursos de forma mais adequada ou racional que a disponível atualmente através de "dívidas forçadas".

Por trás da revisão dos limites e linhas de crédito, levanta-se a questão de se repensar, juntamente com a reforma fiscal, o esquema de relações intergovernamentais. A adoção de um novo sistema tributário, mais equânime, que torne mais equilibrada a federação, enseja novas formas de relacionamento entre a União e suas entidades descentralizadas e o setor público estadual e municipal.

O ritual de apresentação de projetos não eliminou "clientelismo político" na seleção dos beneficiários, talvez o tornou mais requintado. Os controles burocráticos não evitaram o processo desequilibrado de endividamento. A concentração dos recursos em instituições federais - principalmente, empréstimos externos - para posterior repasse não deu provas suficientes de que a centralização das decisões acarretou melhores resultados na gestão pública. O distanciamento das comunidades afrouxou mecanismos de representação política que exercem controle mais direto sobre os governantes.

Descentralizar a decisão de aprovação dos empréstimos pelo Senado Federal de forma a que o Poder Legislativo estadual ou local tenha maior responsabilidade pela operação, pode ser

um caminho para o aperfeiçoamento dos controles. O ente federal fixaria limites globais, cabendo a aprovação final dos pleitos ao Legislativo estadual ou municipal.

O controle sobre a tomada de empréstimos, concessão de garantias e acompanhamento dos limites pode ser feito por um órgão colegiado. Em sua composição, presença fundamental é a de representantes das entidades financeiras federais responsáveis pela concessão dos créditos. Deveriam estas trocar informações entre si sobre governos com dívidas vencidas, contratações solicitadas e, principalmente, garantias oferecidas.

A análise dos pedidos de empréstimos, desta forma, passaria a ser efetuada globalmente. As unidades governamentais interessadas encaminhariam os pleitos em bloco, submetendo-os a um calendário prefixado - por exemplo, uma negociação por semestre. A provada a operação, a contratação repartir-se-ia entre agências, conforme a respectiva especialização. Este arranjo institucional contribuiria também para abolir o vício representado pela predominância de um enfoque nitidamente setorial na tomada de decisões sobre investimento.

VI - O PROCESSO CONSTITUINTE

Das mudanças esperadas no âmbito do endividamento público de estados e municípios, pouco depende da promulgação da nova Constituição, pois a matéria é típica de legislação infraconstitucional. De qualquer forma, no que é tratado na Carta Magna, foram registrados aspectos positivos em termos de reformulação das normas vigentes no processo em curso na Assembléia Nacional Constituinte.

Destaca-se que, pela primeira vez, dedicará a Constituição brasileira uma seção ao Sistema Financeiro Nacional e disporá sobre a instituição de um Código das Finanças Públicas, abordando, entre diversos aspectos, a dívida pública. Isto, caso sejam ratificados estes dispositivos do atual Projeto - aprovado pe

la Comissão de Sistematização em novembro de 1987 - pelo grande Plenário da Assembléia. A tendência para a última fase da Constituinte é favorável à manutenção das normas a seguir comentadas, uma vez que após definidas pela Comissão Temática em junho, praticamente não foram alteradas nas etapas seguintes de trabalho daquela Assembléia.

É interessante comparar a Constituição em vigor com o chamado "Projeto de Constituição (A) da Comissão de Sistematização, Novembro de 1987". Para tanto, indica-se, entre parênteses, a remissão aos dispositivos dos respectivos textos.

No título sobre a Organização do Estado, é mantida como atribuição da União "... fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização..." (art. 23, VIII), semelhantemente ao atual texto constitucional (art. 89, X).

No capítulo que trata da Organização do Poder Legislativo continua como competência privativa do Senado Federal o disciplinamento do endividamento de Estados e Municípios (art. 65, V a VII e IX), mas com alterações em relação a atual Constituição (art. 42, IV e VI):

- ao autorizar a contratação de operações externas não estará mais o Senado, pelo disposto nesta seção do Projeto, obrigado a "ouvir" o Poder Executivo Federal (item V);

- manter-se-á na iniciativa do Executivo Federal, especificamente do Primeiro-Ministro, apenas a proposição para fixação de limites ao montante global da dívida consolidada (item VI); não está prevista proposta do Primeiro-Ministro nos casos de estabelecimento de limites e condições às operações de crédito externo e interno - inclusive da administração indireta (item VII) e ao montante da dívida mobiliária (item IX);

- no disciplinamento da dívida consolidada, altera-se a redação da norma constitucional: o único item atual transforma-se

em três itens no Projeto; sobre as operações de crédito, no lugar de "fixar", utiliza-se o termo "dispor" (item VII), e desaparece a expressão "... proibir e limitar temporariamente a emissão e o lançamento de quaisquer obrigações ...".

No conjunto, as mudanças constitucionais indicam uma menor participação no processo de controle do Executivo Federal. Mas, se, por um lado, o Senado é fortalecido com essa situação⁴⁰, por outro, aparentemente, é atenuado o seu poder de interferência no processo. Segundo o relator da matéria, o Senado limitar-se-ia à definição de normas gerais, prescindindo da apreciação individualizada de pedidos de empréstimos.⁴¹ É certo que não poderá mais o Senado, proibir a contratação de empréstimos, a exemplo do que fez com a primeira Resolução de nº 58/68. Porém, não está claro se, caso uma operação implique superação do limite para o montante da dívida, o Senado poderá autorizar, excepcionalmente, a elevação do limite, como é feito hoje, e que compreende a maior parte das votações do Senado sobre a matéria. Sendo assim, o governo subnacional não se livrou de seu principal elo de dependência do Legislativo Federal.

⁴⁰No relatório final da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, de junho de 1987, o relator, constituinte José Serra, afirma que: "O Poder Legislativo assume controle efetivo do endividamento público, seja o direto, seja o resultante da concessão de garantias. Isso deve ser feito sem obrigar ao exame casuístico, o que transferiria ao Congresso a responsabilidade pela contratação de cada dívida" (p.6).

⁴¹No relatório da Comissão Temática, anteriormente citado, consta comentário específico sobre as referidas normas: "... a redação ora proposta visa atender às reivindicações dos governos estaduais e municipais, no que tange à obtenção de maior grau de autonomia financeira e administrativa ... Nesse sentido, em relação à dívida mobiliária dos Estados, Distrito Federal e Municípios, o Senado Federal circunscrever-se-á a estabelecer apenas os limites, deixando à própria Unidade a fixação de acordo, com as regras de mercado, do prazo de resgate, das taxas de juros e das demais condições aplicáveis. Evolução mais significativa apresenta-se na parte concernente às operações de crédito externo e interno realizadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Tais operações passam a prescindir do exame caso a caso do Senado Federal. O exame concreto de cada operação e o controle da aplicação dos recursos daí oriundos ficarão a cargo dos próprios Legislativos e dos Tribunais ou Conselho de Contas, respectivamente" (pp. 25-26).

No título "da Tributação e do Orçamento", surge um novo dispositivo sobre o assunto, que pode ser considerado uma das principais inovações do Projeto de Constituição na área fiscal: um Código de Finanças Públicas (art. 192). Este, entre outros assuntos, disporá sobre: dívida pública externa e interna - inclusive da administração indireta (item II), concessão de garantias (item III), emissão e resgate de títulos da dívida pública (item IV) e operações de câmbio (item VII). Dependendo do caráter que vier a assumir, pode este Código vir a provocar significativa mudança no controle do endividamento público de estados e municípios. Amplia-se, assim, a importância da legislação complementar na definição dos recursos do endividamento público.

Observa-se, à parte, que tratará a lei complementar de matéria incluída na competência privativa do Senado, já mencionada. Estava mais claro o Anteprojeto da Comissão Temática que atribuía ao Senado estabelecer limites e condições sobre a dívida pública estadual e municipal "na forma da lei complementar" (art. 71, I). O "Primeiro Projeto de Constituição", aprovado pela Comissão de Sistematização, em julho de 1987, manteve esta redação, mas, estranhamente, atribuiu a competência ao Congresso Nacional (art. 99, XX). No "Primeiro Substitutivo do Relator", divulgado em agosto de 1987 (o chamado "Cabral I"), recuperou-se a atribuição privativa do Senado e definiu-se forma do dispositivo (art. 83, V a IX) não mais alterada que, contudo, suprime a associação ao Código de Finanças Públicas na respectiva matéria. Em consequência, é conflitante o tratamento da dívida pública no Projeto de Constituição, tornando-se a matéria dependente da forma de interpretação jurídica. Não é uma questão de hierarquia de lei complementar mas de possibilidade de um choque de competências.

Das regras citadas sobre operações da dívida pública, são excetuadas as referentes à antecipação de receita, reguladas no capítulo orçamentário. A Constituição em vigor fixa um teto para as operações de antecipação correspondente a um quarto da receita total estimada no orçamento anual, e obriga a liquidação até o mês de janeiro do exercício seguinte (art. 67). A versão atual do projeto constitucional (A) mantém o critério de pagamen

to, porém amplia o limite para a terça parte da receita (art.154, §6º, I). Esta redação só apareceu no "Segundo Substitutivo do Relator", de setembro de 1987 (o chamado Cabral II), pois nos projetos anteriores não era estabelecido limite - o que significava deixar a decisão para o Código de Finanças Públicas ou Resolução do Senado. Pelo lado de estados e municípios, representa um expressivo ganho em termos de ampliação das possibilidades de endividamento no curto prazo; do lado do equilíbrio das finanças públicas, a medida merece uma apreciação mais acurada.

Em síntese, sobre o controle da dívida pública estadual e municipal, o processo constituinte em curso no Brasil inicia algumas mudanças, que ainda carecem de complementação. Na mesma linha da conclusão tomada ao se apreciar a reforma tributária e fiscal,⁴² o processo de elaboração da legislação complementar e ordinária (no caso também das normas próprias do Senado) assume maior e decisiva importância para definir os rumos da reforma fiscal-financeira enfocada neste trabalho.

É imperioso, portanto, iniciar-se um debate mais amplo sobre a natureza das medidas a serem adotadas após a promulgação da nova Carta Magna. Não é demais recordar que todo um esquema de controle do endividamento, montado no passado, desmoronou quando se abriram pequenas exceções, como nos casos das operações extralimites de "autofinanciamento" ou de "descaracterização" das dívidas o espaço para excepcionalidades há de ser revisto, em benefício da estabilidade das normas e da transparência das contas públicas.

A retomada dos investimentos públicos estaduais e municipais reclama mudanças mais profundas na estrutura do financiamento governamental. A magnitude do saldo devedor é de tal ordem, que, em muitos casos, o equacionamento do problema não se resume a rearranjos nos fluxos anuais de pagamento, reclamando acertos patrimoniais.

⁴²Ver, dos autores, TDI do INPES nº 121, de novembro de 1987.

Não se pode crer que baste simplesmente a recuperação do ICM ou das transferências federais e a melhoria no nível real dos preços e tarifas de bens e serviços públicos para cobrir-se, consistentemente, o déficit financeiro decorrente de um descontrolado endividamento. É igualmente ilusório esperar que a reforma tributária, por si só, solucione a questão, pois a descentralização de recursos deve ser acompanhada de redivisão dos encargos. Além do que, o mesmo Projeto de Constituição que prevê uma ampla redistribuição de receitas tributárias da União para estados e municípios através da elevação das percentagens dos Fundos de Participação, permite ao Tesouro Nacional vincular a liberação destas cotas-parte ao cumprimento dos compromissos referentes a dívidas com o mesmo Tesouro e outras entidades federais.⁴³

É necessário reequilibrar a razão entre recursos próprios e de terceiros, seja para atenuar a pressão pelo pagamento dos encargos da dívida, seja para melhorar os indicadores financeiros para a tomada de novos empréstimos. O reajuste patrimonial, por sua vez, pode ser facilitado por constituir o passivo dito de terceiros, em grande parte, relação de débito interna ao próprio Estado brasileiro. Dívidas com a CEF, o BNDES e outras agências, ou atrasos no pagamento das contribuições sociais e da dívida externa, todos os casos constituem relações de débito-crédito intra

⁴³Vide Parágrafo Único do art. 189 do Projeto de Constituição (A), aprovado em novembro de 1987 pela Comissão de Sistematização. A título de ilustração, nota-se que, considerando o Projeto de Lei Orçamentária da União para 1988, a implantação do novo sistema tributário - na atual forma definida pela Constituinte - corresponde a uma perda imediata de 8,0% da receita tributária disponível pela União. No orçamento das operações oficiais de crédito, em anexo a citada peça contábil, estão previstas para 1988 financiamentos emergenciais aos estados e municípios em montante equivalente a 4,5% dos recursos tributários disponíveis. No caso das operações para saneamento dos bancos comerciais estaduais, a mesma relação sobe a 7,4%. Portanto, a concessão de crédito pelo Tesouro Nacional aos estados e municípios estimada para 1988, da ordem de 11,9% dos recursos tributários disponíveis da União com o sistema tributário vigente, supera, em muito, os recursos a serem transferidos neste ano devido à promulgação da nova Constituição que aumenta, de imediato, as destinações ao FPM e ao FPE. Para uma discussão mais detalhada sobre o impacto da reforma fiscal e tributária, promovidas pela Constituinte, vide TDIs, do INPES nos 121 e 122.

setor público nacional, logo, propícias a soluções internas ao próprio Estado.

Reformulando-se as normas limitadoras da contratação de crédito público e o sistema de acompanhamento, bem como, em nível mais genérico, aspectos das relações intergovernamentais, recupera-se um processo mais equilibrado de endividamento dos governos subnacionais. É, sem dúvida, uma das condições prévias para que tenham estados e municípios o papel importante que lhes compete, por vocação, na construção de um novo modelo de desenvolvimento econômico que privilegie as inversões nas áreas sociais e urbanas.



VII - ANEXOS

QUADRO I
RELAÇÃO DA LEGISLAÇÃO BÁSICA SOBRE ENDIVIDAMENTO
DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

A - RESOLUÇÕES DO SENADO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

1. Resolução nº 58, de 23 de outubro de 1968.

Proíbe, pelo prazo de dois anos, a emissão e o lançamento de Obrigações, de qualquer natureza, dos Estados e Municípios.

2. Resolução nº 79, de 21 de outubro de 1970.

Prorroga pelo prazo de dois anos, a vigência da Resolução nº 58, de 1968.

3. Resolução nº 92, de 27 de novembro de 1970.

Estabelece normas para o lançamento de obrigações de qualquer natureza pelos Estados e Municípios, complementando as Resoluções do Senado de nºs 58/68, de 23 de outubro de 1968, e 79/70, de 21 de outubro de 1970, e dá outras providências.

4. Resolução nº 53, de 27 de novembro de 1971.

Limita a proibição contida no artigo 4º da Resolução nº 92, de 27 de novembro de 1970.

5. Resolução nº 52, de 3 de novembro de 1972.

Prorroga, pelo prazo de dois anos, a vigência da Resolução nº 58, de 1968 e dá outras providências.

6. Resolução nº 35, de 29 de outubro de 1974.

Prorroga, pelo prazo de um ano, a vigência da Resolução nº 58, de 1968, e dá outras providências.

(continua)

QUADRO I
(continuação)

(Senado)

7. Resolução nº 62, de 28 de outubro de 1975.

Dispõe sobre as operações de crédito dos Estados e Municípios, fixa seus limites e condições.

8. Resolução nº 93, de 11 de outubro de 1976.

Altera a Resolução nº 62, de 1975, que dispõe sobre as operações de crédito dos Estados e Municípios, fixa seus limites e condições.

9. Resolução nº 64, de 28 de junho de 1985.

Altera a Resolução nº 62, de 28 de outubro de 1975, que dispõe sobre operações de crédito dos Estados e Municípios, fixa seus limites e condições.

10. Resolução nº 140, de 05 de dezembro de 1985.

Altera a Resolução nº 93, de 1976, que dispõe sobre as operações de crédito dos Estados e Municípios, fixa seus limites e condições.

11. Resolução nº 87, de 30 de junho de 1987.

Autoriza, em caráter excepcional, a elevação temporária dos limites a que se refere a Resolução nº 62, de 28 de outubro de 1975, das operações que especifica.

B - RESOLUÇÕES DO BANCO CENTRAL DO BRASIL

1. Resolução nº 63, de 21 de agosto de 1967.

Faculta aos bancos de investimento ou de desenvolvimento privados e aos bancos comerciais autorizados a operar em câmbio, a contratação direta de empréstimos externos desti

(continua)

QUADRO I
(continuação)

(Banco Central)

nados a repasses a empresas no País, quer para financiamento de capital fixo, quer de capital de giro.

2. Resolução nº 236, de 19 de outubro de 1972.

Os empréstimos em moeda contraídos no exterior, de acordo com a Lei nº 4.131, de 3.9.1962, e das Resoluções nºs 63 e 64, de agosto de 1967, cuja contratação seja autorizada a partir desta data, ficam sujeitos, no ato do ingresso, a depósito de 25% sobre o contravalor em cruzeiros resultante da negociação das divisas.

3. Resolução nº 345, de 13 de novembro de 1974.

Para cumprimento das determinações constantes na Resolução nº 62/75, do Senado Federal, deverão os Estados e Municípios enviar ao Banco Central, até o dia 30 de cada mês, quadros demonstrativos da posição de seus compromissos, bem como de suas entidades autárquicas, no mês anterior.

4. Resolução nº 346, de 13 de novembro de 1975.

Determina que as instituições financeiras, na concessão de empréstimos por antecipação da receita orçamentária, de que trata o artigo 67 da Constituição Federal, a Estados, Municípios e respectivas entidades autárquicas, deverão observar certas condições.

5. Resolução nº 397, de 17 de novembro de 1976.

Determina que, para o cálculo da correção mensal da receita líquida prevista no § 3º do artigo 2º da Resolução nº 62/75, do Senado Federal, deverão ser utilizados índices idênticos aos fixados para as obrigações do Te-

(continua)

QUADRO I
(continuação)

(Banco Central)

souro Nacional - Tipo Reajustável, tomando com o valor de referência aquele vigorante no mês de dezembro do ano anterior e dá outras providências.

6. Resolução nº 432, de 23 de junho de 1977.

Permite aos mutuários de empréstimos externos, a realização de depósitos em moedas estrangeiras, junto a bancos autorizados a operar com câmbio no país.

7. Resolução nº 479, de 20 de junho de 1978.

Os empréstimos externos que ingressarem a partir de 21 de junho de 1978, inclusive, terão seu contravalor em cruzeiros transitoriamente destinado à simultânea constituição de depósito, em moeda estrangeira, na forma da Resolução nº 432, de 23.06.77, e dá outras providências.

8. Resolução nº 539, de 16 de maio de 1979.

Os bancos comerciais-privados ou oficiais, inclusive o Banco do Brasil S.A. - e os bancos de investimento não poderão, doravante, realizar operações de empréstimos ou financiamentos com Estados, Municípios, e entidade da administração indireta federal, estadual e municipal, salvo se ocorrer uma das hipóteses citadas nesta Resolução.

9. Resolução nº 668, de 17 de dezembro de 1980.

Esclarece que as instituições financeiras só poderão realizar ou renovar operações de empréstimos ou financiamentos com as empresas estatais de que trata o art. 2º do Decreto nº 84.128, de 29.10.79, e com os Territórios Federais, após expressa autorização da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, e dá outras providências.

(continua)

QUADRO I
(continuação)

(Banco Central)

10. Circular nº 648, de 05 de agosto de 1981.

As instituições financeiras poderão aplicar novos recursos, amparados pela Resolução nº 63, de 21.08.67.

11. Resolução nº 818, de 11 de abril de 1983.

A realização ou renovação de empréstimos pelas instituições financeiras e as sociedades de arrendamento mercantil, com as empresas estatais de que trata o art. 2º do Decreto nº 84.128, após expressa autorização da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, e dá outras instruções.

12. Resolução nº 831, de 9 de junho de 1983.

Fixa para as instituições financeiras e as sociedades de arrendamento mercantil tetos para a expansão de operações classificáveis nas contas discriminadas no anexo à presente Resolução.

13. Resolução 991, de 13 de dezembro de 1984.

Autoriza as instituições financeiras e as sociedades de arrendamento mercantil a renovar as operações discriminadas em anexo à presente Resolução.

14. Resolução nº 1.010, de 2 de maio de 1985.

Autoriza as instituições financeiras a renovar nas condições indicadas, as operações discriminadas em anexo à presente Resolução.

15. Resolução nº 1.012, de 14 de maio de 1985.

Altera condições para renovação de crédito da Res. 1010.

(continua)

QUADRO I
(continuação)

(Banco Central)

16. Resolução nº 1081, de 30 de janeiro de 1986.

Altera condições para renovação de crédito da Res. 1010.

17. Resolução nº 1.135, de 15 de maio de 1985.

Congela empréstimos de instituições financeiras oficiais a governos estaduais, municipais e entidades da administração direta e indireta.

18. Resolução nº 1.211, de 24 de novembro de 1986.

Altera condições para renovação de crédito e veda a celebração de novos contratos, revendo as Resoluções nºs 1.010 e 1.081.

19. Resolução nº 1.309, de 23 de abril de 1987.

Criação de linha especial de refinanciamento a instituições financeiras, destinada a acolher empréstimos a estados e municípios.

C - LEIS, DECRETOS E PORTARIAS

1. Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962.

Disciplina a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior e dá outras providências.

2. Decreto-lei nº 1.312, de 15 de fevereiro de 1974.

Autoriza o Poder Executivo a dar a garantia do Tesouro Nacional a operações de crédito obtidas no exterior, bem como, a contratar créditos em moeda estrangeira nos limites que especifica; consolida inteiramente a legislação em vigor sobre a matéria e dá outras providências.

(continua)

QUADRO I
(continuação)

3. Decreto nº 74.157, de 06 de junho de 1974.

Dispõe sobre os pedidos de exame para contratação de empréstimos, operações de crédito ou acordos externos, de que trata o artigo 42, item IV, in fine da Constituição.

4. Decreto nº 84.128, de 29 de outubro de 1979.

Dispõe sobre o controle de recursos e dispêndio de empresas estatais e dá outras providências.

5. Decreto nº 85.471, de 10 de dezembro de 1980.

Dispõe sobre a contratação de operações de crédito interno por órgãos e entidades da Administração Federal e dá outras providências.

6. Portaria nº 263, de 28 de dezembro de 1982.

Institui prazo de validade do pronunciamento da SEPLAN sobre o grau de prioridade de projetos e programas, necessário à contratação de créditos externos ou internos e à garantia da União para as mesmas finalidades.

7. Decreto-lei nº 2.321, de 25 de fevereiro de 1987.

Institui, em defesa das finanças públicas, regime especial de administração especial temporária, nas instituições financeiras privadas e públicas não federais, e dá outras providências.

8. Lei nº 7.614, de 14 de julho de 1987.

Autoriza a realização, em caráter extraordinário, de operações de crédito à conta e risco do Tesouro Nacional, e dá outras providências.

FONTE: Levantamento junto à SEF/MINIFAZ e "Diário Oficial da União".

QUADRO II

EVOLUÇÃO DAS PRINCIPAIS NORMAS LEGAIS APLICADAS
ÀS OPERAÇÕES DE CRÉDITO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

- Constituição Federal, artigo 42, item VI:

Compete ao Senado Federal, por proposta do Presidente da República e mediante Resoluções: definir limites globais para o montante da dívida consolidada interna dos estados e municípios; estabelecer e alterar limites de prazo mínimo e máximo, taxas de juros e demais condições das obrigações por eles emitidos; e proibir ou limitar temporariamente a emissão e o lançamento de quaisquer obrigações dessas entidades.

- Lei nº 4.131, de 03.09.62:

Disciplina a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior e dá outras providências.

- Resolução nº 63, de 21.08.67:

Faculta aos bancos de investimento ou de desenvolvimento privados e aos bancos comerciais autorizados a operar em câmbio a contratação direta de empréstimos externos destinados a serem repassados a empresas no país, quer para financiamento de capital fixo, quer de capital de movimento, observado o disposto nesta Resolução e nas demais normas legais e regulamentares em vigor, como também estabelece outras normas.

- Resolução do Senado Federal nº 58, de 23.10.68:

Proíbe aos estados e municípios, pelo prazo de dois anos, a emissão e o lançamento de obrigações de qualquer natureza, limitando o montante dos compromissos ao inscrito em 29.10.68, data da publicação.

(continua)

QUADRO II
(continuação)

- Resolução Senado nº 79, de 21.10.70:

Prorrogada pelo prazo de dois anos a vigência da Resolução nº 58/68, que proíbe a emissão de títulos e obrigações de qualquer natureza.

- Resolução Senado nº 92, de 27.11.70:

Complementar as de nº 58/68 e nº 79/70, estabelecendo normas para o lançamento de obrigações de qualquer natureza. Disciplina as operações de crédito para antecipação da receita orçamentária. Veda, em seu artigo 4º, aos estados e municípios, ou suas respectivas fundações e entidades da administração indireta, assumir compromisso para com os fornecedores, prestadores de serviços ou empreiteiros de obras, mediante emissão ou aval de promissórias, aceite de duplicatas ou quaisquer outras operações similares.

- Resolução Senado nº 53, de 27.11.71:

Permite aos estados e municípios a emissão, aceite ou aval de cambiais, desde que tais operações se destinem ao financiamento de máquinas e implementos agrícolas ou de máquinas e equipamentos rodoviários, cujos valores serão considerados extralimites em função do que determina a Resolução nº 58/68.

- Resolução Senado nº 52, de 03.11.72:

Prorroga por dois anos a vigência da Resolução nº 58/68, revigorada pela de nº 79/70. Estende as operações extralimites àquelas destinadas ao financiamento de obras de saneamento básico, projetos de urbanização de conjuntos habitacionais de baixa renda e investimentos específicos cobertos com recursos do Plano de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP); subordinando, entretanto, os financiamentos das instituições financeiras às normas do Conselho Monetário Nacional.

(continua)

QUADRO II
(continuação)

- Decreto nº 74.157, de 06.06.74:

Dispõe sobre o processamento do âmbito da administração pública federal, do disposto ao artigo 42, item IV da Constituição, determinando que:

. os pedidos de exame para contratação ou acordo externos de Estados, Distrito Federal e Municípios, para fins de manifestação do Executivo Federal, deverão ser apresentados pelos Chefes dos Poderes Executivos das entidades interessadas, direta e si multaneamente, aos seguintes órgãos:

1) Secretaria de Planejamento da Presidência da República;

2) Ministério da Fazenda, para apreciar em articulação com o Banco Central do Brasil, os aspectos creditícios da operação, inclusive juros, comissões, garantias e outras condições con tratuais;

3) Comissão de Empréstimos Externos - CEMPEX, criada pe lo Decreto nº 65.071, de 27.08.69, para, quando couber, credenci ar a entidade interessada com vistas ao início de negociações com o financiador externo, e acompanhar a tramitação das operações junto aos órgãos próprios;

. deverão acompanhar os pedidos justificativa adequada do investimento projetado e estudo da capacidade de endividamento da unidade interessada, no período da operação de crédito a ser obtida, abrangendo os compromissos financeiros de qualquer nature za, internos e externos.

- Resolução Senado nº 35, de 29.10.74:

Prorroga pelo prazo de um ano a vigência da Resolução nº 58/68, revigorada pelas de nº 79/70 e 52/72, que proíbe a emis são e o lançamento de obrigações de qualquer natureza. Institui também o registro obrigatório no Banco Central das emissões de tí tulos representativos da dívida pública estadual e municipal.

(continua)

QUADRO II
(continuação)

- Resolução Senado nº 62, de 28.10.75:

Determina novos limites para a dívida consolidada interna, a saber:

. montante global: não ultrapasse a 70% da receita realizada no exercício financeiro anterior;

. a receita líquida apurada será corrigida mensalmente através de índice aplicável à espécie;

. os limites não se aplicam às operações de crédito contratadas com recursos provenientes do Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (FNDU), do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS) e do Banco Nacional de Habitação (BNH).

- Resolução Banco Central nº 345, de 13.11.75:

Para cumprimento das determinações constantes na Resolução do Senado nº 62/75, deverão estados e municípios enviar ao Banco Central, até o dia 30 de cada mês, quadros demonstrativos da posição de seus compromissos, bem como de suas entidades autárquicas no mês anterior, e dá outras providências.

- Resolução BACEN nº 346, de 13.11.75:

Determina que as instituições financeiras, na concessão de empréstimos por antecipação da receita orçamentária, de que trata o artigo 67 da Constituição Federal, a estados, municípios e respectivas entidades autárquicas, deverão observar certas condições e dá outras providências.

- Resolução Senado nº 93, de 11.10.76:

Com a necessidade de se criar alternativas para o financiamento de investimentos de real interesse econômico-social, altera-se a Resolução nº 62/75, no seu artigo 2º, que passa a vigorar com as seguintes alterações:

(continua)

QUADRO II
(continuação)

- . na apuração dos limites, será deduzido da receita o valor correspondente às operações de crédito;
- . por antecipação da receita orçamentária;
- . renovação de operação existente na data, com a mesma instituição financeira;
- . operação previamente aprovada pelo CMN, após exame pelo Banco Central.

- Resolução BACEN nº 397, de 17.11.76:

Determina que, para o cálculo da correção mensal da receita líquida prevista nos limites regulamentares, deverão ser utilizados índices idênticos aos fixados para as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN) - Tipo Reajustável, tomando como valor de referência aquele vigente no mês de dezembro do ano anterior, e dá outras providências.

- Decreto nº 84.129, de 29.10.79:

Criada a Secretaria de Controle de Empresas Estatais (SEST), no âmbito da SEPLAN, competindo, entre outras, emitir pareceres sobre reconhecimento de prioridade de projeto ou programa específico e capacidade de pagamento para fins de contratação de operações de crédito externo por empresas estatais e órgãos da administração direta e descentralizada dos estados, Distrito Federal, municípios e territórios.

- Resolução BACEM nº 539 de 16.05.79:

Proíbe os bancos comerciais privados ou oficiais, inclusive o Banco do Brasil, e os bancos de investimento de realizarem operações de empréstimos ou financiamento com estados, municípios e entidades da administração indireta federal, estadual ou municipal, salvo na ocorrência de operações de crédito com:

QUADRO II
(continuação)

. entidades que explorem atividades comerciais ou industriais, desde que lastreadas por agentes comerciais, ou que explorem atividades agropecuárias, inclusive prestação de serviços agropecuários;

. crescimento real anual da dívida: não ultrapasse a 20% da receita realizada no exercício financeiro anterior;

. dispêndio anual máximo com a respectiva liquidação, compreendendo principal e acessórios: não ultrapasse a 15% da diferença entre a receita total e a despesa corrente, realizadas no exercício anterior;

. responsabilidade total pela emissão de títulos da dívida pública: não superior a 50% do teto fixado para o montante global.

- Decreto nº 85.471, de 10.12.80:

Compete à SAREM/SEPLAN, emitir parecer sobre a capacidade de endividamento e pagamento do interessado, para fins de contratação ou renovação de crédito externo ou interno, inclusive operações de arrendamento mercantil, e de obtenção de garantias a essas operações, em nome da União, e ainda sobre o reconhecimento de prioridade nas operações de crédito interno e nos casos da proposta de emissão de quaisquer títulos da dívida pública por parte de órgãos centralizados da administração dos estados, Distrito Federal, territórios e municípios.

- Resolução BACEN nº 648, de 05.08.81:

Poderão as instituições financeiras aplicar recursos nos vos, internados no período anterior de até 120 dias, ao amparo da Resolução nº 63, de 21.08.67, em operações de repasses a estados, Distrito Federal, territórios, municípios e suas entidades de ad-

QUADRO II
(continuação)

ministração indireta, fundações e empresas estatais, uma vez que no respectivo pedido de autorização prévia para ingresso tenha sido expressamente indicada tal destinação para os recursos.

- Portaria SEPLAN nº 263, de 28.12.82:

Institui prazo de validade do pronunciamento da SEPLAN sobre o grau de prioridade de projetos e programas, necessários à contratação de créditos externos ou internos e a garantia da União para as mesmas finalidades.

- Resolução BACEN nº 1.010, de 02.05.85:

Estabelece condições para a realização de operações visando a rolagem das dívidas vencidas e não liquidadas até 1984, e vencidas em 1985. Veda a celebração de novas contratações, exceto algumas operações com os principais bancos oficiais definidos e operações por antecipação de receita, desde que apreciadas pelo COMOR e SEPLAN. Fixa condições para renovação de empréstimos externos, bem como ao amparo da Resolução nº 63. Os termos desta Resolução foram sucessivamente alterados, nos anos seguintes, por Resoluções que visavam ampliar os limites de rolagem, estender os efeitos aos exercícios seguintes e submeter casos com características especiais também a apreciação da Secretaria do Tesouro Nacional (nºs 1.012/85, 1.081/86, 1.135/86 e 1.211/86).

- Resolução Senado nº 64, de 28.06.85:

Determina que a receita líquida utilizada na apuração dos limites seja corrigida, mensalmente, desde o mês da sua realização, através de índice aplicável à espécie.

- Resolução Senado nº 140, de 05.12.85:

O pedido de autorização para contratação de crédito pelos estados e municípios com o FNDU e o BNH será submetido, pelo Presidente da República, à deliberação do Senado, devidamente ins
INPES, 132/88

QUADRO II
(continuação)

truído com o parecer do CMN. Já a autorização para contratação com recursos do FAS será analisada pela instituição financeira gestora do Fundo, especialmente quanto à capacidade de pagamento do tomador, após o que será remetida através do Ministério da Fazenda, dispensados exames adicionais, ao Presidente da República, que submeterá à deliberação do Senado. Cabendo às instituições financeiras remeter ao BACEN cópia do contrato de empréstimo celebrado até 10 (dez) dias após sua assinatura.

- Resolução BACEN nº 1.135, de 15.05.86:

Congela, aos níveis de 30.04.86 os empréstimos e outros créditos realizados pelas instituições financeiras estaduais e bancos federais pré-estabelecidos, com estados e municípios, inclusive sua administração indireta.

- Decreto-lei nº 2.321, de 25.02.87:

Faculta ao BACEN decretar regime de administração especial temporária em instituições financeiras. Com base nestas atribuições, decretou BACEN intervenção em bancos oficiais federais.

- Resolução BACEN nº 1.309, de 23.04.87

Autoriza o BACEN a criar uma linha especial de refinanciamento aos bancos, destinada a acolher operações de empréstimos de estados e municípios (inclusive autarquias). Estabelece custos financeiros, elimina IOF e não submete ao contingenciamento imposto por Resoluções anteriores do CMN. As operações serão examinadas pela Secretaria do Tesouro e autorizadas pelo Ministro da Fazenda.

- Resolução Senado nº 87, de 30.06.87:

Autoriza, em caráter excepcional, a elevação temporária (por 6 meses) dos limites da Res. Senado nº 62/75 para que o Ban-

QUADRO II
(continuação)

co do Brasil, por conta e risco do Tesouro Nacional, realize operações de crédito. Estas visam a rolagem das seguintes dívidas de Estados e Municípios: interna, contratada até 30.04.87, bem como serviço vincendo até 31.12.87; e externa, garantida pelo Tesouro. Também contempla recursos para atender déficit corrente previsto para 1987 e assunção de débitos de fornecedores e empreiteiros de obras junto à rede bancária desde que caracterizados como contratados para a realização de investimentos públicos.

- Lei nº 7.614, de 14.07.87:

Pode o Banco do Brasil, com suprimento específico de recursos do Banco Central (ou seja, Tesouro), realizar, em caráter excepcional, até 31.12.87, operações de crédito interno para atender a rolagem da dívida interna e o déficit corrente em 1987, de estados e municípios. Ficam condicionadas à aprovação de plano de saneamento financeiro pela Secretaria do Tesouro e podem ser substituídas por emissão de novos títulos da dívida mobiliária local.

FONTE: Levantamento junto à SEF/MINIFAZ e "Diário Oficial da União"

QUADRO Nº III

REGULAMENTAÇÃO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNO - TÍTULOS

TIPO DE OPERAÇÃO: LANÇAMENTO DE TÍTULOS DA DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA.

CONTROLE: Constituição, Artigo 42, Item VI - compete ao Senado definir limites e contratação de obrigações, por proposta do Presidente da República.

LIMITES E CONDIÇÕES: Resoluções do Senado Federal - lançamento, oferta pública, ou início de colocação no mercado após prévia autorização e registro no BACEN, observadas condições estabelecidas pelo CMN;

- Responsabilidade total pela emissão limitada à 35% da receita realizada no exercício financeiro anterior, deduzida a receita de operações de crédito e corrigida mensalmente, desde o mês de realização por índice aplicável à espécie.

Resoluções do BACEN

- correção da receita para cálculo do teto pela OTN;
- registro dos títulos processado anualmente, mediante apresentação de informações específicas;
- se previsto aumento do volume de títulos em circulação, registro submetido ao CMN;
- se prazo de vencimento superior a 12 meses, emissão somente permitida para resgate daqueles de igual prazo, em circulação, e desde que não ultrapasse o volume em 29.10.75;
- em circulação, quaisquer alterações em relação a informações do registro, implica prévia consulta ao BACEN.

PROCEDIMENTOS:

ENCAMINHAMENTO DO PEDIDO

a) EMISSÃO NOVA

ESTADO-MUNICÍPIO

↓ SEPLAN/SAREM

↓ BACEN/DEMOB

↓ CMN

↓ BACEN/DEMOB

↓ ESTADO-MUNICÍPIO

↓ BACEN/DEMOB

↓ ESTADO-MUNICÍPIO

submete à apreciação plano de aplicação dos recursos, que dá comunicação da manifestação ao estado ou município, BACEN/DEMOB e MINIFAZ

solicitação de autorização para lançamento

encaminhamento para decisão de parecer e minuta de voto, considerada quantidade de títulos autorizada pela SEPLAN e aspectos do mercado, e aprovação da Diretoria da BACEN

devolução do processo, após análise e autorização do registro

comunicação da decisão ao estado e município e do bloqueio dos papéis no SELIC

solicitação de desbloqueio para colocação no mercado através de oferta pública

autorização do pleito após análise

- em caso de extrapolação dos limites:

CMN

↓ PRESID. REPÚBLICA

↓ SENADO

↓ BACEN/DEMOB

↓ ESTADO-MUNICÍPIO

procedimentos básicos até aprovação do CMN

encaminhamento da decisão através do MINIFAZ

submete à apreciação

devolução do processo após publicação da decisão através da Resolução

comunicação de decisão, sucedendo-se procedimentos sobre bloqueio dos títulos e seu levantamento

b) GIRO DA DÍVIDA

ESTADO/MUNICÍPIO

↓
SEPLAN/SAREM

submete à apreciação plano de aplicação dos recursos

↓
BACEN

encaminhamento do pedido de registro

comunicação da decisão e necessidade de colocação no mercado através de oferta pública, após elaboração de parecer pelo DEMOB (baseado na verificação dos limites e quantidade de títulos autorizados pela SEPLAN) e análise e aprovação pela Diretoria

↓
ESTADO/MUNICÍPIO

- em caso de extrapolação dos limites:

procedimentos básicos até aprovação pela Diretoria do BACEN

BACEN

encaminhamento de parecer e minuta de voto, após comunicado o interessado

↓
CMN

encaminhamento da decisão através do MINIFAZ

↓
PRESD. REPÚBLICA

submete à apreciação

↓
SENADO

devolução do processo após publicação da decisão através de Resolução

↓
BACEN/DEMOB

INFORMAÇÕES EXIGIDAS: 1. Para apreciação do BACEN:

- a) o valor total da emissão para o exercício, discriminando as colocações mensais previstas;
- b) características dos títulos (denominação, modalidade, numeração e série, com indicação de seus respectivos prazos, etc.);
- c) taxa de juros: periodicidade de pagamento; cláusula de correção monetária, se houver; e demais condições de colocação no mercado;
- d) cronograma de vencimentos dos títulos em circulação, discriminando a quantidade e os valores a resgatar mês a mês;
- e) autorização legislativa para a emissão;
- f) cópia de Lei Orçamentária do exercício que estiver em curso;
- g) outros dados julgados úteis pelo Estado/Município para justificar a emissão dos títulos.

2. Para manifestação da SEPLAN:

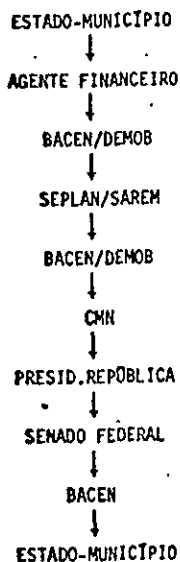
- caracterização pormenorizada do programa para o qual serão destinados os recursos do empréstimo, no mínimo, com os seguintes elementos:
 - a) objetivos pretendidos;
 - b) justificação e quantificação das metas a serem alcançadas;
 - c) cronograma físico-financeiro do empreendimento;
 - d) esquema de financiamento, com indicação de todas as fontes e dos respectivos valores previstos, separando os já assegurados dos que se encontram em cogitação:
 - plano de colocação e resgate do lançamento pretendido, discriminando a quantidade e valores mês a mês;
 - exemplar do plano de governo onde se insere a prioridade do programa;
 - exemplar do orçamento programa anual;
 - dados de balanço dos últimos 8 anos de acordo com o formulário específico para o fim;
 - posição atualizada da dívida por contratos (administração direta e indireta) mediante preenchimento do formulário-padrão de operações de crédito, sendo um para cada empréstimo contratado e ainda pendente da liquidação;
 - posição atualizada da dívida por títulos mobiliários, indicando o cronograma de vencimento por quantidade e valor, separando as parcelas relativas ao principal e encargos;
 - lei estadual ou municipal, autorizativa da operação.

FONTE: Levantamento a partir de SAREM (1983), Relatórios do Banco Central e SEST, SEF/MF e Diário Oficial.

*PROCEDIMENTOS: Na apreciação das solicitações e planos de aplicação pelo Banco Central, bem como nas votações do Conselho Monetário Nacional, são considerados pareceres emitidos sobre a operação pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda. Para seu exame, a STN utiliza formulários próprios e exige também informações, documentos e providências correlatas. Sobre a legislação específica, vide Quadros I e II.

QUADRO Nº IV
REGULAMENTAÇÃO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNAS-EXTRALIMITE

TIPO DE OPERAÇÃO: CONTRATAÇÃO DE DÍVIDA CONSOLIDADA INTERNA EXTRALIMITE	
CONTROLE:	Constituição, Artigo 42, Item VI - compete ao Senado Federal definir limites e contratação de obrigações, por proposta do Presidente da República
LIMITES E CONDIÇÕES	Resoluções do Senado Federal - limites fixados para dívida consolidada interna não aplicam-se a operações originárias de: <ul style="list-style-type: none"> Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (FNDU); Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS) e Caixa Econômica Federal - programas do extinto BNH; - pedido de autorização submetido pelo Presidente da República à deliberação do Senado Federal, instruído com parecer do CMN - a exceção de operações do FAS, apreciadas no âmbito da CCF, cabendo ao MINIFAZ o encaminhamento à Presidência, sem exames ou estudos adicionais; - remessa pela instituição financeira do contrato até 10 dias após a assinatura. <p>Resoluções do BACEN</p> <ul style="list-style-type: none"> - encaminhamento do pedido de autorização pelo agente financeiro acompanhado de estudo relativo à viabilidade técnico-financeira; - antes de submeter o pleito ao CMN, o BACEN requer pronunciamento da SEPLAN/SAREM.

PROCEDIMENTOS:**ENCAMINHAMENTO DO PEDIDO**

negociações preliminares

encaminhamento para exame

solicitação de pronunciamento prévio, após elaboração de parecer conclusivo e súmula devoto

comunicação da posição

encaminhamento para apreciação, após preparação do voto e apreciação pela Diretoria

encaminhamento de Exposição de Motivos, através do MINIFAZ

encaminhamento da Mensagem para apreciação

devolução do processo após publicação de Resolução expedida especificamente sobre o pleito

comunicação da decisão, inclusive à instituição financeira

INFORMAÇÕES EXIGIDAS: Para manifestação do BACEN (encaminhamento pela instituição financeira).

- parecer conclusivo sobre a viabilidade técnico-financeira do empreendimento e a capacidade de pagamento do tomador dos recursos e/ou beneficiário das garantias;
- características da operação, com fluxo financeiro mês a mês, indicando os desembolsos e reembolsos;
- destinação e origem dos recursos a serem emprestados, informando, no caso de repasse, a instituição supridora dos recursos;
- garantias ou contragarantias a serem prestadas e sua finalidade.

FONTE: Levantamento a partir de SAREM (1983), Relatórios do Banco Central e SEST, SEF/MF e Diário Oficial.

PROCEDIMENTOS: Na apreciação das solicitações e planos de aplicação pelo Banco Central, bem como nas votações do Conselho Monetário Nacional, são considerados pareceres emitidos sobre a operação pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda. Para seu exame, a STN utiliza formulários próprios e exige também informações, documentos e providências correlatas. Sobre a legislação específica, vide Quadros I e II.

QUADRO Nº V
REGULAMENTAÇÃO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNAS - LEASING

TIPO DE OPERAÇÃO:	OPERAÇÕES DE ARRENDAMENTO MERCANTIL (LEASING)	
CONTROLE, LIMITES E CONDIÇÕES E LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA:	Idênticos aos aplicados à contratação de dívida intralimite, alterando-se os procedimentos. OBS.: Operações equiparadas às operações de crédito, segundo Decreto nº 85.471, de 10.12.1980, e Resolução do BACEN nº 668, de 17.12.1980, Item V	
PROCEDIMENTOS:		
ENCAMINHAMENTO DO PEDIDO	<p>ESTADO-MUNICÍPIO</p> <p>↓</p> <p>INSTITUIÇÃO FINANCEIRA</p> <p>↓</p> <p>BACEN/DEMOP</p> <p>↓</p> <p>SEPLAN</p> <p>↓</p> <p>BACEN/DEMOP</p> <p>↓</p> <p>INSTITUIÇÃO FINANCEIRA</p> <p>↓</p> <p>ESTADO-MUNICÍPIO</p>	<p>negociação preliminar</p> <p>solicitação de autorização</p> <p>encaminhamento do processo para apreciação, informando posição atual do endividamento</p> <p>devolução do processo após pronunciamento da SAREM, no caso de governos, ou SEST, no caso de entidades da administração indireta</p> <p>comunicação autorizando a operação</p> <p>negociações finais</p>

FONTE: Levantamento a partir de SAREM (1983), Relatórios do Banco Central e SEST, SEF/MF e Diário Oficial.

*PROCEDIMENTOS: Na apreciação das solicitações e planos de aplicação pelo Banco Central, bem como nas votações do Conselho Monetário Nacional, são considerados pareceres emitidos sobre a operação pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda. Para seu exame, a STN utiliza formulários próprios e exige também informações, documentos e providências correlatas. Sobre a legislação específica, ver de Quadros I e II.

QUADRO Nº VI

REGULAMENTAÇÃO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNO - RES. 63

TIPO DE OPERAÇÃO: REPASSES DE RECURSOS AO AMPARO DA RESOLUÇÃO BACEN Nº 63, DE 21.08.1967

CONTROLE: Constituição, Artigo 42, Item VI - compete ao Senado definir limites e contratação de obrigações, por proposta do Presidente da República

LIMITES E CONDIÇÕES: Submetidas às normas estabelecidas para a dívida consolidada interna intralimite, mais autorizada especificada SEPLAN-PR
 Obs.: somente após a Circular BACEN nº 648, de 05.08.1981, libera-se a realização de operações de crédito junto aos bancos comerciais, de investimento e desenvolvimento, autorizados a repassar o produto de suas operações externas, já convertido em cruzados

PROCEDIMENTOS:*

ENCAMINHAMENTO DO PEDIDO

ESTADO-MUNICÍPIO

↓
 BANCO REPASSADOR

efetuem negociações preliminares

SEPLAN/SAREM

solicita reconhecimento de prioridade

comunicação do reconhecimento de prioridade, manifestada também ao BACEN/FIRCE e ao MINIFAZ

ESTADO-MUNICÍPIO

↓

solicitação de autorização para negociação final

BACEN/FIRCE

comunicação da autorização

ESTADO-MUNICÍPIO

↓

negociação final do contrato

BANCO REPASSADOR

seguem os procedimentos válidos para contratação de dívida intralimite

INFORMAÇÕES EXIGIDAS: Para manifestação da SEPLAN-PR

- Caracterização pormenorizada do programa para o qual serão destinados os recursos do empréstimo, com no mínimo os seguintes elementos:

- a) objetivos pretendidos;
 - b) justificação e quantificação das metas a serem alcançadas;
 - c) cronograma físico-financeiro do empreendimento;
 - d) esquema de financiamento, com a indicação de todas as fontes e dos respectivos valores previstos, separando os já assegurados dos que se encontram em cogitação.
- exemplar do plano de governo onde se insere a prioridade do programa;
- exemplar do orçamento programa anual;
- dados de balanço dos últimos 8 anos de acordo com o formulário específico para o fim;
- posição atualizada da dívida por contratos (administração direta e indireta), mediante o preenchimento do formulário-padrão de operação de crédito, sendo uma para cada empréstimo contratado e ainda pendente da liquidação;
- posição atualizada da dívida por títulos mobiliários, indicando o cronograma de vencimento por quantidade e valor, separando as parcelas relativas ao principal e encargos;
- lei estadual ou municipal, autorizativa da operação.

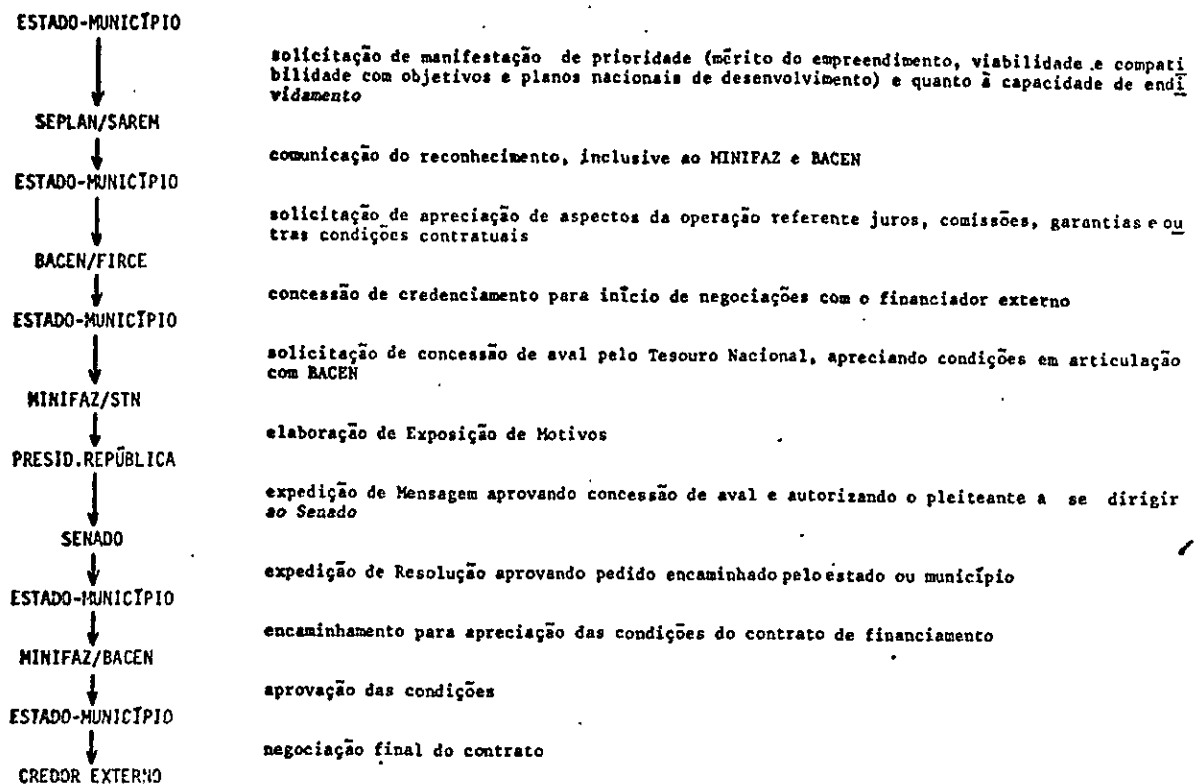
FONTE: Levantamento a partir de SAREM (1983), Relatórios do Banco Central e SEST, SEF/MF e Diário Oficial.

*PROCEDIMENTOS: Na apreciação das solicitações e planos de aplicação pelo Banco Central, bem como nas votações do Conselho Monetário Nacional, são considerados pareceres emitidos sobre a operação pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda. Para seu exame, a STN utiliza formulários próprios e exige também informações, documentos e providências correlatas. Sobre a legislação específica, vide Quadros I e II.

QUADRO Nº VII
REGULAMENTAÇÃO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNO

TIPO DE OPERAÇÃO:	EMPRÉSTIMOS EM MOEDA (Lei 4.131) - FINANCIAMENTO DE IMPORTAÇÕES E ARRENDAMENTO MERCANTIL (LEASING)
CONTROLE:	Constituição, artigo 42, item IV - compete privativamente ao Senado Federal autorizar operações ou acordos externos, de qualquer natureza, consultado o Executivo Federal
LIMITES:	Não existem
PROCEDIMENTOS: *	

ENCAMINHAMENTO DO PEDIDO



- INFORMAÇÕES EXIGIDAS:** Para manifestação da SEPLAN-PR
- caracterização pormenorizada do programa a que se destinam os recursos, incluindo, no mínimo, os seguintes elementos:
 - a) objetivos pretendidos;
 - b) justificação e quantificação das metas a serem alcançadas;
 - c) cronograma físico-financeiro do empreendimento;
 - d) esquema de financiamento, com a indicação de todas as fontes e dos respectivos valores previstos, separando os já assegurados dos que se encontram em cogitação;
 - e) estudo de viabilidade econômico-financeira;
 - exemplar do plano de governo onde se insere a prioridade do programa;
 - exemplar do orçamento-programa anual;
 - dados de balanço dos últimos 8 anos, de acordo com o formulário específico;
 - posição atualizada da dívida por contratos (administração direta e indireta), mediante o preenchimento do formulário-padrão de operações de crédito, sendo um para cada empréstimo contratado e ainda pendente da liquidação;
 - posição atualizada da dívida por títulos mobiliários, indicando o cronograma de vencimento por quantidade e valor, separando as parcelas relativas ao principal e encargos;
 - lei estadual ou municipal, autorizativa da operação.

FONTE: Levantamento a partir de SAREM (1983), Relatórios do Banco Central e SEST, SEF/MF e Diário Oficial.

* **PROCEDIMENTOS:** Na apreciação das solicitações e planos de aplicação pelo Banco Central, bem como nas votações do Conselho Monetário Nacional, são considerados pareceres emitidos sobre a operação pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda. Para seu exame, a STN utiliza formulários próprios e exige também informações, documentos e providências correlatas. Sobre a legislação específica, vide Quadros I e II.

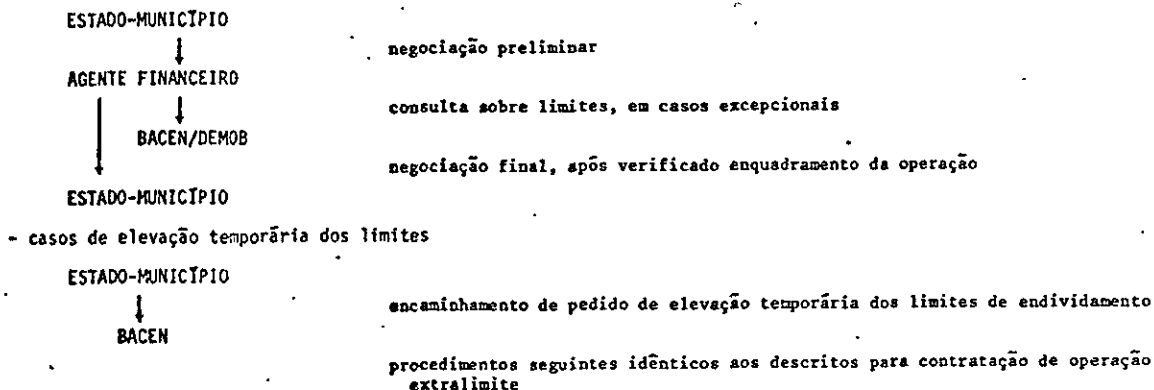
INPES, 132/88

QUADRO Nº VIII
REGULAMENTAÇÃO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNAS - INTRALÍMITE

TIPO DE OPERAÇÃO:	CONTRATAÇÃO DE DÍVIDA CONSOLIDADA INTERNA INTRALÍMITE	
CONTROLE:	Constituição, Artigo 42, Item VI - compete ao Senado Federal definir limites e contratação de obrigações, por proposta do Presidente da República.	
LIMITES E CONDIÇÕES:	Resoluções do Senado Federal	<ul style="list-style-type: none"> - limites fixados em relação a receita realizada no exercício financeiro, deduzidas operações de crédito, corrigida, mensalmente, desde o mês da sua realização, através de índice aplicável à espécie: <ul style="list-style-type: none"> montante global - 70%, crecimento real anual da dívida - 20%, despêndio anual com respectiva liquidação, compreendendo principal e acessórios - 15%; - elevação temporária dos limites, nos casos de financiamentos a empreendimentos viáveis e compatíveis com objetivos e planos nacionais de desenvolvimento, ou em casos de excepcional necessidade e urgência, apresentando-se com o pedido cabal e minuciosa fundamentação, a ser apreciada pelo CMN e submetida ao Senado; - prestação de informações mensais ao BACEN sobre posição das dívidas e respectivos cronogramas de vencimento; - inobservância das disposições, sujeita autoridades responsáveis às sanções pertinentes.
	Resoluções do BACEN	<ul style="list-style-type: none"> - índice de correção da receita líquida igual aos da OTN; - instituição financeira autorizada a realizar a própria verificação dos limites ou solicitar conferência pelo BACEN; - efetivada a transação, o BACEN deve ser comunicado pelo agente financeiro no prazo de 10 dias, acompanhando-se comprovação de que a operação atende aos limites.

PROCEDIMENTOS:

ENCAMINHAMENTO DO PEDIDO



FONTE: Levantamento a partir de SAREM (1983), Relatórios do Banco Central e SEST, SEF/MF e Diário Oficial.

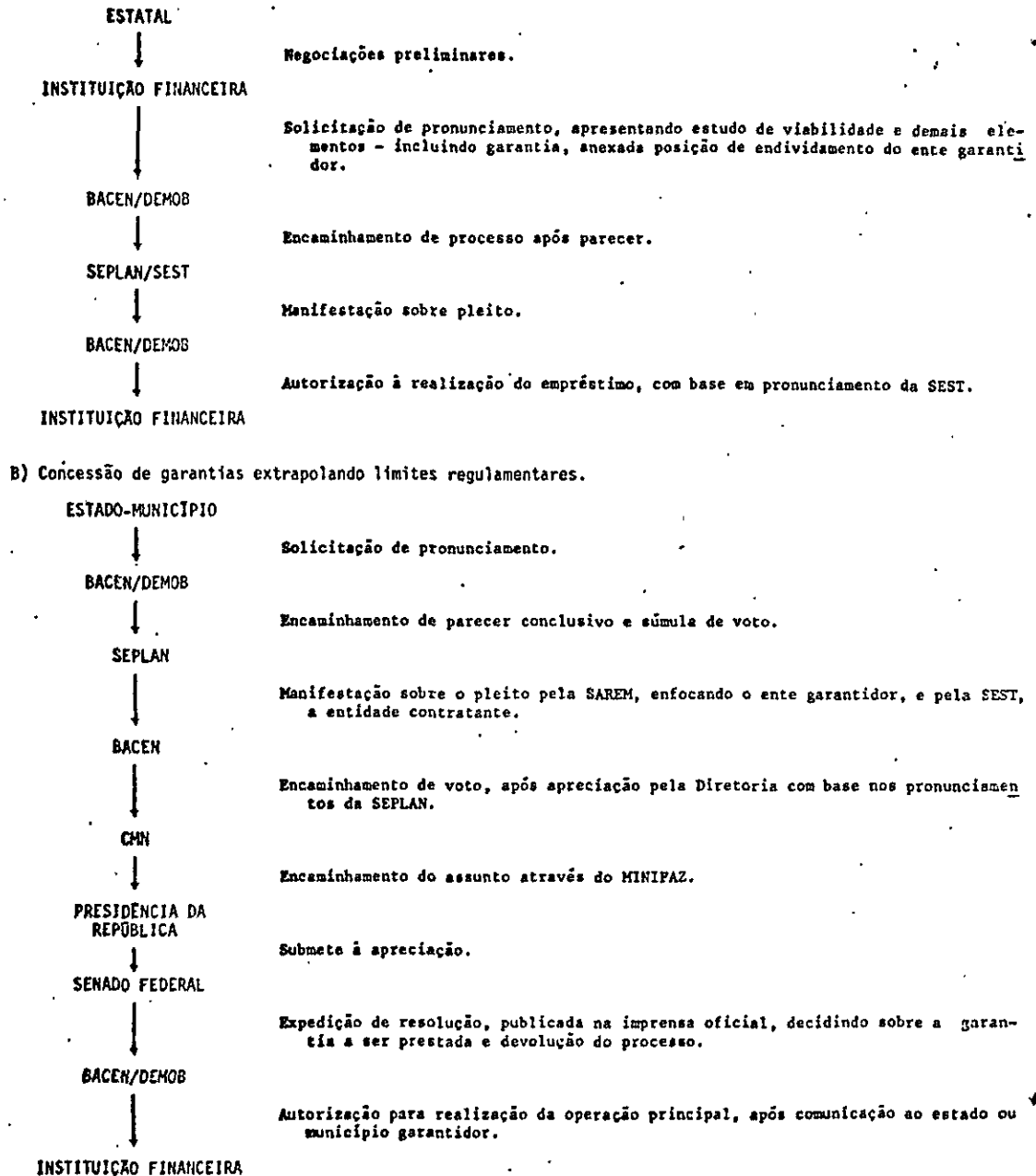
PROCEDIMENTOS: Na apreciação das solicitações e planos de aplicação pelo Banco Central, bem como nas votações do Conselho Monetário Nacional, são considerados pareceres emitidos sobre a operação pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda. Para seu exame, a STN utiliza formulários próprios e exige também informações, documentos e providências correlatas. Sobre a legislação específica, vide Quadros I e II.

QUADRO Nº IX
REGULAMENTAÇÃO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNAS - VIA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

TIPO DE OPERAÇÃO: CONTRATAÇÃO DE DÍVIDA POR ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA, COM OU SEM CONCESSÃO DE GARANTIAS.
CONTROLE, LIMITES E CONDIÇÕES: Idênticos aos aplicados às operações de crédito intralimite ou extralimite, conforme a natureza da operação realizada pela entidade, alterando-se os procedimentos.

PROCEDIMENTOS:*

ENCAMINHAMENTO DO PEDIDO: A) Processos de interesse da administração indireta, com ou sem concessão de garantia por estados e municípios.



FONTE: Levantamento a partir de SAREM (1983), Relatórios do Banco Central e SEST, SEF/AF e Diário Oficial.

*PROCEDIMENTOS: Na apreciação das solicitações e planos de aplicação pelo Banco Central, bem como nas votações do Conselho Monetário Nacional, são considerados pareceres emitidos sobre a operação pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda. Para seu exame, a STN utiliza formulários próprios e exige também informações, documentos e providências correlatas. Sobre a legislação específica, vide Quadros I e II.

TABELA 1

PARTICIPAÇÃO DOS GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS
NA DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO
1982/86

DÍVIDAS	1982		1983			1984			1985			1986		
	Saldo Dezembro	Part. Em %	Saldo Dezembro	Var. Real	Part. Em %	Saldo Dezembro	Var. Real	Part. Em %	Saldo Dezembro	Var. Real	Part. Em %	Saldo Dezembro	Var. Real	Part. Em %
	Cz\$ bi de 86		Cz\$ bi de 86	Anual		Cz\$ bi de 86	Anual		Cz\$ bi de 86	Anual		Cz\$ bi de 86	Anual	
DÍVIDA TOTAL DO SETOR PÚBLICO	1 210,0	100,0	1 690,1	39,6	100,0	1 483,8	-12,2	100,0	2 032,1	36,9	100,0	3 138,4	54,4	100,0
Interna	538,7	44,5	607,5	12,8	35,9	587,5	-3,3	39,6	827,5	40,8	40,7	1 280,0	54,7	64,2
Externa	672,3	55,5	1 082,6	61,0	64,1	896,3	-17,2	60,4	1 204,6	34,4	59,3	1 858,3	54,3	63,0
DÍVIDA DOS GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS	202,4	16,7	210,2	3,8	12,4	181,2	-13,8	12,2	263,2	45,3	13,0	420,4	59,7	13,4
Interna	160,3	13,2	157,5	-1,7	9,3	131,6	-16,4	8,9	181,7	38,1	8,9	301,9	66,1	9,6
Mobiliária	57,5	4,8	47,8	-16,9	2,8	38,2	-20,0	2,6	55,2	44,5	2,7	106,3	92,6	3,1
Banco do Brasil	2,2	0,2	2,8	27,3	0,2	2,9	3,6	0,2	7,9	172,4	0,4	23,8	201,3	0,7
Outras Instituições Financeiras	100,6	8,3	107,0	6,4	6,3	90,5	-15,4	6,1	118,6	31,0	5,8	171,8	44,9	5,8
Externa	42,0	3,5	52,6	25,2	3,1	49,6	-5,7	3,3	81,5	64,3	4,0	118,5	45,3	3,8

FONTE: a partir de dados do BACEN ("Brasil Programa Econômico", vol. 15, junho de 1987, pp. 26-29).

Governos Estaduais e Municipais: só administração direta (exclui empresas).

Dívida Líquida: desconta carteira de títulos e depósitos registrados em moeda estrangeira.

Saldos em 31 de dezembro, corrigidos pelo IGP-DI (FGV), a preços de dezembro de 1986.

TABELA 2
NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DOS GOVERNOS ESTADUAIS E
MUNICIPAIS, CONCEITO OPERACIONAL - 1984/86

I T E M	1984	1985	1986
FLUXOS ANUAIS EM Cz\$ MILHÕES DE 1986:			
Total	-10 870	30 391	38 713
No Banco Central	- 5 877	16 749	24 831
Empréstimo Ponte MF-30	1 956	3 440	6 964
Saneamento Bancos Estaduais	-	-	16 018
Saques em Depósitos Registrados em Moeda Estrangeira	- 1 286	-1 175	4 174
Financiamento Externo Líquido	- 6 556	14 485	-2 894
Outros	-	-	569
Fora do Banco Central	4 993	13 641	13 882
Dívida Mobiliária	1 428	13 033	6 957
Banco do Brasil	- 3 131	-2 769	-2 792
Bancos Comerciais	- 6 374	-4 399	2 293
Demais Instituições	5 940	7 776	7 424
NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO GOV. ESTADUAIS E MUNICIPAIS EM % DE:			
Necessidade de Financiamento de todo Setor Público	-13,0%	20,9%	28,2%
PIB	- 0,4%	0,9%	1,1%
Receita Tributária Estadual e Municipal	- 6,6%	15,8%	17,2%

FONTE: Dados do BACEN ("Brasil Programa Econômico", vol. 15, pp. 32-33), FGV e SEF/MF.

Governos Estaduais e Municipais: só administração direta.

Valores corrigidos pelo IGP-DI (FGV).

Necessidades de Financiamento no Conceito Operacional excluem correções cambial e monetária.

Financiamento Externo Líquido = repasses menos amortizações.

TABELA 3

DÍVIDA EXTERNA REGISTRADA DOS GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS - 1982/85

PERÍODO	CONTRATOS DIRETOS	COM AVAL DA UNIÃO	DÍVIDA* EST. MUNIC. (Débitos e Avais)	Em US\$ milhões	
				EM %	
				Dívida Pública	Dívida Total
Dezembro 1982	350,4	2 688,0	3 152,6	6,7	4,5
Dezembro 1983	414,8	2 780,5	3 258,3	5,4	4,0
Dezembro 1984	359,8	3 411,8	3 836,5	5,3	4,2
Dezembro 1985	304,3	4 835,1	5 176,7	6,6	5,4

FONTE: "Boletim do BACEN".

* Inclui: dívida contratada diretamente; dívida do setor privado avalizada por estes governos; dívida avalizada pelo governo federal e pela administração indireta; e dívida da administração indireta avalizada por estes governos.

TABELA 4

PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO
NA RECEITA TOTAL EM 1985

REGIÕES E UF	ESTADOS	MUNICÍPIOS DAS CAPITAIS	OUTROS MUNICÍPIOS
NORTE	10	25	0
Acre	19	-	-
Amazonas	11	47	0
Pará	-	-	0
Amapá	3	0	-
Rondônia	-	30	-
Roraima	-	-	-
NORDESTE	22	9	0
Maranhão	41	-	-
Piauí	23	-	-
Ceará	8	17	0
Rio Grande do Norte	15	8	0
Paraíba	34	12	2
Pernambuco	13	15	-
Alagoas	21	27	0
Sergipe	13	11	0
Bahia	22	1	1
CENTRO-OESTE	27	7	2
Mato Grosso	45	9	8
Mato Grosso do Sul	30	3	1
Goiás	32	10	0
Distrito Federal	1	-	-
SUDESTE	13	17	2
Minas Gerais	21	30	2
Espírito Santo	23	6	2
Rio de Janeiro	16	6	0
São Paulo	8	20	2
SUL	15	3	2
Paraná	20	3	2
Santa Catarina	4	4	0
Rio Grande do Sul	16	1	2
BRASIL	16	15	2

FONTE: A partir do Balanço dos Estados, SEF/MINIFAZ.

INPES, 132/88

TABELA 5

CARGA DO SERVIÇO DA DÍVIDA INTERNA E EXTERNA
NO BALANÇO DOS ESTADOS EM 1985

REGIÕES E UF	JUROS E AMORTIZAÇÕES EM % DA	
	Receita Líquida	Despesa Total
NORTE	7,36	7,10
Acre	1,01	1,03
Amazonas	23,33	20,07
Pará	1,63	1,56
Amapá	-	-
Rondônia	1,86	1,98
Roraima	-	-
NORDESTE	13,64	10,86
Maranhão	2,56	1,84
Piauí	2,23	2,05
Ceará	18,23	13,50
Rio Grande do Norte	13,07	10,75
Paraíba	25,77	10,27
Pernambuco	9,63	9,53
Alagoas	18,48	15,84
Sergipe	5,52	5,03
Bahia	16,90	11,86
CENTRO-OESTE	11,70	8,11
Mato Grosso	13,18	4,85
Mato Grosso do Sul	22,82	15,60
Goiás	15,01	11,59
Distrito Federal	1,35	1,36
SUDESTE	13,79	11,76
Minas Gerais	26,08	19,90
Espírito Santo	17,82	15,73
Rio de Janeiro	16,21	12,52
São Paulo	9,06	8,25
SUL	41,38	27,54
Paraná	18,02	15,22
Santa Catarina	12,42	10,93
Rio Grande do Sul	68,10	36,71
BRASIL	17,55	13,97

FONTE: A partir do Balanço dos Estados, SEF/MINIFAZ.

INPES, 132/88

TABELA 6
DESEMPENHO DE ALGUMAS EMPRESAS ESTATAIS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS SETORES
DE SERVIÇOS E TRANSPORTES - 1980/86

SETORES/PRINCIPAIS ESTATAIS SELECIONADAS	INDICADORES (Em %)			
	Endividamento		Rentabilidade	
	1980	1986	1980	1986
SERVIÇOS PÚBLICOS EM GERAL	64,1	1,9	7,3
Serviços de Eletricidade	67,5	69,6	3,7	7,9
CESP - Cia. Energética São Paulo	42,5	56,8	3,3	8,6
CEMIG - Cia. Energética Minas Gerais	66,8	48,2	8,6	9,4
COPEL - Cia. Paranaense Energia	59,9	40,9	1,7	7,7
COELBA - Cia. Eletricidade Bahia	53,4	51,9	0,7	0,6
CELG - Cia. Eletricidade Goiás	40,6	45,1	5,5	5,6
Serviços de Água e Esgoto	64,6	60,9	(-)	5,8
SABESP - Cia. Saneamento Básico Estado São Paulo	66,7	62,6	(-)	(-)
CEDAE - Cia. Estadual Águas e Esgotos (RJ)	44,7	48,7	(-)	24,9
COMPESA - Cia. Pernambucana Saneamento	66,7	56,5	(-)	1,6
CORSAN - Cia. Riograndense Saneamento (RS)	51,6	57,4	(-)	5,8
CAESB - Cia. Águas e Esgotos Brasília	45,6	36,2	(-)	0,3
Serviços de Planejamento e Desenvolvimento	45,5	61,2	(-)	3,9
DESENALE - Cia. Desenv. Vale Paraguaçu (BA)	55,7	56,5	(-)	12,6
EMPLASA - Empresa Metrop. Planejamento Grande São Paulo	2,2	1,7	(-)	(-)
COMLURB - Cia. Munic. Limpeza Urbana (RJ)	18,3	19,2	(-)	1,1
PRODESAN - Progresso Desenv. Santos S/A	39,6	57,0	(-)	4,8
CET - Cia. Engenharia de Tráfego (SP)	75,5	80,1	(-)	(-)
Serviços Técnicos e Administrativos	92,7	93,1	(-)	8,2
COHAB/RS - Cia. Habitação Estado Rio Grande do Sul	100,3	96,7	(-)	4,2
COHAP/RP - Cia. Habitação Reg. Ribeirão Preto (SP)	97,5	98,2	37,0	9,4
BAHIATURSA - Empresa Turismo Bahia	3,5	94,9	2,8	(-)
TRANSPORTE E ARMAZENAGEM	39,5	0,3	5,1
Transportes Ferroviários	35,0	32,2	(-)	2,8
FEPASA - Ferrovia Paulista S/A	60,8	47,7	(-)	6,1
METRO/SP - Cia. Metropolitano São Paulo	19,2	33,8	(-)	1,6
METRO/RJ - Cia. Metropolitano Rio de Janeiro	59,9	180,0	(-)	(-)
Transportes Rodoviários de Passageiros	34,8	42,7	9,3	1,3
CMTC - Cia. Municipal Transportes Coletivos (SP)	64,8	98,8	(-)	(-)
Cia. Carris Portoalegrense (RS)	18,1	34,6	2,5	(-)
CTC/Rio - Cia. Transp. Coletivos Est. Rio de Janeiro	35,1	81,9	(-)	(-)
TRANSURB - Empresa Transp. Urbanos Estado de Goiás	60,2	66,9	(-)	(-)
Transportes Marítimos	60,0	65,0	22,6	14,2
Cia. Navegação Bahiana	89,6	74,8	(-)	49,1
CONERJ - Cia. Navegação Estado do Rio de Janeiro	37,2	11,3	(-)	(-)
Transportes Aéreos	60,0	73,6	22,6	33,9
VASP - Viação Aérea de São Paulo	78,7	84,4	(-)	48,6

FONTE: A partir de "Quem é Quem na economia", edições de 1981 e 1987, Editora Visão.

Indicadores dos Setores e Subsetores: média de todas as empresas que o compõem, no levantamento da Visão.

Definição dos Índices: Endividamento = passivo circulante mais exigível a longo prazo em % do ativo total;

Rentabilidade = lucro líquido do exercício em % do patrimônio líquido,
(-) indica prejuízo no exercício.

TABELA 7

ESTIMATIVA PRELIMINAR DAS NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DE ALGUNS GOVERNOS ESTADUAIS EM 1987

(Em Cz\$ milhões)

UF	RECEITA	MARGEM LÍQUIDA	SERVIÇO DÍVIDA	POUPANÇA	APLICAÇÕES	NECESSIDADE FINANCIAMENTO	SERVIÇO DA DÍVIDA EM % DA RECEITA
	A	B	C	D = B - C	E	F = D - E	G = C/A (%)
AL	2 137	1 312	1 156	156	1 224	-1 068	54,1
SC	13 588	4 093	6 449	-2 356	4 390	-6 746	47,5
MG	42 502	14 490	11 266	3 224	16 745	-13 521	26,5
SP	141 671	44 400	28 713	15 687	45 461	-29 774	20,3
PB	7 313	3 087	1 643	1 444	3 175	-1 731	22,5
PR	22 098	8 181	4 624	3 557	5 412	-1 855	20,9
CE	10 391	1 925	2 084	-159	2 909	-3 068	20,0

FONTE: SIN/MF.

Margem Líquida = receita líquida - despesas de custeio - transferências a pessoas e aos municípios.

Serviço da Dívida = juros e principal das dívidas interna e externa.

Aplicações = investimentos + inversões financeiras + transferências de capital (exclusive amortizações).

TABELA 8

MONTANTE GLOBAL RECENTE DA DÍVIDA DOS GOVERNOS ESTADUAIS RELACIONADAS PELO DEMOB/BANCO CENTRAL.

RELATÓRIO DE AGOSTO/87

Em Cz\$ mil

ESTADO	DATA DA POSIÇÃO	LIMITE REGULAMENTAR CF. RESOLUÇÃO SENADO A	SALDO DEVEDOR OBSERVADO			SALDO EM % DO LIMITE		DÍVIDA INTRA+EXTRA EM % DA RECEITA LÍQUIDA G
			Intralimite B	Extralimite C	Intra+Extra D	Intra E = B/A	Intra+Extra F = D/A	
AC	Mar./87	3 275 008,8	45 635,7	347 159,8	392 795,5	1,39	11,99	8,40
AM	Fev./87	6 694 221,5	190 437,8	831 402,4	1 021 840,2	2,84	15,26	10,69
PA	Jun./87	10 001 392,7	1 106 425,0	1 221 230,2	2 327 655,2	11,06	23,27	16,29
RO	Dez./86	3 065 171,4	341 416,9	377 198,0	718 614,9	11,14	23,44	16,41
AL	Jun./87	7 526 725,5	3 189 197,8	7 551 800,4	10 740 998,2	42,37	142,70	99,89
BA	Mar./87	35 027 097,1	5 532 501,7	15 269 883,3	20 802 385,0	15,79	59,39	41,57
CE	Jun./87	12 629 901,0	2 157 725,4	5 186 421,6	7 344 147,0	17,08	58,15	40,70
MA	Mar./87	5 362 447,3	6 034 378,7	1 159 271,1	7 193 649,8	112,53	134,15	93,90
PB	Jun./87	7 095 209,7	2 316 804,2	10 115 514,1	12 432 318,3	32,65	175,22	122,65
PE	Mar./87	12 726 650,9	3 142 028,3	12 131 914,0	15 273 942,3	24,69	120,02	84,01
PI	Abr./87	4 996 498,6	1 650 758,8	1 189 768,1	2 840 526,9	33,04	56,85	39,80
RN	Jun./87	6 374 366,4	1 186 768,5	1 939 477,2	3 126 245,7	18,62	49,04	34,33
SE	Jun./86	1 712 551,5	341 016,0	1 590 980,1	1 931 996,1	19,91	112,81	78,97
ES	Abr./87	7 839 949,2	1 703 832,7	1 053 223,1	2 757 055,8	21,73	35,17	24,62
MG	Jun./87	59 087 684,5	37 956 096,0	8 841 732,0	46 797 828,0	64,24	79,20	55,44
RJ	Jun./87	58 764 026,5	46 178 915,1	13 774 531,9	59 953 447,0	78,58	102,02	71,42
SP	Mai./87	186 126 857,2	119 169 006,3	3 326 873,7	122 495 880,0	64,03	65,81	46,07
PR	Dez./86	10 453 209,8	1 254 029,3	2 676 247,1	3 930 276,4	12,00	37,60	26,32
RS	Jun./87	49 135 830,5	47 257 731,0	9 203 459,0	56 461 190,0	96,18	114,91	80,44
SC	Mar./87	9 305 298,1	13 035 240,3	904 533,0	13 939 773,3	140,08	149,80	104,86
GO	Jun./87	17 537 533,1	8 065 601,9	1 452 314,5	9 517 916,4	45,99	54,27	37,99
MT	Mai./87	8 032 332,4	3 655 789,8	3 536 184,2	7 191 974,0	45,51	89,54	62,68
MS	Jun./87	12 287 124,4	550 270,2	3 014 917,1	3 565 187,3	4,48	29,02	20,31

FONTE: A partir de Relatório BACEN/DEMOB.

VIII - BIBLIOGRAFIA

AFONSO, José Roberto R. "Autarquias, Fundações e Empresas dos Estados e dos Municípios". Revista de Finanças Públicas. XLVI (367):18-41. Brasília, SEF/MF, jul.-set./1986.

_____. "Transferências intergovernamentais e o financiamento de estados e municípios". Revista de Finanças Públicas. Vol. XLV (363):32-41. Brasília, SEF/MINIFAZ, jul.-set./1985.

ANDRADE, Thompson A. "Endividamento Municipal: o Estado Atual das Dívidas das Capitais Estaduais". Texto para Discussão Interna INPES nº 114. Rio, IPEA, ago./1987.

_____. "Endividamento Municipal: Análise da Situação Financeira de Quatro Capitais Estaduais (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Salvador)". Mimeo. Rio, INPES/IPEA, 1987.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. "Relatório de Atividades - DEMOB", publicações anuais, 1971 a 1983.

_____. "Boletim Mensal", diversos números.

_____. "Dívida Líquida do Setor Público". Informativo Mensal, 6(66):separata, jan./1986.

_____. "Brasil Programa Econômico", Vol. 15, Brasília, junho/1987.

BONINI, Mário Roque. "Evolução das Fontes de Financiamento e da Estrutura de Gastos do Setor Público Paulista - 1979/1985". Textos para Discussão IESP nº 08. São Paulo, IESP/FUNDAP, nov./1986.

BRASIL. "Constituição da República Federativa do Brasil". Brasília, Câmara dos Deputados, 1986.

- _____. "Projeto de Constituição (A) da Comissão de Sistematização". Brasília, Assembléia Nacional Constituinte, nov./1987.
- CRUZ, Paulo Davidoff. Dívida Externa e Política Econômica. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1984.
- EBTU. "A situação financeira de uma amostra de municípios brasileiros". Brasília, Anníbal Villela Cons./EBTU, 1985.
- GOLDSMITH, Raymond W. "Brasil, 1850-1984: Desenvolvimento Financeiro sob um século de inflação" (vide seções sobre Financiamento ao Governo). São Paulo, Ed. Harper & Row/Bamerindus, 1986.
- IBAM. "Capacidade de Investimento de Estados e Municípios", 2 volumes. Rio de Janeiro, IBAM, 1986.
- IBGE. "Estatísticas Econômicas do Setor Público", diversos volumes e números.
- OLIVEIRA, Fabrício A. "A emenda salvadora?" Folha de São Paulo, edição 10.07.87, p. A-22.
- PEREIRA, José Eduardo C. Financiamento Externo e Crescimento Econômico no Brasil: 1966/73. Relatório de Pesquisa nº 27, Rio, INPES/IPEA - 1974.
- REZENDE, Fernando A. "Autonomia política e dependência financeira: uma análise das transformações recentes nas relações inter-governamentais e seus reflexos sobre a situação financeira dos estados". Pesquisa e Planejamento Econômico, 12(2) 489-540. Rio, IPEA, ago./1982.
- _____. "Financiamento do Setor Público: a Reforma Fiscal". In: Perspectivas de Longo Prazo da Economia Brasileira. Rio, INPES/IPEA, 1985.

REZENDE, Fernando A. "Avaliação do Setor Público na Economia Brasileira: Estrutura Funcional da Despesa". Relatórios de Pesquisa nº 13. Rio, IPEA/INPES, 1974.

REZENDE, Fernando e AFONSO, José Roberto. "A Reforma Fiscal no Processo de Elaboração da Nova Constituição". Textos para Discussão Interna INPES nº 121. Rio, IPEA, novembro/1987.

SAREM. "Roteiro para Operações de Crédito dos Estados e Municípios". Brasília, SEPLAN, 1983.

SILVA, Maria da Conceição. "A dívida do setor público: seu papel no financiamento dos investimentos públicos". Relatório de Pesquisa nº 32, Rio, IPEA/INPES, 1976.

VARSAÑO, Ricardo. "Avaliação do Sistema Tributário Proposto no Projeto de Constituição". Texto para Discussão Interna, INPES nº 122. Rio, IPEA, novembro/1987.

VILLELA, Yolanda Maria. "Rolando a bola de neve sem sair de baixo". Metrópole. Vol. I(1):36-41. Rio, IPLAN, 1987.

TEXTOS PARA DISCUSSÃO INTERNA

EDITADOS A PARTIR DE JANEIRO DE 1986

- Nº 85 - "Fundos Sociais", Fernando A. Rezende da Silva e Beatriz Azeredo da Silva, Janeiro 1986, 29 p.
- Nº 86 - "Optimal Foreign Borrowing in a Multisector Dynamic Equilibrium Model: A Case Study for Brazil", Octávio A.F. Tourinho, Janeiro 1986, 47 p.
- Nº 87 - "Proposta de Diretrizes Preliminares para uma Política de Abastecimento", Maria Beatriz de A. David, Março 1986, 44 p.
- Nº 88 - "Os Impactos da Política de Comercialização Agrícola sobre a Produção e os Preços. Uma Análise da Literatura e Algumas Evidências Empíricas", Maria Beatriz de A. David e Luis Alberto de L.C. Ribeiro, Março 1986, 49 p.
- Nº 89 - "Distribuição de Renda: 1970/1980", José W. Rossi, Maio 1986, 17 p.
- Nº 90 - "Balança Comercial e Dinâmica da Desvalorização Cambial no Brasil, 1970/84", Helson C. Braga e José W. Rossi, Maio 1986, 20 p.
- Nº 91 - "Algumas Considerações sobre os Efeitos da Reforma Monetária no Campo Social: Seguro-Desemprego e Previdência Social", Francisco E.B. de Oliveira, Kaizô Iwakami Beltrão e Marco Aurélio de Sá Ribeiro (estagiário), Maio 1986, 16 p.
- Nº 92 - "Modelos de Previsão para Séries de Produção e Preços : Metodologia Bayesiana e Box-Jenkins para Séries Temporais", Gutemberg H. Brasil, Hélio S. Migon, Reinaldo C. Souza, Sérgio S. Portugal, Maio 1986, 63 p.
- Nº 93 - "O Controle de Preços dos Alimentos e seus Efeitos sobre a Produção e o Abastecimento. Algumas Considerações para o Ano de 1986", Maria Beatriz de A. David, Junho 1986, 39 p.

II

- Nº 94 - "Previsão da Inflação e Produção Industrial Pós-Choque via Análise de Intervenção", H.S. Migon e G.H. Brasil , Julho 1986, 18 p.
- Nº 95 - "Exacerbação do Consumo e Salário Médio: Evidências sobre o Efeito-Sincronização", Ricardo Cicchelli Velloso , Setembro 1986, 20 p.
- Nº 96 - "The Demand for Money in Brazil Revisited", José W. Rossi, Outubro 1986, 24 p.
- Nº 97 - "O Programa de Estabilização Econômica e o Poder de Compra do Salário Mínimo", Daniel A.R. de Oliveira e Ricardo Cicchelli Velloso, Outubro 1986, 19 p.
- Nº 98 - "Formação de Expectativas num Contexto de Inflação Baixa e Alta Incerteza", Fábio Giambiagi, Outubro 1986, 38 p.
- Nº 99 - "Progresso Técnico na Indústria Brasileira: Indicadores e Análise de seus Fatores Determinantes", Helson C. Braga e Virene Matesco, Outubro 1986, 71 p.
- Nº 100 - "As Migrações Internas e a Previdência Social", Maria Helena F.T. Henriques e Kaizô Iwakami Beltrão, Outubro 1986, 59 p.
- Nº 101 - "Testing for First Order Serial Correlation in Temporally Aggregated Regression Models", Pedro L. Valls Pereira , Novembro 1986, 17 p.
- Nº 102 - "Notas sobre as Estatísticas de Investimento no Brasil", Guilherme Gomes Dias, Dezembro 1986, 35 p.
- Nº 103 - "A Dívida Pública no Brasil e a Aritmética da Instabilidade", José W. Rossi, Dezembro 1986, 12 p.
- Nº 104 - "Estudos para a Reforma Tributária - Tomo 1: Proposta de Reforma do Sistema Tributário Brasileiro", Fernando A. Rezende da Silva, Março 1987, 63 p.

- Nº 105 - "Estudos para a Reforma Tributária - Tomo 2: Tributação de Renda e do Patrimônio", Francisco de Paulo Correia Carneiro Giffoni e Luiz A. Villela, Fevereiro 1987, 67 p.
- Nº 106 - "Estudos para a Reforma Tributária - Tomo 3: Tributação de Mercadorias e Serviços", Ricardo Varsano, Fevereiro 1987, 165 p.
- Nº 107 - "Estudos para a Reforma Tributária - Tomo 4: Contribuições Sociais", Fernando A. Rezende da Silva e Beatriz A. Silva, Fevereiro 1987, 94 p.
- Nº 108 - "Estudos para a Reforma Tributária - Tomo 5: Federalismo Fiscal", José Roberto Afonso e Thereza Lobo, Março 1987, 153 p.
- Nº 109 - "A Aritmética da Escala Móvel: Uma Análise do Comportamento do Salário Real num Regime de Reajustes com Periodicidade Endógena", Fábio Giambiagi, Março 1987, 30 p.
- Nº 110 - "Inflação, Preços Mínimos e Comercialização Agrícola: A Experiência dos Anos Oitenta", Gervásio Castro de Rezende, Abril 1987, 39 p.
- Nº 111 - "A Política Salarial e a Crise Econômica", Fernando A. Rezende da Silva, Maio 1987, 32 p.
- Nº 112 - "Surplus Labor and Industrialization", Kevin M. Murphy, Andrei Shleifer e Robert W. Vishny, Maio 1987, 19 p.
- Nº 113 - "Um Modelo de Consistência Multissetorial para a Economia Brasileira", Márcio Gomes Pinto Garcia, Maio 1987, 42 p.
- Nº 114 - "Endividamento Municipal: O Estado Atual das Dívidas das Capitais Estaduais", Thompson Almeida Andrade, Agosto 1987, 26 p.
- Nº 115 - "Modelo de Equilíbrio Geral para o Brasil com Fluxos Reais e Financeiros Integrados", Marco Antonio Cesar Bonomo, Outubro 1987, 43 p.

IV

- Nº 116 - "Elasticidades de Engel no Brasil usando um Sistema de Equações com Especificação LOGIT", José W. Rossi e Cesar das Neves, Outubro 1987, 15 p.
- Nº 117 - "Projeções do IPCA", Pedro L. Valls Pereira e Sergio S. Portugal, Outubro 1987, 36 p.
- Nº 118 - "A Carteira de Trabalho e as Condições de Trabalho e Remuneração dos Chefes de Família no Brasil", Ricardo Paes de Barros e Simone Varandas, Outubro 1987, 28 p.
- Nº 119 - "Perspectivas e Necessidades Educacionais da Mão-de-Obra", Manoel Augusto Costa, Outubro 1987, 16 p.
- Nº 120 - "Modelo Multissetorial CEPAL/IPEA para o Brasil", Fábio Giambiagi, Guilherme Gomes Dias, Juan José Pereira e Márcio Gomes Pinto Garcia, Outubro 1987, 124 p.
- Nº 121 - "A Reforma Fiscal no Processo de Elaboração da Nova Constituição", Fernando A. Rezende da Silva e José Roberto R. Afonso, Novembro 1987, 53 p.
- Nº 122 - "Avaliação do Sistema Tributário Proposto no Projeto de Constituição", Ricardo Varsano, Novembro 1987, 35 p.
- Nº 123 - "O Orçamento Brasileiro: seu Processo Atual e as Reformulações Propostas no Projeto Constitucional", Maria da Conceição Silva, Novembro 1987 (a ser publicado).
- Nº 124 - "As Contribuições Sociais no Projeto de Constituição", Beatriz Azeredo, Novembro 1987 (a ser publicado).
- Nº 125 - "Endividamento Municipal: Análise da Situação Financeira de Quatro Capitais Estaduais (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Salvador)", Thompson A. Andrade, Novembro 1987, 33 p.
- Nº 126 - "Ajuste Externo e Agricultura no Brasil: 1981/86", Gervásio Castro de Rezende, Dezembro 1987, 46 p.

- Nº 127 - "Considerações sobre a Relação entre a Dívida Pública e a Inflação", José W. Rossi, Dezembro 1987, 09 p. .
- Nº 128 - "Estratégias de Desenvolvimento: América Latina vs. Leste Asiático", Armando Castelar Pinheiro, Dezembro 1987, 35p.
- Nº 129 - "Industrial Policies and Multinational Enterprises in Latin America", Helson C. Braga e Virene Matesco, Dezembro 1987, 30 p.
- Nº 130 - "A Sensibilidade das Medidas de Desigualdade à Padronização da Jornada de Trabalho", Ricardo Paes de Barros, Janeiro 1988, 28 p.
- Nº 131 - "Influência das Paridades Cambiais sobre a Dívida Externa: O Caso Brasileiro - 1983/86", Fabio Giambiagi, Janeiro 1988, 23 p.

O INPES edita ainda as seguintes publicações: Pesquisa e Planejamento Econômico (quadrimestral), desde 1971; Literatura Econômica (quadrimestral), desde 1977; Coleção Relatórios de Pesquisa; Série Textos para Discussão do Grupo de Energia (TDE); Séries Monográficas; Série PNPE; Série Estudos de Política Industrial e Comércio Exterior (EPICO); Relatório Interno; Informes Conjunturais; Boletim Conjuntural; Série Estudos sobre Economia do Setor Público (ESEP) e Série Fac-Símile.