

DIRETORIA DE ESTUDOS MACROECON

SEMINÁRIOS DIMAC Nº 88

Federalismo e Dívida Estadual no Brasil

Mônica Mora de Araujo de Couto e Silva
IPEA

06 de fevereiro de 2002



ipea

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

DIRETORIA DE ESTUDOS MACROECONÔMICOS

SEMINÁRIOS DIMAC Nº 88

Federalismo e Dívida Estadual no Brasil

Mônica Mora de Araujo de Couto e Silva
IPEA

06 de fevereiro de 2002

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

Ministro
Martus Tavares

Secretário Executivo
Guilherme Dias

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Presidente
Roberto Borges Martins

Chefe de Gabinete
Luis Fernando de Lara Resende

Diretores
Eustáquio José Reis
Gustavo Maia Gomes
Hubimaier Cantuária Santiago
Luís Fernando Tironi
Murilo Lôbo
Ricardo Paes de Barros

Coordenador de Seminários de Macroeconomia
Marcelo Lara Resende
Stella Diwan (coordenador assistente)
sdiwan@ipea.gov.br

Normalmente, os textos — trabalhos nem sempre concluídos e apresentados em seminários promovidos pela DIMAC/IPEA — são reproduzidos a partir de originais encaminhados pelo(s) autor(es), sem qualquer revisão, no que diz respeito ao seu conteúdo ou à sua forma. O IPEA inclusive não necessariamente concorda com as conclusões ou opiniões emitidas, que são de responsabilidade exclusiva do(s) autor(es).

Tiragem Inicial: 150 exemplares

Informações
Stella Diwan
sdiwan@ipea.gov.br
Avenida Presidente Antônio Carlos, 51, 15º andar, Castelo
20020-010, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Tel.: (0xx21) 804-8149
Telefax: (0xx21) 240-1920
<http://www.ipea.gov.br>

**INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA)
DIRETORIA DE ESTUDOS MACROECONÔMICOS (DIMAC)
COORDENAÇÃO DE SEMINÁRIOS**

FEDERALISMO E DÍVIDA ESTADUAL NO BRASIL

**Mônica Mora de Araujo de Couto e Silva
(IPEA)**

06/02/2002; 15:00 horas
(IPEA-RIO, Presidente Antônio Carlos, 51, 16º andar)

RESUMO

O federalismo, introduzido no Brasil pela Constituição de 1891, foi constituído baseado na cessão de poder do governo central em direção aos subnacionais. Essa particularidade do caso brasileiro refletir-se-á nas relações intergovernamentais. Neste seminário, discutir-se-á o papel do endividamento, que assume a forma de relação intergovernamental no Brasil, no contexto federativo nacional desde a década de 60.

Analisa-se, para tanto, o processo de endividamento estadual e seus desdobramentos, entre os quais se destacam o Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Coordenação de Seminários:
Marcelo Lara Resende

Informações e Textos:
Stella Diwan
Sdiwan@ipea.gov.br

Federalismo e Dívida Estadual no Brasil

Mônica Mora

Fevereiro de 2002

Federalismo e Dívida Estadual no Brasil

Resumo

O federalismo, introduzido no Brasil pela Constituição de 1891, foi constituído baseado na cessão de poder do governo central em direção aos subnacionais. Essa particularidade do caso brasileiro refletir-se-á nas relações intergovernamentais. Neste trabalho, discute-se o papel do endividamento, que assume a forma de relação intergovernamental no Brasil, no contexto federativo nacional desde a década de 60. Analisa-se, para tanto, o processo de endividamento estadual e seus desdobramentos, entre os quais se destacam o Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Abstract

The federalism, introduced in Brazil by the 1891 Constitution, was instituted based on the cession of power from Central Government to subnational government. This specificity of Brazilian federalism has affected the intergovernmental relations. This paper discusses the role of state debt, a kind of intergovernmental relation, in the Brazilian Federalism since the decade of 60. The state debt process and its ramification (particularly the Fiscal and Finance Restructuring Program and the Fiscal Responsibility Law) will be analysed

Introdução

O federalismo foi introduzido no Brasil pela Carta Republicana em 1891. O deslocamento de poder, no Brasil, inseriu-se em um processo de cessão de competências do governo central aos subnacionais. Pelo fato de o federalismo ter se constituído sem um processo histórico motivado por um poder local forte, a negociação pela autonomia sempre pautou as relações intergovernamentais no Brasil.

Nesse contexto de instabilidade e incerteza, instituições¹ responsáveis pela regulamentação das relações entre diferentes esferas de poder participariam da sua estabilização ao definir o espaço onde deveria transcorrer o conflito entre o sentimento de autonomia dos entes da federação e a natureza centralizadora do governo federal.

A criação de instituições, ao amparar essas relações em regras claras, participaria do processo de construção de transparência. A transparência é um dos preceitos do Estado democrático. Ela assegura aos cidadãos o acesso às ações do governo. A responsabilidade social só pode ser plenamente exercida em ambientes onde a transparência esteja presente.

A busca por transparência é um desafio permanente: as relações vão se tecendo e novos fatos surgem. Frente a isso, o referencial institucional deve ser suficientemente flexível para não somente balizar o jogo político, e não tentar contê-lo. Afinal, relações intergovernamentais não podem ser assépticas pela sua própria natureza, mas devem seguir preceitos gerais - parâmetros para o jogo político.

O desenho das relações financeiras intergovernamentais está condicionado às idiosincrasias de cada país². Afonso (1992), a partir da literatura sobre federalismo e transferências, desenvolveu um arcabouço conceitual para tratar as relações intergovernamentais no Brasil. Tradicionalmente são consideradas como relações financeiras intergovernamentais as transferências baseadas em preceitos constitucionais e as negociadas (também conhecidas como voluntárias). No entanto, segundo o autor, no Brasil, o endividamento, devido a especificidades na regulamentação e na concessão de financiamentos, também pode ser considerado como tal³. Certamente, tais aspectos alteraram o sentido de autonomia tributária proposto na Constituição de 1988.

A Constituição de 1988, em uma tentativa de desenvolver um arcabouço institucional coerente com o estado democrático propôs, na esfera fiscal, um aumento da participação dos governos subnacionais na receita disponível do setor governo e a discriminação das competências tributárias⁴ de cada nível de governo⁵.

A distribuição da receita disponível proposta pela Constituição de 1988 caracterizou-se pelo aumento do peso dos municípios em detrimento da união, enquanto os estados mantiveram com uma participação semelhante àquela observada anteriormente. Observou-se, no entanto, uma redução das transferências negociadas, substituídas pelas transferências constitucionais, o que redundou em um aumento da receita estipulada constitucionalmente (atualmente próxima de 97%).

A institucionalização das fontes de financiamento dos governos subnacionais, pela Constituição de 1988, significou a redução da importância das decisões do governo federal na composição das receitas subnacionais. Desse modo, a descentralização fiscal indicava uma maior independência do poder central, com ganhos de autonomia para os governos estaduais. De fato, no entanto, o que é objeto de decisão na descentralização fiscal proposta pela Constituição de 1988 é um conceito limitado de aumento da participação da receita tributária própria dos estados e municípios e de receita disponível (fundos de participação e partilha do ICMS).

A reversão desse processo de descentralização se deu tanto pela reconcentração fiscal, propiciada pelo crescimento da participação das contribuições sociais na receita federal e pela frustração das políticas sociais descentralizadoras (Saúde e Educação)⁶, como pelas soluções encaminhadas para a superação da crise financeira dos governos subnacionais. Não só novos "tributos" federais cresceram escapando da base da partilha, como o volume e a forma de renegociação do endividamento solaparam o processo enunciado na Carta Constitucional, frustrando e distorcendo suas intenções descentralizadoras.

Aparentemente o endividamento constituiu-se ao longo do tempo em um espaço privilegiado onde relações baseadas em poder real transcorreram, muitas vezes em detrimento da transparência. A institucionalização das relações e suas implicações, por outro lado, revelam-se particularmente relevantes no contexto federativo brasileiro. Desenvolveu-se este trabalho, então, com a intenção de desvendar a natureza destas relações e, mais, compreender o Federalismo na sua dimensão mais obscura. Para tanto, neste artigo, discutir-se-á o papel exercido pelo endividamento no federalismo brasileiro, a importância da institucionalização efetiva das relações intergovernamentais em torno do endividamento e os limites a esse processo.

II. Processo de Endividamento Estadual

A compreensão do papel exercido pelo endividamento no federalismo brasileiro é possível a partir do processo que o engendrou. O endividamento estadual inicia-se na década de 70 como alternativa à gestão tributária centralizadora característica do Governo Militar. A Reforma Tributária de 1966 e a Reforma Administrativa de 1967 participaram do processo de esvaziamento político-econômico dos governos subnacionais.⁷ Paralelamente, mudanças observadas na oferta de crédito associadas ao nascente mercado de títulos governamentais⁸, aos fundos federais de investimento e ao endividamento no exterior crédito, em 1965, permitiram a expansão da dívida do setor público.

A concessão de crédito funcionou como um instrumento a mais de dominação política do governo federal. Frente à restrição orçamentária, a oferta de recursos por parte da União, condicionada ao uso em acordo com as diretrizes federais e mediante contrapartida dos governos estaduais, induziu as unidades da federação a contratarem operações de crédito.

O processo de endividamento nos anos 70 foi fortemente influenciado pelas peculiaridades da legislação de controle do endividamento. Assim, como Rezende (1982) chegou a afirmar, "o efeito da regulamentação sobre os estados é o oposto ao formalmente estabelecido". Um instrumento a mais na estratégia centralizadora do governo federal, a legislação de controle ao endividamento assegurava um elevado poder discricionário na concessão de crédito, com a alocação destes recursos ao arbítrio da União, e foi um dos determinantes da composição da dívida dos governos subnacionais a partir dos anos 60.

O desequilíbrio financeiro observado na década de 70 foi agravado pela crise do padrão de financiamento na década de 80, que repercutiu direta e indiretamente sobre o setor público estadual. Os estados assistiram então a cortes no fluxo de recursos externos e, particularmente até 1984, queda na receita fiscal (conseqüência do estado recessivo da economia e da restrição orçamentária federal).

O desajuste fiscal e financeiro dos estados levou a que a gestão das finanças estaduais, nos anos 80, tenha sido marcada pela negociação de recursos junto ao governo federal. A falta de alternativas de financiamento compatíveis com a capacidade de pagamento dos estados impediu uma reestruturação financeira, assim como agravou o desequilíbrio.

Nesse contexto, foi promulgada a Constituição de 1988. Rezende e Afonso (1988) já aventavam, então, a possibilidade de que os aumentos de receita previstos pela

Constituição poderiam ser posteriormente consumidos no pagamento dos encargos da dívida. A centralização tributário-financeira havia transformado o endividamento em uma alternativa para driblar a restrição orçamentária. A gestão mais autônoma nas décadas de 70 e de 80, no entanto, reforçou a dependência junto ao governo central, com implicações sobre a autonomia de estados e municípios e sobre o processo de descentralização. A esfera financeira irrompeu a década de 90 em aberto.

Desde então, a dívida dos governos subnacionais cresceu substancialmente. A análise do processo de endividamento revelou⁹, no entanto, que este ocorreu praticamente à revelia dos gestores estaduais e municipais¹⁰. A trajetória do endividamento, segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional, culminou com um saldo, em outubro de 1996, da ordem de R\$ 194 bilhões¹¹.

Muito embora a composição da dívida estadual tenha sido afetada pelo crescimento acentuado da dívida mobiliária, o que determinou a estrutura do endividamento foi o processo que o engendrou. A distribuição regional da dívida renegociada, muito concentrada nas regiões de menor poder aquisitivo, corrobora tal hipótese. (ver anexo estatístico)

Pode-se estabelecer uma hipótese para o que, de fato, ocorreu. A estrutura do endividamento em 1996 refletia as alternativas de crédito dos governos subnacionais nas décadas anteriores. Ao longo da década de 70, as restrições ao endividamento dos governos subnacionais estimularam o crédito por meio de operações extra-limites (realizadas predominantemente junto ao governo central). Além disso, nessa época, a abundância de recursos no mercado internacional estimulou a contratação de operações de crédito junto ao exterior. Nos anos 80, a interrupção do fluxo de recursos provenientes do exterior e a restrição orçamentária da União induziram os estados de maior poder aquisitivo a captar recursos por meio de títulos. Já no início dos 90, a emenda nº 3/93¹² reduziu ainda mais as fontes de crédito. Provavelmente, os déficits primários, desde então, foram financiados primordialmente por intermédio das instituições financeiras estaduais e das operações de antecipação de receita orçamentária.

Conclui-se, então, que no contexto federativo brasileiro, as relações financeiras intergovernamentais assumiram um papel fundamental na negociação da autonomia dos governos subnacionais. O crédito, no entanto, até pelo caráter intergovernamental do endividamento, consistia em mais uma forma de controle dos governos subnacionais.

A existência de um padrão regional de composição da dívida permite considerar o endividamento como parte da estratégia de financiamento mais abrangente dos

governos estaduais em um contexto de centralização e embate por autonomia. Ao contrário dos demais estados, cuja única fonte de financiamento era a oferta de crédito disponibilizada pelo governo federal, constata-se que a autonomia própria aos estados de maior poder aquisitivo (decorrente da sua própria capacidade de alavancar recursos no mercado e contornar, em alguma medida, os controles impostos pelo governo federal) induziu ao endividamento e este reforçou a dependência para com o governo central.

O processo de endividamento evidenciou as operações de crédito, enquanto relação intergovernamental, exercendo uma função integradora e articuladora no Federalismo brasileiro. A dinâmica do endividamento permitiu a criação de um espaço não institucional, onde relações baseadas em poder real transcorriam. A institucionalização das relações evitaria a negociação da autonomia na esfera do endividamento. A perda de poder aparente poderia representar uma reivindicação em termos de poder efetivo. Evitar-se-ia o clientelismo que no mais das vezes caracterizou as relações federativas no Brasil.

III. Desequilíbrio Financeiro e o Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira

Em 1996, o desequilíbrio financeiro era grave e generalizado, não estando restrito a um ou outro grupo de unidades da federação, muito embora se manifestasse com intensidade e extensão diferenciadas. Tendo a receita como parâmetro, observa-se que o estoque estava muito acima do considerado ideal. Por outro lado, o crescimento da dívida, propulsionado pela taxa de juros, implicaria, para alguns estados, a necessidade de comprometimento da receita quase integral somente para capitalizar os juros ao principal. Considerando-se a capacidade dos governos estaduais em alcançar superávits primários positivos, este padrão de financiamento pode ser tachado de inadequado e contribuiu para a exacerbação do desequilíbrio financeiro.

Diante deste quadro, encetou-se uma discussão, em 1996, sobre as alternativas para a superação da crise financeira. Os estados dispunham apenas de instrumentos de ordem fiscal. No entanto, como afirma Baer (1994), ao analisar a política de ajuste do setor público na década de 80, quando os desajustes financeiros adquirem determinada magnitude, políticas fiscais não conseguem revertê-los. A situação estadual em 1996 encaixava-se nesse diagnóstico. A intervenção do Banco Central (através das operações de venda a termo)¹³ já revelava indícios de que a crise financeira não poderia ser superada no âmbito dos estados.

Independentemente das razões pelas quais a dívida assumiu tais proporções, as implicações sistêmicas desencadeadas pela eventual insolvência de uma unidade da federação exigiam o equacionamento da questão¹⁴. Em face ao diagnóstico de inadequação das condições de financiamento, entrou em pauta a discussão de alternativas para compatibilizar a capacidade de pagamento dos estados com o estoque de dívida para reverter a trajetória explosiva do endividamento. Gradualmente foi delineando-se uma solução da qual o governo federal participasse, pois a União "não tem, na prática, qualquer limite para expansão da dívida em títulos ou base monetária"¹⁵ e poderia absorver mais facilmente o estoque de dívidas estadual. Assim, entre 1996 e 1997, a falta de alternativas de financiamento de longo prazo na economia terminou por levar a União a articular um acordo de refinanciamento.

Para tanto, o Programa de Apoio à Reestruturação Fiscal e Financeira foi lançado e, parametrizado pela lei nº 9496/97, patrocinou o que pode ser considerada como a terceira rodada de refinanciamento da dívida. Este acordo de refinanciamento integrou um programa mais abrangente de reestruturação do Estado e previu,

como contrapartida ao refinanciamento das suas dívidas, um rigoroso ajuste fiscal, a privatização das empresas estatais estaduais e a privatização (ou liquidação) dos seus bancos estaduais.

Como se defrontavam com desequilíbrios fiscais, os estados deveriam não somente superá-los como alcançar superávits operacionais de superiores a 13% da receita líquida real. Exigia-se um rigoroso programa de contenção de despesas e incremento de receita. As implicações sobre as funções desempenhadas pelo estados transformaram a escolha entre as alternativas para se alcançar o ajuste fiscal em uma decisão não trivial.

Além disso, as unidades da federação incorreram em outros ônus. A privatização das empresas estatais extraiu dos estados um importante instrumento econômico e representou a sua saída da esfera produtiva. Ademais, a privatização ou liquidação dos bancos estaduais (prevista inicialmente) restringiu o grau de manobra dos estados. A utilização dos bancos estaduais como um braço da administração estadual, por meio de mecanismos de captação de recursos, fez deles um instrumento de autonomia, ainda que espúria (na medida que feria as prerrogativas federativas). Por fim, deve-se dizer que a existência de um único credor incrementou a vulnerabilidade dos estados pois invalida o argumento de risco sistêmico.

Não obstante o gravame implícito para as administrações estaduais, pode-se dizer que a União arcou com a parte mais onerosa em termos financeiros do acordo. Em um primeiro momento não ocorreria necessariamente um desequilíbrio patrimonial, já que o passivo referente à dívida assumida teria como contrapartida um ativo (a dívida dos estados para com a União). Existem, no entanto, algumas questões a serem colocadas.

A despeito de a União dispor de capacidade para absorver o impacto do aumento da dívida federal, existe um custo para a União e este é significativamente elevado. À União coube captar os recursos necessários ao refinanciamento e, como contrapartida, recebeu um crédito de baixa qualidade (já que os devedores – as unidades da federação - encontravam-se próximos à insolvência e o pagamento das parcelas estava condicionado também a variáveis políticas¹⁶). Em terceiro lugar, o governo federal arcou com os custos da retroação da dívida. Além disso, o subsídio implícito no diferencial entre a taxa de juros que remuneraram os títulos colocados no mercado pela União¹⁷ e a dos contratos de refinanciamento seria um ônus efetivo para a União. Por fim, a União provavelmente captaria no curto prazo os recursos necessários para o financiamento da dívida estadual em longo prazo.

Caso a renegociação não tivesse sido realizada, a situação dos estados deteriorar-se-ia rapidamente. A definição de uma taxa de juros, seja ela de 6,0% ou de 7,5%, reduziu a vulnerabilidade dos estados, antes expostos às ingerências da política monetária. Esta era uma condição para se corrigir a trajetória, antes explosiva, do endividamento. O equacionamento da dívida dos governos estaduais poderia significar a recomposição da capacidade de pagamento e um aumento da autonomia, cerceada pelo desequilíbrio financeiro.

A federalização da dívida institucionalizou relações que já vinham se desenvolvendo¹⁸ e, desse modo, incorporou o espírito constitucional da Carta Magna de 1988 . O acordo propunha-se a introduzir maior transparência às relações intergovernamentais exatamente em sua dimensão mais obscura, ou seja, na questão do endividamento dos governos subnacionais. Observa-se, então, o caráter incremental do acordo de refinanciamento no processo de institucionalização das relações intergovernamentais. A própria natureza do processo dificulta, quando não torna impeditivo, um acordo final.

Nas relações financeiras entre União e governos estaduais transparecem atualmente os desdobramentos da crise estadual, entre os quais se destacam o ajuste fiscal, patrimonial e financeiro dos estados; o equacionamento, nos limites do possível, da questão do endividamento estadual e a promulgação da Lei Complementar 101, mais conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A compatibilização do estoque da dívida com a capacidade de pagamento estadual implicava modificar o perfil da dívida, com o alongamento do seu prazo. Para pagar as prestações do refinanciamento, no entanto, os governos estaduais deveriam realizar um rigoroso ajuste fiscal, com implicações sobre o processo de descentralização fiscal e sobre a autonomia dos governos subnacionais.

Entre 1995 e 2000, constata-se, com base na execução orçamentária dos estados, que os estados conseguiram reverter tendência deficitária para um quadro superavitário através de redução de despesas e aumento das receitas. O ajuste fiscal realizado até então, no entanto, não era suficiente para fazer jus ao superávit operacional previsto implicitamente na cláusula de comprometimento de receita líquida real.

Isso não implica necessariamente que os estados estivessem inadimplentes. A questão levantada respeita à capacidade dos estados de sustentarem os superávits primários necessários para o pagamento das prestações. De fato, aparentemente pelo menos até 2000, os estados puderam utilizar recursos da alienação de bens (principalmente por meio de privatizações) para pagar as prestações do refinanciamento.

Pode-se dizer que parte desses recursos obtida com a alienação de bens foi utilizada para o pagamento de 20% à vista previsto no contrato. Mesmo assim, os estados tiveram um reforço de caixa nesse período de pelo menos 27% da receita corrente líquida. Essa fonte de recursos, no entanto, está praticamente esgotada.

Por fim, a grande maioria dos governos estaduais liquidou, privatizou ou transformou seus bancos estaduais em agência de fomento. Alguns bancos estaduais, no entanto, somente passaram por um processo de saneamento, caso do BANESE, do Nossa Caixa Nosso Banco e do BANRISUL. O processo de reestruturação do setor financeiro estadual já envolveu recursos superiores a R\$ 70 bilhões, dos quais 65% absorvidos por São Paulo.

Frente a isso, conclui-se que o acordo de refinanciamento impôs aos estados um processo de reforma do estado, com a sua saída do setor produtivo estatal e do setor financeiro. Com essas medidas, foram reforçadas as condições para se constituir um ambiente contábil mais transparente. A grande incógnita reside na sustentabilidade do resultado fiscal dos estados.

O Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira tinha por objetivo equacionar a questão do endividamento estadual. Em acordo com o diagnóstico inicial de inadequação do padrão de financiamento, o refinanciamento permitia vislumbrar a compatibilização entre a capacidade de pagamento das unidades da federação e um elevado estoque de dívidas. Refinanciamento e um hercúleo ajuste fiscal revelavam-se condições *sine qua non* para se equilibrar a situação financeira dos estados. A sustentabilidade da dívida, e consequentemente seu efetivo equacionamento, não estava atrelada simplesmente a um ajuste fiscal estático no tempo, mas deveria advir de uma concepção dinâmica de ajuste. Em um primeiro momento, uma combinação de alienação de bens, operações de crédito e transferências voluntárias financiou parte do superávit primário estadual. Nesse contexto, torna-se relevante discutir em termos estruturais a sustentabilidade da dívida e, como se verá, implicitamente a sustentabilidade do ajuste.

IV. Dívida Estadual: equacionamento e sustentabilidade

O endividamento aparentemente foi equacionado através do refinanciamento. Entre janeiro de 1998 e dezembro de 2000, observa-se a consolidação do processo de federalização da dívida estadual. Segundo informações do Banco Central do Brasil a dívida dos governos estaduais atingiu em dezembro de 2000 R\$ 229 bilhões e desde de julho de 1999 apresenta uma trajetória de queda.

Para essa discussão, apresentar-se-á as implicações do refinanciamento sobre a dívida estadual. A evolução recente do endividamento estadual (1998-2000) foi fortemente marcada pela assinatura dos contratos de refinanciamento, que reconfiguraram o perfil da dívida. O incremento de 11% em três anos, assim como as oscilações verificadas no período (particularmente em 1999), refletiram crescimento da dívida externa (duplicada no período em decorrência da desvalorização cambial) e o processo de renegociação da dívida entre os governos estaduais e a União.

Como consequência da lei 9496/97, o refinanciamento foi gradualmente entendido às demais unidades da federação e, no final de 1999, já haviam sido negociadas dívidas das 25 unidades da federação contempladas no Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira.

O processo de federalização da dívida estadual culminou com uma dívida estadual junto ao setor público em 2000 da ordem de R\$ 210 bilhões (distribuídos entre o Tesouro Nacional (87%)¹⁹ e os bancos públicos (6%)²⁰). No período, houve (sem considerar os credores estrangeiros) uma queda da participação do setor privado de 7% para 3%.

A participação pouco significativa da dívida junto ao setor privado no montante total²¹ pode ser atribuída a dois fatores. Fundamentados pelas leis 7976/89, 8727/93 e 9496/97, os sucessivos refinanciamentos reduziram significativamente o estoque de dívida junto ao setor privado. Em segundo lugar, o principal credor dos governos estaduais tradicionalmente sempre foi o próprio setor público. Conforme citado inicialmente, as relações intergovernamentais sempre apresentaram uma dimensão financeira, manifesta no endividamento. Na maior parte das vezes, as renegociações consolidaram dívidas precedentemente junto ao setor público.

No período observado, contudo, houve uma mudança na composição da dívida junto ao setor público. Sob a égide da 9496/97, mais de R\$ 70 bilhões foram transferidos ao Tesouro Nacional. Desse total, mais de R\$ 50 bilhões referiam-se a instituições financeiras públicas. Na renegociação, a assunção da dívida mobiliária e contratual pela União muitas vezes foi uma transferência contábil de passivos, na

medida que estes compromissos já tinham como credor a União ou entidades a ela vinculadas²².

A distribuição regional das dívidas refinanciadas não é homogênea. No caso da 7976/89, a região Sudeste consumiu 45% dos recursos renegociados e a região Sul 15%, enquanto o Nordeste absorveu 26% e o Centro-Oeste 13%. Quando se compara a distribuição regional da dívida com a contribuição desses estados para a formação do PIB, constata-se que as regiões Nordeste e Centro-Oeste estão relativamente superdimensionadas.

Quando se analisa a participação das regiões no financiamento referente 8727/93, isso se torna mais evidente. O Sudeste, que responde por 60% do PIB brasileiro, recebeu menos de 30% dos recursos destinados ao refinanciamento, enquanto o Nordeste, o Centro-Oeste e o Norte foram contemplados com 60%. Esta situação inverte-se quando se trata da lei 9496/97. A região Sudeste recebeu mais de 70% dos recursos, seguida pela região Sul (com 17% do total). As demais regiões dividiram entre si os 10% restantes.

Assim, embora atualmente todas as regiões do país apresentem estruturas de endividamento similares, com dívidas predominantemente junto ao setor público (no Sudeste, 96%; no Sul, 85%; no Centro-Oeste, 93%; no Nordeste, 88%; no Norte, 88%), a estrutura da dívida renegociada é muito diferenciada. No Sul e no Sudeste, predomina a dívida referente ao último processo de refinanciamento. Nas demais regiões, a 9496/97 representa cerca de um terço da dívida, enquanto a 8727/93 responde por aproximadamente 50% da dívida. Pode-se atribuir tal fato ao processo de endividamento dos governos estaduais, anteriormente discutido. (anexo estatístico)

A distribuição regional dos refinanciamentos concedidos pela União às unidades da federação reflete, em última instância, a disponibilidade de crédito. Em grande medida, as dívidas passíveis de renegociação foram definidas em lei e, portanto, relacionadas aos empréstimos assumidos pelos governos estaduais. Como o poder público muitas vezes, preocupado em satisfazer as demandas do eleitorado, não considerou as implicações intertemporais da utilização de operações de crédito sobre o equilíbrio fiscal e financeiro das finanças estaduais, pode-se supor que os governos estaduais utilizaram os recursos disponíveis para se financiar e que as alternativas de financiamento são muito diferenciadas regionalmente.

A estrutura da dívida atualmente é pautada pelo processo de refinanciamento da dívida estadual. Como mais de 85% da dívida foram renegociados, atualmente os compromissos estaduais estão predominantemente inscritos sob a forma de contratos (94%, dos quais a interna corresponde a 90,1%, contra 3,9% da dívida

externa). Os 6% restantes referem-se à dívida em títulos (predominante em posse do Banco Central e dos bancos públicos federais).

A evolução do endividamento entre 1998 e 2000 indicou a correção da trajetória da dívida estadual e o equacionamento temporário da questão. A sustentabilidade (e conseqüente equacionamento efetivo do endividamento) depende de três variáveis, a saber, o crescimento do produto interno bruto, os resultados fiscais dos governos estaduais e o comportamento da taxa de juros. A taxa de juros subsidiada criou as condições necessárias (muito embora não suficientes) para assegurar sustentabilidade à dívida. Todavia, muitas vezes as possibilidades dos governos estaduais influenciarem a performance das demais variáveis são limitadas, quando não inexistentes.

Como a taxa de juros é dada, a sustentabilidade estará atrelada ao desempenho do PIB e o superávit primário dos estados. Os estados possuem poucos instrumentos para influenciar o desempenho do PIB, muito embora a performance da economia afete a arrecadação tributária e, conseqüentemente, a capacidade de pagamento das unidades da federação. Constata-se também, nesse trabalho, que muitas vezes o superávit primário não é proporcional ao esforço tributário dos governos estaduais, em decorrência da elevada participação das transferências na formação da receita líquida real. Nesse contexto, pode-se dizer que o equacionamento da dívida, em grande medida, depende de variáveis fora do controle dos governos estaduais.

Conclui-se, então, que o crescimento substancial da economia é condição sine qua non para assegurar a sustentabilidade da dívida estadual no longo prazo. Mesmo com elevadas taxas de crescimento do PIB não é certo que os estados alcançarão os resultados desejáveis. Simultaneamente, constatou-se que o controle dos estados sobre o resultado primário não depende exclusivamente do seu esforço fiscal. Ao contrário do que se possa imaginar, os estados possuem uma pequena margem de manobra sobre as variáveis de receita.

V. A Lei de Responsabilidade Fiscal: uma nova concepção no controle ao endividamento

Transparecem atualmente, nas relações intergovernamentais, os desdobramentos da crise estadual, entre os quais está a promulgação da Lei complementar 101, mais conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal. Proposta pelo Executivo Federal em 1999 e aprovada pelo Congresso em março de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu regras, limites e controles para uma ação planejada, preventiva e transparente nos três níveis de governo.

A LRF estabeleceu limites ao endividamento do setor público, muito embora seja muito mais abrangente. A lei surgiu como resposta ao desequilíbrio fiscal e financeiro dos governos estaduais, partindo do diagnóstico de que esse era resultado da gestão irresponsável da coisa pública. Frente a isso, a nova legislação prevê mecanismos de controle fiscal e financeiro das contas governamentais. A lei, ao evitar a presença da ação irresponsável, tratava implicitamente de evitar situações de déficit potencial e, em última instância, de garantir sustentabilidade ao controle do endividamento²³.

Já se vislumbrava a sustentabilidade fiscal no tempo como princípio nos mecanismos de controle ao endividamento na terceira rodada de renegociações da dívida estadual. O refinanciamento integrou, conforme mencionado na seção II, um Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira. As missões enviadas anualmente às unidades da federação para o acompanhamento da situação fiscal e a negociação das metas assinalavam a ênfase no saneamento fiscal como instrumento de controle ao endividamento.

A questão do controle do endividamento de estados e municípios não é uma questão trivial em regimes federativos na medida que explicita o dilema básico entre a soberania da Federação e a autonomia dos governos subnacionais. Bobbio associa a descentralização à autonomia dos governos subnacionais. A descentralização total levaria a romper com a noção de Estado (Dicionário de Política -Bobbio, p.329). A autonomia dos governos subnacionais deve estar atrelada a mecanismos que evitem a implosão da Federação. Nesta perspectiva, e dada relativização da relevância atual do federalismo fiscal brasileiro e sua subordinação ao processo de endividamento, a importância do controle do endividamento aparece como possibilidade de limitar a autonomia dos governos frente à soberania da Federação. Assim, no contexto federativo brasileiro, o controle do endividamento é peça indispensável na explicitação das relações financeiras intergovernamentais e simbolizaria um passo a mais na construção de um arcabouço institucional.

O controle do endividamento no Brasil, desde 1964, quando os governos estaduais praticamente iniciaram a contratação de crédito, sempre foi realizado por meio de regras. Pode-se defender esta alternativa, pelas próprias características da formação do Estado Brasileiro, como a forma mais adequada de controle ao endividamento. No entanto, as regras devem ser compatíveis com a heterogeneidade que caracteriza o Brasil. A importância da flexibilidade está associada à criação de um espaço institucional crível.

A impossibilidade de propor uma política global no passado sancionou o sobreendividamento dos governos de algumas unidades da Federação. Assim, o endividamento atual reflete em certa medida a capacidade de alguns governos estaduais realizarem uma gestão, dentro de certos limites, autônoma relativamente ao governo central. Para São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, a capacidade de obter financiamento junto ao mercado sinalizava exatamente um certo grau de independência das decisões tomadas pelo poder central.

A falta de uma política efetiva de controle de endividamento constitui uma política do governo, que ao se abster de tomar uma decisão implicitamente está optando por determinadas diretrizes. As especificidades no pacto federativo nacional, no qual as operações de crédito desempenharam um papel fundamental, explicam as limitações dos mecanismos de controle de endividamento dos governos subnacionais em cumprir efetivamente a sua função.

No plano concreto, as dificuldades de controlar o endividamento dos governos subnacionais deveram-se ao próprio arcabouço institucional brasileiro, mas não necessariamente a problemas na legislação pertinente²⁴. O Senado, instância na qual tramitam os pedidos para liberação de operações de crédito, por exemplo, não é necessariamente o órgão mais adequado para tratar da questão, posto que é o responsável pela reprodução do equilíbrio federativo. Embora a questão do endividamento esteja intimamente associada à estrutura federativa, o Senado enquanto fórum de decisões mostra-se ineficiente, ignorando inclusive pareceres técnicos desfavoráveis à aprovação de novos endividamentos²⁵. Assim um aparato legal é condição necessária, mas não suficiente para a institucionalização das relações institucionais.

Como a capacidade de alavancar recursos é muito diferenciada entre as diferentes unidades da Federação, alguns estados, utilizando as prerrogativas da autonomia, sobre-endividaram-se. Pela impossibilidade de superar o desequilíbrio financeiro através de mero ajuste fiscal, a União, a fim de cumprir sua função estabilizadora, absorveu o desequilíbrio de modo a evitar crises sistêmicas e mais uma vez o endividamento revelou a sua dimensão intergovernamental. A existência de

mecanismos institucionais de controle de endividamento evita que o sobreendividamento de algumas unidades da federação represente um ônus a ser partilhado entre os demais entes da Federação.

Nota-se aqui que a manutenção do endividamento em patamares compatíveis com o equilíbrio fiscal repercute positivamente sobre os estados, independentemente das implicações macroeconômicas intrínsecas a ele. Em primeiro lugar, as operações de crédito contratadas à taxa de juros de mercado aumentam a vulnerabilidade dos estados frente a decisões de política econômica. Em segundo lugar, o endividamento, a partir de um certo nível, reforça a dependência para com o poder central (pois obriga a unidade da federação a aceitar toda e qualquer condição imposta pela União como contrapartida a um refinanciamento). Em terceiro, a dívida contraída hoje comprometerá a disponibilidade futura de recursos. Por fim, o crescimento descontrolado da dívida (e suas implicações sobre a formação de expectativas e sobre o equilíbrio macroeconômico) ameaçaria a própria federação.

A LRF estabeleceu, então, regras para o controle ao endividamento para todas as esferas de poder, muito embora o seu principal objetivo seja garantir uma política fiscal sustentável intertemporalmente para estados e municípios já que o governo federal conta com uma restrição orçamentária estrutural como consequência do seu compromisso com a estabilidade macroeconômica (que resulta em necessidade permanente de equilibrar as contas públicas).

Para assegurar a sustentabilidade fiscal intertemporal, prevê-se a obediência a limites e condições no que tange a gasto com pessoal, renúncia de receita, geração de despesas (tais como as referentes a pessoal e a seguridade social), operações de crédito (inclusive por antecipação de receita), concessão de garantia, inscrição em restos a pagar e dívidas consolidada e mobiliária.

Em agosto de 2000, o executivo federal enviou ao Congresso uma proposta de limites ao endividamento. A maior dificuldade para estabelecer estes limites decorreu da necessidade de justificá-los sustentáveis no tempo e simultaneamente considerar os elevados níveis de endividamento estaduais. No caso de algum estado não estar em acordo com os limites propostos pelo executivo, entre as punições previstas em lei estaria o corte das transferências negociadas. E estas desempenham um papel importante, quando não basilar, no financiamento dos governos subnacionais.

O executivo sugeriu, então, limites diferenciados por esfera do governo a serem alcançados em 15 anos, a saber, União - 3,5 RCL; Estados - 2 X RCL e Municípios - 1,2 RCL. Os entes da federação que estivessem acima do recomendado deveriam

reduzir sua dívida líquida consolidada¹ em 1/15 avos do excedente para convergir em direção ao limite estipulado²⁶.

Uma questão interessante respeita a existência de dois limites diferentes considerados como sustentáveis em diferentes documentos do Governo Federal. Enquanto o Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira estipulava como 1 a razão a ser alcançada pelos governos estaduais (e supostamente esta seria uma medida de equilíbrio financeiro), a LRF sugere 2. Aparentemente muito mais do que um cálculo de sustentabilidade fiscal intertemporal, existia uma tentativa de adequar a lei à situação financeira estadual na época da sua promulgação.

Nota-se, contudo, que tão importantes quanto os limites ao endividamento são as restrições ao serviço da dívida, que devem impedir uma trajetória explosiva e incompatível com a capacidade de pagamento estadual.

Além da questão do endividamento propriamente dito, existem outras questões relacionadas com o equilíbrio intertemporal que merecem atenção, inclusive pelas suas interseções com sobre a situação financeira das unidades da federação. A Lei de Responsabilidade Fiscal caracteriza-se pela pouca flexibilidade com que trata alguns temas. Os formuladores de toda e qualquer política econômica defrontam-se com o dilema frente à diversidade de situações e com a necessidade de criar mecanismos para evitar o descontrole das finanças públicas.

Os estados, após a assinatura dos contratos de refinanciamento, vêm sendo monitorados por missões da Secretaria do Tesouro Nacional que negociam metas e compromissos com a intenção de assegurar o pagamento das prestações do refinanciamento. No entanto, algumas das unidades da federação não estão com as finanças suficientemente saneadas para cumprir as exigências impostas pela LRF.

Existe a necessidade de rigor para evitar que a situação fiscal e financeira retorne à trajetória anterior à assinatura do contrato. No entanto, em um país com tantas situações específicas, isto pode estimular negociações fora do espaço institucional, como tradicionalmente ocorreu na esfera do endividamento. Como foi colocado na seção IV, os estados dispõem de instrumentos limitados para alcançar uma situação fiscal sustentável no tempo. O Ministério da Previdência recentemente ameaçou aos estados nos quais não houvesse um sistema previdenciário em equilíbrio intertemporal as punições previstas na LRF. Até então somente 5 estados haviam apresentado tais documentos. Se de fato isto ocorresse, seriam cortadas as

¹ Dívida consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros. Como este dado não está disponível para as unidades da federação, considerou-se nos cálculos a dívida consolidada.

transferências voluntárias (já que, segundo a LRF, a maior parte dos estados não estaria apta para pleitear operações de crédito).

Outra questão relevante compete aos restos a pagar. Segundo a interpretação da Secretaria do Tesouro Nacional, ao término do governo, todas as contas devem estar equilibradas. No entanto, alguns governos estão postergando gastos e inscrevendo-os em Restos a Pagar e, em 2002, quando ocorrerem as eleições para governador e presidente, provavelmente não estarão ajustados.

Uma terceira questão respeita aos limites de gastos com pessoal (60% da Receita Corrente Líquida segundo a LRF). De acordo com a execução orçamentária estadual em 2000 nem todas as unidades da federação estavam em acordo com esta regra e algumas estavam bem distantes da meta.

Na Bahia, em julho de 2001, uma greve da polícia militar por melhores salários levou ao caos e à necessidade de intervenção do exército. Em outros estados a questão também se revela alarmante. Esta é uma pequena mostra do que pode acontecer se de fato as punições previstas na LRF combinadas com as exigências do Programa de Reestruturação Fiscal e Financeiro forem rigorosamente cumpridas.

A inflexibilidade de uma e de outra permitem inferir que as saídas deverão ser negociadas caso a caso. No entanto, existe a possibilidade de estas ocorrerem em desacordo com a nova institucionalidade criada pela LRF e pelo Programa. As transferências voluntárias podem funcionar como um dos instrumentos, mas somente no caso de desconsiderar todas as cláusulas que porventura estejam sendo desrespeitadas pelas administrações estaduais. No que respeita às operações de crédito, a LRF praticamente excluiu a possibilidade de a União ser credora junto aos governos subnacionais.

Como historicamente a principal fonte alternativa de financiamento dos estados era a União, pode-se vaticinar que, caso a lei seja de fato cumprida, o financiamento dos governos estaduais restringer-se-á às receitas tributárias. Essa perspectiva revela uma mudança nas relações intergovernamentais e a tentativa de rever um dos alicerces do Estado federativo. Frente ao papel desempenhado pelo endividamento nas relações federativas, a questão que surge é se de fato o governo federal abandonará esse instrumento de negociação e se será factível abandoná-lo.

E abandonando-os, quais serão os artifícios, compatíveis com a LRF, a serem utilizados para assegurar a sustentação do Pacto Federativo. No caso específico da crise das polícias estaduais, o governo federal acena com a possibilidade de

conceder benefícios diretamente aos grevistas. Em um primeiro momento, foram chamados à mesa de negociação os aliados políticos do governo.

Caso se retome os antigos instrumentos, ou novos sejam criados com a intenção de conservar a antiga estrutura, mais uma vez estará se construindo um espaço onde as instituições dão lugar a relações baseadas em poder real. Cria-se, então, um espaço onde as relações políticas tornam-se crescentemente baseada em concessões e que a governabilidade das unidades da federação passa a ser negociada junto ao governo central. É importante dizer que o poder de barganha é muito diferenciado e pautado também pela conjuntura política. Se a descentralização foi solapada no processo de refinanciamento da dívida estadual, os desdobramentos do Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira mostram indícios de que também a autonomia foi significativamente reduzida.

VI. Considerações Finais

A constituição histórica do federalismo brasileiro, com cessão de poder do governo central em direção aos governos locais, resulta na permanente negociação dos limites à autonomia dos governos subnacionais. A instabilidade intrínseca a esta situação traduz-se em movimentos de centralização e descentralização e reforça a importância de referenciais institucionais que ancorem as relações intergovernamentais.

Neste contexto de instabilidade, a Constituição de 1988 deu um importante um passo na construção da autonomia das unidades da Federação ao institucionalizar a descentralização fiscal (instituída a partir da discriminação das fontes de receita dos governos estaduais e da asseguaração da autonomia administrativa aos entes da federação) e revisar as relações fiscais intergovernamentais, parametrizadas desde então pela nova Carta Magna.

As relações intergovernamentais no Brasil, no entanto, não se restringem às transferências constitucionais, mas também incorporam o endividamento. E, no contexto federativo brasileiro, estas relações financeiras intergovernamentais assumiram um papel importante na negociação da autonomia.

A presença de um padrão regional sugere que o endividamento cumpriu um papel específico no federalismo e a negociação da autonomia foi um instrumento de integração e articulação no âmbito do pacto federativo. Como prerrogativa de uma gestão autônoma, unidades da federação se endividaram e, paradoxalmente, estabeleceram relações de dependência junto ao poder central.

Volumes e formas de endividamento revelaram a precariedade da autonomia, cerceada pela vulnerabilidade frente à política monetária, dependência da União para rolar a dívida e pela ameaça à autonomia fiscal. A insubsistência da situação tornou-se evidente após 1994.

O crescimento acentuado da dívida mobiliária, após a implementação do Plano Real, em decorrência da capitalização dos juros ao principal, em um período relativamente curto colocou em discussão o desequilíbrio patrimonial dos estados brasileiros. Até então, a despeito da dívida ser percebida como um problema a ser solucionado ainda não existia sequer uma estimativa oficial do volume de dívidas estadual. Consolidou-se, então, as dívidas estaduais, o que permitiu uma avaliação da efetiva situação financeira dos governos estaduais.

Constatada a existência de uma crise financeira grave dos governos estaduais, observou-se a necessidade de buscar alternativas para a sua superação. Os estados dispunham apenas de instrumentos de ordem fiscal. No entanto, quando os

desajustes financeiros adquirem determinado grau de gravidade, políticas fiscais não conseguem revertê-los. Tornou-se relevante discutir outras formas de recomposição da capacidade de pagamento dos estados, de modo a compatibilizar o estoque de dívidas à receita dos estados.

No diagnóstico das causas da crise, estava a inadequação das formas de financiamento, a natureza pouco transparente das relações em torno do endividamento e a inocuidade dos mecanismos de controle ao endividamento. Nesse contexto, a União propôs o Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira. Estruturado, na medida do possível, sob bases reais, o Programa incorporou a dimensão patrimonial e fiscal ao equilíbrio intertemporal das contas públicas e ao controle do endividamento.

A proposta de refinanciamento, formalizada, então, pela lei 9496/97, adequava as formas de financiamento à capacidade de pagamento dos estados. Reescalou-se, então, mais de R\$ 100 bilhões (11% do PIB). Nesse processo, constata-se uma iniciativa em direção à institucionalização das relações financeiras intergovernamentais e a um maior grau de transparência. Observa-se, outrossim, uma mudança na lógica de controle ao endividamento que passa a privilegiar o equilíbrio fiscal intertemporal.

No Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira estavam previstos ajustes nas esferas patrimonial, fiscal e financeiro. Para evitar recidivas, induziu-se as unidades da federação a privatizarem ou liquidarem seus bancos, ou transformá-los em agências de fomento. Eliminava-se, assim, um foco potencial de desequilíbrio e falta de transparência. O ajuste patrimonial, materializado mediante a alienação de bens, permitiu a redução do estoque de dívidas. O ajuste fiscal, fundamentado no aumento das receitas e contenção das despesas, era premissa para assegurar condições ao pagamento das prestações do refinanciamento.

Constata-se, então, no âmbito do Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira, a saída das unidades da federação do setor produtivo e o compromisso com o ajuste fiscal. Simultaneamente, observa-se que, nesse ínterim, o processo de descentralização fiscal foi revertido pelo comprometimento de receita para o pagamento das parcelas da dívida.

Conseqüência do refinanciamento, constatou-se que, após a assinatura dos contratos, a trajetória do endividamento foi regularizada. O desempenho da economia, contudo, cumpre um papel fundamental para que o esforço que vem sendo empreendido pelas unidades da federação se consubstancie na sustentabilidade da dívida. A sustentabilidade da trajetória descendente da dívida depende da capacidade de manter resultados primários condizentes com os

estipulados no contrato. E resultado primário e PIB apresentam uma elevada correlação. Constatou-se que em muitos estados o resultado primário não foi compatível com o comprometimento de receita previsto. Para se alcançar os resultados exigidos contratualmente, contou-se com o esforço fiscal das unidades da federação e com os recursos extraordinários decorrentes da alienação de bens e de operações de crédito contratadas antes da assinatura dos contratos. Com a finalidade de assegurar o cumprimento das cláusulas dos contratos a Secretaria do Tesouro Nacional acompanha de perto as contas estaduais.

Missões enviadas pelo STN monitoram metas e compromissos afim de adequá-las, na medida do possível, à situação das finanças estaduais. No entanto, não obstante hercúleo esforço para se adequar ao Programa de Reestruturação Fiscal e Financeiro, não necessariamente as unidades da federação estão suficientemente ajustados para fazer jus às exigências contratuais. Nesse contexto, foi promulgada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A LRF estabelece regras e limites afim de assegurar o equilíbrio intertemporal das finanças públicas e pode ser considerada como um desdobramento da exacerbação do desequilíbrio financeiro estadual. Constata-se a consolidação de uma nova concepção de controle ao endividamento, já vislumbrada no Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira, fundamentada na gestão responsável da coisa pública.

Como a capacidade de contratar operações de crédito é diferenciada (pelas disparidades regionais) e pelas próprias características do endividamento enquanto relação intergovernamental, o controle ao endividamento apresenta-se como fundamental para proteger a Federação da autonomia espúria das unidades que a formam.

A LRF ensejou introduzir uma nova lógica no setor público. Ao evitar que os estados incorram em desequilíbrios de natureza fiscal e/ou financeira, observa-se uma mudança na concepção da autonomia, que passaria a ser preservada a partir a manutenção do equilíbrio intertemporal das contas públicas. O espaço institucional constituído no âmbito da LRF, onde deveria transcorrer as relações intergovernamentais, poderia participar da construção de novas bases para o Estado federativo brasileiro. Criar-se-iam condições para assegurar maior consistência às bases sobre as quais se sustenta as relações federativas e garantir sua sustentabilidade no longo prazo.

Nota-se, contudo, que nem todos estados não estão suficientemente ajustados para se adequar ao novo paradigma implícito na LRF e não necessariamente o ajuste depende exclusivamente do esforço estadual. Diante disto, existe o perigo de

conflitos intrínsecos à federação possam voltar a transcorrer fora do espaço institucional. Consta-se, no entanto, uma reversão do quadro de precariedade nas finanças estaduais e uma tendência à consolidação do saneamento fiscal e financeiro.

A questão fundamental é que o endividamento desempenhou as funções mencionadas, fora do espaço institucional, como resposta a uma demanda para a sustentação do pacto federativo brasileiro. A lei de responsabilidade fiscal busca evitar novos desequilíbrios e uma relação mais transparente entre a União e os governos subnacionais. A sua lógica é absolutamente clara: busca criar referenciais institucionais para evitar o desequilíbrio intertemporal nas contas públicas. A mudança na concepção das relações intergovernamentais implícita na lei depende do amadurecimento das relações federativas. Ou seja, não será a lei que permitiria um novo Estado Federativo, mas sim uma revisão no padrão de articulação que introduziria uma nova lógica de relação intergovernamental. Caso contrário, outros artifícios serão constituídos como instrumentos para assegurar as bases de sustentação do pacto federativo brasileiro.

Uma questão que emerge é se pelo retrocesso no processo de descentralização fiscal e pela perda de autonomia implícita nos contratos de refinanciamento não mais existe a necessidade de usar outros subterfúgios para assegurar a articulação e integração. A negociação, em Brasília, de condições para assegurar a governabilidade permitiria que a União se abstivesse de outros instrumentos para manter a coesão nacional.

Anexo Estatístico

Dívida Estadual - posição dez. de 2000

Em R\$ milhões de dez/2000

Unidades da Federação	Dívida junto ao Tesouro Nacional								externa	total
	Lei 7976		Lei 8727		Lei 9496		Outras	Total		
	Total	dist.%	Total	dist.%	Total	dist.%				
Região Norte	43	1%	2.605	7%	1.947	1%	830	5.425	488	6.769
Acre	8	0%	446	1%	188	0%	4	646	-	717
Amazonas	-	0%	1.219	3%	281	0%	405	1.904	0	1.927
Pará	31	0%	600	2%	474	0%	344	1.448	207	1.764
Rondônia	4	0%	199	1%	915	1%	62	1.180	-	1.454
Amapá	-	0%	-	0%	37	0%	4	40	7	123
Roraima	-	0%	62	0%	54	0%	3	119	-	322
Tocantins	-	0%	78	0%	-	0%	9	87	273	463
Região Nordeste	2.175	26%	12.388	33%	8.675	6%	3.008	26.246	2.670	32.476
Maranhão	414	5%	2.428	6%	616	0%	537	3.995	210	4.306
Piauí	98	1%	1.100	3%	482	0%	309	1.989	52	2.191
Ceará	667	8%	897	2%	792	1%	307	2.664	945	4.128
Rio Grande do Norte	82	1%	655	2%	73	0%	114	924	35	1.217
Paraíba	162	2%	1.253	3%	431	0%	356	2.201	40	2.395
Pernambuco	230	3%	1.444	4%	2.163	2%	302	4.139	241	4.638
Alagoas	92	1%	804	2%	928	1%	196	2.020	30	3.108
Sergipe	18	0%	612	2%	451	0%	98	1.178	89	1.395
Bahia	412	5%	3.194	8%	2.740	2%	789	7.136	1.028	9.100
Região Sudeste	3.970	48%	10.305	27%	98.314	72%	6.320	118.908	3.512	133.557
Minas Gerais	222	3%	2.012	5%	21.202	16%	1.080	24.516	884	26.835
Espirito Santo	103	1%	671	2%	803	1%	238	1.815	257	2.667
Rio de Janeiro	598	7%	1.733	5%	15.610	11%	830	18.771	1.260	27.279
São Paulo	3.047	37%	5.889	16%	60.699	44%	4.172	73.807	1.111	76.775
Região Sul	1.029	12%	4.230	11%	21.841	16%	1.298	28.398	2.506	34.950
Paraná	56	1%	1.334	4%	4.851	4%	568	6.809	1.394	9.533
Santa Catarina	562	7%	664	2%	3.290	2%	184	4.699	373	6.797
Rio Grande do Sul	411	5%	2.233	6%	13.700	10%	546	16.889	739	18.619
Região Centro-Oeste	1.068	13%	8.262	22%	5.827	4%	1.756	16.913	453	19.188
Mato Grosso	311	4%	2.107	6%	1.365	1%	533	4.316	184	4.622
Mato Grosso do Sul	298	4%	1.366	4%	1.807	1%	510	3.981	40	4.113
Goiás	460	6%	4.789	13%	1.967	1%	701	7.917	77	8.994
Distrito Federal	-	0%	-	0%	688	1%	12	700	152	1.460
Total	8.285	100%	37.790	100%	136.604	100%	13.212	195.891	9.629	226.940

Fonte: Boletim de Finanças Estaduais e Municipais

Bibliografia

- Abrucio, F. e Costa, V.(1998). Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro. Série Pesquisas no 12. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 1998.
- Affonso, R. B. A (1995). *A Federação no Brasil: Impasses e Perspectivas* in *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo, FUNDAP/IESP, 1995.
- Afonso, J.R.R. (1989): Reforma Constitucional e Endividamento Público de Estados e Municípios: breves notas. Julho de 1989. Mimeo.
- _____ (1989): Endividamento Público Estadual e Municipal: evolução recente e perspectivas da nova ordem constitucional. Dezembro de 1989. Mimeo
- _____ (1992): *Aspectos Conceituais das Relações Financeiras Intergovernamentais*. Estatísticas Econômicas, vol.22, n°1, p.5-34. São Paulo, jan-abr de 1992
- _____ (1994): Descentralização Fiscal na América Latina: estudo de caso do Brasil. Relatório de Pesquisa nº4 - Cepal
- Almeida, A . O . (1996): *Evolução e Crise da Dívida Pública Estadual*. Texto para a Discussão. IPEA. Rio de Janeiro, 1996
- Baer, M (1994). *Rumo Perdido: a crise fiscal e financeira do estado brasileiro*. São Paulo: Paz e Terra, 1994.
- Barrera, A. B. ; Roarelli, M.L.M. (1995): *Relações Fiscais Intergovernamentais* in Reforma Tributária e Federação. São Paulo, FUNDAP/IESP, 1995
- Dain, S (1995). *Federalismo e Reforma Tributária* in *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo, FUNDAP/IESP, 1995.
- Dillinger, W.(1995): *Brazil State Finance and Expenditure Study*. Mimeo, 1995
- Dillinger, W. (1996) *Assessing State Creditworthiness in Brazil*. The World Bank, Economic Notes n°8. Washington, abril de 1996.
- Fiori, J.L (1995): *O Federalismo Diante do Desafio da Globalização* in *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo, FUNDAP/IESP, 1995.
- Furuguem, A. S. , Pessoa, L.P.de P. , Satossi, A. *Dívida Pública Federal: evolução e perspectivas de curto prazo*. Trabalho desenvolvido para o Banco de Investimento Garantia. Março de 1996
- Giambiagi, F. (1995): *Uma Proposta de Engenharia para a Federalização da Dívida Mobiliária e de Ativos Estaduais*. Texto para Discussão 36. Rio de Janeiro: BNDES, novembro de 1995.
- Lopreato, F.C. (1992): *A Crise de Financiamento dos Governos Estaduais*. Tese de Doutorado. Campinas: Unicamp, 1992
- Paula, T. B. (coor.)(1992): *Estudo sobre o Controle dos Limites de Endividamento da União, Estados e Municípios*. Relatório de Pesquisa no âmbito do projeto IPEA-PNUD/Fundap.
- Rezende, F. (1982). *Autonomia Política e Dependência Financeira: uma análise das transformações recentes das relações intergovernamentais e seus reflexos sobre a situação financeira dos estados*. Pesquisa e Planejamento Econômico, vol.12 n°, pag. 489 a 540, agosto de 1982
- Rezende, F.; Afonso, J.R. (1988): *O (Des)controle do Endividamento Público dos Estados e Municípios*. Texto para a Discussão n°132 Rio de Janeiro: IPEA/ INPES
- Roarelli, M.L. de M. (1995): *O Controle do Endividamento dos Estados e Municípios* in Reforma Fiscal: coletânea de estudos técnicos, volume II. São Paulo, Dórea Books and Art, 1995
- Silva, M.M.A.C. (1997). *Processo de Endividamento dos Estados: problemas e limites à descentralização e à autonomia*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro. UFRJ
- Silva, M.M.A.C. (2000). Acordo de Refinanciamento da Dívida Estadual: redefinições do espaço institucional das relações intergovernamentais in *Federalismo Fiscal e Transformações Recentes no Ceará*. Fortaleza, INESP, 2000.
- Silva, M.M.A.C. (2001). *A Lei de Responsabilidade Fiscal e Relações Intergovernamentais no Contexto Federativo Brasileiro* in Coletânea de Monografias do V Prêmio do Tesouro Nacional. Brasília, STN, 2001

Ter-Minassian, T. (1996) *Endividamento dos Governos Subnacionais: Alguns Problemas e Experiências Internacionais e Algumas Lições para o Brasil*. Trabalho apresentado em seminário em janeiro de 1996. Salvador, janeiro de 1996.

_____. (1996) *Relações Fiscais Intergovernamentais sob uma Perspectiva Macroeconômica: algumas questões e experiências de países*. Mimeo.

Varsano, R. e Mora, M. (2001) Fiscal Decentralisation and Subnational Fiscal Autonomy in Brazil: some facts of the Nineties. Texto para discussão nº 854 – IPEA. 2001

www.federativo.bndes.gov.br

www.stn.fazenda.gov.br

¹ Como instituição entende-se o aparato legal que ancora as relações intergovernamentais.

² Ter-Minassian (1996)

³ O endividamento, enquanto relação intergovernamental, manifestava-se pela função desempenhada pelo Banco Central e pelo Senado Federal, pelos financiamentos concedidos por instituições federais e pela transferência de desequilíbrios financeiros a União. Ver Silva (1997).

⁴ A definição das competências tributárias já estava presente na Constituição de 1967, mas estas foram ampliadas pela Constituição de 1988.

⁵ No campo das responsabilidades de cada nível de governo, adotou-se o modelo de competências concorrentes, adequado ao caso brasileiro em decorrência da heterogeneidade do território e da desigualdade de renda.

⁶ Ver Dain (1995)

⁷ A fragmentação dos pólos de decisão foi uma importante peça na estratégia de centralização político-administrativa. As empresas estatais, embora formalmente vinculadas às administrações estaduais, estavam inseridas no projeto de desenvolvimento nacional, participando, portanto, da estratégia de crescimento do governo central, e captavam recursos internamente e no exterior em consonância com as orientações da “matriz”, sem considerar a capacidade de pagamento das unidades da federação e independentemente das decisões dos governos estaduais.

⁸ Até 1965, quando se introduz a correção monetária, o mercado de títulos praticamente inexistia no Brasil, estando limitado aos títulos colocados compulsoriamente. A inflação, até então, corroía o valor dos títulos, cujo valor de face era nominal.

⁹ Ver Silva (1997)

¹⁰ Praticamente havia duplicado quase que exclusivamente para financiar o déficit operacional dos estados e municípios

¹¹ Em valores de dezembro de 2000

¹² Esta emenda estipula que a emissão de novos títulos fica restrita às necessidades de rolagem da dívida.

¹³ Furugem, Pessoa e Abe (1996) afirmam, criticamente, que a operação da troca de títulos estaduais por federais, sancionaria uma dívida que o mercado vê como insustentável. De fato, a “intervenção” do Banco Central ratificou a dívida dos estados. Nota-se que as causas do crescimento da dívida mobiliária estavam completamente fora do controle dos governos estaduais. A questão revela-se, então, mais complexa. Caso o Banco Central não realizasse essa operação, conforme foi demonstrado, ter-se-ia a insolvência das maiores unidades da Federação.

¹⁴ Segundo Giambiagi:

“Isso [a operação de troca de títulos estaduais por federais realizada pelo Banco Central] traria problemas sistêmicos graves, pois haveria um grande risco de levar à quebra boa parte dos bancos estaduais, com o “efeito dominó” próprio das crises financeiras. É em função desse risco que o Banco Central continua validando a mencionada troca de papéis, mas, por outro lado, os estados não têm garantia de que ela seja permanente.” (Giambiagi, 1995:9)

¹⁵ Furugem, Pessoa e Abe (1996:22).

¹⁶ O pagamento das parcelas tinha como garantia as receitas próprias dos estados. No entanto, a dívida dos governos subnacionais tradicionalmente sempre teve um caráter de relação intergovernamental e a dimensão política sempre permeou as decisões em torno do endividamento. Assim, não se pode desconsiderar a possibilidade de revisão dos contratos no futuro.

¹⁷ Quanto aos juros duas questões devem ser destacadas. Inicialmente, ressalta-se a tendência da taxa de juros manter-se em patamar elevado. Em segundo lugar, se é possível dizer que o volume da dívida tem alguma influência sobre o patamar da taxa de juros, o refinanciamento da dívida estadual pode ser considerado uma fonte de pressão a mais sobre a taxa de juros federal.

¹⁸ O Banco Central vinha realizando desde 1994 uma operação chamada de “venda a termo” que consistia na troca de títulos federais por estaduais. Essa operação, que atingiu 73% da dívida mobiliária em 1996, evitou a insolvência dos governos estaduais.

¹⁹ Desses 210 bilhões, R\$ 137 bilhões referiam-se a 9496/97, enquanto a 7976/89 e a 8727/93 respondem por, respectivamente, R\$ 8 bilhões e 38 bilhões.

²⁰ Os bancos federais e estaduais respondiam por 4%, enquanto o Banco Central pelos 2% restantes.

²¹ A dívida junto ao setor privado, da ordem de R\$ 16 bilhões, basicamente consiste na dívida com credores externos (R\$ 9 bilhões) e com credores contratuais (R\$ 4 bilhões). A dívida mobiliária atualmente responde por menos de 2% da dívida estadual (R\$ 3 bilhões).

²² É interessante observar que muitas vezes houve apenas uma mudança da composição da dívida junto ao setor público já que uma parte significativa da dívida mobiliária estava nas mãos do setor público (79%).

²³ É interessante observar que déficit fiscal não implica necessariamente descontrole das finanças. Pode-se realizar uma gestão responsável e simultaneamente se recorrer ao financiamento via operações de crédito, até porque a análise do gasto deve considerar uma perspectiva intertemporal. Esse seria o caso do endividamento para a realização de obras de infra-estrutura que estimulassem posteriormente o aumento de investimentos privados e incremento da arrecadação. Em parte essa preocupação está presente na lei (quando se estabelece a regra de ouro, que condiciona as operações de crédito ao montante de despesas com investimento).

²⁴ Afonso (1996)

²⁵ Em reportagem do Jornal do Brasil, de 31/01/97, noticiava-se o fato de o Senado ignorar os pareceres técnicos do Banco Central e autorizar a emissão de títulos por governos estaduais e prefeituras para o pagamento de precatórios. Em 23/02/97, o Senador José Serra afirmou segundo o mesmo jornal que:

“Pelo modelo atual o Senado aprova tudo. O processo político é de que os senadores de um estado aprovam o aumento do endividamento de outros para depois receber o mesmo tratamento”

²⁶ É interessante observar que, segundo a lógica da tabela Price, nos primeiros anos paga-se primordialmente os juros e somente ao final a amortização passa a representar um peso maior. Assim, a compatibilização com os contratos de refinanciamento implicaria em uma convergência progressiva e não proporcional.

SEMINÁRIOS DIMAC¹

(Ano 2000)

- Nº 1 (23 de fevereiro) - *Política Fiscal dos Estados Brasileiros*, Fernando Andrés Blanco Cossío, Rio de Janeiro, 24 p.
- Nº 2 (01 de março) - *Um Cenário para a Economia Brasileira: 2000/2006*, Fabio Giambiagi, Rio de Janeiro, 38 p.
- Nº 3 (15 de março) - *A Small Quarterly Macroeconometric Model for the Brazilian Economy: an Interim Report*, Mamoru Obayashi, Rio de Janeiro, 19 p.
- Nº 4 (17 de março) - *Switching the Japanese Social System from Pay as You Go to Actuarially Fair: A Simulation Analysis*, Noriyoshi Oguchi e Tatsuo Hatta, Rio de Janeiro, 18 p.
- Nº 5 (22 de março) - *Medidas da Tendência (Núcleo) da Inflação*, Ajax Reynaldo Bello Moreira, Rio de Janeiro, 7 p.
- Nº 6 (27 de março) - *Regimes Cambiais e Monetários* (transcrição com apresentação de Marcelo Lara Resende), Armínio Fraga Neto, Rio de Janeiro, 21 p.
- Nº 7 (29 de março) - *MAPS: Uma Versão Amigável do Modelo Demográfico-Atuarial de Projeções e Simulações de Reformas Previdenciárias IPEA/IBGE*, Kaizô Iwakami Beltrão, Francisco Eduardo Barreto de Oliveira, Mirian Carvalho de Souza, João Luís de Oliveira Mendonça e Luiz Paulo Costa da Silva Gomes, Rio de Janeiro, 54 p.
- Nº 8 (05 de abril) - *Reformas Económicas e Inversión: América Latina en los Noventa*, Ricardo Alberto Bielschowsky, Rio de Janeiro, 23 p.
- Nº 9 (12 de abril) - *A Cunha Fiscal sobre o Spread Bancário no Brasil*, Renato Fragelli Cardoso, Rio de Janeiro, 30 p.
- Nº 10 (19 de abril) - *A Distribuição Mundial da Renda nos Anos 90: O Que Vem Acontecendo no Auge da Globalização?* Regis Bonelli, Rio de Janeiro, 24 p.
- Nº 11 (26 de abril) - *The Pass-through from Depreciation to Inflation: A Panel Study*, Ilan Goldfajn e Sérgio R. C. Werlang, Rio de Janeiro, 42 p.
- Nº 12 (03 de maio) - *Debt Management in Brazil: Evaluation of the Real Plan and Challenges Ahead*, Afonso S. Bevilacqua e Márcio G. P. Garcia, Rio de Janeiro, 34 p.
- Nº 13 (15 de maio) - *The Real Plan and the Exchange Rate*, Gustavo Henrique de Barroso Franco, Rio de Janeiro, 96 p.
- Nº 14 (24 de maio) - *Elections and Exchange Rate Policy Cycles*, Marco Antonio Cesar Bonomo e Maria Cristina Trindade Terra, Rio de Janeiro, 19 p.
- Nº 15 (31 de maio) - *Ciclos Reais para a Indústria Brasileira?* Fabio Kanczuk e Francisco Carlos Pessoa Faria, Rio de Janeiro, 13 p.
- Nº 16 (07 de junho) - *Um Modelo Macroeconômico Trimestral para o Brasil: Possibilidades, Limitações e Resultados Preliminares*, Marco Antônio Freitas de Hollanda Cavalcanti, Rio de Janeiro, 16 p.
- Nº 17 (14 de junho) - *A Disciplina Constitucional do Sistema Financeiro Nacional e o Banco Central do Brasil*, Jairo Sampaio Saddi, Rio de Janeiro, 22 p.
- Nº 18 (21 de junho) - *Monopoly Power, Trade Protection and Growth: Cross Industry Evidence*, Pedro Cavalcanti Gomes Ferreira, Rio de Janeiro, 22 p.
- Nº 19 (28 de junho) - *Full Dollarization: the Case of Panama*, Ilan Goldfajn e Gino Olivares, Rio de Janeiro, 46 p.

¹ Os textos relacionados poderão ser solicitados ao IPEA — Stella Diwan — por e-mail (sdiwan@ipea.gov.br), telefone (021-804 8149) ou fax (021-240 0576). Se disponíveis, serão enviados imediatamente, desde que o nome, a instituição e o endereço completo (inclusive e-mail e telefone) do interessado sejam encaminhados com o pedido.

- Nº 20 - **(05 de julho)** - *Ganhos de Produtividade na Economia Brasileira na Década de 90: um Retrato de Corpo Inteiro (Versão Preliminar)*, Regis Bonelli, Rio de Janeiro, 18 p.
- Nº 21 **(12 de julho)** - *Business Cycle Fluctuations in Brazil*, Roberto Ellery Jr., Victor Gomes e Adolfo Sachsida, Rio de Janeiro, 36 p.
- Nº 22 **(19 de julho)** - *Welfare Characterization of Monetary-Applied Models and Three Implications*, Samuel de Abreu Pessôa, Rio de Janeiro, 34 p.
- Nº 23 **(26 de julho)** - *The International Financial System: A New Architecture?*, Marcílio Marques Moreira, Rio de Janeiro, 11 p.
- Nº 24 **(02 de agosto)** - *Currency Realignment Crisis*, Eduardo Loyo, Rio de Janeiro, 19 p.
- Nº 25 **(09 de agosto)** - *Política Monetária e Supervisão do Sistema Financeiro Nacional no Banco Central*, Eduardo Lundberg, Rio de Janeiro, 23 p.
- Nº 26 **(16 de agosto)** - *Some Empirical Evidence on Demand System and Optimal Commodity Taxation*, Seki Asano e Takashi Fukushima, Rio de Janeiro, 27 p.
- Nº 27 **(06 de setembro)** - *An Investigation of Virtuous Circle Between Real and Monetary Aspects of the Brazilian Economy*, Takao Fukuchi, Rio de Janeiro, 14 p.
- Nº 28 **(13 de setembro)** - *A Secretaria do Tesouro Nacional e sua Inserção na Política Econômica*, Fábio de Oliveira Barbosa, Rio de Janeiro, 34 p.
- Nº 29 **(20 de setembro)** - *Hiperinflação: Arcabouço Teórico*, Fernando de Holanda Barbosa e Élvia Mureb Sallum, 23p.
- Nº 30 **(27 de setembro)** - *Planos Cruzado e Real: Acertos e Desacertos*, João Sayad, 16p.
- Nº 31 **(05 de outubro)** - *Taxa de Juros, Risco Cambial e Risco Brasil*, Márcio G. P. Garcia e Tatiana Didier, 38p.
- Nº 32 **(11 de outubro)**- *Measuring the Effects of Environmental Regulation in Oligopolistic Markets with Differentiated Products*, Claudio Ferraz, Eduardo P. S. Fiuza e Ronaldo Serôa da Motta, 18p
- Nº 33 **(18 de outubro)**- *Transformações Estruturais da Agricultura e a Produtividade Total dos Fatores*, José Garcia Gasques e Júnia Cristina P. R. da Conceição, 30p
- Nº 34 **(25 de outubro)**- *Modelagem Estocástica do Preço do Petróleo*, Marco Antonio Guimarães Dias e Kátia Maria Carlos Rocha, 24p.
- Nº 35 **(01 de novembro)**- *A STN e o Ajuste Fiscal de Estados e Municípios*, Renato Villela, 10p.
- Nº 36 **(08 de novembro)** – *Concorrência e Regulação no Brasil: Implicações Macroeconômicas em Geral e para o Investimento Direto em Particular*, Gesner Oliveira, 13p. (mais anexo com slides/ datashow)
- Nº 37 **(24 de novembro)**- *O Programa de Exportações para 2001: a Base para Sustentação do Crescimento Econômico*; Roberto Giannetti da Fonseca; 34p. (slides/ datashow)
- Nº 38 **(29 de novembro)**- *Mitos e Fatos sobre a Nova Economia: uma Perspectiva Latino-Americana*; Luiz Chrysostomo de Oliveira Filho; 44p. (slides/ datashow)
- Nº 39 **(08 de dezembro)**- *O Brasil e a Globalização: Crescimento com Sustentabilidade do Passivo Externo*; Marcelo Serfaty; 44p. (slides/ datashow)
- Nº 40 **(13 de dezembro)**- *Estimativas de Valor do Uso do Parque Nacional do Iguaçu*; Sandro de Freitas e Ramon Ortiz; 32p. (datashow)
- Nº 41 **(20 de dezembro)**- *Os Efeitos Expansivos das Transferências Intergovernamentais e Transbordamento Espaciais de Despesas Públicas: Evidências para os Municípios Brasileiros*; Fernando Andrés Cossio e Leonardo Mello de Carvalho; 46p. (datashow)

SEMINÁRIOS DIMAC¹

(Ano 2001)

- Nº 42 (21 de fevereiro)- *Rentabilidade e Custo da Geração de Eletricidade no Brasil*; Ajax R. Bello Moreira, Katia M. C. Rocha e Pedro David; 32p..
- Nº 43 (07 de março)- *Crescimento, Poluição e o Protocolo de Quioto: uma Avaliação do Caso Brasileiro*; Eliezer Martins Diniz; 70p..
- Nº 44 (14 de março)- *Técnicas de Projeção/Previsão Macroeconômicas*; Cláudio Roberto Contador; 17p..
- Nº 45 (21 de março)- *Can Flexible Exchange Rates Still "Work" in Financially Open Economies?*; Gino Olivares e Ilan Goldfajn; 22p..
- Nº 46 (22 de março)- *A Agência de Planejamento Econômico, o seu "White Paper" e a Política Econômica no Japão*; Yoichi Okita; 13p..
- Nº 47 (28 de março)- *O Cenário Macroeconômico e as Condições de Oferta de Energia Elétrica no Brasil*; Jose Claudio Linhares Pires, Joana Gostkorzewicz e Fabio Giambiagi; 48p..
- Nº 48 (04 de abril)- *Considerações sobre a Reestruturação das Instituições Financeiras Públicas*; Carlos Von Doellinger; 09p..
- Nº 49 (11 de abril)- *Impacto da ALCA na Agenda Externa Brasileira*; Sandra Polônia Rios; 19p..
- Nº 50 (18 de abril) – *Revisitando a Questão do Custo de Bem-Estar da Inflação*; Joe Akira Yoshino; 71p..
- Nº 51 (23 de abril)- *Economia Brasileira: Problemas e Perspectivas*; Cláudio Haddad; 37p..
- Nº 52 (02 de maio)- *Crescimento e Produtividade no Brasil: o que nos diz o Registro de Longo Prazo*; Regis Bonelli e Edmar Bacha; 44p..
- Nº 53 (11 de maio) – *Técnicas Econométricas de Modelagem Estrutural: Opções Gerais e Questões Recentes*; Jean-Louis Brillet; 106p..
- Nº 54 (16 de maio) – *Implementação do Sistema de Metas para a Inflação no Brasil e Temas Correlatos*; Joel Bogdanski; Alexandre Antonio Tombini e Sérgio Ribeiro da Costa Werlang; 29p..
- Nº 55 (23 de maio) – *The Impact of Sector-Specific and Economy-Wide Reforms on the Brazilian Agricultural Sector*; Steven M. Helfand e Gervásio Castro de Rezende; 35p..
- Nº 56 (30 de maio) – *Segmentação Comportamental de Clientes: uma Aplicação de Redes Neurais*; Helena Gottschalk; 27p..
- Nº 57 (06 de junho) – *Estimando o Produto Potencial Brasileiro: uma Abordagem de Função de Produção*; Tito Nícias da Silva Filho; 36p..
- Nº 58 (13 de junho) – *Reestruturação do Sistema de Crédito Rural no Brasil*; Guilherme Leite da Silva Dias; 17p..
- Nº 59 (20 de junho) – *Estimação do Sistema de Demanda de Consumo Brasileiro*; Seki Asano e Eduardo P. S. Fiuza; 27p..
- Nº 60 (27 de junho) – *A Utilização de Redes Neurais para Previsão de Séries Temporais*; Valéria de Lima Roitman e Nelson Francisco Favilla Ebecken; 12p..
- Nº 61 (04 de julho) – *Crescimento Econômico, Balança Comercial e a Relação Câmbio-Investimento*; Marco Antônio F.H. Cavalcanti e Cláudio Roberto Frischtak; 39p..

¹ Os textos relacionados poderão ser solicitados ao IPEA — Stella Diwan — por e-mail (sdiwan@ipea.gov.br), telefone (021-804 8149) ou fax (021-240 0576). Se disponíveis, serão enviados imediatamente, desde que o nome, a instituição e o endereço completo (inclusive e-mail e telefone) do interessado sejam encaminhados com o pedido.

- Nº 62 (**11 de julho**) – *Regulação e o Investimento em Terço Geração no Brasil*; Ajax R.B. Moreira, Katia Rocha e Pedro David; 13 p..
- Nº 63 (**18 de julho**) – *Movimentos em Mercados Emergentes: Volatilidade de Índices das Ações*; Hedibert Freitas Lopes e Hélio dos Santos Migon; 38 p..
- Nº 64 (**25 de julho**) – *Desenho Institucional de Bancos Centrais: Teorias e o Caso Brasileiro*; Fernando Machado Gonçalves; 44p..
- Nº 65 (**01 de agosto**) – *Algumas Implicações do NAFTA para a Participação do Brasil na ALCA*; Renato Baumann e Ana Maria Franco; 28 p..
- Nº 66 (**08 de agosto**) – *Prevendo as Importações Brasileiras: Qual a Melhor Aproximação?*; Marco Antônio F. H. Cavalcanti; 14 p..
- Nº 67 (**22 de agosto**) – *Taxação Eficiente e Equitativa de Bens e Serviços no Brasil*; Seki Asano, Ana Luiza N.H. Barbosa, Eduardo P.S. Fiuza e Takashi Fukushima; 21 p..
- Nº 68 (**23 e 24 de agosto**) – *Sugestões para uma Agenda de Pesquisa em Macroeconomia para o IPEA*; Edmar L. Bacha; 02p..
- Nº 69 (**29 de agosto**) – *Renda, Desigualdade de Renda e Educacional e Participação Política no Brasil*; João Barbosa de Oliveira; 99p..
- Nº 70 (**05 de setembro**) – *Composição da Renda, Fertilidade Endógena e Investimentos em Educação Infantil*; Fernando A. Veloso; 43 p..
- Nº 71 (**12 de setembro**) – *Baixo Dinamismo das Exportações de Produtos Industrializados ou Baixo Crescimento da Produção Industrial?*; Roberto Iglesias; 32 p..
- Nº 72 (**13 de setembro**) – *Evolução da Razão Capital/Produto no Brasil e nos Países da OCDE*; Aumara Feu; 46p..
- Nº 73 (**19 de setembro**) – *Eficiência e Equidade nos Critérios e Instrumentos do Racionamento de Energia Elétrica*; Ronaldo Seroa da Motta; 24p..
- Nº 74 (**26 de setembro**) – *Escolha da Estrutura de Capital de Subsidiárias Estrangeiras: Evidência de Multinacionais no Brasil*; Walter Novaes e Sérgio R. C. Werlang; 35 p..
- Nº 75 (**03 de outubro**) – *Distribuição de Riqueza Imobiliária e de Renda no Brasil: 1992-1999*; Eustáquio J. Reis, Paulo Tafner e Luis Otávio Reiff; 18p..
- Nº 76 (**10 de outubro**) – *Previsão e Análise do Ciclo de Negócios Brasileiro com os Modelos de Hamilton Original e Geral*; Brisne J. V. Céspedes, Marcelle Chauvet e Elcyon C. R. Lima; 31 p..
- Nº 77 (**17 de outubro**) – *Substituindo o PIS e a COFINS – e Por que Não a CPMF? – Por uma Contribuição Não-Cumulativa*; Ricardo Varsano, Thiago R. Pereira, Erika Amorim Araujo, Napoleão Luiz Costa da Silva e Marcelo Ikeda; 53 p..
- Nº 78 (**24 de outubro**) – *Sistemas Financeiros, Controle Corporativo e Acumulação de Capital*; Michel Aglietta e R. Breton; 28 p..
- Nº 79 (**31 de outubro**) – *Núcleo da Inflação como a Previsão da Tendência Comum Robusta dos Preços*; Ajax R. B. Moreira e Helio S. Migon; 27p..

¹ Os textos relacionados poderão ser solicitados ao IPEA — Stella Diwan — por e-mail (sdiwan@ipea.gov.br), telefone (021-804 8149) ou fax (021-240 0576). Se disponíveis, serão enviados imediatamente, desde que o nome, a instituição e o endereço completo (inclusive e-mail e telefone) do interessado sejam encaminhados com o pedido.

Nº 80 (07 de novembro) – *Mercosul: Dilema entre União Aduaneira e Área de Livre-Comércio*; Honório Kume e Guida Piani; 22 p..

Nº 81 (14 de novembro) – *Os Ciclos de Investimentos Externos na Economia Brasileira: 1968/2000*; Marcelo José Braga Nonnenberg; 38 p..

Nº 82 (21 de novembro) – *A Política Fiscal tem Efeitos Não Lineares no Brasil?*; Marco Antônio F. de H. Cavalcanti; 28 p..

Nº 83 (28 de novembro) – *O Comércio Internacional de Serviços: Impactos de uma Liberalização Adicional*; Márcio de Oliveira Júnior; 25 p..

Nº 84 (05 de dezembro) - *Um Modelo de Escolha Qualitativa para o Processo de Decisão do Cade em Atos de Concentração*; Douglas Pereira Pedra e Lucia Helena Salgado; 55 p..

Nº 85 (19 de dezembro) - *Elasticidades de Armington para o Brasil 1986/1998: estimação com um modelo de correção de erros*; Octávio Augusto Fontes Tourinho, Honório Kume e Ana Cristina de Souza Pedroso; 14 p..

SEMINÁRIOS DIMAC¹ (Ano 2002)

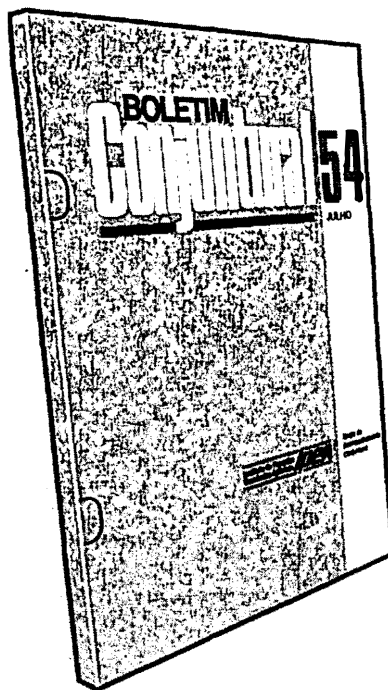
Nº 86 (09 de janeiro) - *A Dinâmica do Desmatamento e Desenvolvimento na Amazônia Brasileira*; Lykke E. Andersen, Clive W. J. Granger, Eustáquio J. Reis, Diana Weinhold e Sven Wunder; 21 p..

Nº 87 (16 de janeiro) – *Microsoft Outlook 98: Recursos Básicos — Parte I*; Carlos José de Almeida Pereira; 16 p..

Nº 88 (06 de fevereiro) – *Federalismo e Dívida Estadual no Brasil*; Mônica Mora de Araujo de Couto e Silva; 28 p..

¹ Os textos relacionados poderão ser solicitados ao IPEA — Stella Diwan — por *e-mail* (sdiwan@ipea.gov.br), telefone (021-804 8149) ou fax (021-240 0576). Se disponíveis, serão enviados imediatamente, desde que o nome, a instituição e o endereço completo (inclusive *e-mail* e telefone) do interessado sejam encaminhados com o pedido.

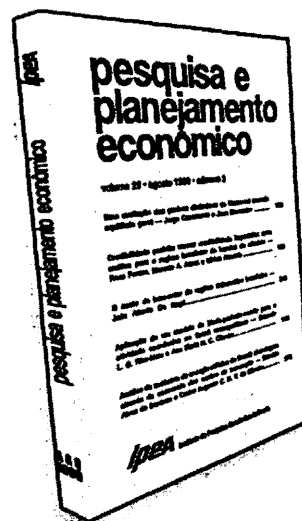
ASSINATURAS



Boletim Conjuntural, publicado trimestralmente pelo IPEA - em janeiro, abril, julho e outubro - através do Grupo de Acompanhamento Conjuntural (GAC), tem sido alvo de grande interesse do público que atua na área de economia, o que faz evidenciar por si o êxito desse periódico.

Visando possibilitar o atendimento a um público maior, o IPEA, na sua *home-page*, disponibilizou esse periódico no endereço eletrônico: <http://www.ipea.gov.br>

Caso haja interesse em assinar o periódico, correspondente a 4 (quatro) fascículos, solicitamos preencher o formulário abaixo.



Reconhecida como uma das principais revistas da área de economia, **Pesquisa e Planejamento Econômico** (PPE), editada quadrimestralmente - abril, agosto e dezembro - pelo IPEA, divulga regularmente artigos de autores nacionais e estrangeiros na área de economia, contribuindo para o entendimento dos problemas dessa área.

Caso haja interesse em assinar o periódico, correspondente a 3 (três) fascículos, solicitamos preencher o formulário abaixo.

Enviar para:

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Serviço Editorial

Av. Presidente Antônio Carlos, 51,
14º andar - Rio de Janeiro - RJ
20020-010
Fone: 55 (21) 3804-8117 e
55 (21) 3804-8117
Fax 55 (21) 2220-5533
Caixa Postal: 2672
E-mail: editrj@ipea.gov.br

Os números atrasados poderão
ser adquiridos ao preço de:
BC - R\$ 10,00 (dez reais) cada
PPE - R\$ 8,00 (oito reais) cada

FORMULÁRIO DE ASSINATURA

Solicito minha inclusão como assinante do(s) periódico(s):

- Boletim Conjuntural (BC)** - Para tanto, estou anexando cheque nominal ao IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, no valor correspondente a R\$ 40,00 (quarenta reais), o que me dá direito a receber 4 (quatro) números.
- Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE)** - Para tanto, estou anexando cheque nominal ao IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, no valor correspondente a R\$ 20,00 (vinte reais), o que me dá direito a receber 3 (três) números.

DADOS CADASTRAIS

NOME _____

ENDEREÇO _____

BAIRRO _____ CIDADE _____ UF _____

CEP _____ TEL _____ E-MAIL _____

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Av. Presidente Antonio Carlos, 51, 16º Andar
Rio de Janeiro, RJ - CEP 20020-010

www.ipeadata.gov.br

IPEADATA *online*, atendimento ao usuário:
ipeadata@ipea.gov.br

ipeadata

online

**IPEADATA *online*,
a economia brasileira na Internet!**

- base de dados macroeconômicos
- 3 mil séries tratadas na mesma unidade monetária
- **temas:** população, emprego, salário e renda, produção, consumo e vendas, contas nacionais, finanças públicas, moeda e crédito, preços, juros, câmbio, balanço de pagamentos e economia internacional
- sistema amigável para pesquisar e extrair dados, construir tabelas e gráficos e realizar transformações matemáticas e estatísticas

Um poderoso instrumento para análises de conjuntura e estudos econômicos!

