

SECRETARIA DE ESTADO DAS FINANÇAS
SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO
FUNDAÇÃO INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - IPARDES

PARTICIPAÇÃO DO SETOR PÚBLICO NA ECONOMIA PARANAENSE
RELATÓRIO DE PESQUISA Nº 1 - DIMENSÃO E ESTRUTURA DA
RECEITA E DESPESA DO SETOR PÚBLICO ESTADUAL
VOLUME 1

CURITIBA
JANEIRO/1980

SUMÁRIO

VOLUME I

LISTA DE SIGLAS	4
INTRODUÇÃO	6
1 - PROCEDIMENTOS ADOTADOS	11
1.1 - DELIMITAÇÃO DO CAMPO DA PESQUISA	11
1.2 - CLASSIFICAÇÃO DOS ELEMENTOS DE DESPESA	14
1.3 - CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL PROGRAMÁTICA	15
1.4 - CLASSIFICAÇÃO DAS RECEITAS	18
1.5 - CONSOLIDAÇÃO DA RECEITA E DESPESA DA ADMINIS- TRAÇÃO CENTRALIZADA E DESCENTRALIZADA	20
2 - ESTRUTURA DA RECEITA	22
2.1 - O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL	22
2.1.1 - A Reforma Tributária de 1966	24
2.1.2 - Fontes de Financiamento do Setor Público	35
2.2 - EVOLUÇÃO E COMPOSIÇÃO DA RECEITA DA UNIÃO E DOS ESTADOS	38
2.2.1 - Comportamento da Receita de Alguns Estados	50
2.3 - ASPECTOS GERAIS DA RECEITA DO PARANÁ	66
2.4 - EVOLUÇÃO E COMPOSIÇÃO DA RECEITA NO PARANÁ	86
3 - ESTRUTURA DA DESPESA	96
3.1 - ASPECTOS GERAIS DA DESPESA	96
3.2 - ANÁLISE DOS ELEMENTOS DE DESPESA	115
3.3 - ANÁLISE FUNCIONAL DA DESPESA	126
3.4 - ANÁLISE DA DESPESA POR PROGRAMAS	145

3.5 - ANÁLISE DA DESPESA SEGUNDO PRINCIPAIS FUNÇÕES E ELEMENTOS	159
4 - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	170
- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	189
- EQUIPE TÉCNICA	194
VOLUME II	
ANEXO A - INFORMAÇÕES ESTATÍSTICAS	196
A.1 - CONTA CONSOLIDADA DO SETOR PÚBLICO ESTADUAL	196
A.1.1 - Procedimentos Metodológicos	196
A.1.2 - Resultados das Contas	200
A.2 - TABELAS BÁSICAS	219
ANEXO B - PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS	274
B.1 - FONTE DE INFORMAÇÕES PRIMÁRIAS	274
B.2 - COBERTURA DA PESQUISA - COMPOSIÇÃO E REESTRU- TURAÇÃO DO SETOR PÚBLICO ESTADUAL	275
B.3 - TRATAMENTO DAS INFORMAÇÕES	277
B.3.1 - Elementos de Despesa - Definição e Cri- térios de Compatibilização	277
B.3.2 - Funções e Programas - Definição e Cri- térios de Compatibilização	287
B.3.3.- Receitas - Definição e Critérios de Compatibilização	317

LISTA DE SIGLAS

BADEP	- Banco de Desenvolvimento do Paraná
CODEPAR	- Companhia de Desenvolvimento do Paraná
DEE	- Departamento Estadual de Estatística
DER	- Departamento de Estradas e Rodagem
FE	- Fundo Especial
FGTS	- Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FGV	- Fundação Getúlio Vargas
FIBGE	- Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
FPE	- Fundo de Participação dos Estados
FPM	- Fundo de Participação dos Municípios
ICM	- Imposto sobre Circulação de Mercadorias
IIM	- Imposto de Importação
INPS	- Instituto Nacional de Previdência Social
IPE	- Instituto de Assistência e Previdência dos Servidores do Estado
IPEA/INPES	- Instituto de Planejamento Econômico - Instituto de Pesquisa
IPI	- Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	- Imposto Predial e Territorial Urbano
IR	- Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza
IRRF	- Imposto de Renda Retido na Fonte
ISS	- Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
IUEE	- Imposto Único sobre Energia Elétrica

IUCL	- Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes
IUMP	- Imposto Único sobre Minerais do País
IVA	- Imposto sobre Valor Adicionado
IVC	- Imposto sobre Vendas e Consignações
LTN	- Letras do Tesouro Nacional
ORTN	- Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional
PASEP	- Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PIN	- Programa de Integração Nacional
PIS	- Programa de Integração Social
PROTERRA	- Programa de Redistribuição de Terras
SEFI	- Secretaria de Estado das Finanças
SIP	- Sistema de Informações para o Planejamento
TRU	- Taxa Rodoviária Única
VA	- Valor Adicionado

INTRODUÇÃO

Os Governos Estaduais encontram-se atualmente no centro de um processo contraditório no que se refere ao crescimento de suas funções administrativas e político-institucionais, face a uma crescente dificuldade em gerar e alocar recursos.

A expansão das funções do Governo e as características particulares que essa expansão assume, em termos da produção de bens e serviços demandados a nível local, não encontra resposta equivalente no campo da política tributária e da formulação de políticas de ação, por parte dos Governos Estaduais.

A evolução recente das funções do Estado deu-se no sentido de uma diversificação de funções, com um aumento de atribuições gerado pelo processo de crescimento econômico e pela crescente urbanização e, paralelamente, a Reforma Tributária orientou-se no sentido de uma perda da autonomia estadual na geração de recursos e na orientação de seus gastos.

O descompasso estabelecido pelo confronto entre essas duas tendências, aumento das atribuições e perda de autonomia na geração de recursos, trouxe como corolário uma situação financeira progressivamente deficitária nos Estados, levando a um endividamento crescente e à busca de alternativas de solução.

Formulou-se o presente estudo buscando entender as especificidades do caso paranaense. Visando inicialmente elaborar a Conta Consolidada do Setor Público Estadual, posteriormente o estudo ampliou-se no sentido de subsidiar a participação da Secretaria de Estado das Finanças do Paraná, no Grupo de Trabalho constituído pelos Estados das Regiões Sul e Sudeste que elaborou um documento conjunto encaminhado ao Ministério da Fazenda.

O resultado final do estudo encaminhou-se no sentido de fornecer uma visão de conjunto das Finanças Públicas do Estado, não apenas quantificando suas principais variáveis agregadas mas também, avaliando as linhas gerais do comportamento do Setor Público Estadual e o impacto gerado pela Reforma Tributária sobre as finanças estaduais.

Dois aspectos nesse trabalho são inéditos em termos de quantificação e análise: de um lado, a consideração da Administração Pública Estadual tratando-se individualmente a Administração Centralizada e a Descentralizada e, de outro lado, a consideração dos gastos públicos segundo elementos de despesa e segundo a classificação funcional programática.

A grande limitação do estudo, em termos de se analisar o conjunto do Setor Público Estadual, é a não consideração da Atividade Empresarial do Governo, que responde por parcela apreciável dos investimentos públicos e do atendimento de funções públicas, características da feição mais moderna da intervenção do Estado na economia. Outra limitação está representada pelo fato de que o estudo não se aprofundou em termos de uma avaliação do desempenho do Setor Público Estadual, confrontando a eficácia

cia dos gastos públicos com as necessidades da coletividade. Essas questões permanecem em aberto e podem vir a se constituir em temas para nossos estudos.

A linha mestra que permeia todo o trabalho é a de que se procurou fugir do enfoque puramente financeiro, que considera como ponto central o equilíbrio entre variáveis de receita e despesa, avançando em termos da avaliação conjunta das variáveis do Setor Público Estadual face ao papel que o mesmo desempenha ao intervir sobre a economia paranaense. Evidentemente que o caminho escolhido é o mais áspero em termos de complexidade analítica, embora traga resultados mais consistentes e, nesses termos, pode-se considerar que alguns resultados satisfatórios foram obtidos, embora a principal conclusão a que a equipe chegou foi da importância de que seja ampliado o conhecimento da ação do Estado, visando aprofundar o diagnóstico relativo a seus instrumentos operativos face à consecução de objetivos fixados.

De todo o modo, o primeiro passo já foi dado e acredita-se que o mesmo revele-se útil para os responsáveis pela Administração Pública Estadual. O esforço de obtenção de informações estatísticas detalhadas e sistematizadas representa uma contribuição que pode assumir um caráter mais permanente, haja vista que as principais dificuldades metodológicas, de conceituação e compatibilização de variáveis, para um período de tempo razoavelmente longo, já foram equacionadas.

O período básico considerado é o de 1970 a 1977 e o ano de 1963 foi incluído como representativo de um ano anterior à Reforma Tributária. Entretanto, em função da disponibilidade de

informações, sempre que possível a série básica foi ampliada.

O 1º capítulo apresenta os procedimentos básicos adotados, ou seja, a classificação das receitas e despesas e os critérios para consolidação das mesmas, cuja leitura fornece os elementos essenciais para compreensão do trabalho. Os demais critérios adotados, as fontes de informações primárias e o tratamento dado a essas informações encontram-se no Anexo B - Procedimentos Operacionais.

Para a análise da Estrutura da Receita no 2º capítulo, tomou-se como referência as alterações havidas na capacidade de tributação por parte da União e dos Estados, no sentido de se analisar a composição e evolução da receita estadual dentro do marco estabelecido pela Reforma Tributária, o que permitiu identificar as especificidades do comportamento da receita do Paraná face às características gerais dos Estados brasileiros.

Já com relação à Estrutura da Despesa, apresentada no 3º capítulo, a preocupação dominante foi a de analisar a orientação dos gastos públicos segundo elementos, funções e programas, confrontando os mesmos com as fontes de financiamento disponíveis e, na medida do possível, com as necessidades da coletividade.

O 4º capítulo procura sintetizar as principais Conclusões a que se chegou ao longo do estudo e discute algumas possíveis recomendações.

Finalmente, procurou-se organizar um Anexo Estatístico

com todas as informações básicas utilizadas no trabalho e cujo resultado se consubstancia na elaboração da Conta Consolidada do Setor Público Estadual, para a qual elaborou-se uma referência metodológica específica.

Cabe ainda agradecer à orientação dada pela assessoria Econômica da Secretaria de Estado das Finanças do Paraná, em especial ao Prof. ROMAR TEIXEIRA NOGUEIRA E EVERLINDO HENKLEIN, bem como à colaboração prestada e valiosas informações fornecidas pelos Srs. ALEXANDRE MANCIO, ANSELMO MERLIM, ATAÍDE STONOGA, DIVONZIR LOPES BELOTO, ELEUTÉRIO DALLAZEM, EMÍLIO PORTUGAL PEDERNEIRAS, GOYA CAMPOS, LAÉLIO NEVES PIRES, NARZIRA ZENEDIM e OSVALDO MALDONADO SANCHES. Agradece-se finalmente às discussões com o Prof. FERNANDO A. REZENDE DA SILVA. Ressalta-se que os erros e omissões encontrados no trabalho são de responsabilidade exclusiva da equipe.

1 - PROCEDIMENTOS ADOTADOS

1.1 - DELIMITAÇÃO DO CAMPO DA PESQUISA

A atividade governamental no Brasil, caracteriza-se institucionalmente por três esferas distintas - União, Estados e Municípios - e dois níveis administrativos - Administração Direta e Indireta - de acordo com o Decreto Lei 200 de 25 de fevereiro de 1967, que assim os define:¹

- a) Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e seus Ministérios.
- b) Administração Indireta, que compreende entidades dotadas de personalidade jurídica própria, organizadas sob a forma de Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, que estão vinculadas aos Ministérios ou Secretarias de Governo, em cuja competência estiver enquadrada sua principal atividade.

¹ BRASIL. Leis, decretos, etc. Reforma administrativa. /Rio de Janeiro/Auriverde, 1973. p. 30-1. Legislação completa e atualizada para 1973. O decreto lei nº 200, de 25-02-67 com todas as alterações e legislação complementar. Texto atualizado da Lei nº 4.320 de 17.03.64.

As Autarquias e Fundações compreendem o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade Jurídica, patrimônio e receita própria, para executar atividades típicas da administração pública, que requeiram para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

As Empresas Públicas compreendem as entidades de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo das esferas administrativas (União, Estados ou Municípios), criadas por lei para a exploração da atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.

As Sociedades de Economia Mista, por sua vez, compreendem as entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, criadas por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de Sociedade Anônima, cujas ações com direito a voto pertençam, em sua maioria, à União, Estados ou Municípios, ou ainda a entidades da Administração Indireta.

Esquemáticamente, o Setor Público brasileiro engloba três esferas e dois níveis administrativos, assim constituídos:

a) União - Administração Direta

Administração Indireta - Autarquias
- Fundações
- Fundos
- Atividade Empresarial do Governo Federal.

b) Estados - Administração Direta

Administração Indireta - Autarquias

- Fundações

- Fundos

- Atividade Empresarial dos Governos Estaduais.

c) Municípios - Administração Direta

- Administração Indireta - Atividade Empresarial dos Governos Municipais.

Para efeitos do presente trabalho, considerar-se-á somente a esfera do Governo do Estado do Paraná, com algumas considerações e comparações com a esfera da União.

Por outro lado, convencionou-se denominar os níveis administrativos de Administração Centralizada e Descentralizada, para não confundir com o sentido dado pelo Decreto Lei 200 de 25/02/1967, ao nível da Administração Indireta, que é mais amplo que o adotado neste estudo, por considerar a Atividade Empresarial do Governo.

Portanto, o estudo engloba a esfera do Governo Estadual, compreendendo a Administração Centralizada e Descentralizada, onde:

a) A Administração Centralizada é composta pelos serviços integrados na estrutura administrativa do Govern-

no do Estado e suas Secretarias, cuja estrutura de organização administrativa se reflete na previsão e execução orçamentárias.

- b) A Administração Descentralizada, engloba as Autarquias e Fundações, dotadas de personalidade Jurídica, Patrimônio e Receita Própria, criadas e apoiadas por entidades da Administração Direta do Estado e vinculadas às Secretarias, em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.

1.2 - CLASSIFICAÇÃO DOS ELEMENTOS DE DESPESA

A classificação dos elementos de despesa adotada neste estudo, baseia-se na especificação da lei 4.320 de 1964, agregados ou desagregados conforme o objetivo proposto no trabalho. Detalhadamente, encontra-se no Anexo B.3.1 a conceituação dos elementos de despesa, assim como os critérios de compatibilização entre o ano de 1963 (classificação anterior à lei 4.320) e os anos de 1970 a 1977.

1 - Consumo do Governo

1.1 - Pessoal

1.2 - Bens e Serviços

2 - Transferências

2.1 - Transferências a Consúmidores

2.2 - Subsídios

2.3 - Transferências ao Governo Federal

2.4 - Transferências ao Governo Municipal

2.5 - Transferências Intragoverno Estadual

2.6 - Outras Transferências

3 - Investimento

3.1 - Obras

3.2 - Equipamentos e Instalações

3.3 - Material Permanente

3.4 - Participações Financeiras

3.5 - Serviço em Regime de Programação Especial

4 - Outras Despesas

1.3 - CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL PROGRAMÁTICA

O sistema de classificação adotado no levantamento de informações identifica 14 funções, cada uma delas dividida em um número variável de programas, conforme a classificação abaixo. A lista completa dos itens considerados, acompanhada da definição das funções e programas e dos critérios de compatibilização, encontra-se detalhada no Anexo B.3.2.

1 - Governo e Administração Geral

1.1 - Processo Legislativo

1.2 - Processo Jurídico

1.3 - Administração

1.4 - Planejamento Governamental

1.5 - Administração Financeira

2 - Segurança Pública

2.1 - Administração

2.2 - Polícia Civil

2.3 - Polícia Militar

2.4 - Segurança de Trânsito

2.5 - Defesa contra Sinistros

- 2.6 - Correção e Reforma
- 3 - Agropecuária**
 - 3.1 - Administração, Defesa, Inspeção, Promoção e Extensão Rural
 - 3.2 - Ciência, Tecnologia e Pesquisa
 - 3.3 - Organização Agrária
 - 3.4 - Abastecimento
- 4 - Recursos Naturais**
 - 4.1 - Recursos Hídricos
 - 4.2 - Proteção do Meio Ambiente
 - 4.3 - Preservação de Recursos Naturais Renováveis
- 5 - Educação e Cultura**
 - 5.1 - Administração
 - 5.2 - Ensino do Primeiro e Segundo Grau
 - 5.3 - Ensino Universitário
 - 5.4 - Ensino Supletivo
 - 5.5 - Educação Física e Desportos
 - 5.6 - Cultura
 - 5.7 - Treinamento e Pesquisa
 - 5.8 - Educação Especial
- 6 - Saúde**
 - 6.1 - Administração
 - 6.2 - Assistência Médica Hospitalar
 - 6.3 - Assistência à Maternidade e à Infância
- 7 - Saneamento**
 - 7.1 - Abastecimento d'água
 - 7.2 - Saneamento Geral
- 8 - Comunicações**
- 9 - Transportes**
 - 9.1 - Administração

9.2 - Transporte Rodoviário

9.3 - Transporte Ferroviário

9.4 - Transporte Aeroviário

9.5 - Transporte Hidroviário

10 - Indústria, Comércio e Serviços

10.1 - Administração

10.2 - Promoção e Fomento

10.3 - Normatização e Fiscalização da Atividade Empresarial

10.4 - Atividades Industriais

10.5 - Atividades Comerciais

10.6 - Serviços

11 - Assistência e Previdência

11.1 - Administração

11.2 - Assistência Social

11.3 - Assistência ao Trabalho

11.4 - Inativos e Pensionistas

11.5 - Previdência

12 - Desenvolvimento Urbano

12.1 - Urbanismo

12.2 - Habitação

12.3 - Região Metropolitana

13 - Energia e Recursos Minerais

13.1 - Energia Elétrica

14 - Desenvolvimento Regional

14.1 - Desenvolvimento Microrregional

14.2 - Programas Integrados

14.3 - Assistência e Apoio a Programas Municipais

1.4 - CLASSIFICAÇÃO DAS RECEITAS

A classificação das Receitas compreende os seguintes componentes, explicitados segundo a classificação adotada para a receita da União e do Estado:

RECEITA DA UNIÃO

1 - Receitas Correntes

1.1 - Receita Tributária

- a) IPI
- b) IR
- c) Taxas
- d) outros

1.2 - Outras Receitas Correntes

- a) Receita Patrimonial
- b) Receita Industrial
- c) Receitas Diversas

1.3 - Transferências Correntes

2 - Receitas de Capital

2.1 - Transferências de Capital

2.2 - Operações de Crédito

2.3 - Outras Receitas de Capital

RECEITA DO ESTADO

1 - Receita Tributária

1.1 - Imposto Indireto

1.1.1 - ICM

1.2 - Imposto Direto

1.2.1 - Imposto sobre Transmissão de Bens
Imóveis

1.3 - Taxas

2 - Transferências

2.1 - Transferências do Governo Federal

2.1.1 - Cota Parte do FPE

2.1.2 - Cota Parte do IUCL

2.1.3 - Cota Parte do IUEE

2.1.4 - Cota Parte do IUM

2.1.5 - Cota Parte do TRU

2.1.6 - Imposto de Renda Retido na Fonte

2.1.7 - Outras

2.2 - Transferências Intragoverno Estadual

2.3 - Transferências do Governo Municipal

2.4 - Outras Transferências

3 - Operações de Crédito

4 - Outras Receitas Correntes e de Capital

4.1 - Receita Patrimonial

4.2 - Receita Industrial

4.3 - Receitas Diversas

4.4 - Vendas de Bens e Próprios do Estado

4.5 - Vendas e Legitimação de Terras

O Anexo B.3.3, encontra-se detalhada a definição dos componentes da Receita, assim como os critérios adotados na compatibilização das informações de 1963, 1970 a 1977.

1.5 - CONSOLIDAÇÃO DA RECEITA E DESPESA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA E DESCENTRALIZADA

A forma institucional de apoio, em termos financeiros, das entidades da Administração Centralizada à Descentralizada, refere-se às Transferências Intragoverno Estadual.

Quando uma entidade da Administração Centralizada remete recursos orçamentários a outra entidade da Descentralizada, sem que estes recursos exijam em troca a contraprestação direta de bens e serviços, a forma de registro incluirá as Transferências como "Despesa de Transferência" da Administração Central e "Receita de Transferência" da Descentralizada.

Ao se analisar o grau de atuação dos dois níveis administrativos, o simples somatório da receita e despesa dos níveis centralizados e descentralizados acarretaria em superestimação do volume de receita e despesa em um montante igual às Transferências Intragoverno Estadual.

Portanto, para se conhecer o real volume da despesa e receita dos dois níveis, isto é, do Governo do Estado do Paraná, torna-se necessário recorrer à consolidação das receitas e despesas.

A consolidação da despesa consiste em eliminar na despesa da Centralizada as "transferências Intragoverno Estadual", pois esta será considerada ao se calcular as despesas na administração Descentralizada.

Com relação à consolidação da receita, esta se faz eliminando-se da receita da Administração Descentralizada, o montante de recursos recebidos pela Descentralizada a cargo das transferências intragovernamentais, uma vez que esta já está contabilizada na receita da Administração Centralizada.

2 - ESTRUTURA DA RECEITA

2.1 - O SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

O federalismo fiscal caracteriza-se por um Estado soberano e Estados-membros gozando de autonomia limitada, onde cada esfera da administração pública gera, na área fiscal, um conjunto de características inerentes à sua própria estrutura.

No Brasil, o Sistema Tributário Nacional baseia-se no federalismo fiscal cujas relações de coordenação têm variado no tempo: desde a centralização típica de um modelo unitarista até a forma intermediária do federalismo cooperativo. Desde 1889 até hoje, houve diversas fases, tanto de maior ou menor influência do poder central, como de maior ou menor autonomia das unidades federativas, onde as principais modificações em termos de aspectos fiscais, brotaram a partir das Constituições de 1934 e 1967.

Durante o período do Império e nos primeiros anos da República Federal, as funções públicas foram exercidas basicamente pelo Poder Central, o que provocou a rebeldia das províncias e municípios, contribuindo para que, na Constituição de 1891, ocorresse uma tendência inversa em favor do federalismo no Brasil, quando a centralização deu lugar à descentralização,

com Estados que dispunham de autonomia de decisão. A descentralização em favor dos Estados levou a uma constante competição dos Estados entre si e destes com a União, em função da falta de definição clara quanto à competência de arrecadação de alguns impostos e à delimitação das funções por esferas administrativas, com conseqüente queda na arrecadação da União em favor dos Estados e Municípios.

A Constituição de 1934 veio novamente direcionar a política fiscal no sentido de uma maior centralização, atribuindo ao Governo Federal um papel mais importante e delimitando a autonomia estadual e municipal.

As principais alterações da Constituição de 1934 foram:

- a) Delimitação da competência dos impostos federais, estaduais e municipais.
- b) Criação dos Impostos de Consumo e de Renda, de competência de União e do Imposto de Vendas e Consignações de competência dos Estados.

A Constituição de 1937 veio reforçar a tendência centralizadora iniciada com a constituição de 1934, e essa tendência acentua-se até 1945.

A expansão do Setor Público Federal, que absorveu funções desempenhadas pelos Estados e Municípios, a eliminação dos tributos interestaduais e intermunicipais, a proibição da contratação de empréstimos externos pelos Estados e Municípios foram alguns dos instrumentos utilizados no sentido de enfra-

quecer o poder dos Estados e Municípios em todo o período. A maior ênfase da característica centralizadora da "Era Vargas" estava no sistema de decisões, onde todo o poder emanava do Governo Federal, restringindo completamente a autonomia dos Estados.

O período de 1946 a 1964 caracteriza-se pelo federalismo cooperativo, diminuindo a tendência centralizadora do período anterior. A Constituição de 1946 favorece especialmente a receita municipal, através da transferência da competência estadual para a municipal do Imposto de Indústrias e Profissões, e de uma irracional e intensa transferência de recursos tributários beneficiando a esfera municipal. No entanto, deve-se notar que o fortalecimento financeiro dos Municípios significava, indiretamente, o fortalecimento dos Estados que também foram beneficiados pela ampla utilização do sistema de transferências, através da participação em 48% do total da arrecadação do Impostos Únicos sobre Combustíveis e Lubrificantes, Energia Elétrica e Minerais.

Enquanto a primeira República caracterizou-se pela competição entre a esfera federal e a estadual, e dos Estados entre si, a "Era Vargas" tem como principal fator a dominação da esfera federal sobre as demais e, já no período de 1946 a 1964, a principal característica é a cooperação intergovernamental.

2.1.1 - A Reforma Tributária de 1966

As profundas modificações na estrutura produtiva nacional e o rápido crescimento econômico após 1946, ano da última

alteração tributária, trouxeram como consequência um hiato entre os impostos e suas competências e as necessidades reais de recursos do Setor Público brasileiro.

A Reforma Tributária se constituiu, basicamente, na Emenda Constitucional nº 18 de dezembro de 1965, uma vez que a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1 de 1969 poucas modificações fizeram no código original. Tais dispositivos legais alteraram substancialmente o Sistema Tributário Nacional, visando ajustá-lo às diretrizes gerais de política econômica traçadas a partir dos meados da década de 60.

A justificativa dada ao novo sistema adotado é de que o mesmo aumentaria a racionalidade e a produtividade dos tributos, bem como promoveria o crescimento econômico. Para tal, os instrumentos fiscais seriam intensamente utilizados.

Assim sendo, as principais alterações da nova sistemática implantada consistirãem na extinção, na criação e no remanejamento da competência de tributos e ainda na institucionalização do sistema de transferências de recursos aos Estados e Municípios, através de fundos constituídos por parcelas do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, arrecadados pela União.

As transferências a cargo do FPE foram introduzidas no novo sistema tributário em decorrência da necessidade de se promover uma redistribuição de receita entre os Estados, bem como da União trazer a si o controle mais direto da política de gastos referente a setores específicos da economia nacional, pois

as transferências são vinculadas a aplicações setoriais em percentagens determinadas pela União.

Ao analisar as três esferas do governo no que tange à competência e à arrecadação, percebe-se que dos 14 tributos existentes, apenas dois (2) são de competência dos Estados e dois (2) dos municípios. Para uma melhor visualização das modificações ocorridas, apresenta-se a seguir um quadro sinótico discriminando os impostos segundo sua competência.

DISCRIMINAÇÃO DOS IMPOSTOS SEGUNDO COMPETÊNCIA

IMPOSTOS	COMPETÊNCIA			
	Sistema de 1946	Modificações Intermediárias	Sistema de 1966	Modificações Posteriores
Patrimônio e Renda	União	-	União	-
Consumo	União	-	Extinto	-
Prod. Industrializados	-	-	União	-
Importação	União	-	União	-
Único Energia Elétrica	-	União (a)	União	-
Único Comb. Lubrific.	União	-	União	-
Único Minerais do País	-	União (b)	União	-
Operações Financeiras	-	-	União	-
Serv. Transp. Comunic.	-	-	União	-
Prop. Territorial Rural	Estado	União (c)	União	-
Vendas e consignações	Estado	-	Extinto	-
Circul. de Mercadorias	-	-	Estado	-
Tran: Prop. Causa-Mortis	Estado	-	Extinto	-
Trans. Prop. Inter-Vivos	Munic.	-	Extinto	-
Transm. Bens Imóveis	-	-	Estado	-
Exportação	Estado	-	União	-
Prop. Terr. Urbana	Munic.	-	Munic.	-
Licença	Munic.	-	Extinto	-
Ind. e Profissões	Munic.	-	Extinto	-
Serviços	-	-	Munic.	-
Transp. Rodov. Passag.	-	-	-	União (d)

a) Criado pela Lei nº 4.425/64

b) Criado pela Lei nº 2.308/50

c) Transferido para União - Emenda Constitucional nº 10/64

d) Criado pelo Decreto-Lei nº 284/67

Portanto, com a Reforma Tributária, a União não só absorveu alguns impostos já existentes. (Exportação e Propriedade Territorial Rural), como criou para si novos tributos (sobre Operações Financeiras, Serviços de Transporte e Comunicações).

O Imposto sobre Produtos Industrializados, veio substituir o Imposto de Consumo com a nova característica de não ser cumulativo.

O Imposto sobre Exportação foi abolido da esfera estadual e tal remanejamento foi justificado em função da necessidade do tributo integrar a política comercial do Governo Federal, sendo que para atingir o objetivo supracitado, vários incentivos fiscais foram adotados (isenções, reduções na alíquota, etc) a fim de promover as exportações.

Do Imposto Territorial Rural arrecadado pela União, 80% dos recursos destinam-se aos Municípios onde estejam localizados os imóveis sobre os quais incidia a tributação, e 20% permanecem com a União para custeio dos respectivos serviços de lançamento e arrecadação.

Com relação aos impostos estaduais, a principal modificação ocorrida foi a substituição do Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC), pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), cuja principal modificação é a taxaço sobre um "quantum" assemelhado ao valor que se adiciona, abatendo-se o montante pago em cada uma das operações anteriores ainda que tenham sido em outro Estado.

Na sua concepção original, o ICM seria classificado como um imposto:

- a) geral sobre vendas de mercadorias;
- b) cobrado por dentro;
- c) do tipo "multiestágio", isto é, cobrado em todas as etapas do processo de produção e comercialização de mercadorias;
- d) calculado através do método de crédito fiscal;
- e) cobrado segundo o "princípio de origem".

Teoricamente, a base de cálculo do imposto em cada Estado seria, portanto, igual ao próprio valor da renda gerada em cada um dos três setores submetidos à obrigatoriedade de pagamento do tributo: agricultura, indústria e comércio. Todavia, sabe-se que a arrecadação do ICM nos três setores não corresponde à renda gerada pelos mesmos.

As causas principais das diferenças relacionam-se com particularidades quanto à utilização desse tipo de tributo no caso brasileiro, fazendo com que na prática, o ICM se distancie consideravelmente de um imposto "puro" sobre o valor adicionado. De modo geral, a questão mais importante refere-se ao efeito da não incidência do imposto sobre alguns tipos de transações: minerais, combustíveis e lubrificantes, insumos agrícolas, construção civil e prestação de serviços em geral (inclusive serviços públicos, serviços financeiros, transportes e comunicações), foram desde o início, excluídas da base de cálculo.

culo do ICM.¹

Além das isenções estabelecidas inicialmente e por iniciativa do Governo Federal, a própria experiência de utilização do ICM no país tem levado à adoção de medidas frequentes no âmbito estadual e federal, visando ajustar o imposto aos objetivos estaduais de arrecadação e crescimento e aos objetivos nacionais de estabilização, crescimento das exportações e aumento dos investimentos.

Na prática, tais medidas consistem, regra geral, em estabelecer normas a respeito de critérios para a cobrança do imposto, de isenções tributárias e de incentivos à industrialização. O grau de liberdade dos governos estaduais nesse particular é progressivamente reduzido pela instituição do mecanismo de convênios entre os estados de uma mesma região, com a finalidade de harmonizar as decisões a respeito. Não obstante, o conjunto de leis, decretos, regulamentos e portarias que dizem respeito a modificações dessa natureza assume, hoje em dia, proporções consideráveis. Em São Paulo, por exemplo, entre 1967 e 1972, a legislação estadual sobre isenções foi modificada mais de 70 vezes através de decretos.²

Ao contrário do ICM, o IVC incidia sobre o total de cada transação, cujo número seria tanto maior quanto mais etapas

¹SILVA, F.A. Rezende da & SILVA, M.C. O sistema tributário e as desigualdades regionais: uma análise da recente controvérsia sobre o ICM. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1976.

²Ibid.

intermediárias houvesse no processo de produção. As alíquotas eram fixadas pelos Governos Estaduais (o que não acontece com relação ao ICM, cujas alíquotas são fixadas pelo Governo Federal e sofreram modificações no tempo), que dispunham assim de certa autonomia, pois quando necessário aumentavam a sua capacidade de arrecadação, através do aumento das alíquotas.

A principal crítica que se fazia ao IVC era de que a incidência em todas as operações elevava o preço dos produtos que passavam por um maior número de transações. Isto, a par de ser um fator inflacionário, favorecia a integração vertical das empresas, o que não era de interesse para o desenvolvimento do país.

Por outro lado, dos Municípios foram eliminados todos os tributos, com exceção do Predial e Territorial Urbano, e criado o Imposto sobre Serviços que na verdade é a agregação dos Impostos de Indústrias e Profissões e de Diversões Públicas.

No que toca ao IPTU, sabe-se que o mesmo é pouco expressivo em termos de arrecadação. Isto ocorre em função da desatualização dos cadastros imobiliários e dos mapas de valores das prefeituras municipais, que não acompanham o preço de mercado dos imóveis.

Quanto ao ISS, o mesmo só é significativo nos grandes centros urbanos onde são elevados os graus de atividade.

Em que pese um estudo mais profundo acerca da arrecadação municipal em geral, uma das mais significativas fontes de

receita continua sendo a parcela do ICM transferida pelo Governo Estadual que, além de ser em alguns casos a maior fonte de recursos, é praticamente a única em que o município tem total liberdade de aplicação, visto que a mesma não está vinculada a nenhum tipo de gasto prē-determinado.

Como compete à União o poder de conduzir ou alterar o sistema tributário, os Estados e Municípios não possuem autonomia para estabelecer seus atributos, tampouco para determinar suas alíquotas que são fixadas em legislação federal. Devido a estas restrições, o poder dos Estados e Municípios para legislar sobre a matéria tributária, é nulo.

A Reforma Tributária trouxe como consequência uma notável concentração de recursos na esfera federal. As informações abaixo sobre a participação das esferas na receita tributária total, comprovam essa tendência.

PARTICIPAÇÃO DA UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS NA RECEITA TRIBUTÁRIA TOTAL

ANOS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
1965	50,7	42,5	6,8
1968	51,0	45,3	3,7
1971	56,0	40,4	3,6
1974	58,9	37,3	3,8

FONTE: REFLEXOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA DE 1966 NAS FINANÇAS MUNICIPAIS. REVISTA DE FINANÇAS PÚBLICAS, 39(337):47, JAN./MAR. 1979.

No entanto, a queda da arrecadação tributária ao nível de Estados e Municípios foi acompanhada paralelamente pelo sis-

tema de transferências, através do Fundo de Participação dos Estados e Municípios, da Cota Parte dos Impostos Únicos, entre outros, implicando em uma menor centralização em termos de volume de recursos, principalmente em relação aos Municípios, que inclusive aumentaram sua participação nos recursos efetivamente disponíveis no total da arrecadação, o mesmo não acontecendo com os recursos disponíveis dos Estados.

PARTICIPAÇÃO DOS RECURSOS EFETIVAMENTE DISPONÍVEIS NAS TRÊS ESFERAS DO GOVERNO EM RELAÇÃO À ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA

ANOS	Em porcentagem		
	UNIÃO (a)	ESTADOS (b)	MUNICÍPIOS (c)
1965	39,0	48,1	12,9
1968	40,2	42,9	16,9
1971	46,8	39,4	13,8
1974	50,5	36,0	13,5

FONTE: "REELEXOS DA REFORMA TRIBUTÁRIA DE 1966 NAS FINANÇAS MUNICIPAIS" -

- a) Receita Tributária da União menos transferências aos Estados e Municípios.
- b) Receita Tributária dos Estados menos transferências aos Municípios mais transferências da União
- c) Receita Tributária dos Municípios mais transferências da União e dos Estados.

As transferências, apesar de complementarem as receitas dos Estados e Municípios, apresentam uma característica nitidamente centralizadora, em função de três aspectos:

- a) Concentração da Legislação Tributária a cargo da União, trazendo como consequência decisões não com-

patíveis com as reais necessidades regionais ou locais.

- b) A excessiva vinculação das transferências a despesas de capital que implicam em posterior aumento nas receitas correntes que serão necessariamente cobertas através de recursos próprios dos Estados e Municípios.
- c) As vinculações em relação a funções específicas, que muitas vezes não refletem as necessidades reais de oferta e demanda de serviços públicos regionais e locais. Sabe-se que esses problemas diferem de um Estado para outro, os quais têm características e problemas diversos.

Portanto, passados mais de 10 anos de vigência da nova estrutura, e com base em estudos já elaborados a respeito do desempenho da Receita Tributária da União, dos Estados e dos Municípios, pode-se concluir que o novo sistema apresenta algumas desvantagens, ou seja:

- a) Perda da capacidade de arrecadação

A partir da Reforma Tributária de 1966, a capacidade de arrecadação dos Estados e Municípios ficou bastante comprometida, não só em função da limitada competência de legislar no campo fiscal, como principalmente em decorrência da implantação, por parte do Governo Federal, de diversas formas de isenções, incentivos e ainda de redução de alíquotas do ICM.

b) Aumento do Endividamento

Dada a insuficiente capacidade de geração de recursos sob forma de tributos, necessários ao atendimento de suas necessidades, os Estados e Municípios viram-se compelidos a intensificar o uso das operações de crédito como alternativa para atender à demanda de serviços públicos decorrentes do desenvolvimento do País.

c) Aumento do Grau de Dependência

A maioria dos Estados e Municípios dependem de recursos financeiros da União para fazer frente às suas necessidades de gastos, dado o fraco desempenho da capacidade de arrecadação face aos aumentos dos gastos em função das novas responsabilidades atribuídas aos mesmos.

d) Limitação da Capacidade de Planejamento

Isto decorre em função dos recursos transferidos pela União serem vinculados a determinadas funções e categorias de despesas. Portanto, o direito de aplicação, de acordo com prioridades próprias de cada Estado, bem como a liberdade de decidir onde investir ficam bastante limitados.

Para finalizar, em que pese perscrutar ainda os possíveis aspectos positivos no que diz respeito à reforma Tributária adotada, pode-se afirmar com base nas desvantagens mencionadas, que as decisões em torno da reformulação ou reforma do sistema tributário não deveriam ser tomadas de forma apriorística; ao contrário, deveriam fundamentar-se em indicações, tanto

quanto possível, palpáveis, a fim de se coadunarem com a realidade econômica e social e com os efeitos a que se propõem.

2.1.2 - Fontes de Financiamento do Setor Público

A estrutura produtiva, a organização política e o estágio de desenvolvimento influenciam a composição do sistema tributário adotado em um país, como também a seleção e importância de cada tipo de imposto na formação dos recursos necessários ao financiamento dos gastos públicos.

A tributação, um dos instrumentos utilizados na política de distribuição de renda, evidencia, através de sua composição (impostos diretos e indiretos), quais as camadas da população responsáveis pelo financiamento do setor público; e, por outro lado, a própria estrutura da despesa indica quem são os beneficiários dos gastos efetuados.

Os impostos indiretos são aqueles que recaem sobre o consumo, cujo ônus se transfere total ou parcialmente do contribuinte de direito ao consumidor final dos bens e serviços sobre o qual incidem.

Os impostos diretos são aqueles que, incidindo sobre o patrimônio e a renda de empresas e indivíduos, estabelecem a coincidência entre o contribuinte de direito e de fato.

Existem alguns estudos que procuram associar o processo de crescimento econômico com a evolução do Sistema Tributário:

rio:³

A teoria que mais se aproxima da realidade brasileira é a que mostra que em países no início do processo de crescimento, e mesmo quando estes atingem uma posição intermediária, os impostos indiretos têm predominância sobre os diretos, com uma tendência crescente na participação dos impostos sobre as transações internas em detrimento dos impostos sobre o comércio exterior.

Conforme se pode observar na tabela 2.1.2(a), o Sistema Tributário brasileiro realmente apresentou esta tendência. No início do século, o Imposto sobre Importação representava mais de 50% da receita da União e, na esfera estadual, o de Exportação é o que tinha maior peso. A partir de 1946, na esfera federal o imposto de maior peso passa a ser o de Consumo e, na esfera estadual, o IVC.

A orientação recente da estrutura tributária nacional tem se configurado de molde a gerar distorções, na medida em que o financiamento das atividades públicas, tem cada vez mais recaído sobre os impostos indiretos. O ônus desses impostos se transfere total ou parcialmente aos preços dos produtos finais, e portanto, são pagos pelos consumidores desses bens e serviços, sendo que uma parcela significativa de sua receita deriva das camadas de renda mais baixa.

³SILVA, F.A. Rezende da. Finanças públicas. São Paulo, Atlas, 1978. p.41.

TABELA 2.1.2(a) - ARRECAÇÃO TRIBUTÁRIA DA UNIÃO E DOS GOVERNOS ESTADUAIS: PARTICIPAÇÃO DOS PRINCIPAIS TRIBUTOS NA RECEITA TRIBUTÁRIA - 1907/1973

PERÍODO ^a	UNIÃO ^b			IMPOSTOS DIRETOS IMPOSTO S/RENDA	ESTADOS ^b	
	IMPOSTOS INDIRETOS				IMPOSTOS INDIRETOS	
	IMPORTAÇÃO	CONSUMO ^c	IUCL		EXPORTAÇÃO ^d	VENDAS ^e
1907 - 1914	53,2	10,3	-	-	-	-
1915 - 1922	34,1	18,7	-	-	-	-
1923 - 1929	39,2	19,8	-	-	41,9	-
1930 - 1937	34,2	20,7	-	-	21,6	5,4
1938 - 1946	16,7	25,6	-	16,8	5,5	43,4
1947 - 1949	9,3	26,3	5,4	22,6	4,2	66,2
1950 - 1952	7,2	24,4	5,5	24,0	2,4	70,9
1953 - 1955	3,1	22,7	6,7	24,5	2,3	69,3
1956 - 1958	3,6	21,8	6,6	20,5	1,3	70,4
1959 - 1961	6,9	23,1	9,2	18,1	1,2	77,4
1962 - 1964	6,5	30,7	9,2	18,6	1,0	84,3
1965 - 1967	4,6	26,5	11,4	17,0	-	90,3
1968 - 1970	4,5	27,2	9,0	14,0	-	91,2
1971 - 1973	4,1	22,2	7,0	14,0	-	89,4

FONTE: FGV - (CONJUNTURA ECONÔMICA - OUTUBRO DE 1970 E JUNHO DE 1975).

FIBGE, ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL - VÁRIOS ANOS.

- a) Média nos intervalos de período indicado
 b) Refere-se à Administração Central e às suas Autarquias
 c) Imposto sobre Produtos Industrializados a partir de 1967
 d) Com a Emenda Constitucional nº 18 de 10/12/1965, o Imposto de Exportação passou para a esfera da União, destinando-se a receita líquida do imposto à formação de reservas monetárias.
 e) Imposto sobre Circulação de Mercadorias a partir de 1967, referindo-se a 100% da arrecadação.
- APUD: SILVA, Fernando A. Rezende da - Finanças Públicas - São Paulo - Atlas. 1978, pg. 43

Além disso, mesmo os impostos diretos que incidem sobre a renda, e o patrimônio, cuja característica principal é a progressividade, apresentam distorções significativas, por so-

brecarregar demasiadamente o contribuinte médio, na medida em que para faixas de renda acima de certos limites esses impostos tornam-se regressivos.

Soma-se a esses fatores, a crescente ampliação dos recursos extra-orçamentários, tais como: os fundos especiais (FGTS, PIS-PASEP), os serviços de loterias entre outros, que constituem um orçamento paralelo em mãos da União, sendo que estes recursos têm a mesma característica dos impostos indiretos.* Embora as contribuições do FGTS e PIS sejam recolhidas pelas empresas, tais encargos são transferidos ao preço do produto final.

Portanto, historicamente, o Sistema Tributário Nacional se caracterizou pelo maior peso dos impostos indiretos na geração das receitas públicas, ponderação esta que tem evidenciado uma tendência crescente nos últimos anos, intensificando as disparidades de renda, uma vez que quem arca com os ônus desse tipo de imposto são as camadas de mais baixa renda.

2.2 - EVOLUÇÃO E COMPOSIÇÃO DA RECEITA DA UNIÃO E DOS ESTADOS

Pretende-se, ao longo deste item, analisar a composição e a evolução das Receitas Correntes e de Capital da União, no período de 1966 a 1977. Serão também feitas algumas compara-

*O FGTS, somando ao PIS-PASEP, equivalia em 1974 a 90% da arrecadação do Imposto de Renda. (MARTINS, Luciano. Estatização da economia ou privatização do estado? Ensaio de Opinião, Rio de Janeiro (3+7):31, 1978).

TABELA 2.2 (a) - PARTICIPAÇÃO DOS COMPONENTES DA RECEITA TOTAL DA ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA DA UNIÃO - 1969/77

	Em Porcentagem											
	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
1 - RECEITAS CORRENTES	82,81	74,39	88,08	75,01	63,59	96,71	98,14	99,51	99,99	99,99	99,98	99,92
1.1. Receita Tributária	79,30	68,07	84,44	73,16	62,12	92,21	90,88	92,39	92,57	91,74	90,26	88,95
IPI	36,87	38,46	43,03	34,40	28,53	42,18	37,77	37,66	36,88	35,19	29,56	27,48
IR	22,30	20,99	18,44	19,12	16,42	24,03	25,32	24,28	25,56	26,16	24,03	28,03
Taxas	0,53	1,74	0,78	1,20	1,14	2,64	2,55	5,00	5,13	4,83	6,29	7,52
Outros	19,60	6,88	22,16	18,54	16,05	23,36	25,24	25,45	25,00	25,56	30,38	25,88
1.2. Outras Receitas Correntes	3,51	6,32	3,64	1,85	1,47	1,83	1,90	1,96	1,96	2,22	4,44	5,39
Patrimonial	0,15	0,12	0,18	0,07	0,07	0,17	0,52	0,40	0,43	0,39	1,95	1,89
Industrial	0,76	0,93	0,72	0,15	0,03	0,05	0,05	0,04	0	0,01	0,05	0,02
Diversas	2,60	5,27	2,74	1,63	1,37	1,61	1,33	1,52	1,53	1,82	2,44	3,48
1.3. Transferências Correntes	0	0	0	-	-	2,67	5,36	5,16	5,47	6,04	5,29	5,58
2 - RECEITAS DE CAPITAL	17,19	25,61	11,92	24,99	36,41	3,29	1,86	0,49	0,01	0,01	0,02	0,08
2.1. Transf.de Capital	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2.2. Operações de Crédito	-	-	-	24,99	36,41	3,28	1,31	0,49	-	0,01	0,02	0,08
2.3. Outras Rec.de Capital	-	-	-	-	0	0,01	0,55	0	0,01	-	-	-
3 - TOTAL GERAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

ções com as receitas dos Estados, com a finalidade de mostrar as condições criadas pelo Sistema Tributário vigente, o qual evidencia um panorama bastante diferenciado, no que toca à capacidade de obtenção de recursos pelas duas esferas de Governo.

A tabela 2.2 (a) expõe a participação relativa dos componentes da Receita Total da União. Com base nela, observa-se que das receitas correntes, compostas basicamente pela tributária, o IPI e IR, os tributos mais expressivos, contribuíram, em média, com 58% do total arrecadado no período de 1966 a 1977.

Por outro lado, as Receitas de Capital compostas quase que exclusivamente pelas Operações de Crédito, oscilaram nos anos de 1966 a 1970, entre 12 e 36% do total da receita.

A queda da participação relativa das Receitas Correntes em 1970 ocorreu em função do volume das Operações de Crédito contratadas neste ano. A partir de 1971, as Receitas Correntes, e dentro destas a Tributária, cresceram expressivamente. Entretanto, o mesmo não ocorreu com as Receitas de Capital que decresceram ao longo do período, chegando mesmo a não constar nos anos de 1974 e 1975.

Do total de recursos obtidos pela União durante o período 1966 a 1977, cerca de 84% aproximadamente couberam à Receita Tributária. Dos tributos que compõem a Receita Tributária o IPI, o IR e o IUCL são os mais significativos, sendo que o primeiro até 1976 foi o mais expressivo, pois contribuiu, em média com 43% do total da Receita Tributária arrecadado (tabela 2.2.(b)).

TABELA 2.2 (b) - PARTICIPAÇÃO DAS COMPONENTES DA RECEITA TRIBUTÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA NO TOTAL DA RECEITA TRIBUTÁRIA DA UNIÃO - 1969/77

TRIBUTOS	Em Porcentagem											
	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
IPI	46,50	56,51	51,00	46,88	45,91	45,74	41,56	40,73	39,85	38,36	32,75	30,89
IR	28,12	30,83	21,84	26,14	26,43	26,06	27,86	26,28	27,61	28,51	26,62	31,56
IIM	8,73	7,36	8,20	7,49	7,18	7,24	7,36	7,84	9,71	10,41	9,69	7,63
IUCL	-	-	16,05	15,89	15,40	14,71	12,76	11,14	9,53	8,95	15,47	13,20
IUEE	4,06	2,09	1,58	1,62	2,43	2,42	3,00	3,17	2,83	2,95	2,69	2,49
IUMP	0,60	0,62	0,37	0,31	0,37	0,45	0,64	0,69	0,71	0,90	0,87	0,92
TAXAS	0,67	2,55	0,92	1,64	1,84	2,87	2,81	5,42	5,53	5,26	6,98	8,45
OUTRAS	11,32	0,04	0,04	0,03	0,46	0,51	4,51	4,50	4,24	4,65	4,95	4,86
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Interessante observar que o IR no último ano do período superou o IPI. Embora a participação do IUCL tenha decrescido em alguns anos, em 1976 sua contribuição foi bastante significativa. Isto se deu em função da criação do adicional de 12%. O imposto sobre Importação também tem um peso bastante elevado na composição dos recursos da União.

Caracterizado o desempenho no que toca à Receita Tributária da União, procurar-se-á analisar comparativamente a este o comportamento da receita dos Estados brasileiros. É relevante proceder a esta verificação, uma vez que as evidências teóricas sugerem que a estrutura implantada a partir de 1966, além de centralizar o poder fiscal nas mãos da União, vem sofrendo distorções através de seguidas modificações na legislação básica ou na sua regulamentação, limitando com isto a capacidade de arrecadação dos Estados.

A relação entre o volume da Receita Tributária da União e dos Estados evoluiu de 1,23 para 1,83, no período de 1966 a 1977, tendo como média 1,35. O coeficiente 0,86 encontrado em 1967 deve-se à atipicidade que o caracteriza por ser o ano da implantação da Reforma Tributária.

EVOLUÇÃO REAL DA RECEITA TRIBUTÁRIA DA UNIÃO E DOS ESTADOS E DO PRODUTO INTERNO BRUTO

Em Cr\$ 1.000.000,00 de 1977*

	RECEITA TRIBUTÁRIA DA UNIÃO		RECEITA TRIBUTÁRIA DOS ESTADOS (a)		PRODUTO INTERNO BRUTO		A/B
	Valor A	Índice	Valor B	Índice	Valor	Índice	
1966	58.995	100	47.808	100	789.484	100	1,23
1967	48.537	82	56.388	118	832.088	105	0,86
1968	77.360	131	70.662	148	951.714	121	1,09
1969	92.706	157	77.507	162	1.042.226	132	1,20
1970	99.570	169	79.832	167	1.119.805	142	1,25
1971	111.332	189	82.254	172	1.235.159	156	1,35
1972	136.670	232	92.394	193	1.385.351	175	1,48
1973	161.422	274	108.502	227	1.651.211	209	1,49
1974	180.365	306	116.663	244	1.852.751	234	1,55
1975	186.071	315	120.372	252	2.035.189	258	1,55
1976	222.075	376	121.068	253	2.226.900	282	1,83
1977	224.687	381			2.352.779	298	

a) INCLUI 100% DO ICM

FONTE: - CONJUNTURA ECONÔMICA Nº 7 - VOLUME 31
 - REVISTA DE FINANÇAS PÚBLICAS - ANO 38 - Nº 333 - JAN/FEV/MAR. - DE 1978 - CADERNO DE DADOS, PAG. 53 à 64
 - FIBGE - ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL

*Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna - Coluna 2 - FGV

Desta forma, através dos dados do quadro acima, verifica-se que a Receita Tributária da União vem crescendo em ritmo bastante superior à dos Estados a partir de 1970, e mesmo do Produto Interno Bruto brasileiro. Entretanto, o crescimento da Receita Tributária da União se deu muito mais em função da manipulação dos instrumentos fiscais a sua disposição do que da eficiência de sua máquina administrativa.

As alterações na incidência do IUCL e a criação do adicional de 12% (1976) contribuíram para que este tributo passasse a ser uma das mais significativas fontes de recursos da União. Ainda, a ampliação do campo de incidência do ISTR, abrangendo também o transporte de carga, e as elevações das tarifas para importação de mercadorias, também foram responsáveis pelo considerável aumento da Receita Tributária da União. Enquanto para a União quase todas as medidas adotadas foram positivas no sentido de aumentar a Receita Tributária, para os Estados, a maioria das decisões foram negativas.

Os Estados se obrigaram a conceder na área do ICM os mesmos incentivos fiscais que o Governo Federal concedia na área do IPI. Assim, os incentivos fiscais e a queda das alíquotas do ICM foram fatores que concorreram para redução da Receita Tributária dos Estados, razão pela qual seus índices de evolução apresentaram-se menores do que os da União.

Por outro lado, o sistema de transferências surgiu para compensar a perda prevista das receitas dos Estados decorrente da centralização tributária, mas averiguações posteriores mostraram que na realidade as Transferências não foram eficien-

tes a ponto de compensar a referida perda.

RECEITA TRIBUTÁRIA DA UNIÃO DEDUZIDAS AS TRANSFERÊNCIAS AOS ESTADOS E RECEITA TRIBUTÁRIA DOS ESTADOS ACRESCIDAS DAS TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS E DEDUZIDAS AS TRANSFERÊNCIAS AOS MUNICÍPIOS.

Cr\$ 1.000.000 , 00 de 1977*

	RECEITA TRIBUTÁRIA DA UNIÃO (-) TRANSFERÊNCIAS AOS ESTADOS		RECEITA TRIBUTÁRIA DOS ESTADOS (+) TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO		RECEITA TRIBUTÁRIA DOS ESTADOS (+) TRANSF. AOS ESTADOS (-) TRANSF. AOS MUNICÍPIOS		a/b	a/c
	Valor a	Evolução	Valor b	Evolução	Valor c	Evolução		
1966	53.328	100	53.475	100	53.242	100	1,00	1,00
1967	41.964	79	62.961	118	52.435	98	0,67	0,80
1968	68.024	128	79.998	150	66.782	125	0,85	1,02
1969	81.654	153	88.559	166	74.133	139	0,92	1,10
1970	88.461	166	90.941	170	75.945	143	0,97	1,16
1971	98.420	185	95.116	178	80.011	150	1,03	1,23
1972	120.731	226	108.333	203	91.231	171	1,11	1,32
1973	141.318	265	128.606	241	108.169	203	1,10	1,31
1974	157.887	296	139.141	260	117.134	220	1,13	1,35
1975	159.408	299	147.035	275	124.046	233	1,08	1,29
1976	191.952	360	151.191	283	128.098	241	1,27	1,50

FONTE: - ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL

- REVISTA DE FINANÇAS PÚBLICAS - ANO 38 - Nº 333 - JAN/MAR/ DE 1978
CADERNO DE DADOS, PÁG. 53 A 64.

*Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna - Coluna 2 - FGV

Ao se analisar a evolução da Receita Tributária da União deduzidas as Transferências aos Estados e a evolução da Receita Tributária dos Estados acrescidas das Transferências federais, verifica-se que a partir de 1970 as Transferências federais não têm sido suficientes para compensar a perda da capacidade de arrecadação dos Estados.

Da implantação da Reforma Tributária até esse ano, os Estados beneficiaram-se em termos de volume de recursos dispo-

níveis, principalmente no ano subsequente à sua implantação, quando o sistema de transferência adotado atendeu a um dos objetivos, isto é, o de compensar a queda de arrecadação dos Estados. Observe-se que em 1966 a relação entre a Receita Tributária da União menos a Transferência aos Estados e a Receita Tributária dos Estados mais Transferências da União era unitária, e no ano de implantação da reforma esta relação cai para 0,67, elevando-se em 1970 para 0,97. No entanto, ao se considerar a Receita efetivamente disponível dos Estados (Receita Tributária mais Transferências da União menos Transferência dos Estados aos Municípios) observa-se que somente em 1967 a situação financeira dos Estados foi relativamente favorável em relação à União.

A partir de 1970, esta posição inverte-se radicalmente, a Receita Tributária da União deduzidas as Transferências aos Estados, passa a crescer a taxas sensivelmente superiores aos recursos disponíveis dos Estados, observando-se em 1976 um índice de evolução de 360 para a União e 283 para os Estados.

Um dos fatores responsáveis por esta situação, foi a redução, em 1969, dos recursos do FPE transferidos para os Estados, através do Ato Complementar nº 40 que definiu o novo percentual em 5%, o qual vigorou até 1975; com a redução no FPE, a União reteve maiores recursos nas rubricas do IR e IPI.

Ainda com relação às Transferências, cabe ressaltar que além de não terem sido suficientes para ressarcir a perda da capacidade de arrecadação dos Estados, apresentam a inconveniência de serem vinculadas a elementos de despesa e a funções es-

pecíficas, limitando com isto a capacidade de planejamento dos Estados.

A tabela 2.2(c) mostra o balanço entre Receita e Despesa Total da União e dos Estados de 1968 a 1977. A simples comparação desses balanços evidencia as dificuldades financeiras que os Estados vêm enfrentando para cobrir seus gastos, pois enquanto os balanços da União apresentam "superávit" (com exceção de 1966, 1967 e 1975), o "déficit" é uma constante nos balanços dos Estados (excetuando-se 1971 e 1975).

A ampliação da arrecadação tributária e a forte centralização de recursos ao nível do Governo Federal, foram acompanhadas pela implantação e aperfeiçoamento dos mecanismos de captação de recursos extra-orçamentários.

Os fundos compulsórios, tais como PIS - PASEP, FGTS, o Salário Família, os títulos do Tesouro Nacional (ORTN e LTN), o confisco sobre alguns produtos agrícolas, os programas tais como PIN e PROTERRA, e as loterias esportivas, são alguns dos mecanismos criados pela União e que lhe permitem ampliar o volume de recursos disponíveis para o financiamento dos seus gastos.

Não se dispõe de informações sobre o volume total dos recursos extra-orçamentários à disposição da União, mas apenas para dar uma idéia da grandeza desses recursos, observa-se que no período de 1975 a 1977, os recursos extra-orçamentários provenientes dos fundos compulsórios, do PIN, do PROTERRA e das loterias esportivas, representavam, em média, 39% da Receita Total da Administração Centralizada da União.

TABELA 2.2(c) - BALANÇO DA RECEITA E DESPESA DA UNIÃO E DOS ESTADOS - ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA

Em Cr\$ 1.000.000,00 correntes

ANO	RECEITA DA UNIÃO	DESPESA DA UNIÃO	DÉFICIT (-) SUPERÁVIT (+)	RECEITAS DOS ESTADOS*	DESPESA DOS ESTADOS**	DÉFICIT (-) SUPERÁVIT(+)
1966	6 007	6 139	(132)	4 778	5 361	(483)
1967	7 384	8 137	(789)	6 189	7 526	(1 337)
1968	11 786	11 543	243	9 479	9 392	(87)
1969	19 684	18 652	1 032	13 348	13 802	(454)
1970	29 820	28 116	1 704	16 916	17 137	(221)
1971	27 052	26 143	909	21 425	20 819	606
1972	39 420	38 198	1 222	28 159	28 536	(377)
1973	52 726	50 767	1 959	38 001	38 158	(157)
1974	75 663	71 750	3 913	53 935	54 816	(881)
1975	100 591	103 839	(3 248)	81 183	80 543	643
1976	172 372	168 181	4 191	115 215	116 655	(1 440)
1977	252 605	247 467	5 138	-	-	-

FONTE: ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL - BALANÇO DA UNIÃO

* Inclui apenas 80% do ICM

**Estão excluídos 20% de Transferência do ICM aos Municípios

"Por outro lado não se pode deixar de levar em conta em análise dessa natureza, que as perturbações e distorções oriundas da movimentação de recursos extra-orçamentários, atingindo diretamente o poder central, conduzem também a perturbações nos níveis periféricos, que se fazem sentir nas execuções financeiras e Orçamentárias".⁴

PARTICIPAÇÃO DE ALGUNS RECURSOS EXTRAORÇAMENTÁRIOS NA RECEITA TOTAL DA UNIÃO

Em Cr\$ 1.000.000,00 Correntes

	1975	1976	1977
a) FUNDOS COMPULSÓRIOS	30.117	50.665	30.561
FGTS	14.888	22.334	35.023
PIS	10.402	18.292	39.019
PASEP	4.802	8.768	14.800
SALÁRIO EDUCAÇÃO (1)	27	1.271	1.719
b) PROGRAMAS E LOTERIAS	8.378	11.654	16.746
PIN	3.077	4.553	6.523
PROTERRA	2.052	3.038	4.350
Lot. Esportiva	3.249	4.063	5.875
c) TOTAL	38.495	62.319	107.309
d) RECEITA TOTAL DA ADM. CENTRALIZADA	100.591	172.372	252.605
e) c/d (2)	38,27	36,15	42,48

FONTE: (1) - BALANÇOS GERAIS DA UNIÃO
BANCO CENTRAL DO BRASIL

APUD: FINANÇAS PÚBLICAS - UMA EXPERIÊNCIA ESTADUAL
NOS ÚLTIMOS ANOS - JAN/79 - PAG. 245

Assim, para o período em análise, é possível verificar que a União não só ampliou suas fontes de captação de recursos extra-orçamentários como concentrou os recursos provenientes de tributação em suas mãos, tendo como contrapartida para os Estados uma redução nos recursos efetivamente disponíveis. É nesse

⁴ FINANÇAS públicas; uma experiência estadual nos últimos anos. /s.l., s.ed./1979. p. 243. Uma contribuição dos Secretários de Estado da Fazenda ou Finanças dos Estados de Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Santa Catarina e São Paulo.

contexto que o grau de endividamento dos Estados passa a ter relevância, na medida em que a contratação de empréstimos surge como alternativa para a perda em sua capacidade de arrecadação.

Dada a insuficiência de recursos necessários para atender à demanda de serviços públicos decorrentes de desenvolvimento do país, os Estados se viram obrigados a intensificar o uso de Operações de Crédito, cujos percentuais têm representado peso crescente em suas receitas.

RELAÇÃO ENTRE OPERAÇÕES DE CRÉDITO E RECEITA TRIBUTÁRIA DOS ESTADOS - 1966/76

Em Cr\$. milhões correntes

ANOS	A RECEITA TRIBUTÁRIA (a)	B OPERAÇÕES DE CRÉDITO	B/A
1966	3 860	64	1,66
1967	4 749	83	1,75
1968	7 390	213	2,88
1969	9 799	894	9,12
1970	12 065	1 155	9,57
1971	15 038	1 708	11,36
1972	19 737	2 284	11,57
1973	26 576	2 719	10,23
1974	36 760	4 874	13,26
1975	48 298	14 289	29,59
1976	68 646	18 788	27,37

FONTE: FIBGE - ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL

REVISTA DE FINANÇAS PÚBLICAS - ANO XXXVIII - Nº 333 - JAN/FEV/MARÇO DE 1978 - CADERNO DE DADOS.

(a) Inclui somente 80% do ICM

A relação entre a Receita Tributária e as Operações de Crédito é bastante conclusiva e este respeito, pois em 1966 as Operações de Crédito representavam 1,66% das Receitas Tributárias, sendo que em 1976 representam 27%, aproximadamente.

Considerando tudo que foi mencionado, e com base nos resultados encontrados, conclui-se com relação às finanças estaduais que:

- a) A centralização das decisões em matéria de política tributária implicou em uma perda progressiva da capacidade de arrecadação dos Estados.
- b) As Transferências Federais têm sido insuficientes para cobrir o hiato entre necessidades e disponibilidades de recursos dos Estados.
- c) Além das Transferências não terem sido suficientes para compensar as perdas sofridas pelos Estados, comprometeram o poder de decisão dos mesmos, pois os recursos transferidos são vinculados a determinadas funções e a elementos de despesa em percentagens fixadas pela União.
- d) Aumento do endividamento dos Estados, como consequência da impossibilidade de aumentarem suas receitas.

2.2.1 - Comportamento da Receita de alguns Estados

A análise anterior demonstrou que a Reforma Tributária trouxe como consequência o descompasso entre a evolução dos recursos em mãos da União e dos Estados, de forma agregada.

Resta saber se esse tratamento foi nivelado em cada Estado, ou se a estrutura da receita entre os mesmos sofreu impactos diferenciados.

Para tanto foram selecionados alguns Estados, objetivando analisar o comportamento e a importância dos componentes da receita.

A seleção dos Estados obedeceu a alguns critérios previamente estabelecidos:

- a) Estados da Região Sul - Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná - para poder avaliar a posição relativa do Estado do Paraná em relação aos demais Estados da Região.
- b) Estados de Pernambuco e Bahia - tendo em vista que um dos objetivos da Reforma Tributária foi diminuir as desigualdades regionais, foram selecionados dois Estados da região Nordeste, a fim de se poder avaliar quais os resultados em termos de estrutura tributária.
- c) São Paulo e Minas Gerais - por serem Estados significativos em termos de arrecadação tributária, e por se caracterizarem como Estados mais industrializados.

A análise econômica dos componentes da receita evidencia a situação de cada Estado em relação ao desempenho, grau de dependência e endividamento.

Através da participação da Receita Tributária no total da receita dos Estados é possível inferir qual a capacidade dos mesmos em fazer frente às suas despesas totais, com recursos próprios.

Como regra geral, observa-se que todos os Estados relacionados apresentaram a partir de 1973, tendência decrescente na participação da Receita Tributária. Isto evidencia a crescente dependência desses estados em relação a Transferências federais e/ou Operações de Crédito. No Estado da Bahia, a Receita Tributária não atinge, em média, no período, 50% da receita total do Estado, o que era de se esperar já que se trata de um Estado do Nordeste. No entanto, no Estado de Pernambuco esta participação ultrapassa a 70% na média, já que as Transferências e Operações de Crédito pesam pouco na composição da receita total. Além disso, é baixa a participação da receita desse Estado na média dos Estados brasileiros.

O Estado de Minas Gerais cuja participação da Receita Tributária representava 77% em 1970, nos anos subsequentes cai de forma sensível, e a queda observada deve-se basicamente ao fato do Estado ter recorrido a Operações de Crédito (tabela 2.2.1 (a)).

Destacam-se o Paraná, São Paulo e Rio Grande do Sul, como estados cujos índices médios de participação da Receita Tributária na receita total são os mais elevados, no primeiro representando 79% e nos demais 74%, podendo-se inferir que são estados com maior autonomia em termos de política de gastos, na medida em que dependem menos de fontes externas de recursos

(Transferências e Operações de Crédito)

TABELA 2.2.1(a) - PARTICIPAÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA* Na RECEITA TOTAL - ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA - 1970/76

Em porcentagem

ESTADOS	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Pernambuco	72,85	71,35	78,66	72,90	71,08	65,71	63,59
Bahia	58,37	49,14	53,31	55,56	44,89	45,20	43,07
Minas Gerais	77,26	64,12	49,45	52,59	55,98	53,56	51,61
São Paulo	73,31	77,35	79,43	77,68	77,07	67,93	66,87
Paraná	81,28	70,05	86,48	84,64	79,86	75,27	76,09
Santa Catarina	80,74	69,72	65,39	75,94	71,54	54,16	57,02
Rio Grande do Sul	76,48	81,98	76,59	73,88	69,37	64,42	65,52

FONTE: TABELAS BÁSICAS.

*Inclui somente 80% do ICM.

Antes de se analisar a importância e a participação relativa das Transferências nas receitas total dos Estados considerados, torna-se necessário tecer alguns comentários acerca das mesmas. O Fundo de Participação dos Estados foi criado pela Reforma Tributária através da Emenda Constitucional nº 18, cujo principal objetivo era de atenuar as possíveis quedas de receita que sofreriam alguns estados com a troca do IVC pelo ICM. O FPE é distribuído aos estados, Distrito Federal e Territórios, segundo critérios que envolvem área, população e renda per capita.

O referido fundo tem sua origem nas parcelas do IPI e IR; inicialmente 10% da arrecadação destes tributos deveriam ser transferidos aos Estados que se obrigariam a aplicar 50%

do montante recebido em formação de capital. No entanto, este percentual vigorou apenas em 1968, uma vez que a Constituição de 1967 em seu artigo 182, determinava que nesse ano o Fundo de Participação do Estado seria apenas de 7% do produto da arrecadação do IPI e IR.

Em 1969, pelo Ato Complementar nº 40, de 30 de dezembro de 1968, reduziu-se para 5% o FPE e foi criado o Fundo Especial (2%) cujo objetivo é de dar suporte financeiro aos Estados menos desenvolvidos. Estes percentuais vigoraram até 1975, quando foi aprovada a Emenda Constitucional nº 5 que deu nova redação ao Artigo 25 da Constituição, determinando que os valores percentuais distribuídos seriam de 6% em 1976, 7% em 1977 e 8% em 1978, sendo que o FE continuaria com 2%.

Essas participações todavia foram alteradas pelo Decreto-Lei Federal nº 1434 de 11/12/1975 que criou a reserva do FPE, destinada exclusivamente aos Estados das Regiões Norte e Nordeste, constituída por 10% dos recursos do referido fundo, nos exercícios de 1976, 1977 e 20% em 1978.

Desse modo, a efetiva participação do FPE no produto da arrecadação do IPI e do IR, passa a ser a seguinte: 5,4% em 1976, 6,3% em 1977, 6,4% em 1978 e a partir de 1979, 7,2%

O montante do FPE no início estava vinculado apenas à categoria de despesa (50% correntes, 50% capital), mas com o advento do Decreto-Lei nº 835 de 1969, o fundo passou a ser também vinculado às seguintes funções: Educação, Saúde, Saneamento, Agricultura e Abastecimento, e constituição de fundos de

desenvolvimento.

Além do FPE, integram o sistema de transferências de tributos federais os Impostos sobre Combustíveis e Lubrificantes, Energia Elétrica e Minerais.

Dos três, o primeiro é substancialmente mais importante, sendo que sua arrecadação é quase dez vezes maior que a do IUEE. O IUCL foi criado em 1940 pela Lei Constitucional nº 4. Atualmente 32% da arrecadação desse tributo é destinado aos Estados, Distrito Federal e Territórios e 8% aos Municípios. Os critérios de distribuição envolvem basicamente consumo de combustíveis e lubrificantes, população e área, e os recursos desta transferência são totalmente vinculados a gastos com transporte.

A lei nº 2038 criou o Imposto Único sobre Energia Elétrica, que é cobrado segundo o quilowatt-hora de energia consumida, sendo que uma parcela (50%) é distribuída aos Estados, Distrito Federal e (10%) aos Municípios, segundo critérios que envolvem basicamente população, superfície territorial e produção efetiva de energia elétrica.

Os recursos deste fundo são totalmente vinculados a despesas de capital e devem ser aplicados em serviços de energia elétrica.

Quanto ao imposto sobre minerais, o menos expressivo, 70% é distribuído aos Estados, Distrito Federal e Territórios de onde tenha sido extraído o mineral e 20% aos Municípios, on-

de tenha ocorrido a extração.

Os recursos oriundos dessa transferência têm sua aplicação vinculada a Despesas de Capital, sendo que os estados devem alocá-los em investimento e financiamentos de obras ou projetos que direta ou indiretamente interessem à indústria de mineração, enquanto que os municípios devem utilizá-los, prioritariamente, nos setores de educação, saúde pública e assistência social.

Através da participação das Transferências no total das receitas arrecadadas, pode-se observar que com exceção de São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul, os demais Estados apresentam um índice de participação bastante significativo, principalmente na Bahia e Minas Gerais. Na Bahia as Transferências respondem em média com 29% da Receita Total (Tabela 2.2.1(b)).

Os Estados do Paraná, São Paulo e Rio Grande do Sul, são os que apresentam menor dependência em relação às Transferências do Governo Federal, destacando-se o Paraná com o menor índice médio no período, isto é, as Transferências representam somente 6,8% da receita estadual.

É de se esperar que os Estados com menor dependência em relação as Transferências federais, possuam maior autonomia em relação às opções de gastos, levando-se em conta as vinculações das Transferências a despesas correntes e de capital e a determinadas funções. No entanto, a análise da estrutura da despesa do Estado do Paraná indicou que a orientação dos gastos se deu predominantemente nas mesmas funções às quais destinam as vin-

TABELA 2.2.1(b) - PARTICIPAÇÃO DAS RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS NA RECEITA TOTAL - ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA - 1970/76

Em porcentagem

Estados	Anos	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
1. PERNAMBUCO								
FPE		7,66	8,91	12,14	9,42	9,80	8,77	10,21
Cota Parte-Imps. únicos*		3,12	0,10	0,10	0,10	0,09	0,11	0,15
Demais Transf.		1,04	4,65	4,85	5,00	5,83	19,04	8,26
Total		11,82	13,66	17,09	14,52	15,72	27,92	18,62
2. BAHIA								
FPE		9,18	10,81	12,99	11,65	9,14	8,74	10,08
Cota Parte-Imps. únicos*		13,52	15,00	13,46	13,02	3,21	8,33	10,72
Demais Transf.		3,85	4,49	6,29	6,27	13,81	13,82	7,26
Total		26,55	30,30	32,74	30,93	26,16	30,89	28,06
3. MINAS GERAIS								
FPE		5,70	5,29	4,91	4,82	5,04	4,22	4,33
Cota Parte-Imps. únicos*		9,14	10,21	8,03	8,81	8,72	8,12	10,50
Demais Transf.		0,44	0,68	1,12	7,16	7,16	7,49	8,34
Total		15,28	16,18	14,06	20,79	20,92	19,83	23,17
4. SÃO PAULO								
FPE		0,33	0,34	0,35	0,33	0,36	0,30	0,34
Cota Parte-Imps. únicos*		2,30	3,42	3,49	2,62	2,72	2,05	3,70
Demais Transf.		2,55	1,63	3,19	4,83	4,79	4,41	5,09
Total		5,19	5,39	7,03	7,78	7,87	6,76	9,13
5. PARANÁ								
FPE		3,81	3,80	3,74	3,59	3,68	3,20	3,55
Cota Parte-Imps. únicos*		1,23	1,88	2,08	2,20	2,07	1,96	1,99
Demais Transf.		0,26	0,33	0,29	2,27	2,10	1,97	1,98
Total		5,30	6,01	6,11	8,06	7,85	7,13	7,52
6. SANTA CATARINA								
FPE		4,34	4,06	3,98	4,16	3,98	2,93	4,16
Cota Parte-Imps. únicos*		6,25	5,49	6,58	6,74	6,62	4,85	7,02
Demais Transf.		4,29	2,36	2,43	5,98	5,73	8,46	9,07
Total		14,89	11,91	12,99	16,88	16,32	16,25	20,26
7. RIO GRANDE DO SUL								
FPE		2,00	2,13	2,31	2,10	2,16	1,78	2,00
Cota Parte-Imps. únicos*		0,91	1,36	1,49	1,52	1,42	1,20	1,40
Demais Transf.		2,40	2,78	2,58	5,82	6,64	6,27	6,70
Total		5,31	6,27	6,38	9,44	10,22	9,25	10,10

FONTE: Revista de Finanças Públicas - Ano 38 - nº 333 - jan./mar./de 1978 - Caderno de Dados.

* Não inclui o IUCL por referir-se apenas à Administração Centralizada.

culações, isto é, Transporte e Educação.

Comparando-se, por outro lado, as Transferências a cargo do FPE, que se distribuem em proporção direta à população e área e inversamente à renda dos Estados, verifica-se que na Bahia e em Pernambuco essas Transferências representam, em média, respectivamente, 10,4% e 9,6% do total da receita, sendo que nos demais Estados essas transferências equivalem a menos de 5% do total, evidenciando seu caráter redistributivo dada sua relativa importância nos Estados menos desenvolvidos.

No que toca aos impostos únicos, nota-se que os mesmos apresentam maior relevância na formação de recursos na Bahia, em Minas Gerais e em Santa Catarina, sendo que nos demais Estados a contribuição destes é quase que inexpressiva. Embora genericamente as Transferências de recursos a cargo do Imposto Único sobre Minerais sejam menos significativas do que as do Imposto sobre Energia Elétrica, sabe-se que elas são relevantes para os Estados onde ocorre a extração de minerais.

Com relação às demais Transferências federais, as quais incluem o Imposto de Renda Retido na Fonte, a Taxa Rodoviária Única e outros, observa-se que para a maioria dos Estados considerados, elas passam a ter importância a partir de 1970, sendo expressiva sua participação em Pernambuco (19% em 1975), na Bahia (14% no biênio 74/75), e em Santa Catarina (8% e 9% em 1975 e 1976).

Antes de verificar a importância dos recursos oriundos das Operações de Crédito na formação dos recursos totais, cabe

ressaltar que devido à indisponibilidade de dados desagregados, por origem de recursos (internos e externos), esta análise baseia-se no total das Operações de Crédito efetuadas pelos Estados.

TABELA 2.2.1(c) - PARTICIPAÇÃO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO NA RECEITA TOTAL - ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA - 1970/76

Em porcentagem

ESTADOS	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Pernambuco.	2,64	7,13	0,69	8,68	10,57	3,64	13,74
Bahia	8,52	-	-	2,85	22,76	15,99	23,42
Minas Gerais	1,05	14,55	29,50	18,55	13,42	18,35	16,46
São Paulo	11,02	9,77	8,31	9,43	9,68	18,36	17,35
Paraná	8,44	18,14	-	-	4,17	11,26	10,75
Santa Catarina	-	14,72	16,71	1,59	6,87	26,58	19,66
Rio Grande do Sul	3,77	3,49	5,88	5,87	13,45	19,51	17,41

FONTE: TABELAS BÁSICAS

Verifica-se que com exceção da Bahia, no biênio 71/72, do Paraná em 72/73, e de Santa Catarina em 1970, os demais Estados em maior ou menor grau utilizaram-se das Operações de Crédito em todos os anos do período analisado.

Porém, ao analisar individualmente cada Estado, nota-se que a partir de 1971 em Minas Gerais, as Operações de Crédito têm contribuído significativamente, sendo que em 1972, 30% aproximadamente da receita total de Administração Centralizada deste Estado foi obtida através desta fonte de recurso. Outro Esta-

do que se destaca pela importância das Operações de Crédito na formação de sua receita é Santa Catarina, pois em 1975, 27% de suas receitas são provenientes das Operações de Crédito. No tocante à participação das Operações de Crédito para os demais Estados, verifica-se que até 1973 com algumas exceções (São Paulo em 1970 e Paraná em 1971) elas são relativamente pequenas. Contudo, nos últimos três anos do período, esta fonte de recursos passa a ser bastante significativa para todos os Estados considerados. Apesar da análise acima haver fornecido algumas informações sobre o comportamento das Operações de Crédito nos Estados considerados, ela é pouco conclusiva, uma vez que nesta análise não estão incluídos os outros níveis de governo (administração descentralizada e atividade empresarial do governo), bem como o nível das informações não permite verificar se os recursos mais utilizados são os internos ou externos.

Tendo em vista as observações anteriores, poder-se-ia ressaltar que o Estado do Paraná é o que apresenta a melhor situação financeira, se comparado com os demais Estados, em função de que grande parte de seus gastos são financiados com recursos próprios, dada a pouca dependência de recursos de Transferências e dado que as Operações de Crédito são relativamente inexpressivas. No entanto, qualquer conclusão a respeito só pode ser visualizada observando-se simultaneamente o volume de despesas, quando se procurará evidenciar que esta situação manteve-se devido a uma atitude pouco agressiva em termos política de gastos, já que algumas funções não têm sido atendidas de modo satisfatório. Essa situação de relativo equilíbrio financeiro começou a apresentar tendência a esgotar-se uma vez que nos últimos anos o Estado tem sido levado a recorrer a Operação de

Crédito para fazer face às suas despesas.

Até agora foi possível visualizar a composição interna da receita de alguns Estados. Resta saber qual o volume de recursos à disposição desses Estados em confronto com o total da receita dos Estados brasileiros (Tabela 2.2.1(d)), bem como em relação à arrecadação tributária da União em cada um desses Estados (Tabela 2.2.1(e)).

Do total da receita disponível nos Estados, São Paulo concentra, em média, 41% dos recursos, seguido a grande distância por Minas Gerais com 8,8%, Rio Grande do Sul com 7,6% e Paraná com 5,5%. É importante ressaltar que São Paulo concentra a maior parcela de recursos em relação a todos os componentes da receita, mesmo no que se refere às Transferências do Governo Federal, apesar de que estas, segundo sua formulação inicial deveriam ter caráter redistributivo. Essas informações levam a que se questione o sentido redistributivo que as Transferências assumem.

Nesse sentido, outro aspecto a salientar, refere-se ao volume de Transferências destinadas aos Estados do Nordeste. Apesar dos recursos de transferências se destacarem como importante fonte de financiamento das despesas desses Estados, eles não chegam a 8% em média no Estado da Bahia e a 3% em Pernambuco, do total dos recursos transferidos pelo Governo Federal.

Entre os Estados selecionados, o Paraná é o que apresenta menor nível de participação no total das transferências federais com a média no período, de 2,5%.

TABELA 2.2.1(d) - PARTICIPAÇÃO DOS COMPONENTES DA RECEITA DE ALGUNS ESTADOS NO TOTAL DOS COMPONENTES DA RECEITA DOS ESTADOS BRASILEIROS - ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA - 1970/76

	(em percentuais)						
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
1. PERNAMBUCO	2,4	2,2	2,1	2,3	2,3	2,2	2,4
1.1 Receita Própria	2,5	2,3	2,1	2,3	2,3	2,2	2,5
1.2 Transferências	2,3	2,3	2,4	2,1	2,2	3,7	2,4
1.3 Operações de Crédito	0,9	1,0	0,2	2,8	2,7	0,5	2,0
2. BAHIA	3,8	3,5	3,5	3,6	4,6	4,1	4,5
2.1 Receita Própria	3,1	3,1	3,1	3,1	3,2	3,3	3,4
2.2 Transferências	8,2	8,0	7,8	6,9	7,5	7,7	6,9
2.3 Operações Crédito	4,8	-	14,3	1,4	11,6	3,7	6,5
3. MINAS GERAIS	6,8	8,0	10,0	9,0	8,9	9,0	9,7
3.1 Receita Própria	7,0	7,1	7,3	7,1	7,8	8,4	9,0
3.2 Transferências	8,5	9,6	9,5	11,7	11,5	11,0	12,3
3.3 Operações Crédito	1,0	7,5	36,4	23,4	13,2	9,4	9,8
4. SÃO PAULO	45,1	41,5	41,1	40,7	40,5	40,2	39,4
4.1 Receita Própria	46,7	44,8	45,2	43,9	44,6	45,6	44,3
4.2 Transferências	19,1	16,6	19,5	19,9	19,7	16,7	19,6
4.3 Operações Crédito	72,8	26,3	42,1	53,7	43,4	42,0	41,9
5. PARANÁ	5,2	5,8	5,2	5,5	5,6	5,4	5,8
5.1 Receita Própria	5,5	5,6	6,3	6,6	6,5	6,6	7,3
5.2 Transferências	2,3	2,6	2,1	2,8	2,7	2,4	2,4
5.3 Operações Crédito	6,4	-	-	-	2,6	3,5	3,8
6. SANTA CATARINA	2,1	2,4	2,7	2,4	2,6	3,0	3,0
6.1 Receita Própria	2,2	2,3	2,5	2,6	2,7	2,6	2,6
6.2 Transferências	2,6	2,2	2,4	2,6	2,7	3,0	3,2
6.3 Operações Crédito	-	2,3	5,6	0,5	2,0	4,5	3,5
7. RIO GRANDE DO SUL	7,4	7,5	7,5	7,8	7,8	8,0	7,4
7.1 Receita Própria	8,3	8,7	8,6	8,6	8,0	8,7	8,2
7.2 Transferências	3,2	3,5	3,3	4,6	4,9	4,6	4,1
7.3 Operações Crédito	4,1	-	5,5	6,4	11,7	8,9	7,9
8. TOTAL DOS ESTADOS DO BRASIL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
8.1 Receita Própria	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
8.2 Transferências	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
8.3 Operações Crédito	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: Tabelas Básicas.

Pórem, considerando-se a contribuição de cada Estado para a arrecadação tributária da União, novamente destaca-se São Paulo, respondendo em média por 50% do total. Em um nível inferior situa-se o Rio Grande do Sul e Minas Gerais com, respectivamente, 7,4% e 5,6% do total da arrecadação da União. As menores contribuições, em ordem decrescente, são na Bahia (3%), Pernambuco (2,5%), Paraná (2%) e Santa Catarina (1,2%), em média, no período 1970/76.

TABELA 2.2.1(e) - PARTICIPAÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA DA UNIÃO ARRECADADA NOS ESTADOS SELECIONADOS EM RELAÇÃO AO TOTAL DOS ESTADOS BRASILEIROS.

Em Percentagem

ESTADOS	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Pernambuco	2,69	2,51	2,51	2,44	2,46	2,37	2,39
Bahia	3,67	3,38	2,83	2,57	2,50	2,63	3,12
Minas Gerais	5,84	5,91	5,63	5,42	5,21	5,65	5,64
São Paulo	48,71	49,91	48,71	49,25	49,81	49,38	46,37
Paraná	1,83	1,81	1,77	2,08	2,37	2,36	2,13
Santa Catarina	1,19	1,18	1,19	1,27	1,35	1,28	1,10
Rio Grande do Sul	7,52	8,00	7,73	7,22	7,01	7,36	6,82
Estados Seleccionados	71,45	72,70	70,37	70,25	70,71	71,03	67,57
Total Estados do Brasil	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: TABELAS BÁSICAS

Finalmente, é possível estabelecer a relação entre as Transferências da União para os Estados seleccionados e a receita arrecadada pela União nesses mesmos Estados (Tabela 2.2.1(f)).

TABELA 2.2.1 (f) - PARTICIPAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS DO GOVERNO FEDERAL AOS ESTADOS NA RECEITA DA UNIÃO ARRECADADA NOS ESTADOS* - 1970 a 1976

ESTADOS	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Pernambuco	9,6	10,4	11,0	11,0	11,7	22,5	13,7
Bahia	59,5	63,0	62,4	56,8	57,6	58,3	54,5
Minas Gerais	21,9	25,9	26,2	33,5	32,1	31,2	36,9
São Paulo	4,8	4,2	5,1	5,5	5,4	5,3	6,8
Paraná	13,7	16,7	14,1	17,1	14,8	14,2	15,2
Santa Catarina	23,9	21,1	23,4	25,3	24,4	33,6	39,0
Rio Grande do Sul	6,4	7,3	6,2	9,7	10,2	10,2	10,3
Total Estados Seleccionados	8,3	8,2	8,8	10,1	9,7	10,9	12,3
Total Estados do Brasil	13,2	13,6	13,4	14,1	13,8	14,8	15,1

FORNTE: TABELAS BÁSICAS

*Não inclui o IUCL tanto na arrecadação como nas transferências

Nesses termos, destaca-se o peso das Transferências federais na arrecadação tributária da Bahia, embora essa relação venha decrescendo no período em análise (de 59 para 54%), graças à evolução mais lenta das Transferências em relação à arrecadação. Em seguida situam-se Santa Catarina e Minas Gerais, onde as Transferências apresentam elevados índices evolutivos, e passam de 24 e 22% para, respectivamente, 37 e 39% da arrecadação Federal nesses Estados.

Numa posição intermediária encontram-se Pernambuco e Paraná, com a participação das Transferências na arrecadação

tributária da União, evoluindo de 10 e 14% para 14 e 15%, respectivamente, entre 1970 e 1976. As menores participações encontradas são para o Rio Grande do Sul, onde as Transferências em relação à arrecadação evoluem de 6 para 10% e São Paulo, onde a relação passa de 5 para 7%.

Em todos os Estados selecionados, com exceção da Bahia, tem-se uma evolução mais que proporcional das Transferências federais em relação à arrecadação tributária da União no Estado.

Finalmente, completando a análise do volume de recursos disponíveis nos Estados selecionados face à receita total dos Estados brasileiros, resta considerar as operações de crédito contratadas, de cujo total, em 1970, 73% foram efetuadas por São Paulo, apesar de que nos demais anos esta participação tenha se mantido em torno de 40%. A redução na participação das Operações de Crédito de São Paulo no total dos Estados, não se deu em função da redução do volume de crédito contratado por este Estado, mas sim devido ao crescente grau de endividamento dos demais Estados nos últimos anos (Tabela 2.2.1(d)).

TABELA 2.2.1(g) - RECEITA TOTAL DOS ESTADOS, TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS E OPERAÇÕES DE CRÉDITO - ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA - 1970/77

	EM CRS 1.000,00 CORRENTES			PARTICIPAÇÃO	
	Total Receita dos Estados (A)	Transferências Federais (B)	Operações de Crédito (C)	B/A	C/A
1970	16.916.022	2.067.298	1.154.620	12,2	6,8
1971	21.425.213	2.833.759	1.708.426	13,5	8,0
1972	28.158.795	4.178.080	2.283.561	14,8	8,1
1973	38.001.442	6.067.118	2.719.123	16,0	7,2
1974	53.934.800	8.729.448	4.873.591	16,2	9,0
1975	81.182.926	13.223.862	14.288.628	16,3	17,6
1976	115.215.696	21.105.537	18.787.586	18,3	16,3

FONTE: Tabelas Básicas.

Comprovando a crescente dependência dos Estados em relação às Transferências federais e Operações de Crédito, observa-se que as primeiras aumentam de 12% em 1970 para 18% em 1977 a sua participação na composição da receita dos Estados, enquanto que as Operações de Crédito, que contribuíam com 7% da receita dos Estados em 1970, ultrapassam a 16% em 1977.

Pode-se concluir portanto, que os Estados vêm, por um lado, perdendo gradativamente a sua autonomia em termos de opção de gastos, em função das vinculações previamente estabelecidas pelas Transferências e, por outro lado, a perspectiva é de um crescente grau de comprometimento das receitas estaduais com os serviços da dívida, isto é, juros e amortizações.

2.3 - ASPECTOS GERAIS DA RECEITA DO PARANÁ

Esta análise refere-se em nível agregado, às receitas e, dentre estas, principalmente ao ICM, além de medir alguns indicadores financeiros do Estado, com o objetivo de detectar as tendências globais do comportamento da receita estadual.

As características mais importantes do ICM no total dos Estados brasileiros já foram suficientemente abordados nos tópicos anteriores. Uma das preocupações básicas agora é de medir a magnitude da resposta da receita do ICM às variações da renda interna estadual.

TABELA 2.3.(a) - PARTICIPAÇÃO DA RECEITA DO IVC/ICM DO GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ NA RENDA INTERNA ESTADUAL, SEGUNDO SETORES ECONÔMICOS.

Em Percentagens

ANOS	ICM AGRIC/RENDA AGRICULTURA	ICM IND./RENDA INDÚSTRIA	ICM COM./RENDA COMÉRCIO	ICM TOTAL/RENDA TOTAL
1963	-	-	-	5,54
1964	-	-	-	6,23
1965	-	-	-	6,77
1966	-	-	-	9,34
1967	-	-	-	7,57
1968	-	-	-	8,38
1969	-	-	-	7,80
1970	-	-	-	7,93
1971	10,35	... 10,12	...	6,50
1972	11,96	... 9,01	...	6,73
1973	13,20	12,44	7,99	7,00
1974	9,06	10,13	8,35	6,15
1975	9,54	9,27	8,37	5,90
1976	11,50	8,19	7,38	5,98
1977	8,84	7,59	7,12	5,35

FONTE: TABELAS A.2.1.n E A.2.1.o.

A relação do ICM Total/Renda Total tem-se revelado insuficiente em fornecer um crescimento da receita, proporcional ao nível de crescimento da atividade econômica, medido pela renda interna. Apesar de apresentar acréscimos relativos, principalmente no início da implantação da Reforma Tributária, mantendo-se crescente até 1968 (apesar da atipicidade revelada em 1966 quando o ICM cresceu 39% em termos reais, relativamente a

1965), a partir de então decai gradativamente e de forma ainda mais acentuada a partir de 1974, acompanhando o movimento geral de redução nas alíquotas. Crescendo a receita do ICM a taxas inferiores ao crescimento da renda, tem-se como resultado um agravamento da situação financeira do Estado, uma vez que este passa a não dispor de recursos próprios compatíveis às suas necessidades de gasto.

A evidência da queda relativa da receita do Estado pode ser visualizada através da comparação entre a receita consolidada e a renda interna. A exemplo do ICM, a presente relação também demonstra um comportamento decrescente a partir de 1973 (na Administração Central desde 1971), evidenciando, não seus aspectos favoráveis frente a comparações com outros Estados e União (vide tabela 2.3.(e) adiante), mas o crescimento insuficiente da disponibilidade global de recursos face às "necessidades" de gasto, que segundo hipóteses teóricas comprovadas, apresentam uma elasticidade-renda maior do que um.

Na tentativa de apontar as causas mais consistentes da queda na relação ICM/Renda é indispensável levantar algumas hipóteses teóricas a respeito.

Destaque-se primeiramente que em decorrência de uma série de particularidades que serão apontadas, o ICM se distancia de um imposto "puro" sobre o valor adicionado e apresenta uma elasticidade-renda menor do que um.⁵ Caso contrário, a relação

⁵SILVA, F.A. Rezende da. Finanças públicas. São Paulo, Atlas, 1978.

TABELA 2.3.(b)- PARTICIPAÇÃO DA RECEITA DO GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ NA RENDA INTERNA ESTADUAL.

Em Cr\$ 1.000,00 correntes

ANOS	RENDA INTERNA DO PARANÁ	RECEITA ADM.CEN-TRAL	B/A	RECEITA ADM.DES-CENTRAL.	C/A	RECEITA CONSOLI-DADA	D/A
	A	B	%	C	%	D	%
1963	553.447	37.651	6,80	14.995	2,71	47.276	8,54
1964	1.080.059	77.633	7,19	21.009	1,95	90.095	8,34
1965	1.928.064	191.698	9,94	48.931	2,54	220.161	11,42
1966	2.678.124	272.484	10,17	79.269	2,96	311.878	11,65
1967	3.773.573	320.871	8,50	115.539	3,06	365.615	9,69
1968	4.831.647	493.917	10,22	133.503	2,76	564.923	11,69
1969	7.123.017	652.088	9,15	198.602	2,79	741.473	10,41
1970	8.391.932	875.979	10,44	306.301	3,65	999.400	11,91
1971	12.641.676	1.246.600	9,86	372.581	2,95	1.416.271	11,20
1972	17.654.398	1.459.752	8,27	578.292	3,28	1.677.749	9,50
1973	24.413.361	2.100.175	8,60	845.562	3,46	2.657.179	10,88
1974	37.424.669	2.998.638	8,01	1.348.439	3,60	3.504.071	9,36
1975	52.924.194	4.355.556	8,23	1.591.610	3,01	4.947.442	9,35
1976	81.082.296	6.696.248	8,26	3.076.350	3,79	7.640.186	9,42
1977	123.566.391	8.559.547	6,93	5.357.190	4,34	10.667.753	8,63

FONTE: Fundação IPARDES.(Renda Interna do Paraná 1970/77 - "Análise do Impacto da CODEPAR/BADEP na Economia Paranaense através dos Investimentos ao Setor Industrial")..

Secretaria de Estado das Finanças/Contadoria Geral do Estado/Balanço Geral do Estado 1963/77.

ICM/Renda tenderia a apresentar um resultado médio em torno de 13,4%, correspondente à média das alíquotas internas e externas no período 1967/77. Contudo, a média dessa relação neste período é de apenas 6,8%, apresentando diversas oscilações no período, que podem ser explicadas por:

- Com exceção do Comércio, a não-incidência do ICM nos demais subsetores do Setor Serviços (responsáveis por 35% em média da renda total no período 1970/77) e que foram excluídos desde o início da base de cálculo do ICM, tende a substimar a relação ICM Total/Renda Total, tornando-a inclusive inferior à média da mesma relação referente à Agricultura, Indústria e Comércio. Apenas uma parcela da carga tributária nestes subsetores decorre de estabelecimentos industriais e comerciais de empresas que são predominantemente do Setor Serviços e sobre as quais acaba incidindo ICM, uma vez que seu valor adicionado está superestimado.
- No Setor Agrícola, o ICM não é tributado efetivamente sobre o valor adicionado, mas sobre o valor da produção, devido à impossibilidade de exclusão do consumo intermediário. Disto decorre que a relação ICM Agricultura/Renda Agricultura deveria ser superior a 13,8%, que é a média das alíquotas no período 1971/77, uma vez que o fato de incidir sobre o valor da produção tende a elevar esta relação, que no entanto é de apenas 10,6% em média no período 1971/77, inclusive com tendência decrescente.
- Na Indústria a incidência do ICM se aproxima mais de

um imposto sobre o valor adicionado; muito embora a sistemática de cálculo do mesmo pela SEFI o superes-time, uma vez que não excluiu o consumo intermediário de alguns serviços como transporte, energia elétrica, propaganda, outras despesas, etc. Esse fator deveria elevar a relação ICM indústria/Renda Indústria para mais de 13,3%, média das alíquotas do quinquênio 1973/77. Contudo, a relação em causa apresenta um resultado médio de 9,5% no período 1973/77, com tendência contínua e acentuadamente decrescente, evidenciando que apesar da maior facilidade de fiscalização e arrecadação no Setor Industrial, dado a razoável proporção de grandes e médios estabelecimentos, a adoção de medidas de política econômica (isenções e incentivos para atrair novos investimentos e promover exportações), tem se dado em ritmo mais intenso nesse setor que nos Setores Agrícola e Comercial.

- O Sub-setor Comércio tende a apresentar uma relação ICM Comércio/Renda Comércio inferior à da Agricultura e Indústria em decorrência de dificuldades de cálculo, arrecadação e controle, pois o sub-setor é composto em grande medida por pequenos estabelecimentos que além de acarretar uma maior dificuldade de organização na produção estabelece uma maior diferença entre a base de cálculo do ICM e o V.A. propriamente dito. Esses fatores tendem a subestimar a relação em causa, que no Comércio é de apenas 7,8% no quinquênio 1973/77.

Vários argumentos podem ainda ser apontados para justificar o afastamento da sistemática do ICM das condições ideais. Além das especificidades setoriais apontadas, tem-se:

- Variações Setoriais na produção, principalmente na Agricultura;
- Fatores climáticos;
- Isenções e incentivos;
- Variações na alíquotas;
- Sonegação;
- Dificuldades de controle e fiscalização.

Duas sugestões têm sido apontadas (sem a pretensão de esgotar a questão), para corrigir algumas das distorções do ICM:

a) Torná-lo um imposto geral e uniforme sobre a V.A. em todos os Setores. "O grau em que o ICM diverge de sua imagem teórica (IVA) é revelado pelas diferenças setoriais de carga tributária efetiva. Um imposto geral e uniforme sobre o V.A. apresentaria uma distribuição proporcional da carga tributária em relação ao V.A. pelos setores da atividade econômica".⁶

b) adotar um imposto diferenciado para cada setor com

⁶SILVA, F.A. Rezende da. Finanças públicas. São Paulo, Atlas, 1978.

critérios mais adequados à forma de organização da produção em cada um, tornando o ICM:⁷

- Um imposto sobre o valor da produção na Agricultura;
- Um imposto sobre o valor adicionado na Indústria;
- Um imposto sobre vendas no Comércio.

A segunda proposição é contestada por Osmundo E. Rebouças, que argumenta que o sistema apresenta sérios problemas de integração contábil-fiscal. "A transformação do ICM na Agricultura num imposto sobre o valor da produção, cobrado num único estágio, parece medida razoável, e de fato pouco iria diferir da atual praxe utilizada no Setor". Mas a mudança no Comércio para "um imposto sobre vendas, apresenta uma série de problemas", como a escolha de uma alíquota, cuja tarefa é muito delicada. "A separação de vendas tributadas (para uso intermediário de estabelecimentos comerciais, agrícolas e industriais), seria um dos maiores desafios à fiscalização tributária".⁸

Com relação aos incentivos fiscais, os mesmos objetivam promover o aumento da produção, criando facilidades para o aumento do número de unidades produtivas ou aumento da dimensão das já existentes.

Disto decorre, a nível estadual, uma verdadeira "sede"

⁷SILVA, F.A. Rezende da & SILVA, M.C. O sistema tributário e as desigualdades regionais: uma análise da recente controvérsia sobre ICM. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1974.

⁸REBOUÇAS, O.E. Imposto sobre circulação e mercadorias: diagnóstico e alternativas. Revista de Finanças Públicas, Rio de Janeiro, 38 (333):33, jan./mar. 1978.

de desenvolvimento que se manifesta principalmente em relação ao Setor Industrial. A exemplo do Governo Federal, que tem utilizado determinados impostos como instrumento de política fiscal, os Estados passaram a utilizar o ICM, como instrumento de política no campo da extrafiscalidade, indo diretamente contra a concepção inicial de sua incidência, na qual deveria servir de receita fundamental a nível estadual. Partindo inicialmente da concessão de isenções pura e simplesmente, posteriormente utilizaram-se mecanismos altamente sofisticados com o objetivo de expansão econômica e até mesmo para reduzir custos de produtos exportáveis ou de primeira necessidade no abastecimento interno. O que se observa, entretanto, é que essas medidas apenas prejudicam a receita do imposto e não contribuem efetivamente para reduzir o custo das mercadorias. Além do mais, nem sempre o incentivo age como fator de indução ou atração de novos empreendimentos, mas apenas beneficia investimentos que, em virtude de vantagens locacionais e outras, já se instalariam naquela área.

Ressalte-se ainda o fato de que a adoção dessas medidas por parte dos Governos Estaduais, não leva a resultados satisfatórios, pois todos passam a adotar igual tratamento, o que conduz inevitavelmente a que os Estados que oferecem hoje vantagem fiscal comparativa, não mais poderão contar com ela. Aproximando-se de um determinado nível de igualdade nas vantagens locacionais, os incentivos tornam-se ineficientes a partir daquele patamar, e inicia-se uma luta por benefícios adicionais capazes de, supostamente, atrair novos empreendimentos. O efeito final é de mera redução na Receita tributária estadual.

Os principais benefícios concedidos a nível estadual têm sido: diferimento, dilatação de prazo de pagamento, suspensão, créditos fictos, prêmios, isenções, devoluções parciais como subsídios econômico, reduções na base de cálculo, aplicação de parcelas do tributo em projetos industriais de interesse econômico, etc.⁹

É necessário ter em vista ainda, o fato de que a concessão de incentivos fiscais pode induzir ao uso de técnicas de produção pouco intensivas em trabalho, pois provocam um barateamento relativo do capital em relação ao mesmo, com prejuízo para o objetivo de aumentar as oportunidades de emprego de mão-de-obra.¹⁰

Neste contexto, é bastante esclarecedor o quadro que expõe as perdas institucionais do ICM, através da comparação entre seu potencial de geração (ICM devido mais isenções), e o valor efetivamente recolhido em razão dos dispositivos legais em vigor na legislação tributária.

Neste ponto é necessário abrir um parênteses para esclarecer o porquê do ICM recolhido ser superior ao devido, Uma das hipóteses que podem ser levantadas a respeito é de que a

⁹VAN DER BROOCKE, L.F. Alguns aspectos da política fiscal. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba (32): 7-19, set./out. 1972.

¹⁰SILVA, F.A. Rezende da. Finanças públicas. São Paulo, Atlas, 1978.

TABELA 2.3.(c) - COMPARATIVO DO ICM POTENCIAL E ICM RECOLHIDO PELO GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ - 1973/77.

Em Cr\$ 1.000,00 correntes.

ANOS	ICM DEVIDO	EVOLUÇÃO %	ICM RECOLHIDO*	EVOLUÇÃO %	ISENÇÕES	EVOLUÇÃO %	ICM POTENCIAL	EVOLUÇÃO %	PARTICIPAÇÃO ISENÇÕES NO ICM RECOLHIDO
1973	1.788.010	100	2.136.620	100	1.116.595	100	2.904.605	100	52,26
1974	2.550.792	143	2.875.572	135	1.502.276	135	4.053.068	140	52,24
1975	3.543.453	198	3.900.215	183	2.195.531	197	5.738.984	198	56,29
1976	5.916.816	331	6.065.656	284	4.174.059	374	10.090.875	347	68,81
1977	8.029.338	449	8.259.231	387	5.747.778	515	13.777.116	474	69,59

FONTE: Secretaria de Estado das Finanças/Assessoria Econômica

* 100% do ICM.

concessão de isenções e a diferenciação de alíquotas não são aplicadas uniformemente em todos os estágios da atividade econômica.

"No caso das isenções, é necessário que haja um reembolso no último estágio de todos os impostos pagos e no caso da redução da alíquota, esta deve ser aplicada em todos ou somente no último estágio, uma vez que devido ao sistema de créditos, o resultado final depende da alíquota aplicada no último estágio".¹¹

O que acaba ocorrendo é que a empresa "recolhe" determinado valor do ICM na entrada das mercadorias e por ocasião da saída das mesmas, o cálculo do ICM "devido" se revela inferior ao já recolhido desde que se verifica mais isenções sobre operações de saída do que de entradas de mercadorias. No global da economia tende a permanecer um saldo credor, pois o ICM recolhido no primeiro estágio é maior que o devido no último estágio da operação. A observação da tabela 2.3.(c) comprova, contudo, que o ICM devido cada vez mais se aproxima do recolhido, pela evolução mais que proporcional do primeiro em relação ao segundo.

Mas o que realmente importa destacar é o expressivo volume das isenções, que além de estarem evoluindo em nível sistematicamente superiores ao ICM recolhido no período 1973/77, representam mais da metade do valor recolhido em 1973, e cerca de 70% do mesmo em 1977. Disto decorre que o potencial efetivo

¹¹ SILVA, F.A. Rezende da. Finanças públicas. São Paulo, Atlas, 1978.

de geração de receita advinda do ICM poderia ser 36% superior ao que foi recolhido em 1973, 41% em 1974, 47% em 1975, 66% em 1976 e 67% em 1977. Destaque-se ainda que esses efeitos negativos advêm unicamente do peso das isenções sobre a capacidade de arrecadação, uma vez que os demais fatores adversos, como clima, atraso de pagamento por parte das empresas, oscilações na produção, sonegação, etc. não podem ser mensurados no âmbito deste trabalho. Entretanto, é possível inferir-se que as multas por atraso de pagamento do ICM por parte das empresas devedoras, perdem sua característica punitiva em função de elevação dos juros e demais custos dos recursos no mercado financeiro, fazendo com que as empresas prefiram reter o ICM e utilizá-lo como capital de giro. O fato agrava-se com a concessão de anistia fiscal aos devedores em atraso, que privilegia os maus pagadores, concedendo-lhes um prêmio não usufruído pelos que pagam em dia.

Assim, ora com base nas diretrizes governamentais estabelecidas na esfera federal, ora movidos por decisões próprias no sentido de se definir metas prioritárias para o próprio Estado, a realidade é que se deflagra um processo de acirrada concorrência entre os Estados, beneficiando diretamente a classe empresarial.

A consequência é a redução do ritmo de crescimento do ICM fazendo com que esse não acompanhe o crescimento da renda interna estadual e que inclusive apresente uma taxa real de crescimento negativo nos dois últimos anos. Além dos fatores adversos já apontados, alia-se a dependência da receita tributária estadual em relação ao ICM gerado pelo Setor Agrícola

(aproximadamente 45% em média do total arrecadado no período 1971/78), e o fato de excessiva vulnerabilidade característica desse Setor em função da sazonalidade da produção primária, sujeita a condições climáticas desfavoráveis, e até mesmo as oscilações na demanda internacional dos produtos do Setor.

Além disso, a Agricultura é um Setor que possui mecanismos de cobrança de ICM muito particulares, pois além de isenções sobre vários produtos, alguns outros se beneficiam de regime especial, como ocorre com o café. Sobre outros produtos, a incidência do imposto se dá apenas sobre a última transação, em função do diferimento. Como consequência, apesar da base de cálculo do ICM no Setor estar superestimada (valor da produção), a relação ICM Agricultura/Renda Agricultura é de apenas 10,6% em média na série 1971/77, como indicado anteriormente.

A junção desses fatores faz com que a evolução da receita tributária da Administração Centralizada do Paraná seja inferior à da União.

TABELA 2.3.(d) - EVOLUÇÃO REAL DA RECEITA TRIBUTÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA DA UNIÃO E PARANÁ.

Em Cr\$ 1.000,00 de 1977**

ANOS	RECEITA TRIBUTÁRIA DA UNIÃO	EVOLUÇÃO %	RECEITA TRIBUTÁRIA DO PARANÁ*	EVOLUÇÃO %
1970	99 570 388	100	4 720 202	100
1971	111 332 524	112	4 811 717	102
1972	136 669 687	137	5 949 324	126
1973	161 422 324	162	7 306 936	155
1974	180 364 733	181	7 647 820	162
1975	186 070 754	187	8 183 656	173
1976	222 075 209	223	9 003 667	191
1977	224 686 653	226	8 571 511	182

FONTE: ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL - FIBGE
SECRETARIA DE ESTADO DAS FINANÇAS/CONTADORIA GERAL DO ESTADO/BALANÇO GERAL DO ESTADO DE 1970/77.

*100% do ICM gerado p/ tornar compatível com União

**Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna - Coluna 2 - Conjuntura Econômica.

Ainda considerando apenas a Administração Central e comparando-se a evolução da receita total do Paraná, Estados e União, verifica-se que a receita no Paraná tem crescido em ritmo mais intenso; mais que duplicando num período de seis anos e revelando um crescimento real mais acelerado que a receita da União e dos Estados.

TABELA 2.3.(e) - EVOLUÇÃO REAL DA RECEITA TOTAL DA ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA DO PARANÁ, ESTADOS E UNIÃO.

Em Cr\$ 1.000,00 de 1977**

ANOS	RECEITA TOTAL ADM. CENTRAL DA UNIÃO	EVOLU- ÇÃO %	RECEITA TOTAL ADM. CENTRAL DOS ESTADOS*	EVOLU- ÇÃO %	RECEITA TOTAL ADM. CENTRAL DO PARANÁ*	EVOLU- ÇÃO %
1970	160 250 021	100	105 901 372	100	5 601 454	100
1971	120 706 680	75	110 756 370	105	6 478 528	116
1972	150 379 685	94	124 522 816	118	6 702 036	120
1973	174 716 257	109	146 361 661	138	8 375 303	150
1974	194 833 161	122	160 888 804	152	9 202 400	164
1975	202 822 532	127	186 679 269	176	10 354 970	185
1976	246 018 504	154	187 534 686	177	11 288 680	202
1977	252 605 448	158	...		10 211 020	182

FONTE: ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL - FIBGE
REVISTA DE FINANÇAS PÚBLICAS - 38 (333) JAN./MAR./1978 -
CADERNO DE DADOS
SECRETARIA DE ESTADO DAS FINANÇAS/CONTADORIA GERAL DO ES-
TADO/BALANÇO GERAL DO ESTADO DE 1970/77.

*Inclui 100% do ICM gerado

**Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna - Co-
luna 2 - Conjuntura Econômica.

Análises posteriores demonstrarão que esse crescimento relativamente satisfatório da receita total do Paraná é atribuído principalmente às Transferências Federais já que, embora

representem apenas 7,4% na receita média da Administração Centralizada no período 1970/77, sua evolução real praticamente quadruplica no mesmo período. Paralelamente, as Outras Receitas Correntes e de Capital, com peso relativo médio de 6,4% no mesmo período, evoluíram de forma expressivamente mais satisfatória que a Receita Tributária. Além disso, as mais elevadas Operações de Crédito (com exceção de 1971) foram contratadas a partir de 1975, sendo um fator adicional na evolução mais que proporcional da receita da Administração Centralizada do Paraná, relativamente à da União e Estados.

Com o auxílio de alguns indicadores financeiros para o Paraná, foi possível estabelecer relações entre as principais variáveis, determinar o padrão estadual de comportamento e seu grau de sanidade financeira. Os dados referem-se às receitas e despesas consolidadas.

Uma conceituação e análise mais genérica dos indicadores permite extrair as seguintes tendências e considerações sobre a situação financeira do Paraná:

- 1 - A relação Receita Própria/Despesa Total mede a capacidade financeira do Estado em cobrir o total de sua despesa com recursos exclusivamente próprios (Receita Tributária e Outras Receitas Correntes e de Capital).

Há uma queda relativamente acentuada, a partir de 1975, da capacidade de autofinanciamento do Estado, desde que no período 1970/74 o Estado cobria 92% em média de seus gastos glo-

TABELA 2.3.(f) - INDICADORES FINANCEIROS DO PARANÁ

INDICADORES	ANOS	1963	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
1 - <u>RECEITA PRÓPRIA</u> DESPEZA TOTAL		93,4	80,0	92,2	93,6	99,3	95,6	74,2	80,3	75,5
2 - <u>RECEITA PRÓPRIA+TRANSFERÊNCIAS</u> DESPEZA TOTAL		98,8	90,2	106,7	106,4	123,7	108,8	83,9	91,2	89,2
3 - <u>DESPEZA DE CUSTEIO</u> RECEITA PRÓPRIA		75,5	81,2	90,1	83,5	71,3	73,5	92,8	75,0	76,1
4 - <u>TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL</u> DESPEZA DE INVESTIMENTO		-	-	-	41,7	56,8	31,0	19,2	-	-
5 - <u>DESPEZA DE INVESTIMENTO</u> SALDO DISPONÍVEL.P/INVESTIMENTO*		-	-	-	77,3	55,1	77,1	204,90	-	-

FONTES: Tabelas Básicas - Anexos A.2.1. e A.2.2

* $[(\text{Receita Própria} + \text{Transferências Correntes}) - (\text{Despesas de Custeio})] + \text{Transferências de Capital}$

bais com recursos próprios e no período 1975/77, estes são responsáveis, em média, por apenas 77% da despesa total.

2 - A relação Receita Própria + Transferências/Despesa Total indica em que proporção a receita própria do Estado mais Transferências Correntes e de Capital é responsável pelo financiamento dos gastos totais, não recorrendo apenas, portanto, às Operações de Crédito.

Disto decorre que, acrescentadas as Transferências ao numerador do indicador anterior, verifica-se que foi possível cobrir o total de despesas do Estado e ainda restou uma poupança líquida na série 1971/74, evidenciada na diferença para mais de 100, do indicador. Como ocorre com o índice anterior, nem mesmo acrescentando-se as Transferências melhora apreciavelmente a situação financeira do Estado a partir de 1975. Pode-se concluir que o crescimento das Transferências da União para o Paraná, embora expressivo, revelou-se insuficiente nos últimos anos da série para suprir as necessidades do Estado. A diferença para menos de 100 do indicador, representa a necessidade estadual de recorrer às Operações de Crédito se não desejar apresentar déficit. Observa-se também, através desse índice, a pouca necessidade do Estado de ter que recorrer a empréstimos até 1975, comparativamente ao volume de bens e serviços oferecidos, retratados na despesa total.

3 - A relação Despesa de Custeio/Receita Própria mede o peso dos gastos incompressíveis (Pessoal, Bens e Serviços, Transferência a Consumidores, Outras

Transferências), na Receita Própria estadual.

De 1970 a 1977, 80% em média dos recursos próprios do Paraná estiveram comprometidos com despesas correntes, ditas incompressíveis. As oscilações para mais, como ocorre em 1971 e 1975, devem-se em grande parte à queda da receita própria, uma vez que esse tipo de despesa tende a apresentar um comportamento regular. A diferença entre 100 e o indicador reflete a capacidade de investimento do Estado com recursos exclusivamente próprios.

4 - A relação Transferências de Capital/Despesas de Investimento representa a participação dos recursos provenientes de Transferências de Capital (basicamente federais) vinculadas a gastos de capital, nas despesas com o investimento do Estado.

Apenas de 1972 a 1975 foi possível separar as receitas de Transferências em Correntes e de Capital, o que não ocorreu nos demais anos devido à não-obrigatoriedade da Administração Descentralizada em desagregar sua prestação de contas a esse nível, impedindo inclusive, a consolidação das Transferências. O indicador evidencia a perda de posição das Transferências de Capital da União no financiamento do Investimento do Estado, comprovando que a manutenção de um patamar razoável de Investimentos foi mantida de forma crescente com recursos próprios, ou via Operações de Crédito.

5 - A relação Despesas de Investimento/Saldo Disponível para Investimento permite avaliar a disponibilidade

de recursos que o Estado pode alocar em Investimento a partir de recursos próprios e Transferências Correntes não-comprometidos com gastos de custeio, além da disponibilidade de recursos advindos de Transferências de Capital.

A necessidade de recorrer a operações de crédito para cobrir o Investimento realizado, revela-se na diferença para mais de 100 do indicador, quando fica comprovado uma perda na capacidade estadual de investir em 1975, relativamente a 1972, 1973 e 1974, visto que em 1975 o saldo de recursos próprios e Transferências Correntes não-comprometidos com gastos de custeio, e as Transferências de Capital, não foram suficientes para cobrir o Investimento do Estado.

Destaque-se que a preocupação básica não é a de demonstrar em que termos a receita do Estado se comporta relativamente a outros indicadores, mas sim até que ponto são suficientes sob o ponto de vista do atendimento das necessidades públicas e do que efetivamente o Estado tem condições de oferecer à coletividade, tendo em vista sua capacidade de arrecadação. Em outros termos, frente à disponibilidade total de recursos, qual o nível de atendimento das necessidades coletivas, uma vez que uma real visualização do desempenho do Setor Público só se configura através da observação simultânea das receitas e despesas. É exatamente neste aspecto que se questiona a potencialidade do crescimento da receita, não em termos absolutos, mas face às crescentes atribuições assumidas pelo Governo Estadual.

2.4 - EVOLUÇÃO E COMPOSIÇÃO DA RECEITA NO PARANÁ

Neste tópico, procurar-se-á analisar a composição da receita do Estado do Paraná, bem como o comportamento desta, tanto na Administração Centralizada quanto na Descentralizada e também na Consolidação. Outrossim, cabe a ressalva de que devido à falta de informações em determinados itens de alguns componentes da Administração Descentralizada, não foi possível uma visualização completa para um acompanhamento mais detalhado.

A série temporal adotada foi de 1970 a 1977, tendo sido considerado o ano de 1963 como referência ao período anterior à Reforma Tributária em vigor a partir de 1967. Faz-se necessária ainda a advertência de que o caráter deste tópico é pura e simplesmente o de analisar a evidência do comportamento dos dados apresentados, sem a preocupação de considerar outros elementos que, sem dúvida, são necessários para uma análise mais completa. No entanto, servirá de base para outros capítulos do trabalho, onde essa variável terá um tratamento mais adequado. As informações aqui analisadas constam das tabelas 2.4(b), 2.4(c) e 2.4(d).

Observando os dados sobre a receita do Estado do Paraná, percebe-se numa primeira aproximação, uma tendência de aumento de participação da receita da Administração Descentralizada em detrimento à Centralizada, confirmando desta forma a constatação de que aquele nível de administração tem aumentado suas atribuições.

TABELA 2.4(a) - PARTICIPAÇÃO DE CADA NÍVEL DA ADMINISTRAÇÃO NO TOTAL DA RECEITA DO ESTADO DO PARANÁ

	ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA (%)	ADMINISTRAÇÃO DESCENTRALIZADA (%)
1963	72	28
1970	74	26
1971	77	23
1972	72	28
1973	71	29
1974	69	31
1975	73	27
1976	69	31
1977	62	38

FONTE: TABELAS BÁSICAS - ANEXO A.2.1.

A Receita Tributária corresponde à maior parcela da receita na Administração Centralizada do Estado, cabendo ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias a quase totalidade deste componente com uma participação em torno de 95% no decorrer do período, apresentando uma evolução mais que proporcional à evolução da Receita Tributária. No entanto, ao se analisar a consolidação dos dois níveis da administração, observa-se que o crescimento da Receita Tributária não acompanha o ritmo da evolução da Receita Total do Estado. Este componente se concentra basicamente na Administração Centralizada, com uma participação aproximada de 80% do total da receita deste nível de administração durante o período considerado.

TABELA 2.4b - PARTICIPAÇÃO DOS COMPONENTES DA RECEITA NO TOTAL DA RECEITA DO GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ, SEGUNDO NÍVEIS ADMINISTRATIVOS - 1963, 1970/77

Em percentagens

NÍVEIS ADMINISTRATIVOS/ANOS	ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA										ADMINISTRAÇÃO DESCENTRALIZADA										CONSOLIDAÇÃO									
	1963	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1963	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1963	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977			
1. RECEITA TRIBUTÁRIA	92,62	81,27	70,04	86,48	84,65	79,87	75,28	76,10	80,85	5,28	5,35	7,97	6,11	0,08	-	0,23	-	-	75,44	72,88	63,74	77,35	66,93	68,35	66,34	66,69	64,87			
1.1 Impostos Indiretos	81,37	75,95	65,88	81,41	81,39	76,72	71,64	72,47	77,20	-	-	-	-	-	-	-	-	-	64,80	66,59	57,98	70,83	64,33	65,66	63,06	63,51	61,93			
1.2 Impostos Diretos	2,18	1,33	1,31	1,93	2,33	2,34	2,27	2,39	2,52	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,74	1,16	1,16	1,68	1,84	2,00	2,00	2,09	2,03			
1.3 Taxas	9,07	3,99	2,85	3,14	0,93	0,81	1,37	1,24	1,13	5,28	5,35	7,97	6,11	0,08	-	0,23	-	-	8,90	5,13	4,60	4,84	0,76	0,69	1,28	1,09	0,91			
2. TRANSFERÊNCIAS	0,09	5,31	6,01	6,11	8,05	7,86	7,12	7,51	11,47	51,41	78,43	77,35	81,66	75,86	74,62	74,76	79,34	71,42	5,02	10,39	11,32	11,99	19,64	11,38	10,12	10,63	14,61			
2.1 Do Governo Federal	-	5,31	6,01	6,11	8,05	7,86	7,12	7,51	11,47	15,27	17,37	21,27	17,71	39,92	11,51	9,67	6,20	...	4,84	9,98	10,89	11,42	19,06	11,15	9,39	9,08	...			
2.1.1 Cota parte FPE	-	3,82	3,80	3,75	3,59	3,68	3,20	3,54	5,00	...	...	...	-	-	-	0,47	...	...	...	...	...	3,26	2,84	3,15	2,97	...	...	
2.1.2 Cota parte IULC	-	-	-	-	-	-	-	-	0,97	...	...	...	12,17	10,21	8,72	8,93	...	...	...	...	...	4,18	3,25	3,36	2,87	...	...	
2.1.3 Cota parte IUUE	-	1,15	1,79	1,81	1,91	1,76	1,65	1,71	2,15	...	...	...	-	-	-	-	...	...	...	...	...	1,58	1,51	1,50	1,46	...	...	
2.1.4 Cota parte IUMP	-	0,08	0,09	0,26	0,28	0,32	0,30	0,28	0,30	...	...	...	-	-	-	-	...	...	...	...	...	0,23	0,22	0,27	0,27	...	...	
2.1.5 Cota parte TRU	-	-	-	-	1,80	1,76	1,60	1,40	2,19	-	-	-	-	-	-	1,42	1,51	1,41		
2.1.6 IRRF	-	0,26	0,33	0,29	0,23	0,34	0,37	0,58	0,86	...	...	...	-	-	-	-	...	...	...	...	...	0,26	0,18	0,29	0,32	...	...	
2.1.7 Outras	-	-	-	-	0,24	-	-	-	-	5,54	29,71	2,79	0,27	1,91	9,64	1,07	0,09		
2.2 Intragoverno Estadual	-	-	-	-	-	-	-	-	-	35,81	59,71	54,46	62,30	34,13	62,52	62,82	69,31	60,65	-	-	-	-	-	-	-	-	-			
2.3 Do Governo Municipal	0,09	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,14	0,26	0,31	0,58	0,01	0,21	...	0,07	-	0,04	0,09	0,10	0,23	0	0,09	...			
2.4 Outras Transferências	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,33	1,35	1,48	1,39	1,50	0,01	2,26	3,62	...	0,11	0,41	0,39	0,48	0,48	0	0,73	1,46	...			
3. OPERAÇÕES DE CRÉDITO	2,66	8,45	18,14	-	-	4,17	11,26	10,75	2,45	20,69	3,02	3,62	0,92	0,62	5,39	8,00	4,49	6,09	8,68	8,33	16,92	0,32	0,20	5,65	12,49	11,23	5,03			
3.1 Internas	2,66	...	0,59	-	-	2,00	1,54	1,81	1,43	20,69	3,02	3,62	0,15	0,62	5,39	7,77	4,48	...	8,68	...	1,47	0,05	0,20	3,79	3,85	3,39	...			
3.2 Externas	-	...	17,55	-	-	2,17	9,72	8,94	1,02	-	-	-	0,77	-	-	0,23	0,01	...	-	...	15,45	0,27	-	1,86	8,64	7,84	...			
4. OUTRAS RECEITAS CORRENTES E DE CAPITAL	4,63	4,97	5,81	7,41	7,30	8,10	6,34	5,64	5,23	22,62	13,20	11,06	11,31	23,44	19,99	17,01	16,17	22,49	10,86	8,40	8,02	10,34	13,23	14,62	11,05	11,45	15,49			
4.1 Patrimonial	0,17	3,05	2,19	1,87	2,55	2,50	1,80	1,62	1,71	...	...	...	0,09	0,08	0,33	0,33	...	0,98	...	...	...	1,65	2,04	2,27	1,69	...	1,86
4.2 Industrial	0,12	0,03	0,02	0,02	0,01	0,03	0,05	0,07	0,06	...	...	...	4,88	4,84	5,33	6,38	...	5,54	...	...	...	1,70	1,55	2,08	2,09	...	2,83
4.3 Diversas	4,08	1,87	3,60	5,50	4,70	5,46	4,42	3,90	3,43	...	...	...	6,29	18,22	14,22	9,95	...	15,90	...	...	...	6,96	9,51	10,13	7,10	...	10,74
4.4 Venda de Bens Próprios do Estado	0,24	0,01	0	0,01	0,02	0,06	0,01	0,01	0,03	...	...	...	0,05	0,30	0,11	0,35	...	0,07	...	...	...	0,03	0,13	0,14	0,17	...	0,06
4.5 Venda e Ligitação de Terras	0,02	0,01	0	0,01	0,02	0,05	0,06	0,04	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
5. TOTAL DAS RECEITAS	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00			

TABELA 2.4.c - EVOLUÇÃO REAL* DOS COMPONENTES DA RECEITA DO GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ, SEGUNDO NÍVEIS ADMINISTRATIVOS - 1970/77

NÍVEIS ADMINISTRATIVOS/ ANOS	Em Percentagens																							
	ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA								ADMINISTRAÇÃO DESCENTRALIZADA								CONSOLIDAÇÃO							
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
1 - RECEITA TRIBUTÁRIA	100	102	126	154	161	173	190	181	100	150	153	3	-	8	-	-	100	103	126	151	158	169	186	177
1.1 - Impostos Indiretos	100	102	127	158	166	176	194	185	-	-	-	-	-	-	-	-	100	102	127	158	166	176	194	185
1.2 - Impostos Diretos	100	117	172	260	289	319	461	346	-	-	-	-	-	-	-	-	100	117	172	260	289	319	461	346
1.3 - Taxas	100	84	93	34	33	64	63	51	100	150	153	3	-	8	-	-	100	105	112	24	23	46	43	35
2 - TRANSFERÊNCIAS	100	134	136	224	243	250	287	393	100	100	140	165	201	186	270	296	100	128	138	310	184	181	208	279
2.1 - Do Governo Federal	100	134	136	224	243	250	287	393	100	124	137	391	245	109	...	...	100	128	136	313	188	175	185	...
2.1.1 - Cota parte FPE	100	118	116	139	158	157	189	238	-	-	-	-	-	100	...	...	...	...	100	120	136	142	...	...
2.1.2 - Cota parte IULC	-	-	-	-	-	-	-	100	...	...	100	107	113	107	...	...	...	...	100	107	113	107	...	...
2.1.3 - Cota parte IUEE	100	184	187	246	250	268	302	340	-	-	-	-	-	-	-	-	...	...	100	132	134	144	...	...
2.1.4 - Cota parte IUMP	100	128	392	530	659	711	715	678	-	-	-	-	-	-	-	-	...	...	100	135	168	181	...	...
2.1.5 - Cota parte TRU	-	-	-	100	109	112	107	150	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	109	112	...	...
2.1.6 - IRRF	100	149	132	129	210	261	444	596	-	-	-	-	-	-	-	-	...	...	100	98	160	198	...	...
2.1.7 - Outras	-	-	-	-	-	-	-	-	...	...	100	681	79	7	...	...	...	...	100	695	79	7	...	...
2.2 - Intragoverno Estadual	-	-	-	-	-	-	-	-	100	92	140	97	221	205	310	331	-	-	-	-	-	-	-	-
2.3 - Do Governo Municipal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100	238	359	848	17	393	...	-	100	238	359	848	17	393	...
2.4 - Outras Transferências	-	-	-	-	-	-	-	-	100	111	138	189	2	326	714	...	100	111	138	189	2	326	714	...
3 - OPERAÇÕES DE CRÉDITO	100	254	-	-	81	249	258	53	100	121	41	35	377	517	397	657	100	239	5	4	114	278	274	120
3.1 - Internas	...	100	-	-	471	412	526	373	100	121	7	35	377	502	396	...	...	100	3	19	367	413	397	...
3.2 - Externas	...	100	-	-	17	87	88	9	-	-	100	-	-	43	2	...	...	100	2	-	17	88	88	...
4 - OUTRAS RECEITAS CORRENTES E DE CAPITAL	100	138	176	217	268	238	231	192	100	85	115	302	319	251	327	555	100	112	147	258	293	244	277	366
4.1 - Patrimonial	100	85	72	124	135	110	108	102	...	...	100	119	608	553	...	2.744	...	...	100	170	194	160	...	187
4.2 - Industrial	100	90	88	71	192	337	596	442	...	...	100	126	172	190	...	276	...	...	100	126	173	192	...	278
4.3 - Diversas	100	227	409	371	477	440	423	333	...	...	100	368	356	230	...	614	...	...	100	188	205	159	...	257
4.4 - Venda de Bens Próprios do Estado	100	46	132	430	1.474	222	237	...	...	...	100	717	319	968	...	300	...	...	100	933	1.060	1.419	...	532
4.5 - Venda e Legitimação de Terras	100	43	64	227	659	822	672	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
5 - TOTAL DAS RECEITAS	100	118	118	148	164	187	203	182	100	101	134	170	211	195	267	325	100	118	119	164	168	186	203	199

FONTE: Tabelas Básicas - Anexo A.2.1.

*Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna - Coluna 2 - Conjuntura Econômica

TABELA 2.4.d - PARTICIPAÇÃO DOS COMPONENTES DA RECEITA NO TOTAL DA RECEITA CONSOLIDADA DO GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ, SEGUNDO CATEGORIAS DA RECEITA - 1972/1975

Em percentagens

COMPONENTES DA RECEITA	CATEGORIAS DE RECEITA/ANOS	RECEITAS CORRENTES				RECEITAS DE CAPITAL				TOTAL			
		1972	1973	1974	1975	1972	1973	1974	1975	1972	1973	1974	1975
1. RECEITA TRIBUTÁRIA		85,19	78,84	80,02	83,39	-	-	-	-	77,35	66,93	68,35	66,34
2. TRANSFERÊNCIAS		3,81	7,45	3,99	5,00	92,71	88,18	54,70	29,48	11,99	19,64	11,38	10,12
2.1 Governo Federal		3,19	7,32	3,89	4,07	92,63	85,06	53,67	29,47	11,42	19,06	11,16	9,39
2.2 Do Governo Municipal		0,09	0,12	0,09	0,01	0,06	1,03	-	-	0,09	0,10	0,22	-
2.3 Outras Transferências		0,53	0,01	0,01	0,92	0,02	3,12	-	0,01	0,48	0,48	-	0,73
3. OPERAÇÕES DE CRÉDITO		-	-	-	-	3,46	1,31	38,70	59,71	0,32	0,20	5,65	12,49
4. OUTRAS RECEITAS CORRENTES E DE CAPITAL		11,00	13,71	15,99	11,11	3,83	10,51	6,60	10,81	10,34	13,23	14,62	11,05
5. TOTAL DAS RECEITAS		100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: Tabelas Básicas - Anexo

Entretanto, o ano de 1963 foge à tendência normal da série, apresentando um percentual de participação da Receita Tributária de 93%, constantando-se dessa forma a consequência mais imediata da Reforma Tributária, qual seja, a queda da receita advinda de tributos dos Estados.

Numa melhor observação aos componentes da receita na Administração Centralizada, nota-se que o comportamento da Receita Tributária está intimamente ligado ao comportamento do componente Operações de Crédito. Ou seja, nos anos de baixa arrecadação de tributos, ativam-se as Operações de Crédito no sentido de ajustar o desequilíbrio provocado.

Cabe ainda ressaltar que as Taxas, com pouca participação na constituição da Receita Tributária, tiveram um comportamento bastante irregular, caindo violentamente nos anos de 1973 e 1974 e recuperando-se parcialmente nos anos posteriores. A explicação para tal fato é de que a partir de 1973, a arrecadação da Taxa Rodoviária Única (TRU) saiu da esfera do Governo Estadual e passou para a responsabilidade do Governo Federal, sendo parcialmente repassada para o Estado através da Cota-Parte da TRU que aparece a partir de 1973.

Na sequência da análise da composição da receita, encontra-se o componente Transferências que, embora na Administração Centralizada tenha uma participação pequena (mesmo considerando o aumento havido nos anos posteriores à Reforma Tributária), na Administração Descentralizada corresponde à maior parcela dentre os componentes da receita, com uma participação variando em torno de 75%.

Já ao considerar-se os dados consolidados, a evolução das Transferências foi mais que proporcional ao aumento da Receita Tributária, indicando sua função compensatória em termos da queda da receita dos governos estaduais ocasionada pela reforma. No entanto, a maior parte dessas Transferências são receitas de capital e, portanto, vinculadas à determinações de gastos do Governo Central, perdendo os Estados a autonomia no sentido da programação de seus investimentos. Talvez esta seja a consequência mais funesta da Reforma Tributária para os Estados, aparecendo de forma insistente na pauta de discussões dos pesquisadores de finanças públicas. A razão principal das críticas levantadas é a de que a política econômica traçada pelo Governo Central nem sempre concorda com as reais necessidades das economias regionais, contrapondo-se desta forma à racionalidade na orientação dos investimentos.

As Operações de Crédito são consideradas atualmente como um componente estratégico para a política de desenvolvimento dos Estados, frente às dificuldades de captação de recursos dos mesmos. No entanto, no Estado do Paraná, como mencionado anteriormente, na Administração Centralizada, este componente é utilizado basicamente para cobertura de déficits provocados pelas oscilações da Receita Tributária, mas é na Administração Descentralizada que ele possui uma evolução bastante progressiva, chegando a aumentar quase sete vezes no ano de 1977 com relação a 1970, muito embora se faça necessário considerar a queda brusca nos anos de 1972 e 1973, fugindo à tendência normal da série. Não obstante, cabe a observação de que essas Operações de Crédito neste nível de administração, são realizadas quase que em sua totalidade pelo Departamento de Estra-

das de Rodagem (DER), que tem sua receita centralizada basicamente na Cota - Parte do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes (IUCL). Verifica-se desta forma alguma relação entre o volume daquelas Operações com o nível de arrecadação da Cota-Parte do IUCL, principalmente pelo fato do Estado do Paraná ter concentrado parcela apreciável de recursos nos últimos anos na expansão da malha rodoviária, e a Cota-Parte do IUCL não ter acompanhado o nível de gastos para tal expansão. Contudo, o Paraná foi um dos que menos utilizou a contratação de empréstimos para incrementar sua receita, estando bem abaixo da média dos demais Estados, de tal forma que no quadro da Consolidação, a maior participação deste componente foi no ano de 1971 com 17%, aparecendo os anos de 1972 e 1973 com menos de 1%.

As Outras Receitas Correntes e de Capital, componente mais significativo na Administração Descentralizada que na Centralizada, teve um comportamento irregular no decorrer do período, com uma característica ascendente até o ano de 1974, decrescendo paulatinamente até 1976 e registrando uma subida brusca em 1977. Embora pouco expressivo em termos de participação, este componente teve um crescimento mais acelerado que a Receita Tributária no mesmo período.

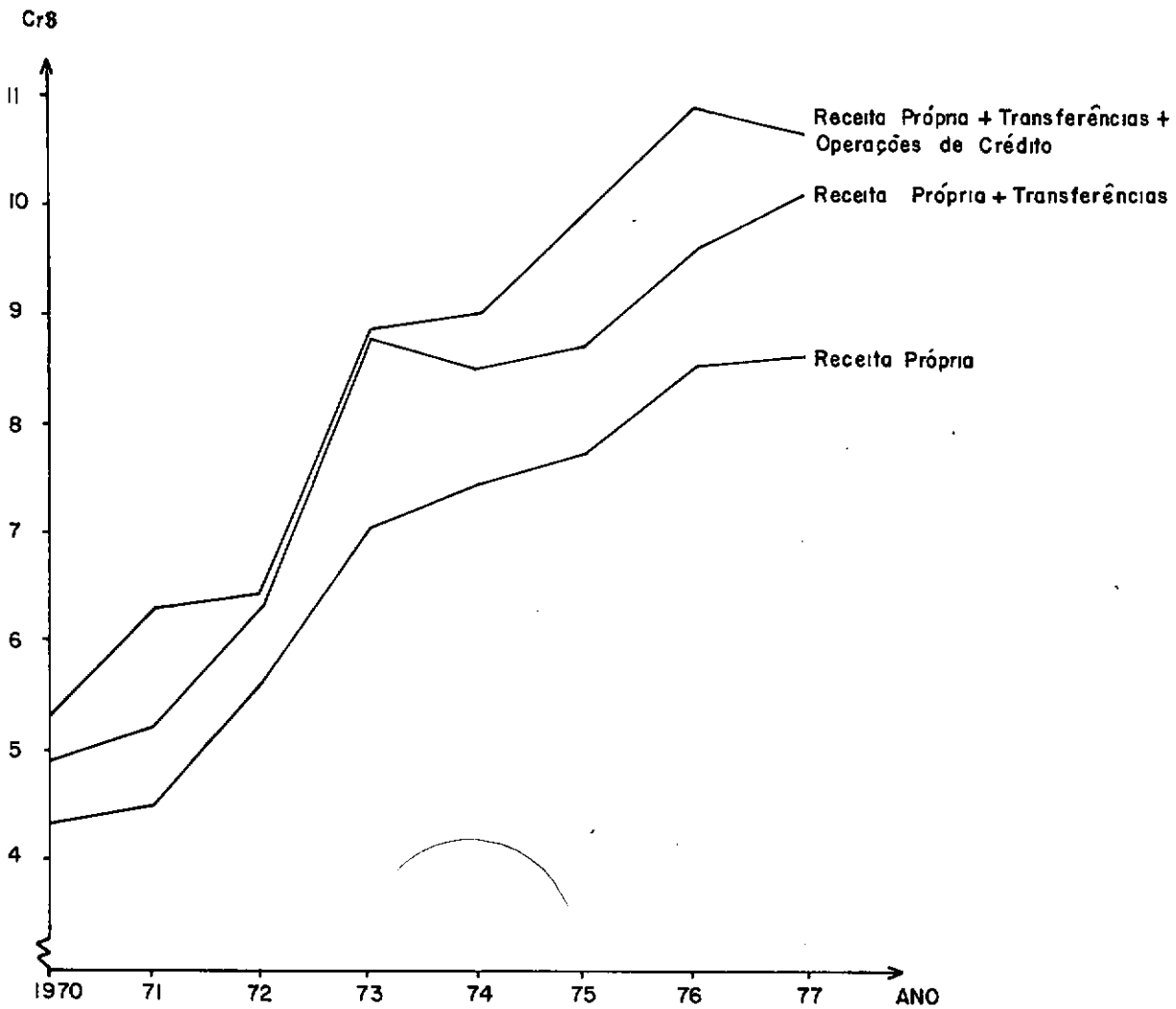
Tendo em vista o exposto, pode-se concluir que, se observado do lado das Operações de Crédito, o Paraná possui uma perspectiva futura até certo ponto otimista, uma vez que pode orientar-se para uma política de endividamento crescente, não somente para a cobertura de déficits orçamentários, mas também para uma iniciativa mais agressiva de investimento. Entretanto, visto pela ótica da autonomia financeira, verifica-se que a re-

ceita própria do Estado do Paraná, ou seja, a Receita Tributária e as Outras Receitas Correntes e de Capital, na Consolidação, têm perdido participação no total da receita no decorrer da série, conforme visualizado no gráfico 2.4(1).

A evolução dessas variáveis indicam que o Estado está cada vez mais subordinado a componentes de receita que não dependem do seu próprio desenvolvimento.

GRÁFICO 2.4 (I) -

**RECEITA CONSOLIDADA DO GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ
(EM Cr\$ 1.000.000.000,00 de 1977)***



FONTE : SECRETARIA DE ESTADO DAS FINANÇAS / CONTADORIA GERAL DO ESTADO / BALANÇO GERAL DO ESTADO DE 1970/77

*ÍNDICE GERAL DE PREÇOS - DISPONIBILIDADE INTERNA - COLUNA 2 - CONJUNTURA ECONÔMICA

3 - ESTRUTURA DA DESPESA

3.1 - ASPECTOS GERAIS DA DESPESA

Embora tenha aumentado a importância do Governo do Paraná na atividade econômica, observa-se uma insuficiência de estudos a esse respeito, principalmente no que se refere a uma abordagem econômica do assunto. Nem mesmo sob o ponto de vista jurídico, administrativo, orçamentário ou tributário o tema tem sido abordado mais seriamente, com exceção de alguns estudos sobre ICM e estudo do impacto dos investimentos no setor público.¹ A necessidade desses estudos torna-se crescente em vista do processo de desenvolvimento que leva a uma maior intervenção governamental na economia, justificando a análise dos itens da despesa e da eficiência na alocação funcional, em vista dos objetivos primários de crescimento e redistribuição da renda.

Este enfoque do setor público é pioneiro no Estado do Paraná, sendo que este tópico trata da análise das despesas no

¹FUNDAÇÃO IPARDES. A contribuição da CODEPAR e BADEP para o financiamento do desenvolvimento da economia paranaense. Curitiba, 1978. Relatório de pesquisa 2: análise do impacto da CODEPAR E BADEP na economia paranaense através dos investimentos no setor industrial.

nível de detalhe que a apresentação dos balanços financeiros permite.

A preocupação básica está voltada para as despesas da Administração Centralizada e Descentralizada por elemento, funções e programas, destacando-se suas estruturas, evolução das tendências e sua composição percentual ao longo de três anos.

Os anos selecionados para o levantamento dos dados e as razões de sua escolha foram as seguintes:

- 1977 - por se tratar do ano mais recente sobre o qual se dispôs de dados na fase de coleta das informações do Balanço Financeiro;
- 1970 - por conjugar três situações: ser o período intermediário entre 1963 e 1977, representar a maturação do processo de descentralização administrativa como reflexo ao nível estadual do decreto lei 200, e por já se haver consolidado o processo de alteração contábil ditado pela lei nº 4.320;
- 1963 - por se tratar de ano que antecede à Reforma Tributária e, portanto, possibilitar a verificação das modificações ocorridas posteriormente.

A avaliação da importância do setor público estadual a partir dos dados relativos ao volume de despesas executadas a esses níveis de governo, fornece resultados extremamente significativos, dada a importância da inclusão da Administração Des-

centralizada, cuja omissão subestimaria o esforço estadual de investimento, pois que, embora a contribuição dessas entidades no total dos gastos do setor público seja inferior a um terço em 1963 e 1970, essa participação aumenta para praticamente 40% das despesas em 1977. Isso se deu em decorrência da diversificação de funções e ampliação no número de órgãos nessa esfera administrativa. Mas, o que realmente caracteriza essas entidades é o alto volume de investimentos, que contudo não é tão significativo quanto os investimentos da Atividade Empresarial do Governo Estadual, não contemplada nesta fase do trabalho.

Richard Musgrave destaca a importância da participação do setor público na fase de expansão dos investimentos durante o processo de crescimento econômico, dada a necessidade de apoio à infra-estrutura econômica e social que possibilita a expansão da atividade econômica, uma vez que a acumulação do setor privado não atinge o elevado volume de recursos necessários ao desenvolvimento desses setores básicos, exigindo a intervenção governamental.²

Essa tarefa foi basicamente assumida pela Administração Descentralizada, e pela Atividade Empresarial do Governo Estadual, para a qual, embora não se disponha de indicadores específicos, é possível inferir uma elevada participação no investimento, em vista de seu caráter predominantemente produtivo e

²MUSGRAVE, R. Fiscal systems. Yale, Conn., Yale University, 1969.

da importante função que assume atualmente no processo de intervenção do Estado na economia.

Cabe portanto salientar que a análise do setor público, na medida em que considera somente as funções exercidas pela Administração Central e Descentralizada, não revela a verdadeira função e atuação do setor público estadual, dentro das características econômicas e políticas que este assumiu na economia moderna, que estão distantes do que se poderia denominar de tradicionais, e, na medida em que o estudo não engloba a Atividade Empresarial do Governo Estadual, deixa de lado um importante segmento das relações entre Estado e Economia. Isto é especialmente notório com relação ao problema da dívida pública, uma vez que bem mais da metade das operações de crédito liberadas ao setor público são destinadas à Atividade Empresarial do Governo, que tem suas fontes de financiamentos vinculadas à captação da poupança interna e externa, principalmente para sua implantação, e cujo indicador elevaria consideravelmente a participação dos gastos de investimento do governo do Estado do Paraná.

Por outro lado, permanecem a cargo da Administração Centralizada as atribuições mais tradicionais do governo como Administração Geral, Segurança, Educação, Assistência e Previdência, bens e serviços caracteristicamente públicos. Nas funções não tradicionais em que se verifica a atuação da Administração Central tem-se basicamente despesas de transferências de recursos à Descentralizada, permanecendo sua participação nos gastos com investimento pouco expressiva em termos de volume de recursos em relação à segunda.

Na verdade, substancial crescimento das despesas do setor público é observado no período que está sendo analisado. No intervalo entre 1963 e 1977, essas despesas cresceram cinco vezes em termos reais.

A verificação do grau de participação do governo estadual na economia pode ser efetuada a partir de relações entre o volume de gasto realizado e o nível de renda interna do Estado. A expectativa de existência de uma correlação elevada entre a participação do governo estadual na economia e o nível de renda, está baseada no fato de que aquela é determinada pelas possibilidades de obtenção de recursos, por sua vez limitados pela capacidade de arrecadação tributária. Como esta última está diretamente relacionada com o nível de renda, o volume de despesas também estaria associado a esta variável.

Aspectos semelhantes são estabelecidos pela comprovação empírica da lei de Wagner,³ como ponto de partida para a discussão do processo de expansão das atividades governamentais, atestando que à medida que se eleva o nível de renda e o país se industrializa, cresce a importância relativa do setor público em função do aumento da demanda por bens públicos, de modo que a participação do governo na economia acompanha o próprio crescimento econômico do país. As razões para tal justificativa são as necessidades naturais de crescimento das funções

³SILVA, F.A. Rezende de et alii. Política fiscal e programação dos gastos do governo. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1976.

TABELA 3.1.(a) - PARTICIPAÇÃO DAS DESPESAS DO GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ NA RENDA INTERNA ESTADUAL

Em Cr\$ 1.000,00 correntes

ANOS	Renda Interna do Paraná A	Total despesas Adm. Central. B	B/A %	Total despesas Adm. Descent. C	C/A %	Total despesa Consolidada D	D/A %
1963	553.447	36.276	6,55	15.505	2,80	43.679	7,89
1964	1.080.059	72.235	6,69	37.431	3,47	104.053	9,63
1965	1.928.064	183.445	9,51	63.197	3,28	221.231	11,47
1966	2.678.124	283.743	10,59	81.320	3,04	315.563	11,78
1967	3.773.573	358.711	9,51	119.657	3,17	415.098	11,00
1968	4.831.647	482.875	9,99	166.248	3,44	583.388	12,07
1969	7.123.017	755.500	10,61	261.163	3,67	859.479	12,07
1970	8.391.932	926.080	11,04	360.642	4,29	1.015.454	12,10
1971	12.641.676	1.030.330	8,15	315.143	2,49	1.102.661	8,72
1972	17.654.398	1.500.919	8,50	499.500	2,83	1.571.419	8,90
1973	24.413.361	2.021.278	8,28	651.888	2,67	2.144.118	8,78
1974	37.424.669	2.858.754	7,64	1.032.466	2,76	3.040.169	8,12
1975	52.924.194	4.451.022	8,41	1.906.152	3,60	5.160.888	9,75
1976	81.082.296	6.137.250	7,57	3.297.483	4,07	7.433.794	9,17
1977	123.566.391	9.195.337	7,44	5.413.325	4,38	11.359.678	9,19

· FONTE: FUNDAÇÃO IPARDES - (RENDA INTERNA DO PARANÁ 1970/77)

SECRETARIA DE ESTADO DAS FINANÇAS/CONTADORIA GERAL DO ESTADO/BALANÇO GERAL DE ESTADO DE 1963/77

FUNDAÇÃO IPARDES - (ANÁLISE DO IMPACTO DA CODEPAR E BADEP NA ECONOMIA PARANAENSE ATRAVÉS DOS INVESTIMENTOS NO SETOR INDUSTRIAL).

administrativas e de segurança que acompanha o processo de industrialização, a pressão provocada pelo desenvolvimento industrial e urbano sobre a demanda de serviços sociais (Educação, Saúde, Saneamento, etc.), e os vultosos investimentos que exigem alguns setores industriais em virtude do desenvolvimento tecnológico, propiciando condições de distorções de mercado com a criação de grandes monopólios. Ressalte-se contudo que a lei de Wagner é alvo de diversas críticas que não compete agora mencioná-las, uma vez que sua menção neste trabalho tem por finalidade apenas verificar em que medida se comprova uma participação mais efetiva do governo de Estado na economia, relacionando seus gastos com a renda estadual.

A participação das despesas estaduais na renda interna do Paraná eleva-se de 8% em 1963 para 12% em 1970. Porém, não se comprova uma intervenção crescente do Setor Público na economia, uma vez que esse percentual decai bruscamente em 1971, sendo que a participação dos gastos na renda em 1977 foi da ordem de 9%.

Uma observação mais detalhada revela que a Administração Centralizada é que foi responsável pelo não-acompanhamento dos gastos em relação à renda depois de 1970, nos mesmos níveis verificados de 1963 até esse mesmo ano, uma vez que a participação da Administração Descentralizada nesta variável macroeconômica em 1977, manteve-se igual à revelada em 1970, isto é, 4%. Isso é perfeitamente justificável dada a progressiva expansão dos órgãos descentralizados, enquanto a Administração Central permanece atuando nas funções tradicionais, onde o impacto dos gastos em relação à renda é menos acentuado do que naque-

~~Las funções semipúblicas em que se verifica uma maior intervenção do Estado na economia, funções estas atribuídas basicamente à Administração Descentralizada e Atividade Empresarial do Governo.~~

Ressalte-se que a proliferação de entidades a nível da Descentralizada é de grande relevância na maioria dos Estados, dadas as implicações advindas em termos de dependência na programação dos gastos e da coordenação das decisões a serem adotadas. Tentar-se-á, adiante, demonstrar até que ponto isto ocorreu no Estado do Paraná, desde que determinados fatores aparentam uma tendência diversa à verificada na maioria dos Estados, pós reforma-tributária, no que toca à dependência de recursos federais e conseqüente vinculação desses recursos à aplicações preestabelecidas por esta esfera de governo.

Com as possibilidades de expansão das despesas são limitadas pelas possibilidades de expansão das receitas, uma das causas da queda de participação dos gastos na renda depois de 1970, poderia ser encontrada na queda da taxa de crescimento das receitas estaduais de 1970 para 1977, em relação a 1963 para 1970, o que se verificou principalmente nas receitas Tributárias e, em menor medida, nas receitas de Transferências e Operações de Crédito, impedindo uma expansão das despesas na mesma proporção, ou acima do crescimento da renda interna paranaense. Dado o baixo volume de Operações de Crédito contratadas, a saída poderia ter sido um volume mais significativo das mesmas, cuja expansão poderia ter permitido maior expressividade dos gastos estaduais, uma vez que o limite de expansão das despesas, imposto pela capacidade de arrecadação, poderia ter sido desta

~~forma superado, tendo em vista a capacidade estadual de endi-~~
vidamento.

Mas, na medida em que a política estadual optou por assumir uma situação inclusive deficitária em alguns períodos, a fim de não comprometer a receita futura com amortizações e serviços da dívida, verifica-se a queda na relação despesas estaduais/renda interna após 1970. Na verdade, o volume de despesas reflete o nível de oferta de serviços públicos - por sua vez limitada pela capacidade estadual de arrecadação, além de condições institucionais existentes para sua aplicação, como por exemplo, prioridades estabelecidas pela política estadual de desenvolvimento e não a demanda dos respectivos serviços.

Outro fator que justifica a queda na relação em causa é que a evolução da renda foi mais acentuada que a evolução dos gastos, principalmente entre 1970 e 1974, comprovando que especialmente nestes anos, os gastos estaduais não conseguiram acompanhar o crescimento econômico, embora observe-se um crescimento da receita mais que proporcional aos demais períodos considerados, exatamente entre 1970/74, o que já foi detalhado na análise da receita. O superávit estadual apresentado nestes mesmos anos evidencia a elevação da receita e o crescimento menos que proporcional dos gastos em relação à mesma, e, conseqüentemente, em relação à renda. O Estado poderia ter assumido uma política mais agressiva em relação aos gastos neste período.

A análise da consolidação das receitas e despesas apresenta uma situação deficitária de 1964 a 1970, e em 1975, 77 e 78, fato que leva a uma tendência de endividamento para cobrir

TABELA 3.1.(b) - DÉFICIT/SUPERÁVIT ANUAL DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL, DESCENTRALIZADA E CONSOLIDAÇÃO - 1963/77.

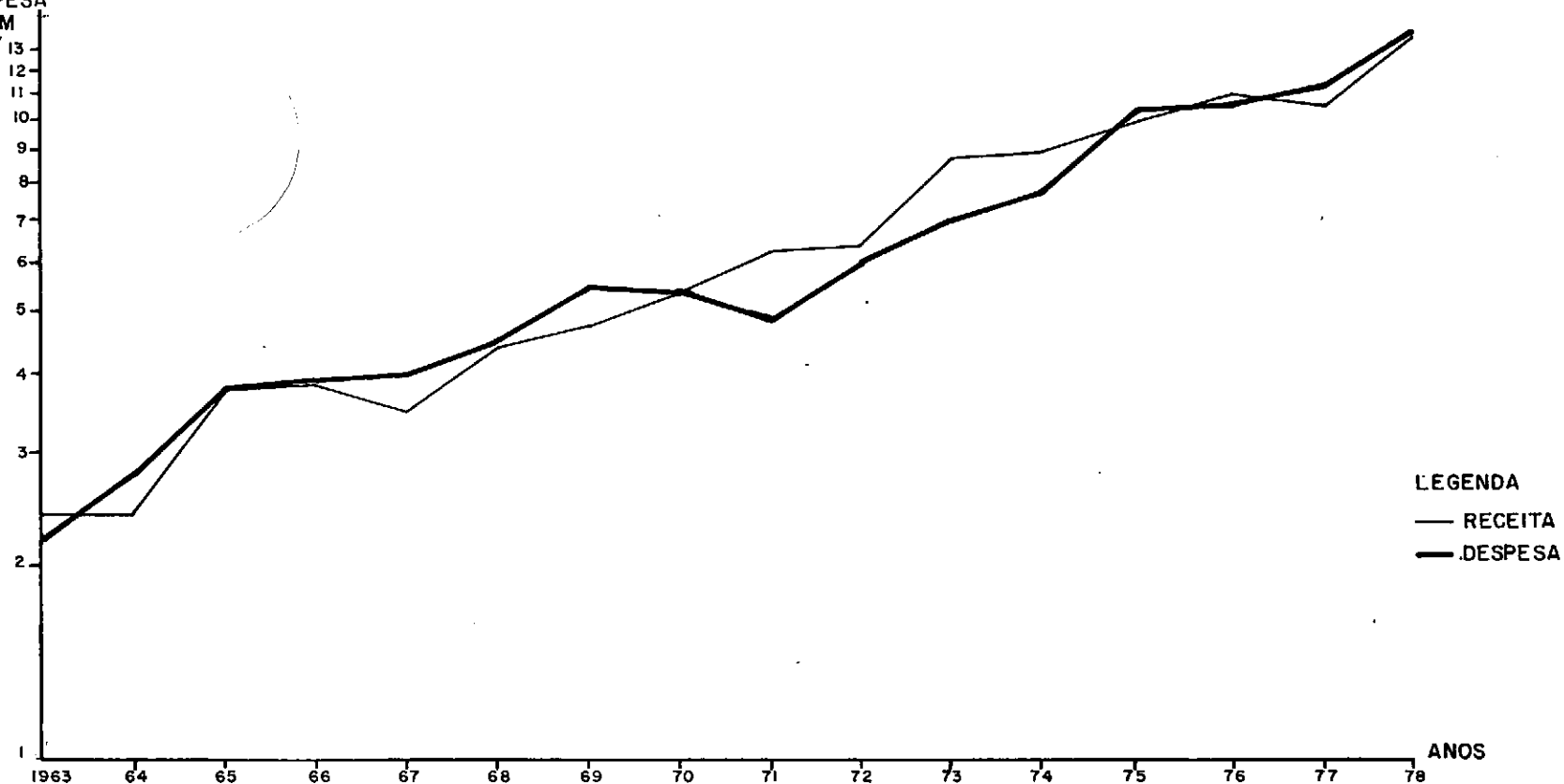
Em Cr\$ 1.000,00 correntes

ANOS	RECEITA ADM.	DESPESA ADM.	DÉFICIT OU	RECEITA ADM.	DESPESA ADM.	DÉFICIT OU	RECEITA	DESPESA	DÉFICIT OU
	CENTRAL	CENTRAL	SUPERÁVIT ADM. CENTRAL	DESCENTRAL.	DESCENTRAL.	SUPERÁVIT ADM. DESCEN.	CONSOLIDADA	CONSOLIDADA	SUPERÁVIT CONSOLIDADO
1963	37.651	36.276	1.375	14.995	15.505	(- 510)	47.276	43.679	3.597
1964	77.633	72.235	5.398	21.009	37.431	(-16.422)	90.095	104.053	(-13.958)
1965	191.698	183.445	8.253	48.931	63.197	(-14.266)	220.161	221.231	(-1.070)
1966	272.484	283.743	(-11.259)	79.269	81.320	(-2.051)	311.878	315.563	(-3.685)
1967	320.871	358.711	(-37.840)	115.539	119.657	(-4.118)	365.615	415.098	(-49.483)
1968	493.917	482.875	11.042	133.503	166.248	(-32.745)	564.923	583.388	(-18.465)
1969	652.088	755.500	(-103.412)	198.602	261.163	(-62.561)	741.473	859.479	(-118.006)
1970	875.979	926.080	(-50.101)	306.301	360.642	(-54.341)	999.400	1.015.454	(-16.054)
1971	1.246.600	1.030.330	216.270	372.581	315.143	57.438	1.416.271	1.102.661	313.610
1972	1.459.752	1.500.919	(-41.167)	578.292	499.500	78.792	2.677.749	1.571.419	1.106.330
1973	2.100.175	2.021.278	78.897	845.562	651.888	193.674	2.657.179	2.144.118	513.061
1974	2.998.638	2.858.754	139.884	1.348.439	1.032.466	315.973	3.504.071	3.040.169	463.902
1975	4.355.556	4.451.022	(-95.466)	1.591.610	1.906.152	(-314.542)	4.947.442	5.160.888	(-213.446)
1976	6.696.248	6.137.250	558.998	3.076.350	3.297.483	(-221.133)	7.640.186	7.433.794	206.392
1977	8.559.547	9.195.337	(-635.790)	5.357.190	5.413.325	(-56.135)	10.667.753	11.359.678	(-691.925)
1978	14.704.463	14.810.868	(-106.405)	7.900.171	8.373.032	(-472.861)	18.733.620	19.312.886	(-579.266)

FONTE: Secretaria de Estado das Finanças/Contadoria Geral do Estado/Balanço Geral do Estado de 1963/78.

**GRÁFICO 3.1(1) - INCREMENTO ANUAL REAL DA RECEITA E DESPESA CONSOLIDADA DO GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ
EM CrB BILHÕES DE 1977*(ESCALA SEMILOGARÍTMICA)**

RECEITA E DESPESA
CONSOLIDADA. EM
BILHÕES DE 1977



FONTE: TABELAS BÁSICAS - ANEXOS A.2.1 E A.2.2

*ÍNDICE GERAL DE PREÇOS - DISPONIBILIDADE INTERNA - COLUNA 2 - CONJUNTURA ECONÔMICA

esses déficits, ou ao comprometimento da receita futura para este fim. Embora o Paraná seja um dos Estados menos dependentes de transferência federal, esses déficits comprovam a insuficiência da receita própria, identificada na queda de participação relativa das despesas na renda interna estadual, uma vez que estas últimas são obrigadas a ajustar-se ao volume de receita. Desta forma, o crescimento da despesa sequer consegue acompanhar a evolução da renda, quando é perfeitamente conhecido o fato da crescente participação do setor público no conjunto da atividade econômica.

Ressalte-se contudo, que os déficits apresentados não são significativos, representando apenas 6,54% da receita consolidada do Estado na média dos períodos deficitários. Os déficits foram mais acentuados em 1964, 1967 e 1969, chegando a representar 15,49%, 13,53% e 15,92%, respectivamente, da receita consolidada. Os déficits dos demais anos foram pouco significativos em termos de comparação com a receita consolidada.

Como a receita tributária é a principal fonte de recursos do Estado, sendo responsável por mais de 65% dos recursos consolidados no período 1970/77, nela deve residir uma das causas de impedimento da expansão das despesas na mesma medida da renda após 1970. O ICM evidencia bem este aspecto, pois sendo o grande instrumento tributário indireto, não é o mais adequado para ser utilizado como mecanismo de política de incentivos fiscais e isenções, visando a proteção de determinadas atividades econômicas ou metas fixadas pelo governo federal na execução de objetivos da política nacional de desenvolvimento, a exemplo do que ocorre com a política de incentivo à exportação. Além disso,

há o aspecto de sazonalidade da receita tributária, em decorrência de seu vínculo direto com a comercialização da produção primária.

Outra hipótese que pode ser formulada com relação ao fato de que a relação despesas/renda posterior a 1970 não acompanhou a tendência crescente observada até este ano, é que o governo do Estado tenha tomado uma atividade aparentemente conservadora com relação à contratação de empréstimos, impedindo-o de se aparelhar de forma adequada para atender às necessidades crescentes originadas de um processo de crescimento acentuado, pelo menos se comparado com a maioria dos outros estados, que adotaram uma política de endividamento bem mais agressiva. Cabe, contudo, fazer uma ressalva, desde que a não-inclusão da Atividade Empresarial do Governo Estadual no estudo, subestima o montante da dívida pública estadual, bem como impede que se verifique o verdadeiro e completo comportamento da despesa total consolidada em relação à renda interna do Estado.

De todo modo, como esse comportamento, decréscimo da participação dos gastos na renda, é atípico em relação à maioria dos Estados, cujos estudos também não incluem a Atividade Empresarial do Governo, é que se permite tirar estas conclusões, observadas na timidez da política estadual frente à contratação de empréstimos, relativamente a outros Estados. Nesse sentido, a participação das Operações de Crédito no total da receita estadual, aparentemente, não parece comprometedor em termos de dívida pública, como exceção de 1965, quando chegaram a representar 30% da receita total consolidada e 1971 e 1978, quando esse indicador apresentou uma participação de 17%. As

TABELA 3.1. (C) - PARTICIPAÇÃO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO, AMORTIZAÇÃO E JUROS DA DÍVIDA PÚBLICA, NA RECEITA TOTAL CONSOLIDADA -
1963/78

Em 1.000,00 correntes

ANOS	TOTAL RECEITA CONSOLIDADA - A	OPERAÇÕES DE CRÉDITO ADM. CENTRAL E DESCENTRALIZADA - B	B/A	AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA. ADM. CENTRAL E DESCENTRALIZADA - C	C/A	JUROS DA DÍVIDA PÚBLICA. ADM. CENTRAL E DESCENTRALIZADA - D	D/A
1963	47.276	4.102	8,68	134	0,28	179	0,38
1964	90.095	12.168	13,51	191	0,21	259	0,29
1965	220.161	66.691	30,29	2.962	1,35	529	0,24
1966	311.878	18.589	5,96	564	0,18	513	0,16
1967	365.615	3.484	0,95	984	0,27	795	0,22
1968	564.923	32.200	5,70	1.519	0,27	1.406	0,25
1969	741.473	28.290	3,82	1.804	0,24	18.503	2,50
1970	999.400	83.243	8,33	20.336	2,03	7.841	0,78
1971	1.416.271	239.652	16,92	48.164	3,40	24.555	1,73
1972	1.677.749	5.341	0,20	92.762	3,46	53.186	3,17
1973	2.657.179	5.259	0,20	84.614	3,18	34.715	1,31
1974	3.504.071	197.840	5,65	63.848	1,82	53.711	1,53
1975	4.947.442	617.877	12,49	215.806	4,36	95.969	1,94
1976	7.640.186	858.185	11,23	176.825	2,31	157.630	2,06
1977	10.667.753	536.336	5,03	302.461	2,84	315.408	2,96
1978	18.733.620	3.132.717	16,72	601.765	3,21	590.608	3,15

FONTE: Secretaria de Estado das Finanças/Contadoria Geral do Estado/Balanco Geral do Estado de 1963/78.

Operações de Crédito foram ainda relativamente elevadas em 1964, 1975 e 1976. Já em 1972 e 1973 são insignificantes, representando apenas 0,2% da receita do Estado. Por outro lado, a característica dessas Operações de Crédito é basicamente de atuar como complementação de receita, em período de baixa arrecadação tributária, e pouco significativo nas aplicações de investimento.

Esses aspectos foram comprovados mais detalhadamente no tópico específico da receita do Estado, ao se analisar a participação relativa dos componentes da receita total. De todo modo, como as despesas são o reflexo direto da receita do Estado é que se torna necessário recorrer a esta última na tentativa de aprofundar um pouco a análise e verificar até que ponto o comportamento da despesa é compatível com a da receita e reflexo desta.

Em consequência do baixo volume e da recente contratação de Operações de Crédito nos níveis de governo em questão, é que a Amortização e os Juros da Dívida Pública chegaram a comprometer apenas 1,8% e 1,4%, em média, respectivamente, da receita total do Estado no período 1970/77.

Por outro lado, o tamanho da dívida, medido pelo saldo devedor a cada ano em relação à receita total do Estado, representou, em dois momentos, um fator de pressão sobre as finanças estaduais. O primeiro momento situa-se em 1970/71/72 e coincide exatamente com a contratação de Operações de Crédito em 1970 e especialmente, em 1971. Contudo, os financiamentos feitos nesse período foram de curto prazo implicando em que, já em 1973,

TABELA 3.1 (d) - RELAÇÃO DÍVIDA PÚBLICA E RECEITA TOTAL - ADMINISTRAÇÃO CENTRAL, DESCENTRALIZADA E CONSOLIDADA - 1966/79

ANO:	CENTRALIZADA			DESCENTRALIZADA			CONSOLIDADA		
	Dívida Pública (Cr\$ 1.000,00)	Receita (Cr\$ 1.000,00)	D/R (%)	Dívida Pública (Cr\$ 1.000,00)	Receita (Cr\$ 1.000,00)	D/R (%)	Dívida Pública (Cr\$ 1.000,00)	Receita (Cr\$ 1.000,00)	D/R (%)
1966	53.726	272.484	19,72	-	-	-	-	-	-
1967	101.783	320.871	31,72	-	-	-	-	-	-
1968	119.314	493.917	24,16	-	-	-	-	-	-
1969	246.695	652.088	37,83	-	-	-	-	-	-
1970	480.573	875.979	54,86	-	-	-	-	-	-
1971	598.837	1.246.600	48,04	-	-	-	-	-	-
1972	668.832	1.459.752	45,82	-	-	-	-	-	-
1973	563.707	2.100.175	26,84	-	-	-	-	-	-
1974	793.111	2.998.638	26,45	-	-	-	-	-	-
1975	1.540.893	4.355.556	35,38	460.681	1.591.610	28,95	2.001.574	4.947.442	40,46
1976	2.269.544	6.696.248	33,89	1.193.395	3.076.350	38,79	3.462.939	7.640.186	45,33
1977	3.509.829	8.559.547	41,00	1.896.203	5.357.190	35,40	5.406.032	10.667.753	50,68
1978	7.462.908	1.704.463	50,75	3.032.408	7.900.171	38,38	10.495.316	18.733.620	55,83
1979*	9.589.356	19.830.900	48,36	-	-	-	-	-	-

FONTE: Secretaria de Estado das Finanças/Contadoria Geral do Estado/Balanco Geral do Estado de 1966/1978

*Ministério da Fazenda apud Gazeta Mercantil - 11/7/79 - "Na Dependência do Modelo" - pg. 3

TABELA 3.1(e) - DÍVIDA PÚBLICA - ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA - 1966/79 (Cr\$ 1.000,00 CORRENTES)

ANO	DÍVIDA FUNDADA			DÍVIDA FLUTUANTE (4)	DÍVIDA PÚBLICA (5)	(1/3) %	(2/3) %	(3/5) %	(4/5) %
	Interna (1)	Externa (2)	Total (3)						
1966	3.954,99	772,55	4.727,54	48.998,76	53.726,30	83,7	16,3	8,8	91,2
1967	3.754,86	795,11	4.549,97	97.233,01	101.782,98	82,5	17,5	4,5	95,5
1968	3.450,14	10.400,41	13.850,55	105.463,83	119.314,38	24,9	75,1	11,6	88,4
1969	2.938,58	30.702,33	33.640,91	213.054,33	246.695,24	8,7	91,3	13,6	86,4
1970	2.749,41	104.525,03	107.274,44	373.298,29	480.572,73	2,6	97,4	22,3	77,7
1971	9.928,62	289.944,36	299.872,98	298.964,12	598.837,10	3,3	96,7	50,1	49,9
1972	2.537,07	326.093,97	328.631,04	340.200,62	668.831,66	0,8	99,2	49,1	50,9
1973	2.315,42	295.851,08	298.166,50	265.540,31	563.706,81	0,8	99,2	52,9	47,1
1974	60.076,36	392.289,38	452.365,75	340.745,24	793.110,99	13,3	86,7	57,0	43,0
1975	127.000,00	717.890,08	844.890,08	696.002,55	1.540.892,63	15,0	85,0	54,8	45,2
1976	262.757,35	1.426.263,59	1.689.020,94	580.523,08	2.269.544,02	15,6	84,4	74,4	25,6
1977	429.491,35	1.730.327,92	2.159.819,27	1.350.009,25	3.509.829,22	19,9	80,1	61,5	38,5
1978	1.252.932,02	4.054.194,91	5.307.126,93	2.155.780,81	7.462.907,74	23,6	76,4	71,1	28,9
1979*	1.923.623,00	5.228.819,00	7.151.442,00	2.437.914,00	9.589.356,00	26,9	73,1	74,6	25,4

FONTE: Secretaria de Estado das Finanças/Contadoria Geral do Estado/Balanço Geral do Estado - 1966/78

*Ministério da Fazenda - apud "Na Dependência do Modelo" - Gazeta Mercantil 11/7/79 - pg.3

TABELA 3.1(f) - DÍVIDA PÚBLICA - ADMINISTRAÇÃO DESCENTRALIZADA

ANO	FUNDADA			DÍVIDA FLUTUANTE (4)	DÍVIDA PÚBLICA (5)	(Cr\$ 1.000,00 CORRENTES)			
	Interna (1)	Externa (2)	Total (3)			(1/3) %	(2/3) %	(3/5) %	(4/5) %
1975	237.431,37	26.915,36	264.346,73	196.334,37	460.681,10	89,8	10,2	57,4	42,6
1976	694.007,94	34.193,48	728.201,42	465.193,30	1.193.394,72	95,3	4,7	61,0	39,0
1977	1.135.167,81	39.429,96	1.174.597,77	721.614,89	1.896.202,66	96,6	3,4	61,9	38,1
1978	1.614.366,91	88.769,93	1.703.136,84	1.329.271,23	3.032.408,07	94,8	5,2	56,2	43,8

FONTE: Secretaria de Estado das Finanças/Contadoria Geral do Estado/Balanco Geral do Estado - 1975/78.

TABELA 3.1(g) - DÍVIDA PÚBLICA CONSOLIDADA - ADMINISTRAÇÃO CENTRAL E DESCENTRALIZADA

(Cr\$ 1.000,00 - CORRENTES)

ANOS	FUNDADA			DÍVIDA FLUTUANTE (4)	DÍVIDA PÚBLICA (5)	(1/3) %	(2/3) %	(3/5) %	(4/5) %
	Interna (1)	Externa (2)	Total (3)						
1975	364.431,37	744.805,44	1.109.236,81	892.336,92	2.001.573,73	32,9	67,1	55,4	44,5
1976	956.765,29	1.460.457,07	2.417.222,36	1.045.716,38	3.462.938,74	39,6	60,4	69,8	30,2
1977	1.564.659,17	1.769.757,88	3.334.417,05	2.071.614,84	5.406.031,89	46,9	53,1	61,7	38,3
1978	2.867.298,93	4.142.964,84	7.010.263,77	3.485.052,04	10.495.315,81	40,9	59,1	66,8	33,2

FONTE: Secretaria de Estado das Finanças/Contadoria Geral do Estado/Balanco Geral do Estado 1975/78.

houvesse substancial redução no tamanho da dívida pública. Já no segundo período, iniciado em 1976, a expectativa era de que a relação dívida pública/receita total se mantivesse em níveis elevados por um período mais prolongado, uma vez que o volume de Operações de Crédito contratadas vem se elevando desde 1975 até 1978, tanto na Administração Centralizada como na Descentralizada e em consequência, o crescimento da dívida consolidada tem sido muito mais intenso que o crescimento da receita (Tabela 3.1.(d)).

Em termos de composição da dívida pública do Estado, o maior peso refere-se à Dívida Fundada Externa no que se refere à Administração Centralizada, embora ao longo do período considerado (1966/79) esse comportamento tenha sofrido alterações. Até 1970 a Dívida Flutuante era a mais importante componente da Dívida Pública e, nos anos de 1966 e 1967, a Dívida Fundada Externa não chegava a 20% do total da Dívida Fundada (Tabela 3.1 (e)).

No que se refere à Administração Descentralizada, as poucas informações disponíveis indicam a maior importância da Dívida Fundada Interna (Tabela 3.1 (f)). Desta forma ao se considerar a Dívida Consolidada (Tabela 3.1 (g)) é possível verificar que, em média, a Dívida Fundada Interna da Administração Descentralizada respondeu por 66% da Dívida Fundada Interna Consolidada, embora no total da Dívida Consolidada, a Administração Descentralizada representa apenas 30% em média, nos anos de 1975/78.

3.2 - ANÁLISE DOS ELEMENTOS DE DESPESA

O comportamento dos gastos por elemento de despesa ao

longo do período foi bastante regular. Uma tendência continuamente decrescente é observada desde 1963 no que toca à participação relativa das despesas com Pessoal, enquanto os gastos com Bens e Serviços permanecem praticamente constantes. É importante observar que a redução nesse tipo de gastos manifesta-se a partir do momento em que aumentam as preocupações do governo com o combate à inflação que se agravava a partir de 1961, tendo como uma das causas principais o crescente déficit governamental. Os planos de governo elaborados no período consistiram em recomendar uma redução nas despesas de consumo do governo, uma vez que a manutenção da política de crescimento econômico impossibilitava redução das despesas de investimento. A rigidez introduzida na política salarial, tornando-se mais uma fonte auxiliar no processo de acumulação da economia, que forçou queda acentuada nos salários reais principalmente após 1959, é acentuada a partir de 1964, verificando-se o declínio mencionado na participação relativa dos gastos com Pessoal no total das despesas estaduais. A perda de peso relativo destes gastos verificou-se também em decorrência do crescimento mais que proporcional dos demais elementos de despesa.

Em termos de volume de recursos dispendidos, 60% em 1963 foram utilizados para cobrir despesas com o Consumo do Governo (Pessoal e Bens e Serviços), decaindo para 52% e 43% em 1970 e 1977, respectivamente, a nível de consolidação dos gastos (quadro 3.2(b)). Como já foi acentuado, isso se deu em função da queda relativa das despesas com Pessoal, uma vez que os gastos com Bens e Serviços permanecem constantes em todo período.

Por outro lado, a perda de peso relativo de Consumo do

Governo no total dos gastos, tem como fator decisivo o tipo de funções enfatizadas pela política estadual, como será evidenciado na análise dos gastos por funções. Pode-se adiantar que a alta participação dos gastos de Investimento devem-se basicamente à infra-estrutura econômica, que implicam em pequeno aumento dos gastos de custeio em períodos posteriores ao investimento realizado, o que permitiu uma expansão dos gastos com o Consumo do Governo, menos que proporcional à expansão dos gastos com Transferências e Investimentos.

O Consumo do Governo da Administração Central é em sua grande maioria destinado a gastos com Pessoal, enquanto que na Administração Descentralizada, Pessoal e Bens e Serviços se equiparam ao longo da série. Isso ocorre dado o grande volume de contratação de serviço de terceiros efetuado por esse nível administrativo. Em termos de volume de recursos (quadro 3.2(c)), 76% em média foram aplicados pela Administração Centralizada, no que se refere às despesas com o Consumo do Governo.

Em contrapartida aos gastos com o Consumo do Governo, aumentam as participações relativas das despesas com Transferências e Investimento, no total dos gastos. A Administração Centralizada foi responsável pela quase totalidade das despesas com Transferências, principalmente nos elementos de Transferências Intragoverno Estadual (autarquias e fundações), com tendência acentuadamente crescente, e Transferências a Consumidores (pensões, aposentadorias, auxílios, etc.). A maior parcela dos gastos de Transferências na Administração Centralizada foi com relação à Transferência a Consumidores (quadro 3.2.(b)).

Do total da aplicação de recursos de Transferência, 93% em média se efetivaram a nível de Administração Centralizada (quadro 3.2.(c)).

Ressalte-se que as Transferências da Administração Central para a Descentralizada representam mais de 70% em média do total de transferência correntes e de capital recebidas por esta esfera administrativa, uma vez que a união lhes transfere parcela correspondente a pouco mais de 20% em média, evidenciando que o alto volume de investimento efetuado principalmente pelas autarquias, provêm em medida bem mais significativa de recursos transferidos pelo Governo do Estado do que pelo Governo Federal.

TABELA 3.2(a) - PARTICIPAÇÃO DO GOVERNO ESTADUAL E FEDERAL NO TOTAL DA RECEITA DE TRANSFERÊNCIAS CORRENTES E DE CAPITAL PARA A ADMINISTRAÇÃO DESCENTRALIZADA
Em Percentuais

ANO	TOTAL TRANSFERÊNCIAS DA ADM. DESCENTRALIZ.	GOVERNO ESTADUAL	GOVERNO FEDERAL	OUTRAS TRANSFERÊNCIAS
1963	100	70	29	1
1970	100	76	22	2
1971	100	71	27	2
1972	100	76	22	2
1973	100	45	53	2
1974	100	84	15	1
1975	100	84	13	3
1976	100	87	8	5

FONTE: SECRETARIA DE ESTADO DAS FINANÇAS/CONTADORIA GERAL DO ESTADO/BALANÇO GERAL DO ESTADO DE 1963, 1970/76.

As despesas de capital também aumentaram seu peso relativo nas despesas totais, desde 1963, principalmente na Administração Central, embora a maior responsável pela aplicação dos recursos nesse elemento de despesa seja a Administração Descentralizada, na qual as despesas de Investimento ultrapassam 60% do total da despesa deste nível de governo. Porém, na consolidação geral, os gastos com Investimento não chegam a superar o Consumo do Governo, em 1977, sendo que nos anos anteriores este elemento de despesa superava em grande medida o Investimento (tabela 3.2.(b)).

Portanto, a separação dos gastos por elementos, permite verificar que a grande maioria dos Investimentos, principalmente em obras, é realizada pelos órgãos que integram a Administração Descentralizada (autarquias e fundações), evidenciando-se a função de transportes, no qual o DER é o maior responsável pela aplicação dos recursos. Os Investimentos realizados pela Administração Centralizada, embora crescentes no período, não chegam a representar 12% em média, do total dos gastos relativos a este nível administrativo. Isto é, considerando-a isoladamente, seria pouco expressivo o Investimento público executado pelo governo estadual, com exceção apenas das Participações Financeiras. Por outro lado, é a Administração Central a grande transferidora de recursos para a Descentralizada, e que, portanto, permite que esta última realize aqueles Investimentos (tabela 3.2.(c)).

Como já foi mencionado, destaca-se a insuficiência das Transferências federais de capital para suprir as necessidades estaduais de Investimentos, uma vez que a Administração Central

é forçada a transferir para a Descentralizada, volume de recursos significativamente superior ao desembolsado pela União para este fim, como ficou comprovado na análise da composição das receitas a esse nível de administração. O comprometimento de boa parte dos recursos deste nível de governo com Transferência para Investimento, dificulta o governo estadual em fazer frente a suas despesas de Consumo.

Por outro lado, a parcela do financiamento do Investimento estadual que provém de Transferências federais, é vinculada à aplicação em determinadas funções, anulando a liberdade de atuação do governo estadual em matéria de alocação funcional desses recursos advindos da esfera federal, significando existir uma certa rigidez na política de Investimentos do setor público, na medida em que os recursos disponíveis para este fim estão previamente destinados a determinadas funções, que serão evidenciadas em análise posterior. A exemplo, da Transferência federal do imposto único sobre combustíveis e lubrificantes, 70% em média foram destinadas a despesas de capital, enquanto o fundo de participações dos Estados é vinculado a este fim numa parcela correspondente a 50% dos recursos transferidos.

A justificativa oficial é que os recursos públicos devem ser aplicados conforme prioridades estabelecidas pelo sistema de planejamento federal, que teria um conhecimento mais amplo das reais necessidades sobre a demanda por bens públicos. A obrigatoriedade garantiria uma aplicação mais racional dos recursos públicos, diminuindo seu desperdício.

Pórem, dada a diversidade das diferentes realidades es-

taduais, nem sempre as prioridades estabelecidas a nível nacional coincidem com as necessidades de serviços públicos a nível estadual, e a racionalidade dos gastos fica seriamente comprometida.

As distorções causadas por estes fatos, a exemplo, podem ser:

- aplicação de recursos em funções em que o Estado já possui atendimento satisfatório;
- falta de recursos para despesas de Investimento em funções onde o atendimento é mais carente;
- pode ocorrer que o disponível no Estado para despesas com o Consumo do Governo seja insuficiente, quando se verifica um superdimensionamento das despesas de capital no atendimento de funções que implicam aumento daquelas despesas.

Na análise específica por funções e programas, verificar-se-á até que ponto o Estado do Paraná viu-se prejudicado pelos aspectos anteriormente mencionados, e se os recursos transferidos pela União e vinculados a determinados programas foram ou não compatíveis com as prioridades estabelecidas pelas políticas do governo estadual.

Pode-se adiantar que o Paraná apresenta percentagem bem menos significativa que a maioria dos demais Estados no que se refere à importância das Transferências federais no financiamento de seus gastos, sendo que estas contribuem com menos

de 10% em média da receita nos níveis administrativos abordados. Este aspecto é importante desde que posiciona o Paraná como um Estado financiador, pois que dos recursos aqui arrecadados pela União à conta do Imposto sobre Produtos industrializados, Imposto de renda e demais tributos, apenas 14% em média, no período 1970/76, é transferido para o Estado. Tal resultado decorre em parte dos critérios utilizados para distribuição das Transferências realizadas à conta do Fundo de participação dos Estados, tendo em vista que a distribuição dos recursos desse fundo é feita inversamente proporcional ao nível de renda e diretamente proporcional à população, com maior peso para a primeira variável, além dos critérios de distribuição dos impostos únicos.

A participação das Transferências federais vinculadas a despesas de capital representou 42% do total das despesas de Investimento estadual em 1972, 55% em 1973, 30% em 1974 e 19% em 1975, anos em que foi possível isolar do total de Transferências federais, as destinadas a despesas de capital. Está claro que, se por um lado o Paraná possui certa liberdade de decidir onde investir, decorrente do baixo volume de recursos vinculados a despesas de capital, transferidos pelo governo federal, fica evidente o grande peso arcado pelo Estado em atender os Investimentos de infra-estrutura econômica e serviços públicos básicos. Como a receita tributária estadual não vem apresentando crescimento expressivo, principalmente para fazer frente ao volume crescente dos Investimentos necessários, o Estado se vê obrigado a contratar empréstimos. Por outro lado, as Operações de Crédito vêm sendo controladas pelo governo federal, dado o elevado grau de endividamento público interno e ex-

terno, e na medida que estes empréstimos só são aprovados pela União de acordo com a capacidade de arrecadação tributária estadual, os Estados por vezes se obrigam a reduzir o nível de atendimento das necessidades locais. A pressão neste sentido por parte dos Estados resulta da intenção de desenvolver novos programas, impedido pela insuficiência de recursos e pela insuficiência das Transferências da União, além da rigidez existente na sua destinação funcional.

Contudo, como já foi assinalado anteriormente, a contratação de Operações de Crédito no Paraná foi pouco significativa, não chegando a níveis que pudessem preocupar o governo federal, e se o Estado obrigou-se a não atender a demanda de determinados serviços públicos, foi mais em função da insuficiente expansão da receita tributária e do elevado grau de comprometimento da receita, com despesas de consumo. Aparentemente, por uma opção política ao não endividamento.

O próprio período pós-reforma tributária evidencia a ampliação da competência da União em detrimento das demais esferas de governo, como resultado da centralização verificada a partir de então, reduzindo a capacidade de arrecadação tributária estadual. A prática de isenções e incentivos fiscais sobre o maior instrumento de arrecadação estadual, o ICM, além de implicar em grande queda da receita, impossibilita o Estado de encontrar compensação em outros tributos por serem componentes de peso muito pouco expressivo na receita própria estadual.

Estes aspectos já foram suficientemente analisados no estudo específico da receita. A pretensão inicial foi a de evi-

QUADRO 3.2(b)-PARTICIPAÇÃO RELATIVA DOS ELEMENTOS DE DESPESA NO TOTAL DAS DESPESAS DO GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ SEGUNDO NÍVEIS ADMINISTRATIVOS - 1963/70/77

Em percentuais

NÍVEIS ADMINISTRATIVOS/ ANOS ELEMENTOS DE DESPESA	ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA			ADMINISTRAÇÃO DESCENTRALIZADA			CONSOLIDAÇÃO		
	1963	1970	1977	1963	1970	1977	1963	1970	1977
1. CONSUMO DO GOVERNO	58,16	45,41	36,57	33,56	28,83	27,35	60,22	51,66	42,87
1.1. Pessoal	51,55	39,38	30,36	17,20	12,70	14,76	48,92	40,44	31,60
1.2. Bens e Serviços	6,61	6,03	6,21	16,36	16,13	13,09	11,30	11,22	11,27
2. TRANSFERÊNCIAS	32,89	40,79	48,21	4,33	7,87	8,61	10,31	13,28	14,53
2.1. A consumidores	10,17	10,36	10,85	4,33	6,31	7,54	9,98	11,63	12,38
2.2. Subsídios	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2.3. Intragoverno Estadual	22,33	29,29	35,33	-	-	-	-	-	-
2.4. A fundos	0,23	0,50	2,03	-	-	0,79	-	-	-
2.5. Outras transferências	0,16	0,64	-	-	1,56	0,28	0,33	1,60	2,15
3. INVESTIMENTO	7,47	13,08	15,05	61,77	63,03	63,54	28,12	34,31	42,46
3.1. Obras	0,02	2,08	1,12	56,39	60,33	45,37	20,04	23,32	22,52
3.2. Equipamentos e instalações	0,94	0,31	0,05	5,15	1,65	2,41	2,61	0,87	1,19
3.3. Material permanente	0,22	0,14	0,04	0,23	0,79	0,61	0,26	0,41	0,33
3.4. Participações Financeiras	6,29	10,55	10,81	-	0,26	0,50	5,21	9,71	8,99
3.5. Serviço em regime de program. especial	-	-	3,03	-	-	14,65	-	-	9,43
4. OUTRAS DESPESAS	1,48	0,72	0,17	0,34	0,27	-	1,35	0,75	0,14
5. TOTAL GERAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

QUADRO 3.2. (c) - PARTICIPAÇÃO RELATIVA DOS NÍVEIS ADMINISTRATIVOS NAS DESPESAS DO GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ SEGUNDO ELEMENTO DE DESPESA - 1963/70/77.

ANOS/NÍVEIS ADMINISTRATIVOS ELEMENTOS DE DESPESA	EM PERCENTUAIS								
	1963			1970			1977		
	Administração Centralizada	Administração Descentralizada	TOTAL	Administração Centralizada	Administração Descentralizada	TOTAL	Administração Centralizada	Administração Descentralizada	TOTAL
1. CONSUMO DO GOVERNO	80,21	19,79	100,00	80,18	19,82	100,00	69,04	30,96	100,00
1.1. Pessoal	87,51	12,49	100,00	88,85	11,15	100,00	77,75	22,25	100,00
1.2. Bens e Serviços	48,61	51,39	100,00	48,95	51,05	100,00	44,63	55,37	100,00
2. TRANSFERÊNCIAS	94,68	5,32	100,00	93,01	6,99	100,00	90,49	9,51	100,00
2.1. A consumidores	84,61	15,39	100,00	80,84	19,16	100,00	70,96	29,04	100,00
2.2. Subsídios	-	-	-	-	-	-	-	-	100,00
2.3. Intragoverno estadual	100,00	-	100,00	100,00	-	100,00	100,00	-	100,00
2.4. A fundos	100,00	-	100,00	100,00	-	100,00	81,41	18,59	100,00
2.5. Outras tranferências	100,00	-	100,00	51,27	48,73	100,00	-	100,00	100,00
3. INVESTIMENTO	22,04	77,96	100,00	34,76	65,24	100,00	28,69	71,31	100,00
3.1. Em obras	0,10	99,90	100,00	8,13	91,87	100,00	4,02	95,98	100,00
3.2. Equipamentos e instalações	30,00	70,00	100,00	32,40	67,60	100,00	3,53	96,47	100,00
3.3. Material permanente	68,97	31,03	100,00	31,18	68,82	100,00	10,97	89,03	100,00
3.4. Participações financeiras	100,00	-	100,00	99,06	0,94	100,00	97,35	2,65	100,00
3.5. Serviço em reg.de prog.especial	-	-	-	-	-	-	25,99	74,01	100,00
4. OUTRAS DESPESAS	91,02	8,98	100,00	87,17	12,83	100,00	100,00	-	100,00
5. TOTAL GERAL	70,06	29,94	100,00	71,97	28,03	100,00	62,94	37,06	100,00

denciar que as possibilidades de crescimento das despesas são limitadas pelas possibilidades de expansão das receitas, e o que é mais importante, a forma como as mesmas são obtidas. Isto irá determinar o seu grau de autonomia ou dependência em relação ao esforço estadual em fazer frente a novas despesas de investimento, requeridas pelo processo de desenvolvimento, que proporcionam um aumento nas despesas de consumo, dificilmente comprimíveis.

3.3 - ANÁLISE FUNCIONAL DE DESPESA

Este tópico se refere à classificação das despesas do setor público estadual, das Administrações Central e Descentralizada, segundo a finalidade dos gastos, com o objetivo de verificar as modificações estruturais da despesa pública, identificando as novas funções assumidas nos últimos anos, quer devido a alterações nas prioridades estaduais, quer face a novas necessidades públicas atendidas.

Esta abordagem talvez seja mais importante que a observação das despesas globais, sua correlação com a renda interna do Estado ou mesmo a análise por elemento de despesa, pois que a verificação da estrutura dos gastos do ponto de vista da participação relativa das diferentes funções, permite verificar se o tamanho do setor público pode ser explicado pelas atividades exercidas pelo governo, e em que medida a maior diversificação das atividades relaciona-se ao respectivo nível de desenvolvimento da economia estadual. Como já foi abordado anteriormente, o crescimento do Setor Público Paranaense explica-se bem mais pelas novas funções atribuídas à Administração Descentra-

lizada e Atividade Empresarial do Governo do que pela esfera mais tradicional do Setor Público, a Administração Centralizada.

Algumas dificuldades são encontradas quando se pretende detectar a alocação dos recursos segundo sua finalidade, devido ao fato de que uma mesma entidade por vezes executa serviços que atendem diferentes funções. Há casos em que os recursos transferidos pela Administração Central para a Descentralizada destinam-se a atender a mais de uma função, dificultando a identificação da parcela específica a cada uma. Esta dificuldade, contudo, ocorreu apenas em 1977.

O assunto é bastante complexo e não se pretende aqui esgotar todos os aspectos que a ele se relaciona, como por exemplo, o nível de atribuições de cada esfera de governo ou orientação uniforme para sua aplicação tendo em vista a obtenção de melhores resultados. Sabe-se que dada a escassez dos recursos públicos, uma maior racionalidade poderia ser obtida atribuindo-se a cada esfera governamental responsabilidades específicas pela aplicação dos recursos em determinadas funções e programas. Segundo Fernando A. Rezende da Silva, "A repartição deveria obedecer critérios baseados na natureza do serviço e no grau de propagação de seu benefício além das fronteiras geográficas onde é produzido." Esse tipo de discussão constitui um dos pontos centrais do que se denominou "federalismo fiscal".

⁴SILVA, F. A. Rezende da. Avaliação do setor público na economia brasileira: estrutura funcional da despesa. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1972. p,92

Por outro lado, apesar de viável um agrupamento de funções segundo grandes objetivos, o presente tópico não atinge esse nível de preocupação, no qual, por exemplo, as funções de Saúde, Educação e Cultura, Assistência e Previdência estariam contidas dentro de um objetivo maior, o bem-estar social. Desenvolvimento Regional e Urbano se correlacionariam com o objetivo de corrigir distorções provocadas pelo crescimento econômico. Transporte, Comunicações, Energia e Recursos Minerais, Agropecuária, com o objetivo de promover o crescimento econômico.

Admitida a evidência da interferência estatal, emergem novas necessidades ligadas ao crescimento econômico e redução das disparidades de renda que podem ser visualizadas na diversificação de funções após 1970, especialmente na Administração Descentralizada. Os dispêndios ligados à promoção do crescimento econômico refletem-se nas funções de Desenvolvimento Regional, Energia e Recursos Minerais, etc. Quanto ao objetivo de melhorar a qualidade de vida, destacam-se os gastos com o Desenvolvimento Urbano, Saneamento, etc.

As crescentes e diversificadas necessidades e sua forma de atendimento, podem ser visualizadas através da classificação dos bens e serviços do governo em públicos, semipúblicos, e privados,⁵ que inclusive demonstram as forma pelas quais o Estado intervem na atividade econômica.

⁵ALMEIDA, W. J. M. As atribuições econômicas do governo. In: SILVA, F. A. Rezende da et alii. Política fiscal e programação dos gastos do governo. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1976.

São públicos quando seu consumo é necessariamente coletivo, implicando em indivisibilidade e impossibilidade de definir seu preço de mercado por unidade. Só podem ser oferecidos em quantidades suficientes para toda a coletividade, ou não serem oferecidos de modo algum. Nele classificam-se as funções do Governo e Administração Geral, Segurança Pública, Desenvolvimento Urbano e Desenvolvimento Regional. Observando o quadro 3.3.(c) por funções, fica clara a atuação quase que exclusiva da Administração Centralizada nos bens e serviços caracteristicamente públicos.

Os bens e serviços privados são o caso oposto, com características de divisibilidade e fornecem satisfação apenas para o usuário direto, e sua aquisição é efetuada através da revelação de preferências no mercado, por meio dos preços. Para efeitos da contabilidade social, a Atividade Empresarial do Governo insere-se no contexto do setor privado da economia. O principal fator de distinção entre a Atividade Empresarial do Governo e a Administração Central e Descentralizada, reside em que os bens e/ou serviços gerados por aquela, são colocados à disposição do consumidor final mediante o pagamento de um preço ou tarifa. No entanto, esta delimitação não é nem rígida, nem tão simples como poderia parecer à primeira vista, desde que se encontra autarquias e até mesmo fundações desempenhando atividades empresariais.

Os bens e serviços semipúblicos estão numa posição intermediária, sendo que a evolução histórica justificou a interferência do governo na oferta dos mesmos. São divisíveis para o consumo, acessíveis a determinadas faixas da população e es-

tão sujeitos a preços de mercado. São passíveis de exploração privada, porém seu uso traz importantes repercussões para toda a coletividade. Podê-se classificar como bens e serviços semi-públicos as funções de Agropecuária, Recursos Naturais, Educação e Cultura, Saúde, Saneamento, Comunicações, Transporte, Indústria Comércio e Serviços, Assistência e Previdência e Energia e Recursos Minerais.

A intervenção do setor público na oferta de bens e serviços semipúblicos se dá principalmente naqueles setores em que se faz necessária uma complementação em relação à atividade privada, face aos grandes objetivos e prioridades estabelecidas pelas políticas de desenvolvimento. Nas funções de infra-estrutura econômica, a expansão dos gastos poderia relacionar-se com a necessidade de eliminar obstáculos à expansão da atividade econômica, com o efeito multiplicador da expansão dos gastos sobre a taxa de crescimento da capacidade produtiva da economia e com o papel atribuído ao governo no processo de desenvolvimento. Os mesmos argumentos justificam a intervenção estatal em atividades diretamente produtivas, visando o desenvolvimento de setores industriais onde o volume de capital inicial necessário é elevado e os prazos de maturação dos investimentos são longos. Nos setores ligados ao desenvolvimento da infra-estrutura social (Educação, Saúde), deveriam ainda ser considerados os efeitos redistributivos dos gastos e sua relação com a taxa de crescimento. A expansão dos gastos nestes serviços não se justifica apenas pela evolução da demanda mas pelo seu próprio papel no processo de desenvolvimento. Os bens e/ou serviços semipúblicos são executados tanto pela Administração Central como Descentralizada, e embora com peso maior para a primeira, esta vem perdendo essa

importância gradativamente para a segunda.

As funções que mais explicam o crescimento das despesas do setor público nos anos mencionados são, por ordem de importância, a função de Transportes, ênfase dos últimos governos no apoio à infra-estrutura econômica, e para a qual a vinculação dos recursos transferidos fornece meios de expansão; e a função de Educação, que segundo a ênfase colocada nos últimos anos sobre o processo de desenvolvimento, refletiu-se num esforço do governo com seu crescimento.

Portanto, a distribuição funcional dos gastos consolidados revela uma participação substancialmente elevada das despesas com Transporte e Educação e Cultura, além de uma concentração de aplicações menos acentuada nas funções de Governo e Administração Geral, Segurança Pública, Assistência e Previdência, Energia e Recursos Minerais. Apenas as duas primeiras respondem por aproximadamente 53% em média dos dispêndios totais, enquanto que o segundo grupo de funções participa com 35%. Observe-se que apenas as funções aqui citadas respondem com 88% da oferta de bens e serviços do setor público estadual.

As participações relativas da maior parte das funções citadas apresentam oscilações entre os três períodos selecionados, porém não muito acentuadas. A exemplo, o comportamento de Governo e Administração Geral é regularmente crescente tanto na consolidação geral quanto nos níveis administrativos. O contrário se dá com a função de Segurança Pública, que revela um decréscimo contínuo quanto a sua participação nos dispêndios, porém não de forma muito acentuada. As funções de Educação e

Cultura e Assistência e Previdência aumentam suas participações no total do gasto consolidado em 1970 em relação a 1963, porém perdem participação em 1977 relativamente a 1970. Sob o ponto de vista dos níveis administrativos, a primeira função perde representatividade na Administração Central, mas aumenta de forma significativa na Descentralizada, enquanto a segunda função obteve participação elevada em 1970, unicamente em favor da Administração Descentralizada.

O comportamento da função Transporte é crescente na Administração Central e acentuadamente decrescente na Descentralizada, o que é perfeitamente explicado pelo crescimento mais que proporcional da função Educação e Cultura relativamente às demais neste nível administrativo. Isso em decorrência de uma progressiva descentralização na execução de diferentes programas, com a criação de inúmeras agências integrantes da Administração Descentralizada, cujo desenvolvimento teria sido fruto da necessidade de maior flexibilidade na manipulação de recursos necessários ao desenvolvimento de novas entidades. Ressalte-se que essa mesma razão foi responsável pela grande perda de participação relativa de algumas funções em favor de outras em 1977, a nível de consolidação geral dos gastos por funções. Quanto às funções exercidas pela Administração Central em 1977, pouco diferem das que executava em 1963, passando a atuar apenas em Comunicações e Desenvolvimento Urbano em 1970, que inexistiam em 1963.

Crescentes aspirações da coletividade quanto à prestação de novos serviços no campo social e econômico, obrigaram o governo a interferir mais diretamente nesses setores, mediante

criação de entidades especializadas. Contudo, a maior flexibilidade dada à execução de diferentes funções, constitui um fator adicional na redução do grau de liberdade na utilização de recursos disponíveis em períodos futuros. O desenvolvimento de novas entidades pela proliferação de novos órgãos aumentou o volume de despesas incomprimíveis, tendo em vista os recursos necessários a sua manutenção. Há ainda outro tipo de rigidez na manipulação dos recursos governamentais, introduzida pela criação de entidades descentralizadas; aquela relativa à alocação setorial de parcela dos recursos a programas previamente definidos, que pode ser concretizada através da destinação prévia da receita ou, do lado da despesa, pela transferência global de recursos da Administração Central a autarquias e fundações.

Por outro lado, os problemas de coordenação das decisões tornam-se mais complexos quanto maior o número de agentes envolvidos no processo decisório, uma vez que a não consolidação dos orçamentos impede uma avaliação global da programação dos gastos governamentais.

A representatividade da Administração Descentralizada é especialmente notória nas funções de Transporte e Educação e Cultura, conforme já mencionado, em decorrência do fato do governo reservar à Administração Central a tarefa de exercer diretamente atividades relacionadas à produção de bens públicos tradicionais (Governo e Administração Geral, Segurança Pública, etc.), e as novas atividades atribuídas ao governo passaram a ser tarefa de órgãos especialmente criados para este fim.

Contudo, há uma elevada concentração de gastos em al-

gumas poucas funções, mesmo a nível da Administração Central, especificamente em Transporte e Educação. Algumas pistas podem ser apontadas quanto a esse procedimento adotado pelo governo estadual.

Primeiramente, destaque-se que a demanda de serviços governamentais vista a partir de dados sobre as despesas realizadas com a produção de determinados serviços, na verdade reflete o "nível de oferta" desses serviços, de acordo com prioridades estabelecidas pelo governo estadual e disponibilidade de recursos, que condiciona, o volume de produção, principais fatores a serem considerados na explicação da magnitude da participação do governo nas diferentes funções. Não faz sentido medir a elasticidade funcional das despesas utilizando hipóteses que influenciam a demanda pelos respectivos serviços, mas sim o que foi considerado prioritário a ser ofertado pelas diretrizes dos planos da política estadual, face à disponibilidade de receita.

A arrecadação do ICM pela Administração Central, além de não ter apresentado uma taxa de crescimento compatível com as necessidades estaduais de desenvolvimento, principalmente nos últimos anos (vide participação LVC/ICM na Renda Interna), está em grande parte comprometida com programas relativos à produção de bens públicos tradicionais (Governo e Administração Geral, Segurança Pública) e em grande parte se destina a encargos de pessoal em todos os programas (incluindo pessoal ativo e inativo, mais encargos sociais correspondentes), além das despesas com transferências a autarquias, fundações e fundos. Fica evidente o grande esforço que deve ser dispendido pelo Es-

TABELA 3.3(a) - PARTICIPAÇÃO DA RECEITA DO IVC/ICM DO GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ NA RENDA INTERNA PARANAENSE

Em Cr\$ 1.000,00 correntes

ANOS	RENDAMENTO INTERNA DO PARANÁ A	RECEITA IVC/ICM B	B/A
1963	553 447	30 638	5,53
1964	1 080 059	67 297	6,23
1965	1 928 064	130 577	6,77
1966	2 678 124	250 121	9,34
1967	3 773 573	285 789	7,57
1968	4 831 647	404 974	8,38
1969	7 123 017	555 627	7,80
1970	8 391 932	665 450	7,93
1971	12 641 676	821 212	6,50
1972	17 654 398	1 188 372	6,73
1973	24 413 361	1 709 296	7,00
1974	37 424 669	2 300 459	6,15
1975	52 924 194	3 120 172	5,90
1976	81 082 296	4 852 524	5,98
1977	123 566 391	6 607 392	5,35

FONTE: FUNDAÇÃO IPARDES (RENDA INTERNA DO PARANÁ - 1970/1977. "ANÁLISE DO IMPACTO DA CODEPAR/BADEP NA ECONOMIA PARANAENSE ATRAVÉS DOS INVESTIMENTOS DO SETOR INDUSTRIAL". SECRETARIA DE ESTADO DAS FINANÇAS/CONTADORIA GERAL DO ESTADO/BALANÇO GERAL DO ESTADO DE 1963/77).

tado a fim de aumentar a participação relativa dos investimentos no total das despesas, desde que os recursos de transferência do governo federal representam apenas 11,6% em média da receita total do Estado no período 1970/77, embora ainda apresentem valores absolutos substancialmente elevados. Contudo, a opção política que enfatizou prioritariamente os investimentos em infra-estrutura econômica, impediram, até o momento, um crescimento demasiadamente acentuado das despesas de custeio.

De todo modo, a disponibilidade de recursos próprios seria suficientemente importante para permitir uma maior liberdade na manipulação de recursos, que poderia ter-se traduzido em maior diversificação funcional das despesas. Porém, os dados contrariam essa expectativa e apresentam uma concentração global de recursos, comprovando que essa liberdade não se traduziu em maior diversificação de atividades. Por outro lado, os resultados colocam em dúvida a hipótese de que a concentração setorial de recursos estadual poderia estar refletindo o efeito das vinculações das transferências. Na medida em que os recursos próprios livremente alocados são muito superiores à parcela vinculada, esta ainda não é suficiente para provocar o efeito mencionado. A menos que as vinculações contribuam para perpetuar possíveis distorções existentes.

As principais vinculações para aplicação das transferências federais referem-se a Transporte e Educação, que são também as principais funções executadas pelo setor público estadual, cujos gastos são sistematicamente mais elevados que os recursos transferidos. Isso indica um certo efeito multiplicador que opera no sentido de elevar o volume de investimentos

nestas funções, acima do limite correspondente ao montante de transferências. Como os recursos estaduais disponíveis para investimento são relativamente escassos, este fato contribuiu para reduzir a disponibilidade para aplicação nas demais funções. No caso de Transporte, a razão desse comportamento paradoxal, alocar recursos adicionais para investimento em função que já é bastante contemplada com recursos de transferência federal específicos, teria por motivo a reduzida despesa de custeio necessária à manutenção e funcionamento dos serviços existentes, uma vez que a finalidade principal da função é a própria construção e/ou melhoramento de rodovias. Tal raciocínio leva o governo estadual a utilizar grande parte do Fundo de Participação dos Estados em investimento para aplicação em Transporte, o qual não tem praticamente nenhum impacto posterior sobre as necessidades de custeio.

Mas, sobrepondo-se a essa justificativa de caráter puramente financeiro, há que se considerar a importância econômica e política que os investimentos em Transportes representaram, para a economia paranaense nos últimos 20 anos. De um lado, por se tratar de um Estado cuja ocupação se deu recentemente, os Transportes, principalmente no programa rodoviário, desempenharam uma função fundamental no sentido de consolidar a ocupação econômica do Estado e estabelecer uma efetiva integração entre zonas produtoras e seus mercados. De outro lado, esses investimentos se constituíram, e se constituem ainda, em importante instrumento de ação política no sentido de apoiar as atividades de produção agrícola e industrial, facilitando seu escoamento através de programas de corredores de exportação e construção de estradas vicinais, e atendendo às necessidades e

reivindicações das comunidades do interior do Estado.

Assim, os investimentos em infra-estrutura em geral, e em Transporte em particular, tem-se configurado desde o início dos anos 60, como uma das formas preferenciais de atuação do Setor Público Paranaense sobre a economia do Estado, acelerando a implantação de condições capitalistas de produção e estreitando as vinculações entre a economia paranaense e a nacional.

A própria experiência técnica e administrativa já acumulada no programa rodoviário pelo DER, e a provável existência no mesmo de um arsenal de projetos cuja execução dependeria apenas de obtenção de recursos adicionais para investimento nesse programa, traduzem-se num fator adicional na obtenção de recursos a seu favor.

Na função de Educação e Cultura as necessidades de despesas de custeio são bastante elevadas e indispensáveis à própria expansão da qualidade dos serviços produzidos. Dessa forma, no Paraná, os gastos com investimento na função de Educação e Cultura têm ganho peso relativo nos anos considerados, agravando a situação financeira do Estado, uma vez que o aumento dos investimentos nessa função exige, posteriormente, um aumento substancial nas despesas de custeio. Como no período seguinte não pode ser aumentada a parcela de transferências federais a serem utilizadas em despesas correntes, uma decisão desse tipo implica em grande responsabilidade do setor público estadual na manutenção desta função, que sem dúvida é considerada uma das prioritárias pelo governo do Paraná, como fica evidenciado pela elevada e crescente participação relativa da

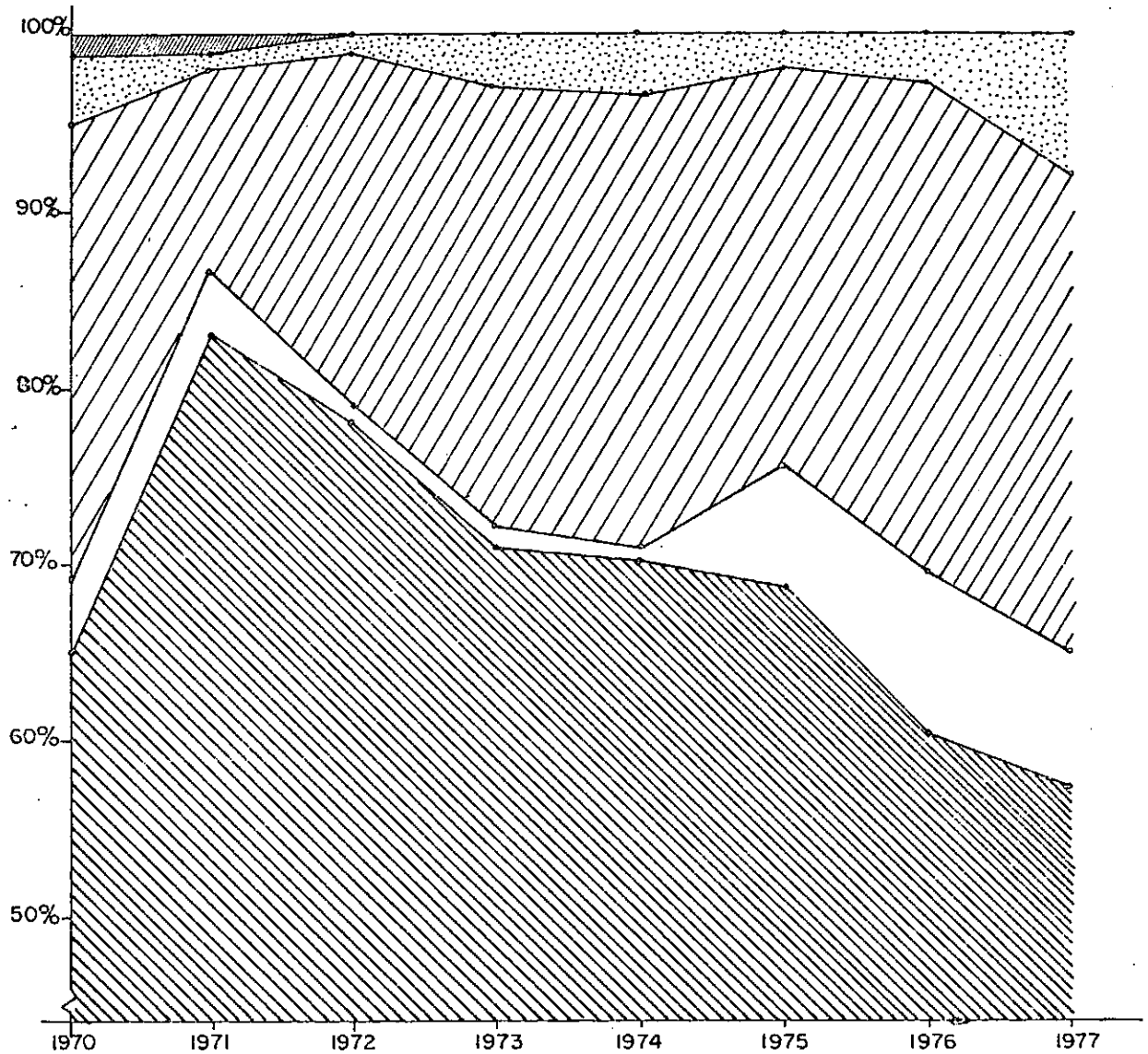
função no total dos dispêndios. Caso contrário, uma decisão destas poderia resultar em construção de escolas que ficariam posteriormente, total ou parcialmente fechadas por insuficiência de recursos para custear-lhe o funcionamento. Resta saber se os responsáveis por estas aplicações, possuem estimativas de previsão de arrecadação de receita própria ou transferida, compatíveis com a manutenção das despesas de custeio progressivas, provocadas por Educação e Cultura.

Entretanto, em termos proporcionais, os investimentos em infra-estrutura econômica (Transporte, Comunicações, Energia e Recursos Minerais), superam substancialmente os em infra-estrutura social (Segurança Pública, Educação e Cultura, Saúde, Saneamento, Assistência e Previdência) e demais investimentos (Governo e Administração Geral, Agropecuária, Recursos Naturais, Indústria, Comércio e Serviços, Desenvolvimento Urbano, Desenvolvimento Regional). A elevada participação de Educação e Cultura no total dos gastos deve-se quase que exclusivamente a despesas com pessoal, embora os investimentos na função têm ganho peso relativo nos últimos anos (Gráfico 3.3.(1)).






As curvas isoladas para os respectivos gastos permitem melhor visualização do comportamento individual dessas despesas. (Gráfico 3.3.(2)).

Ressalte-se que a prioridade dada aos investimentos em infra-estrutura econômica, aliada a um período favorável da receita do ICM em 1972/74, tem permitido ao Estado manter o orçamento em certa medida satisfatório em termos de receita e despesa, desde que a opção dada aos investimentos tem impedido uma

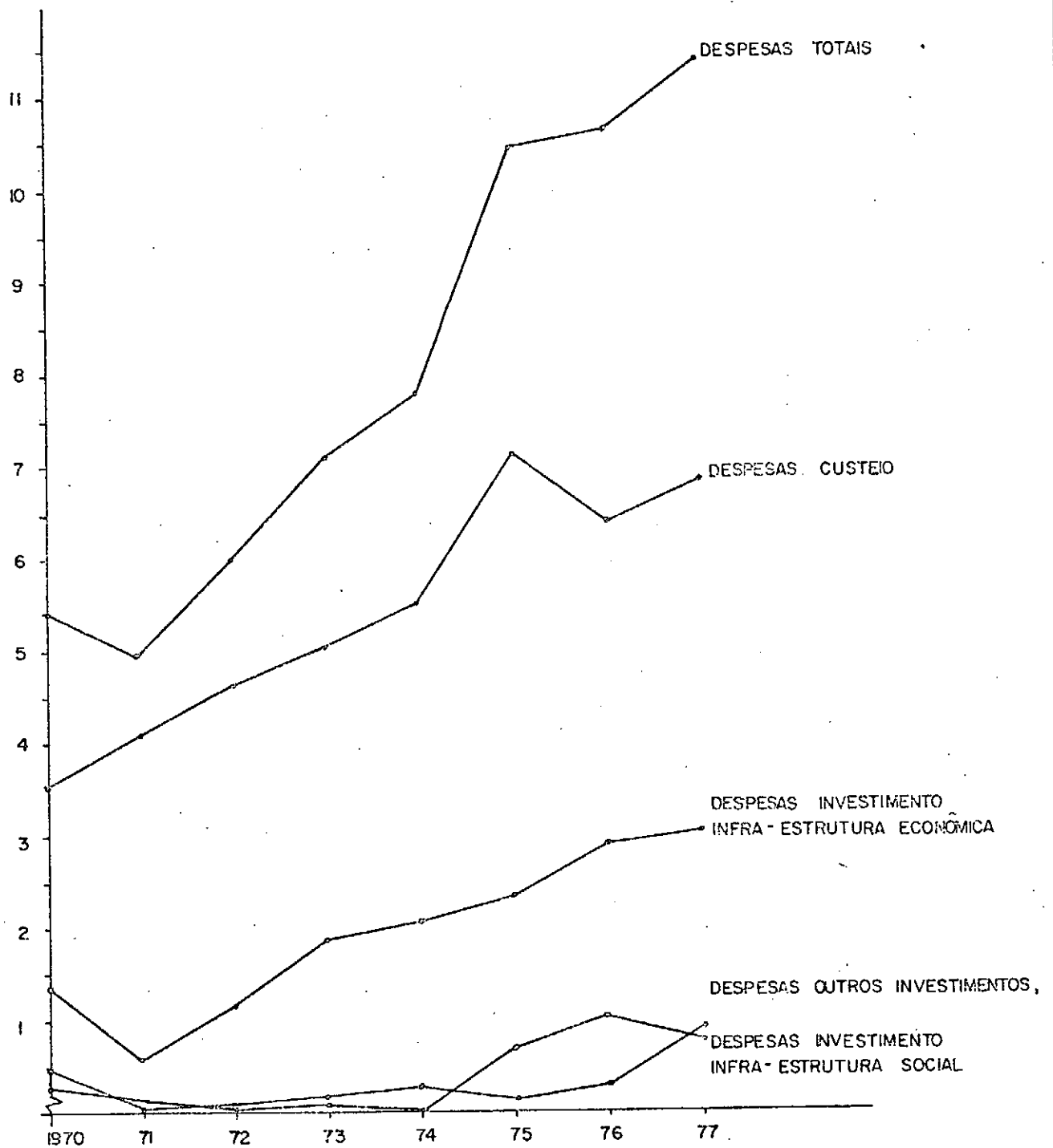
GRÁFICO 3.3.(1) COMPOSIÇÃO PERCENTUAL DAS DESPESAS CONSOLIDADAS DO GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ - ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA E DESCENTRALIZADA EM PERCENTUAIS



LEGENDA

-  DESPESAS DE CUSTEIO (CONSUMO DO GOVERNO + TRANSFERÊNCIAS)
-  INVESTIMENTOS EM INFRA-ESTRUTURA SOCIAL
-  INVESTIMENTOS EM INFRA-ESTRUTURA ECONÔMICA
-  OUTROS INVESTIMENTOS
-  OUTRAS DESPESAS

**GRÁFICO 3.3(2) - DESPESA CONSOLIDADA DO GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ -
 - ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA E DESCENTRALIZADA
 EM CR\$ 1.000.000.000 DE 1977**



expansão acelerada das despesas de consumo. Esta situação, no entanto, já apresenta sinais de reversão nos últimos anos, tanto em função do lento crescimento da receita, posteriormente a 1974, próprio de uma conjuntura econômica desfavorável, quanto do aumento com gastos de investimentos em infra-estrutura social, relativamente aos períodos anteriores.

Embora outros programas importantes além de Transporte não tenham praticamente nenhum impacto posterior sobre as despesas correntes (Saneamento, e em menor medida, Desenvolvimento Urbano, Energia e Recursos Minerais, Desenvolvimento Regional), os gastos do governo estadual nos mesmos são inexpressivos, com exceção apenas de Energia e Recursos Minerais. A razão da ênfase em Transporte, além dos aspectos já apontados, pode residir tanto nos prováveis rendimentos políticos associados à função, quanto na insuficiência de experiência estadual no que se refere à execução e administração de projetos nas outras funções mencionadas. Mas, aparece evidente que a concentração de funções é basicamente decorrente de uma opção política estadual em considerar prioritárias funções de destaque também a nível de governo federal, quais sejam: aperfeiçoamento e prosseguimento da infra-estrutura econômica e social. A política estadual estaria assim coerente com a federal.

A análise das informações contradiz a hipótese de que despesas com Saúde cresçam a um ritmo mais acelerado que o crescimento da Renda, tendo em vista que o coeficiente de elasticidade-renda da demanda por esses serviços seria superior à unidade. Como na verdade, os dados de despesa refletem o nível da oferta de serviços públicos, não é difícil concluir que a

QUADRO 3.3(b) - PARTICIPAÇÃO RELATIVA DAS FUNÇÕES NAS DESPESAS DO GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ SEGUNDO NÍVEIS ADMINISTRATIVOS - 1963/70/77

NÍVEIS ADMINISTRATIVOS/ANOS FUNÇÕES		ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA			ADMINISTRAÇÃO DESCENTRALIZADA			Em percentuais CONSOLIDAÇÃO		
		1963	1970	1977	1963	1970	1977	1963	1970	1977
01. Governo e Administração Geral	11,62	12,82	15,98	-	-	3,95	9,61	11,68	13,33	
02. Segurança Pública	11,88	8,46	8,71	-	-	1,33	9,87	7,72	7,05	
03. Agropecuária	3,64	1,89	2,89	-	-	2,52	3,01	1,68	2,88	
04. Recursos Naturais	0,05	0,08	1,88	-	-	5,85	0,04	0,06	2,88	
05. Educação e Cultura	26,09	25,99	21,49	3,53	15,04	21,45	22,91	25,84	23,80	
06. Saúde	5,45	3,38	2,48	-	2,78	1,30	4,51	3,54	2,22	
07. Saneamento	0,61	0,58	2,61	-	-	-	0,16	0,14	2,11	
08. Comunicações	-	3,44	0,02	-	-	-	-	3,14	0,02	
09. Transporte	20,03	23,56	24,38	88,66	69,98	56,23	32,96	25,22	27,18	
10. Indústria, Comércio e Serviços	1,22	2,92	1,91	1,40	0,67	1,43	0,76	2,56	2,06	
11. Assistência e Previdência	11,33	11,22	7,56	2,04	9,87	5,70	9,28	13,25	8,37	
12. Desenvolvimento Urbano	-	0,22	0,29	-	-	0,12	-	0,20	0,10	
13. Energia e Recursos Minerais	7,41	4,96	6,59	4,37	1,66	-	6,33	4,53	5,33	
14. Desenvolvimento Regional	0,67	0,48	3,21	-	-	0,12	0,56	0,44	2,62	
TOTAL GERAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	

QUADRO 3.3.(c) - PARTICIPAÇÃO RELATIVA DOS NÍVEIS ADMINISTRATIVOS NAS DESPESAS DO GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ SEGUNDO FUNÇÕES - 1963/70/77.

FUNÇÕES	1963		1970			1977			
	Administração Centralizada	Administração Descentralizada	TOTAL	Administração Centralizada	Administração Descentralizada	TOTAL	Administração Centralizada	Administração Descentralizada	TOTAL
01. Governo e Administração Geral	100,00	-	100,00	100,00	-	100,00	87,30	12,70	100,00
02. Segurança Pública	100,00	-	100,00	100,00	-	100,00	91,76	8,24	100,00
03. Agropecuária	100,00	-	100,00	100,00	-	100,00	66,11	33,89	100,00
04. Recursos Naturais	100,00	-	100,00	100,00	-	100,00	35,31	64,69	100,00
05. Educação e Cultura	94,54	5,46	100,00	81,61	18,39	100,00	62,99	37,01	100,00
06. Saúde	100,00	-	100,00	75,73	24,27	100,00	76,38	23,62	100,00
07. Saneamento	100,00	-	100,00	100,00	-	100,00	100,00	-	100,00
08. Comunicações	-	-	-	100,00	-	100,00	100,00	-	100,00
09. Transporte	34,58	65,42	100,00	46,37	53,63	100,00	42,41	57,59	100,00
10. Indústria, Comércio e Serviços	67,17	32,83	100,00	91,82	8,18	100,00	69,42	30,58	100,00
11. Assistência e Previdência	92,84	7,16	100,00	74,49	25,51	100,00	69,28	30,72	100,00
12. Desenvolvimento Urbano	-	-	-	100,00	-	100,00	80,77	19,23	100,00
13. Energia e Recursos Minerais	79,86	20,14	100,00	88,48	11,52	100,00	100,00	-	100,00
14. Desenvolvimento Regional	100,00	-	100,00	100,00	-	100,00	97,75	2,25	100,00
TOTAL GERAL	70,06	29,94	100,00	71,97	28,03	100,00	62,94	37,06	100,00

FONTE: Tabelas Básicas - Anexo A.2.2.

função de Saúde não tem sido atendida de maneira satisfatória nos períodos considerados, possivelmente pelas mesmas razões já apresentadas anteriormente, de que esta função tende a provocar um comportamento cíclico nos investimentos a nível do setor público estadual, face às repercussões posteriores sobre as despesas de custeio. Por outro lado, sendo a função em certa medida contemplada com dispêndios do governo federal, possibilitou certa negligência por parte do governo estadual em ofertar parcela adicional desses serviços, que sem dúvida, não são atendidos suficientemente nem mesmo pelo governo federal, permanecendo grande parte da demanda dos mesmos, insatisfeita. A justificativa estadual é de que esta função é de competência da União, dado que a repercussão de seus efeitos ultrapassa os limites geográficos estaduais (ex.: combate a epidemias). A causa sem dúvida reside no impacto que a função ocasiona sobre as despesas de consumo, fazendo com que o atendimento desse objetivo, já traçado pelas metas estabelecidas pelo atual governo do Estado, implique em análise profunda da compatibilização receita/despesa, e mais especialmente em uma previsão otimista de arrecadação, sem a qual, poderão ser construídos hospitais e postos de saúde para serem fechados posteriormente, devido à escassez de recursos para manutenção dos gastos de custeio.

3.4 - ANÁLISE DAS DESPESAS POR PROGRAMAS

A portaria número 25, de 14 de junho de 1976, do Secretário de Orçamento e Finanças da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, apresenta uma "classificação funcional programática" com 16 funções e 65 programas. Esta é contudo, uma classificação mais adequada para as funções exercidas

pelo governo Federal. Pela inexistência de uma classificação oficial a nível estadual, optou-se por uma própria, adaptável aos balanços financeiros do Estado e, de certa forma, semelhante à adotada pelo Estado de Minas Gerais, com a preocupação de possibilitar posteriores comparações interestaduais com pelo menos um Estado que já possua as informações sistematizadas e que se encontrava desenvolvendo estudo similar.

Este estudo comparativo, no entanto, não será objeto do presente relatório de pesquisa, e fará parte de uma possível continuidade de estudos sobre o Setor Público Paranaense.

A classificação adotada é melhor adaptada à esfera estadual, especialmente ao caso paranaense, pois as funções e programas relacionados correspondem aos efetivamente assumidos pelo governo estadual nos três anos selecionados para a análise.

A análise por programas pretende, além do detalhamento da alocação dos recursos públicos, a diversificação ocorrida em termos de novos programas assumidos. A classificação programática teve também por objetivo determinar critérios para a distribuição dos programas a cada esfera de governo (federal, estadual, municipal), de acordo com variáveis tais como: área beneficiada, economias de escala, pressão sobre a demanda, política econômica e prioridades nacionais, critérios políticos, etc. Este problema, evidentemente, reveste-se da maior seriedade e complexidade e envolve não só as questões práticas relacionadas à definição de quais os encargos a serem repartidos, como também os problemas políticos de autonomia do governo fe-

deral. Uma orientação uniforme para aplicação dos gastos, e que evitasse problemas de duplicação de esforços, os quais provocam excessiva pulverização dos recursos públicos, certamente conduziria a melhores resultados. Dada a escassez de recursos públicos, uma maior racionalidade pode ser obtida atribuindo-se a responsabilidade pela aplicação, a uma única esfera de governo.

Entretanto, esses aspectos, dada a própria complexidade que os envolve, não serão objeto desta etapa de trabalho, especificamente, pois dependem de maior amadurecimento dos estudos sobre o setor público estadual, impraticável no âmbito desse estudo inicial.

A continuidade do trabalho permitiria fornecer subsídios importantes para o dimensionamento e aprofundamento do problema, que constitui elemento importante para o aperfeiçoamento do processo de programação das despesas do governo.

A desagregação das informações por programas executados pelos governo estadual não introduz nenhuma alteração substancial nas observações anteriores, ou seja, por funções, embora forneça alguns esclarecimentos adicionais que merecem destaque, mesmo sendo impossível no momento, abordar critérios e proceder à avaliação dos gastos estaduais a nível programático. O primeiro aspecto refere-se à descentralização das despesas, haja vista que os 13 principais programas assumiam 89% dos gastos consolidados em 1963, decaindo o peso relativo dos mesmos para 84% em 1970, para finalmente atingir 77% em 1977. Isso permitiu que uma maior parcela de recursos ficasse disponível para aplicação nos demais programas.

Mantendo fixo o percentual de 89%, correspondente aos 13 principais programas em 1963, observa-se que em 1970, relativamente ao ano anterior é possível apenas os programas de "Comunicações" e "Promoção e Fomento". Já em 1977, relativamente a 1963, a percentagem fixa de 89% correspondente aos 13 programas mais representativos, permite a inclusão de "Política Civil", "Proteção e Meio Ambiente", "Ensino Universitário", "Abastecimento de Água" e "Desenvolvimento de Microrregiões", passando portanto, 18 programas em 1977 a absorver 89% dos recursos do Estado.

Concentração semelhante à verificada a nível funcional, observa-se nas despesas a nível programático, que os principais programas em termos de participação relativa no total dos gastos são, na maior parte, componentes das funções mais representativas, àquele mesmo nível comparativo.

Portanto, a análise dos principais programas contemplados fornece detalhe adicional às funções anteriormente mencionadas, quando Transporte, Educação e Cultura, Governo e Administração Geral, Segurança Pública, Assistência e Previdência, Energia e Recursos Minerais, absorveram 88% dos recursos do Estado. Dos gastos classificados na função de Transporte, 92% na média dos três anos referem-se ao programa de "Transporte Rodoviário", na consolidação geral dos gastos. Em termos económicos, este programa talvez se constitua no que mais gere economias externas, para fins de interligação de centros produtores, consumidores, supridores de matérias-primas, etc. O programa inclui a construção, pavimentação, conservação e duplicação de rodovias e representa 26% do total dos gastos efe-

tuados pelo Setor Público Estadual na média de 1963/70/77. Corresponde a cerca de 22%, em média, dos gastos totais da Administração Centralizada, basicamente em despesas com transferências para a descentralizada, apresentando tendência crescente no período. Comporta ainda 67% das despesas totais da Administração Descentralizada, com tendência decrescente no longo dos três anos selecionados, cuja justificativa é encontrada na grande diversificação de programas e proliferação de novas entidades, que se verificou a esse nível administrativo.

O programa de "Ensino de Primeiro e Segundo Grau", corresponde ao segundo mais significativo nas despesas estaduais, na medida em que equivale a praticamente 21%, em média, dos gastos totais consolidados e 85% da função Educação e Cultura. Os dispêndios deste programa são especialmente notórios na Administração Central, que participa com 21% do total dos gastos neste nível administrativo, apresentando uma tendência decrescente, se observados os períodos individualmente. Embora o programa de Ensino de Primeiro e Segundo Grau absorva menos recursos na Administração Descentralizada, cerca de 11%, em média, do total das despesas, apresenta acréscimo significativo em 1970, relativamente a 1963.

A principal razão dessa significativa intervenção do governo no Ensino de Primeiro e Segundo Grau está associada ao provável afeito redistributivo do programa. O ensino fundamental a todos os indivíduos independente do nível de renda, guarda relação com o caráter social desse serviço, que se produzidos pelo setor privado, impediria o consumo por parte de grande maioria da comunidade. Contudo, a quantificação de que classes

de renda são beneficiadas com tal programa, depende de maiores esclarecimentos sobre a distribuição relativa dos benefícios por classes de renda em que se encontram.

Apenas os programas de Transporte Rodoviário e Ensino de Primeiro e Segundo Grau absorvem 47% dos recursos do Estado, na média dos três anos, a nível de consolidação geral dos gastos.

Destaca-se em terceiro lugar, contudo num plano significativamente inferior aos dois programas anteriores a participação de "Energia Elétrica" com 5,4% na média dos gastos consolidados, basicamente em favor da Administração Central, onde o programa participa com 6% do total, em gastos referentes a transferência para a Descentralizada e participações financeiras. Ressalte-se que esse é o único programa que o Estado assume na função de Energia e Recursos Minerais.

Os programas de Transporte Rodoviário e Energia Elétrica refletem o objetivo de promoção do crescimento econômico por parte do governo do Estado, visto que a promoção da infraestrutura econômica reduz os custos de expansão do mercado e permite acelerar o ritmo de crescimento da economia. Como acentua CARLOS ESTEVAN MARTINS, a empresa pública é "uma das formas em que o capital se manifesta e se apoia durante determinadas etapas de sua expansão".⁶ O papel desempenhado pelo Estado é no

⁶MARTINS, C.E. Capitalismo de estado e modelo político no Brasil. Rio de Janeiro, Graal, 1977.

Brasil "a condição de desenvolvimento do capitalismo tardio". E que, além do mais "é indispensável acumular nos setores estatizados a fim de que, dinamicamente, seja criado o espaço econômico que possibilita a acumulação privada", embora "muitos conflitos ocorram "enquanto o investimento público for chamado a atuar como garantidor do ciclo de expansão".

Ressalte-se ainda que o volume de recursos absorvidos no programa de Energia Elétrica constitui apenas uma parcela do total dos gastos do Setor Público Estadual neste programa, uma vez que a não inclusão da Atividade Empresarial do Governo Estadual, subestima a importância do mesmo na consolidação geral dos gastos. Muitas limitações implícitas neste trabalho, como vem se alertando no longo do mesmo, serão superadas a partir do momento em que a continuidade de estudos acerca do Setor Público Estadual incluam aquele nível de governo.

Os programas de "Assistência Social", "Inativos e Pensionistas" e "Previdência", componentes da função Assistência e Previdência e tomados em conjunto, somam 10%, do agregado para os gastos estaduais consolidados, na média dos três anos, principalmente em favor da Administração Central, exceto no programa de Previdência, que assume relativa expressividade também a nível da Descentralizada. Os dados demonstram que o dispêndio efetuado nestes programas, além de decrescente em alguns períodos, é sensivelmente baixo, e que não é compensado com os gastos das fundações e autarquias nos referidos programas.

Ressalte-se, entretanto, que os gastos do governo do Estado na funções de Assistência e Previdência estendem-se ape-

nas aos funcionários públicos estaduais, ficando a maior parcela dos dispêndios na função, a cargo do governo federal, basicamente através das atribuições do INPS.

Os dispêndios nos programas componentes de Assistência e Previdência, Saúde, e Educação e Cultura dão uma idéia da magnitude da atividade diretamente redistributiva do governo, visto que os beneficiários dos gastos nestes programas estão geralmente incluídos nas classes de renda mais baixa.

Porém, o efeito redistributivo da atividade governamental não pode ser avaliado apenas pela observação isolada dos gastos. Como o sistema tributário estadual tende a ser regressivo, pela predominância dos impostos indiretos, que incidem sobre o preço final do produto, esse efeito regressivo não é satisfatória ou totalmente compensado pelos gastos do governo estadual nos programas que tornam a distribuição de renda mais equitativa, visto que esses programas não possuem peso relativo suficiente nos gastos totais para compensar o efeito regressivo dos impostos indiretos. Pode-se concluir com razoável grau de segurança que o objetivo redistributivo dos gastos não foi contemplado satisfatoriamente em favor das classes de renda mais baixa.

Na função Governo e Administração Geral, os programas mais importantes referem-se a despesas com "Processo Judiciários", "Administração Geral" (que incluem basicamente os gastos com o alto escalão administrativo do governo estadual: gabinetes do governador e secretariado, consultoria, procuradoria, etc.) e "Administração financeira" (atividades administrativas

de arrecadação tributária e de controle dos gastos). As despesas com Administração Geral absorveram quase 5% dos recursos do Estado, a nível de consolidação dos gastos e na média dos três períodos. A Administração Financeira 3% e o Processo Judiciário 2,5%, àquele mesmo nível comparativo.

Na função de Segurança Pública, destacam-se apenas as despesas relativas ao programa de "Polícia Militar", no qual a Administração Central é responsável pela totalidade dos dispêndios, que correspondem a 6% dos gastos totais em média a esse nível administrativo, e 5% do gasto público consolidado.

Possuem ainda relativo destaque na composição dos dispêndios do Estado, os programas de "Administração, Defesa, Inspeção, Promoção e Extensão Rural" (função de Agropecuária), "Assistência Médico Hospitalar" (função de Saúde), e "Transporte Hidroviário" (função de Transporte), que no conjunto contribuem com 8,3%, 5,5% e 5% em média dos gastos totais consolidados nos anos de 1963/70/77, respectivamente.

É importante observar que apenas os 13 programas mencionados nos parágrafos anteriores, são responsáveis por 83% e, média do total das despesas efetuadas pelo Setor Público Estadual consolidado, nos períodos analisados, conforme indicam os resultados reunidos no quadro resumo que segue.

Do ponto de vista da repartição de encargos, a situação quanto aos principais programas demonstra uma divisão: mais ou menos nítida de responsabilidades no que se refere aos programas assumidos pela Administração Central e Descentralizada. As

TABELA 3.4(a) - PARTICIPAÇÃO RELATIVA DOS PRINCIPAIS PROGRAMAS NO TOTAL DAS DESPESAS DO GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ, SEGUNDO NÍVEIS ADMINISTRATIVOS - 1963/70/77.

PRINCIPAIS PROGRAMAS	Em percentuais									
	NÍVEIS ADMINISTRATIVOS/ANOS	ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA			ADMINISTRAÇÃO DESCENTRALIZADA			CONSOLIDAÇÃO		
		1963	1970	1977	1963	1970	1977	1963	1970	1977
Transporte Rodoviário	18,78	22,01	23,93	82,42	65,82	53,21	29,75	23,36	25,38	
Ensino de 1º e 2º grau	24,19	22,07	15,37	3,53	14,69	13,71	21,33	22,73	17,49	
Energia Elétrica	7,41	4,96	6,59	4,37	1,66	-	6,33	4,53	5,33	
Polícia Militar	7,28	5,67	4,51	-	-	-	6,04	5,18	3,66	
Inativos e Pensionistas	4,84	7,32	5,17	-	-	-	4,02	6,67	4,19	
Administração Financeira	5,40	4,28	6,60	-	-	-	4,49	3,89	5,34	
Administração Geral	2,13	3,49	4,71	-	-	2,75	1,77	3,18	3,78	
Assistência Médico Hospitalar	4,76	2,40	2,31	-	2,78	1,30	3,96	2,64	2,08	
Assistência Social	6,14	2,03	0,88	0,59	2,60	1,62	4,46	2,29	1,02	
Previdência	-	1,70	1,38	1,45	7,27	4,08	0,52	4,13	3,05	
Processo Judiciário	2,43	3,30	2,88	-	-	-	2,02	3,01	2,33	
Transporte Hidroviário	-	-	-	6,24	4,16	3,02	2,21	1,48	1,44	
Adm., def., insp., prom. e ext. rural.	2,55	1,50	2,04	-	-	-	2,11	1,37	1,64	
TOTAL Principais Programas	85,91	80,73	76,37	98,60	98,98	79,69	89,01	84,46	76,73	

FONTE: Quadro 3.4.c.

aplicações do programa de Transporte Rodoviário são basicamente de responsabilidade da Descentralizada (Departamento de Estradas de Rodagem), uma vez que a quase totalidade dos recursos aplicados neste programa a nível de Centralizada, referem-se a gastos com transferências à Administração Descentralizada, mais especificamente para a referida entidade.

Embora grande parcela do programa de Ensino de Primeiro e Segundo Grau seja assumida pela Administração Central, observa-se um grande volume de recursos aplicados também pela Descentralizada, em 1970, relativamente a 1963. Não se verifica, contudo, a mesma tendência após 1970, e a participação deste nível administrativo no programa é mantida de forma semelhante à verificada em 1970.

A maior parte dos programas são assumidos pela Administração Central, inclusive em termos de volume de recursos. Porém, uma grande diversificação de programas dá-se na Administração Descentralizada, principalmente em 1977, relativamente a 1970. Muitos programas contemplados apenas a nível Central passam a fazer parte da composição dos dispêndios da Descentralizada. De todo modo, verifica-se uma diversificação de programas nos dois níveis de governo, o que é comprovado pela perda de peso relativo dos 13 programas abordados, nos três anos em estudo.

A exemplo, na Administração Descentralizada, onde a diversificação de programas foi mais acentuada, apenas Transporte Rodoviário e Ensino de Primeiro e Segundo Grau respondiam por 86% dos dispêndios totais em 1963. A participação relativa

TABELA 3.4(b) - PARTICIPAÇÃO RELATIVA DOS NÍVEIS ADMINISTRATIVOS NAS DESPESAS DO GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ, SEGUNDO PRINCIPAIS PROGRAMAS - 1963/70/77.

Em percentuais

NÍVEIS ADMINISTRATIVOS/ANOS PRINCIPAIS PROGRAMAS	ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA			ADMINISTRAÇÃO DESCENTRALIZADA			CONSOLIDAÇÃO		
	1963	1970	1977	1963	1970	1977	1963	1970	1977
Transporte rodoviário	34,77	46,20	43,30	65,23	53,80	56,70	100,00	100,00	100,00
Ensino de 1º e 2º Grau	94,13	79,42	65,57	5,87	20,58	34,43	100,00	100,00	100,00
Energia elétrica	79,86	88,48	100,00	20,14	11,52	-	100,00	100,00	100,00
Polícia Militar	100,00	100,00	100,00	-	-	-	100,00	100,00	100,00
Inativos e Pensionistas	100,00	100,00	100,00	-	-	-	100,00	100,00	100,00
Administração Financeira	100,00	100,00	100,00	-	-	-	100,00	100,00	100,00
Administração Geral	100,00	100,00	74,42	-	-	25,58	100,00	100,00	100,00
Assistência Médico Hospitalar	100,00	68,88	75,04	-	31,12	24,96	100,00	100,00	100,00
Assistência Social	96,04	66,72	47,96	3,96	33,28	52,04	100,00	100,00	100,00
Previdência	-	37,49	36,46	100,00	62,51	63,54	100,00	100,00	100,00
Processo Judiciário	100,00	100,00	100,00	-	-	-	100,00	100,00	100,00
Transporte hidroviário	-	-	-	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Adm., def., insp., prom. e ext. rural	100,00	100,00	100,00	-	-	-	100,00	100,00	100,00
							100,00	100,00	100,00
TOTAL PRINCIPAIS PROGRAMAS	70,06	71,97	58,91	29,94	28,03	41,09	100,00	100,00	100,00

FONTE: Tabela A.2.2.q.

desses mesmos programas no total dos gastos deste nível administrativo, decai para 81% e 67% em 1970 e 1977, respectivamente. Como isso não ocorreu em função de uma queda na taxa real de crescimento dos gastos, nos respectivos programas, comprova-se essa perda de peso relativo unicamente em decorrência de uma maior diversificação de programas assumidos pelo governo do Estado, comprovada inclusive pela proliferação de entidades descentralizadas, pós-reforma tributária. Em resumo, a redução observada na participação relativa de alguns programas ao longo dos três anos, não reflete um decréscimo real de recursos aplicados, mas na grande maioria dos casos, apenas uma perda de peso relativo, face à ampliação mais que proporcional nos demais programas ou em decorrência de novos programas assumidos.

A mensuração dos principais programas analisados reflete, implícita ou explicitamente, as prioridades estabelecidas pelo governo estadual em aplicações que concretizam os objetivos de sua política econômica. Observou-se um esforço acentuado na promoção da infra-estrutura econômica e social, sendo que os 13 programas destacados retiveram 83% em média dos recursos consolidados do Estado, como mencionado anteriormente. Os restantes 17% dos recursos, diluíram-se entre os 42 programas restantes, que não apresentam destaque em termos de participação no total dos gastos. Conclui-se pois, que o saldo efetivamente disponível para aplicação em programas que atendem outros objetivos e atividades do governo estadual, foi bastante reduzido, e, como já sugerido na análise funcional dos gastos, a concentração de despesas em uns poucos programas não foi reflexo das vinculações das transferências federais, desde que as mesmas não pesam significativamente na composição da

QUADRO 3.4(c) - PARTICIPAÇÃO RELATIVA DAS FUNÇÕES E PROGRAMAS NO TOTAL DAS DESPESAS DO GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ, SEGUNDO NÍVEIS ADMINISTRATIVOS - 1963/70/77.

FUNÇÕES/PROGRAMAS	NÍVEIS ADMINISTRATIVOS/ ANOS	Em percentuais								
		ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA			ADMINISTRAÇÃO DESCENTRALIZADA			CONSOLIDAÇÃO		
		1963	1970	1977	1963	1970	1977	1963	1970	1977
1. GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO GERAL		11,62	12,82	15,98	-	-	3,95	9,61	11,68	13,38
1.1. Processo Legislativo		1,54	1,50	1,28	-	-	-	1,23	1,45	1,04
1.2. Processo Judiciário		2,43	3,30	2,88	-	-	-	2,02	3,01	2,33
1.3. Administração Geral		2,13	3,49	4,71	-	-	2,75	1,77	3,18	3,78
1.4. Planejamento Governamental		0,12	0,17	0,51	-	-	1,20	0,10	0,15	0,89
1.5. Administração Financeira		5,40	4,28	6,60	-	-	-	4,49	3,99	5,34
2. DEFESA NACIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA		11,88	8,46	8,71	-	-	1,33	9,87	7,72	7,05
2.1. Administração		0,87	0,33	0,41	-	-	-	0,73	0,30	0,33
2.2. Polícia Militar		7,28	5,67	4,51	-	-	-	6,04	5,18	3,66
2.3. Polícia Civil		1,59	1,23	2,02	-	-	-	1,32	1,12	1,63
2.4. Segurança de Trânsito		0,43	0,24	0,97	-	-	1,33	0,36	0,22	0,78
2.5. Defesa Contra Sinistros		0,91	0,50	0,52	-	-	-	0,76	0,45	0,42
2.6. Correção e Reforma		0,80	0,49	0,28	-	-	-	0,66	0,45	0,23
3. AGROPECUÁRIA		3,64	1,89	2,89	-	-	2,52	3,01	1,68	2,88
3.1. Administração, Defesa, Inspeção, Promoção e Extensão Rural		2,55	1,50	2,04	-	-	-	2,11	1,37	1,64
3.2. Ciência, Tecnologia e Pesquisa		-	-	0,69	-	-	2,11	-	-	1,00
3.3. Organização Agrária		1,09	0,39	0,12	-	-	0,41	0,90	0,31	0,20
3.4. Abastecimento		-	-	0,04	-	-	-	-	-	0,04
4. RECURSOS NATURAIS		0,05	0,08	1,03	-	-	5,85	0,04	0,06	2,88
4.1. Recursos Hídricos		-	0,01	0,37	-	-	0,75	-	-	0,36
4.2. Proteção e Meio Ambiente		0,01	-	1,51	-	-	5,10	0,01	-	2,52
4.3. Preservação de Recursos Naturais Renováveis		0,04	0,07	-	-	-	-	0,03	0,06	-
5. EDUCAÇÃO E CULTURA		26,09	25,99	21,49	3,53	15,04	21,45	22,91	25,84	23,80
5.1. Administração		0,70	1,62	1,98	-	-	-	0,58	1,48	1,60
5.2. Ensino de Primeiro e Segundo Grau		24,19	22,07	15,37	3,53	14,69	13,71	21,33	22,73	17,49
5.3. Ensino Universitário		0,90	1,45	3,04	-	-	7,46	0,75	0,73	3,80
5.4. Ensino Supletivo		-	-	0,03	-	-	-	-	-	0,03
5.5. Educação Física e Desportos		0,02	0,39	0,62	-	-	-	0,02	0,35	0,50
5.6. Cultura		0,25	0,42	0,31	-	0,35	0,28	0,21	0,51	0,27
5.7. Treinamento e Pesquisa		0,03	0,04	0,06	-	-	-	0,02	0,04	0,05
5.8. Educação Especial		-	-	0,08	-	-	-	-	-	0,06
6. SAÚDE		5,45	3,38	2,48	-	2,78	1,30	4,51	3,54	2,22
6.1. Administração		0,30	0,72	0,17	-	-	-	0,23	0,66	0,14
6.2. Assistência Médica Hospitalar		4,76	2,40	2,31	-	2,78	1,30	3,96	2,64	2,08
6.3. Assistência à Maternidade e Infância		0,39	0,26	-	-	-	-	0,32	0,24	-
7. SANEAMENTO		0,61	0,58	2,61	-	-	-	0,16	0,14	2,11
7.1. Abastecimento de Água		-	0,16	2,60	-	-	-	-	0,14	2,11
7.2. Saneamento em Geral		0,61	0,42	0,01	-	-	-	0,16	-	-
8. COMUNICAÇÕES		-	3,44	0,02	-	-	-	-	3,14	0,02
8.1. Comunicações		-	3,44	0,02	-	-	-	-	3,14	0,02
9. TRANSPORTE		20,03	23,56	24,38	88,66	69,98	56,23	32,96	25,22	27,18
9.1. Administração		0,50	0,34	0,20	-	-	-	0,42	0,31	0,16
9.2. Transporte Rodoviário		18,78	22,01	23,93	82,42	65,82	53,21	29,75	23,36	25,38
9.3. Transporte Ferroviário		0,05	1,14	0,03	-	-	-	-	-	0,02
9.4. Transporte Aeroviário		0,70	0,07	0,22	-	-	-	0,58	0,07	0,18
9.5. Transporte Hidroviário		-	-	-	6,24	4,16	3,02	2,21	1,48	1,44
10. INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS		1,22	2,92	1,91	1,40	0,67	1,43	0,76	2,56	2,06
10.1. Administração		-	-	0,06	-	-	-	-	-	0,05
10.2. Promoção e Fomento		0,28	2,32	1,43	-	-	-	0,23	2,12	1,15
10.3. Normatização e Fiscalização da Atividade Empresarial		0,04	0,06	0,05	-	-	0,02	0,03	0,04	0,04
10.4. Atividades Industriais		0,90	0,46	0,21	1,40	0,67	0,40	0,50	0,33	0,20
10.5. Atividades Comerciais		-	-	-	-	-	-	-	-	-
10.6. Serviços		-	0,08	0,16	-	-	1,01	-	0,07	0,62
11. ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA		11,33	11,22	7,56	2,04	9,87	5,70	9,28	13,25	8,37
11.1. Administração		0,31	0,15	0,05	-	-	-	0,25	0,14	0,04
11.2. Assistência Social		6,14	2,03	0,88	0,59	2,60	1,62	4,46	2,29	1,02
11.3. Assistência ao Trabalho		0,04	0,02	0,08	-	-	-	0,03	0,02	0,07
11.4. Inativos e Pensionistas		4,84	7,32	5,17	-	-	-	4,02	6,67	4,19
11.5. Previdência		-	1,70	1,38	1,45	7,27	4,08	0,52	4,13	3,05
12. DESENVOLVIMENTO URBANO		-	0,22	0,29	-	-	0,12	-	0,20	0,10
12.1. Urbanização		-	-	-	-	-	-	-	-	-
12.2. Habitação		-	0,22	0,06	-	-	-	-	-	-
12.3. Região Metropolitana		-	-	0,23	-	-	0,12	-	0,20	0,05
13. ENERGIA E RECURSOS MINERAIS		7,41	4,96	6,59	4,37	1,66	-	6,33	4,53	5,33
13.1. Energia Elétrica		7,41	4,96	6,59	4,37	1,66	-	6,33	4,53	5,33
14. DESENVOLVIMENTO REGIONAL		0,67	0,48	3,21	-	-	0,12	0,56	0,44	2,62
14.1. Desenvolvimento de Microrregiões		-	-	2,91	-	-	-	-	-	2,35
14.2. Programas Integrados		0,06	-	0,26	-	-	-	-	-	0,21
14.3. Assistência e Apoio a Programas Municipais		0,61	0,48	0,04	-	-	0,12	0,51	0,44	0,06
15. TOTAL GERAL		100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

receita do Estado, haja vista que o volume de recursos próprios desembolsados é bem mais elevado que as próprias transferências federais, naqueles mesmos programas que possuem relativa vinculação de recursos.

3.5 - ANÁLISE DA DESPESA SEGUNDO PRINCIPAIS FUNÇÕES E ELEMENTOS.

Além da análise isolada relativa à estrutura funcional, programática e por elementos da despesa, a distribuição dos gastos pode ser conduzida de modo a permitir verificar qual a alocação funcional dos gastos segundo os principais elementos de despesa e a distribuição dos elementos de despesa segundo as principais funções.

No atendimento deste objetivo, para fins de simplificação, decidiu-se montar os quadros partindo apenas das principais funções e elementos de despesa assumidos pelo governo do Estado, desde que as seis funções consideradas são responsáveis por 88% dos recursos dispendidos pelo Setor Público Estadual, na média dos três anos analisados e a nível do gasto consolidado (tabela 3.5(d)). Da mesma forma, os sete elementos de despesa em questão foram a causa da absorção de 96% dos recursos do Estado (tabela 3.5(e)).

Detalhando um pouco mais esses aspectos, observe-se que as funções destacadas, Governo e Administração Geral, Segurança Pública, Educação e Cultura, Assistência e Previdência, Transporte, Energia, absorvem 92% dos gastos com pessoal, 81% de bens e serviços, 96% das transferências a consumidores, 100%

do investimento em obras e 67% das participações financeiras, na média dos três anos e a nível de consolidação dos gastos (tabela 3.5(d)). Do mesmo modo, os sete elementos de despesa relacionados, Pessoal, Bens e Serviços, Transferências a consumidores, Transferências Intragoverno Estadual, Investimento em Obras, Participações Financeiras e Serviços em Regime de Programação Especial são os responsáveis por 96% em média dos gastos consolidados nas funções de Governo e Administração Geral, Segurança Pública e Assistência e Previdência. Esses mesmos elementos de despesa respondem por 98% dos dispêndios efetuados nas funções de Educação e Cultura e Transporte, e 97% dos gastos em Energia, também a nível de consolidação geral e na média do triênio (tabela 3.5(e)).

Como fica evidente, torna-se desnecessária uma análise que inclua todos os elementos de despesa e funções em que o Estado dispense seus recursos, devido ao caráter pulverizado que os mesmos assumem nas demais funções e elementos não contemplados no âmbito deste tópico. Uma descrição exaustiva de todos os resultados das tabelas, além de cansativa é desnecessária, uma vez que o leitor interessado nesse tipo de detalhe poderá obter a informação desejada a respeito de qualquer um dos aspectos mencionados, consultando diretamente as tabulações correspondentes, em anexo.

A natureza das principais funções executadas pelo governo do Estado permite estabelecer algumas proposições básicas a respeito de sua distribuição nos principais elementos de despesa (tabela 3.5(d)). Disto decorre que Governo e Administração Geral, Segurança Pública e Educação e Cultura, são fun-

ções cujo insumo principal é a mão-de-obra, de modo que são as que absorvem a parcela mais significativa do Consumo do Governo com Pessoal, e em menor medida, em Bens e Serviços (material de consumo, serviço de terceiros e encargos diversos), principalmente na Administração Centralizada, cujas atribuições restringem-se mais às funções tradicionais do governo. Apenas Educação e Cultura é responsável por 46% dos dispêndios com Pessoal, a nível consolidado e na média dos três anos. Esse percentual eleva-se para 81% dos gastos com Pessoal, se incluídas as funções de Governo e Administração geral e Segurança Pública (tabela 3.5(d)). Por outro lado, do total dos gastos nas funções de Governo e Administração Geral, Segurança Pública e Educação e Cultura, 63%, 84% e 87%, respectivamente, refere-se a Pessoal, a nível consolidado e na média de três anos (tabela 3.5(e)).

Outro aspecto que merece ser destacado é o contínuo decréscimo que os gastos com Pessoal apresentam em termos de peso relativo no total dos gastos destas funções, se observados os períodos individualmente (tabela 3.5(e)). As causas que podem ser apontadas podem ser desde um crescimento mais que proporcional dos demais elementos de despesa, até uma queda no salário real e controle do aumento do quadro de pessoal empregado, nas respectivas funções, ao longo do período. Em Governo e Administração Geral, os gastos com Pessoal perdem peso relativo ao longo do período, principalmente em favor dos gastos com Transferências e Consumidores e Bens e Serviços. Com relação ao elemento do Consumo do Governo como Bens e Serviços é possível inferir-se que a contenção do crescimento no quadro de funcionários tenha sido possível utilizando como alternativa a

contratação de serviços de terceiros, que é um dos componentes dos gastos em Bens e Serviços. O mesmo não se pode concluir a respeito de Segurança Pública e Educação e Cultura, desde que os gastos com Pessoal na primeira perdem representatividade para o elemento de Outras Transferências e na segunda, para o elemento de Serviços em Regime de Programação Especial, especificamente em 1977.

No Consumo do Governo com Bens e Serviços, a concentração é menos acentuada, tanto no que se refere às funções como aos níveis administrativos. Disto decorre que 29% dos dispêndios em média nesse elemento de despesa, encontram-se em Transporte, principalmente na Administração Descentralizada, visto ser esta função a que mais contrata serviços de terceiros. Governo e Administração Geral absorve 19% em média desse tipo de gasto e Educação e Cultura 15%.

Por outro lado, Assistência e Previdência inclui basicamente as despesas com Previdência e Inativos e Pensionistas, sendo portanto, a função que absorve 72% em média, dos recursos do Estado no elemento de Transferência a Consumidores, principalmente em favor da Administração Centralizada e em menor proporção na Descentralizada (tabela 3.5(d)). Do total dos dispêndios da função, 79%, em média, refere-se Transferência a Consumidores (tabela 3.5(e)).

Volume expressivo dos dispêndios estaduais encontram-se no elemento de Transferência Intragoverno Estadual, do qual 76% refere-se à função de Transporte, gasto esse efetuado unicamente pela Administração Central, que transfere esse montan-

te de recursos para a Descentralizada e que, inclusive, permite que esta realize o elevado volume de gasto com Investimento em Obras, que apresenta (tabela 3.5(d)).

Conseqüentemente, as despesas no elemento de Investimento em Obras estão concentradas basicamente na função de Transporte, que absorve 89% em média, dos recursos a nível consolidado, neste elemento específico, tanto pela natureza da função, como também pelo efeito decorrente da vinculação do Fundo Rodoviário e Imposto Único Sobre Combustíveis e Lubrificantes, a despesas de capital. A Administração Descentralizada, como apontado acima, foi responsável pela maior parcela dessas aplicações, que chegaram a representar 96% do Investimento total em Obras do Estado em 1977, somente na função de Transporte, e na parcela correspondente a esse nível administrativo (tabela 3.5(d)). Do total dos gastos da função de Transporte, 69%, em média, a nível consolidado encontra-se no elemento de Investimento em Obras, apresentando inclusive uma tendência crescente em termos de participação desse elemento no total dos gastos da função (tabela 3.5(e)).

Dos gastos no elemento de Participações Financeiras, 64%, em média, a nível consolidado, encontram-se na função de Energia, sendo que a Administração Centralizada foi a única responsável pelos dispêndios, que, por sua característica específica destinam-se basicamente a possibilitar o incremento do investimento do Estado, através da Atividade Empresarial do Governo Estadual. Contudo, este nível administrativo não foi contemplado no âmbito deste estudo (tabela 3.5(d)). Do total das despesas na função de Energia 87%, em média, referem-se a

TABELA 3.5(a) - PARTICIPAÇÃO RELATIVA DOS PRINCIPAIS ELEMENTOS DE DESPESA NO TOTAL DO DISPÊNDIO CONSOLIDADO DO GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ; SEGUNDO A NATUREZA DO GASTO - 1963/70/77.

NATUREZA DO GASTO/ ANOS PRINCIPAIS ELEMENTOS DES- PESA	Em Percentual								
	FUNÇÕES DE CARÁTER SOCIAL ¹			FUNÇÕES DE CARÁTER ECONÔMICO ²			OUTRAS FUNÇÕES ³		
	1963	1970	1977	1963	1970	1977	1963	1970	1977
Pessoal	71,5	55,3	50,5	18,5	12,3	9,1	78,4	64,4	37,1
Bens e Serviços	7,5	12,3	9,1	15,1	9,1	8,9	13,2	13,3	23,2
Transferência a Consumidores	17,5	20,1	18,7	3,3	3,0	4,0	4,3	3,3	16,3
Investimento em Obras	1,8	7,2	1,5	44,5	48,9	52,6	0,2	12,2	4,1
Participações Financeiras	-	0,5	3,5	12,1	25,0	17,9	-	1,6	1,6
TOTAL PRINCIPAIS ELEMENTOS	98,3	95,4	83,3	93,5	98,3	92,5	96,1	94,8	82,3

FONTE: Tabelas Básicas - Anexo A.2.2

¹Segurança Pública, Educação e Cultura, Saúde, Saneamento, Assistência e Previdência

²Agropecuária, Recursos Naturais, Transportes, Comunicações, Indústria Comércio e Serviço, Energia

³Governo e Administração Geral, Desenvolvimento Urbano, Desenvolvimento Regional.

Participações Financeiras (tabela 3.5(e)).

De um modo geral, como ficou evidenciado, a própria natureza da função determina o elemento de despesa mais importante. A questão mais relevante no caso, seria a "avaliação" desses resultados sob o ponto de vista da eficiência da atividade governamental na alocação dos recursos, análise esta não contemplada no âmbito desse estudo.

De todo modo, julga-se ter deixado claro, que as funções que efetuam gastos de caráter basicamente social são as que apresentam seus dispêndios concentrados em Custeio (Pessoal, Bens e Serviços e Transferências), enquanto as funções em que os gastos são de caráter econômico, concentram seus dispêndios nos Investimentos.

A título de resumo geral, vale a pena observar que apenas os elementos de despesa abaixo relacionados em funções específicas, absorvem 64,54% dos recursos manipulados pelo governo do Estado do Paraná, na média do triênio 1963/70/77 e a nível de gasto consolidado:

TABELA 3.5(b) - PARTICIPAÇÃO DE ALGUNS ITENS DE DESPESA NO TOTAL DA DESPESA CONSOLIDADA DO GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ - 1963/70/77.

Em percentuais

ANOS	1963	1970	1977
ITENS DE DESPESA			
Despesa com Pessoal empregado em Educação e Cultura	21,15	19,15	14,85
Despesa com Pessoal empregado em Governo e Administração Geral	7,47	7,89	5,09
Despesa com Pessoal empregado em Segurança Pública	8,83	6,44	5,52
Despesa com Transferência a Consumidores em Assistência e Previdência	7,96	9,77	6,39
Despesa de Investimento em Obras em Transportes	19,15	18,12	21,00
Despesas de Participações Financeiras em Energia	4,78	3,94	5,33
Total Principais Itens de Despesa	69,34	65,31	58,98

FONTE: TABELAS BÁSICAS - ANEXO A.2.2.

Observe-se que, pelo volume de recursos movimentados por esses quatro elementos de despesa nas 6 funções respectivas, são os itens que deveriam merecer estudos mais aprofundados, com o objetivo de melhorar a eficiência na utilização desses recursos aplicados pelo Setor Público Estadual. Essa importância torna-se ainda mais relevante quando se evidencia que a concentração dos recursos em alguns poucos elementos e em funções específicas, é mais acentuada no Estado do Paraná do que na média dos estados brasileiros. Esta especificidade pode ser visualizada através da comparação das informações a nível de Paraná e do Total dos Estados (inclusive Paraná), muito embora para o primeiro, os dados sejam de 1970 e para os segundos, as informações disponíveis refiram-se a 1969. Entretanto, isso não invalida o que se pretende demonstrar, uma vez que a estrutura das despesas só assume diferenças significativas numa série mais longa e dificilmente de um ano para outro, principalmente nos elementos de despesa considerados e que são comparados.

TABELA 3.5(c) - PARTICIPAÇÃO DOS ITENS DE DESPESA MAIS RELEVANTES NO TOTAL DA DESPESA CONSOLIDADA DO GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ (1970) E NO TOTAL DA DESPESA CONSOLIDADA DOS ESTADOS BRASILEIROS (1969).

ITENS DE DESPESA	Em percentuais	
	PARANÁ/TOTAL ESTADOS	% NA DESPESA TOTAL DOS ESTADOS
Despesas de Pessoal empregado em Educação e Cultura.	19,2	11,8
Despesas de Pessoal empregado em Governo a Adm. Geral	7,9	6,8
Despesas de Pessoal empregado em Segurança Pública	6,4	5,8
Despesas de Transferência a Consumidores em Assistência e Previdência	9,8	9,7
Despesas de Investimento em Transporte	18,2	10,5
Despesas com Participações Financeiras em Energia	3,9	2,8
Total Principais Itens de Despesa	65,4	47,4

FONTE: Paraná - Tabelas Básicas - Anexo A.2.2

Total Estados - Dimensão e Estrutura do Setor Público Estadual Vol. 1 - Setor Público Estadual Consolidado 1968/69 - IPEA/FGV - Vide Tabulações Estatísticas: D-2.

QUADRO 3.5(d) - PARTICIPAÇÃO DAS PRINCIPAIS FUNÇÕES NO TOTAL DAS DESPESAS DO GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ, POR NÍVEIS ADMINISTRATIVOS E SEGUNDO PRINCIPAIS ELEMENTOS DE DESPESA - 1963/70/77

Funções/Anos Elementos despesa/ Níveis administrativos		em percentagens																							
		CONSUMO DO GOVERNO COM PESSOAL			CONSUMO DO GOVERNO COM BENS E SERVIÇOS			TRANSFERÊNCIAS A CONSUMIDORES			TRANSFERÊNCIAS INTRA-GOVERNO ESTADUAL			INVESTIMENTO EM OBRAS			PARTICIPAÇÕES FINANCEIRAS			INV. EM SERV. EM REG. DE PROG. ESPECIAL			TOTAL ELEMENTOS DESPESA		
		1963	1970	1977	1963	1970	1977	1963	1970	1977	1963	1970	1977	1963	1970	1977	1963	1970	1977	1963	1970	1977	1963	1970	1977
1. GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO GERAL																									
Adm. Centralizada		17,45	21,97	22,34	22,09	29,77	48,72	4,85	4,36	28,86	0,25	0,04	5,03	77,78	79,32	68,67	-	-	2,87	-	-	-	11,62	12,82	15,98
Adm. Descentralizada		-	-	5,62	-	-	16,70	-	-	2,15	-	-	-	-	-	0,18	-	-	-	-	-	-	-	-	3,95
Consolidação		15,27	19,53	18,62	10,74	14,58	30,99	4,11	3,53	21,10	-	-	-	0,08	6,45	2,93	-	-	2,80	-	-	-	9,61	11,68	13,38
2) SEGURANÇA PÚBLICA																									
Adm. Centralizada		20,64	17,91	21,95	17,09	19,33	18,91	-	0,01	2,93	-	-	2,23	-	2,36	0,58	-	-	-	-	-	-	11,88	8,47	8,71
Adm. Descentralizada		-	-	1,87	-	-	2,35	-	-	0,30	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,33
Consolidação		18,06	15,91	17,48	8,31	9,46	5,28	-	-	2,17	-	-	-	-	0,19	0,02	-	-	-	-	-	-	9,87	7,72	7,05
3) EDUCAÇÃO E CULTURA																									
Adm. Centralizada		49,38	52,48	50,58	7,34	22,90	9,75	-	0,04	6,05	-	12,01	13,33	-	7,43	-	-	-	-	-	-	4,02	26,09	25,98	21,49
Adm. Descentralizada		0,19	6,67	34,33	2,64	25,40	20,68	12,97	13,63	23,50	-	-	-	4,23	12,94	2,25	-	100,00	6,17	-	-	68,35	3,53	15,04	21,45
Consolidação		43,24	47,37	46,96	4,92	24,15	15,80	2,00	2,64	11,12	-	-	-	4,23	12,49	2,16	-	0,94	0,16	-	-	51,63	22,91	25,84	23,80
4) ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA																									
Adm. Centralizada		1,08	0,43	0,30	7,42	5,31	2,92	89,11	93,81	61,49	4,63	1,82	1,62	-	3,52	3,99	-	-	-	-	-	-	11,33	11,22	7,56
Adm. Descentralizada		1,24	10,49	6,10	1,50	15,17	15,83	28,32	40,45	27,63	-	-	-	0,01	2,75	0,65	-	-	54,53	-	-	-	2,04	9,87	5,70
Consolidação		1,10	1,55	1,59	4,38	10,34	10,07	79,73	83,58	51,66	-	-	-	0,01	2,81	0,78	-	-	1,45	-	-	-	9,28	13,25	8,37
5) TRANSPORTE																									
Adm. Centralizada		0,86	0,65	0,28	4,79	1,46	0,93	5,99	-	0,06	81,62	79,07	67,73	22,22	3,09	26,76	3,86	-	-	-	-	-	20,03	23,56	24,38
Adm. Descentralizada		81,21	68,58	33,60	84,78	45,01	31,49	53,95	43,38	29,66	-	-	-	95,66	84,31	96,00	-	-	39,30	-	-	-	88,66	69,98	56,23
Consolidação		10,90	8,23	7,69	45,90	23,70	17,85	13,37	8,31	8,66	-	-	-	95,58	77,72	93,22	3,86	-	1,04	-	-	-	32,96	25,22	27,18
6) ENERGIA E RECURSOS MINE-RAIS																									
Adm. Centralizada		-	-	-	-	-	-	-	-	-	7,41	2,18	-	-	-	-	91,71	40,96	60,97	-	-	-	7,41	4,96	6,59
Adm. Descentralizada		11,06	5,41	-	9,54	1,48	-	3,87	0,83	-	-	-	-	0,10	-	-	-	-	-	-	-	-	4,37	1,66	-
Consolidação		1,38	0,60	-	4,90	0,75	-	0,60	0,16	-	-	-	-	0,10	-	-	91,71	40,56	59,34	-	-	-	6,33	4,53	5,33
7) TOTAL PRINCIPAIS FUNÇÕES																									
Adm. Centralizada		89,41	93,44	95,45	58,73	78,77	71,23	99,95	98,22	99,39	93,91	95,12	89,94	100,00	95,72	100,00	95,57	40,96	63,84	-	-	4,02	88,36	87,01	84,71
Adm. Descentralizada		93,70	91,15	81,52	98,46	87,06	87,05	99,11	98,29	83,24	-	-	-	100,00	100,00	99,08	-	100,00	100,00	-	-	68,35	98,60	96,55	88,66
Consolidação		89,95	93,19	92,34	79,15	82,98	79,99	99,81	98,22	94,71	-	-	-	100,00	99,66	99,11	95,57	41,50	64,79	-	-	51,63	90,96	88,24	85,11

QUADRO 3.5(e) - PARTICIPAÇÃO DOS PRINCIPAIS ELEMENTOS DE DESPESA NO TOTAL DAS DESPESAS DO GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ, POR NÍVEIS ADMINISTRATIVOS E SEGUNDO PRINCIPAIS FUNÇÕES - 1963/70/77

Funções/Anos Elementos despesa/ Níveis administrativos		Governo e Adm. Geral			Segurança Pública			Educação e Cultura			Assistência e Previdência			Transporte			Energia e Recursos Minerais			TOTAL das Funções		
		1963	1970	1977	1963	1970	1977	1963	1970	1977	1963	1970	1977	1963	1970	1977	1963	1970	1977	1963	1970	1977
em percentagens																						
1) CONSUMO DE GOVERNO COM PESSOAL																						
Adm. Centralizada		77,40	67,52	42,46	89,52	83,36	76,45	97,58	79,53	71,46	4,92	1,49	1,18	2,22	1,09	0,34	-	-	-	51,55	39,39	30,36
Adm. Descentralizada		-	-	21,00	-	-	20,72	0,91	5,63	23,62	10,41	13,49	15,80	15,77	12,45	8,82	43,52	41,43	-	17,21	12,70	14,76
Consolidação		77,76	67,57	44,00	89,52	83,36	78,37	92,28	74,14	62,37	5,80	4,72	5,99	16,17	13,18	8,95	10,66	5,39	-	48,91	40,44	31,60
2) CONSUMO DO GOVERNO COM BENS E SERVIÇOS																						
Adm. Centralizada		12,57	13,99	18,94	9,51	13,76	6,36	1,86	5,31	2,82	4,33	2,85	2,40	1,58	0,37	0,24	-	-	-	6,61	6,02	6,21
Adm. Descentralizada		-	-	55,39	-	-	23,15	12,25	27,26	12,62	11,99	24,80	36,40	15,64	10,37	7,33	35,69	14,38	-	16,35	16,13	13,09
Consolidação		12,63	14,00	26,11	9,51	13,76	8,44	2,43	10,49	7,48	5,33	8,76	13,55	15,73	10,54	7,40	8,75	1,87	-	11,30	11,22	11,27
3) TRANSFERÊNCIA A CONSUMIDORES																						
Adm. Centralizada		4,26	3,53	19,59	-	0,01	3,65	-	0,01	3,06	79,96	86,58	88,20	3,04	-	0,03	-	12,89	-	10,16	10,36	10,85
Adm. Descentralizada		-	-	4,10	-	-	1,69	15,90	5,71	8,26	59,94	25,83	36,57	2,63	3,91	3,98	3,83	3,14	-	4,33	6,31	7,54
Consolidação		4,27	3,53	19,52	-	0,01	3,80	0,87	1,20	5,78	85,79	73,68	76,33	4,05	3,85	3,94	0,94	0,41	-	9,98	11,68	12,38
4) TRANSFERÊNCIA INTRAGOVERNO ESTADUAL																						
Adm. Centralizada		0,47	0,08	11,13	-	-	9,05	-	13,54	21,92	9,12	4,75	7,55	91,03	98,27	98,15	22,32	12,89	-	22,34	29,29	35,33
Adm. Descentralizada		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Consolidação		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5) INVESTIMENTO EM OBRAS																						
Adm. Centralizada		0,16	12,87	4,81	-	0,58	0,07	-	0,59	-	-	0,65	0,59	0,02	0,27	1,23	-	-	-	0,02	2,08	1,12
Adm. Descentralizada		-	-	2,04	-	-	-	67,65	51,91	4,76	0,32	16,79	5,17	60,85	72,68	77,43	1,33	-	-	56,39	60,33	45,37
Consolidação		0,17	12,88	4,94	-	0,58	0,07	3,70	11,27	2,04	0,02	4,95	2,11	58,10	71,84	77,29	0,33	-	-	20,04	23,32	22,53
6) PARTICIPAÇÕES FINANCEIRAS																						
Adm. Centralizada		-	-	1,94	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,21	-	-	77,68	87,11	100,00	6,28	10,55	10,81
Adm. Descentralizada		-	-	-	-	-	-	-	1,71	0,14	-	-	4,79	-	-	0,35	-	-	-	-	0,26	0,50
Consolidação		-	-	1,88	-	-	-	-	0,35	0,06	-	-	1,55	0,61	-	0,34	75,48	86,99	100,00	5,21	9,71	8,99
7) INV. EM SERVIÇO EM REG. DE PROGR. ESPECIAL																						
Adm. Centralizada		-	-	-	-	-	-	-	-	0,57	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3,03
Adm. Descentralizada		-	-	-	-	-	-	-	-	46,70	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	14,65
Consolidação		-	-	-	-	-	-	-	-	20,47	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9,42
8) TOTAL PRINCIPAIS ELEMENTOS DESPESA																						
Adm. Centralizada		94,86	97,99	98,87	99,03	97,71	95,58	99,44	98,98	99,83	98,33	96,32	99,92	99,10	100,00	99,99	100,00	100,00	100,00	96,96	97,69	97,71
Adm. Descentralizada		-	-	82,53	-	-	45,56	96,71	92,22	96,10	82,66	80,91	98,73	94,89	99,41	97,91	84,37	58,95	-	94,28	95,73	95,91
Consolidação		94,53	97,98	96,45	99,03	97,71	90,68	99,28	97,45	98,20	96,94	92,11	99,53	94,66	99,41	97,92	96,16	94,66	100,00	95,44	96,37	96,19

4 - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O desenvolvimento da economia brasileira no pós - guerra se configurou de um lado, pelo aprofundamento das relações entre o capitalismo nacional com o capitalismo mundial, relações essas que se expressam não apenas através da internacionalização do sistema financeiro, mas também, através das articulações do sistema produtivo que se internacionaliza, basicamente através do capital industrial. De outro lado, foi a partir do pós-guerra que o Estado passou a atuar como agente ativo do processo de industrialização assumindo, além das funções clássicas de administração fiscal e monetária, a tarefa de participar diretamente do processo de acumulação de capital. Suas funções se diversificam e multiplica-se o número de instituições através das quais o Estado opera e intervém sobre a economia e a sociedade.

O aumento da participação do Estado no processo econômico se deu não só através da forma empresarial direta, em empresas de economia mista dotadas de autonomia administrativa e financeira, mas também através da utilização ampliada de sua capacidade normativa e instrumental e da mobilização de recursos financeiros.

A ampliação de recursos foi especialmente notória a

partir de 1964, quando se alterou substancialmente a forma de financiamento do Estado a partir da Reforma Tributária e da criação de novas fontes de recursos, através de mecanismos de captação de poupanças. O fortalecimento financeiro do Estado foi acompanhado pela centralização dos recursos e dos instrumentos de política em mãos do Governo Federal, implicando em crescentes dificuldades para os Governos Estaduais e Municipais que, pela própria característica expansiva das funções assumidas pelo Setor Público no período, se viram face a um aumento mais que proporcional de suas atribuições com uma perda crescente na sua capacidade de gerar e alocar recursos.

Assim, o aumento da importância das entidades da Administração Descentralizada e da Atividade Empresarial do Governo representou para os Governos Estaduais uma necessidade crescente de recursos e maiores dificuldades na coordenação e programação das decisões de gastos, uma vez que coube justamente a esses níveis de governo assumir as novas funções requeridas pelo processo de crescimento econômico. As barreiras representadas pela limitação de recursos somente puderem ser superadas com a contratação de empréstimos levando, atualmente, a uma crescente incapacidade dos Governos Estaduais em liquidar os seus compromissos financeiros.

Se, em termos gerais, essa é a situação da maioria dos Estados brasileiros, a análise feita para o Paraná revelou certas especificidades no comportamento das finanças públicas estaduais que, praticamente, colocam este Estado numa posição privilegiada se em confronto com a dos demais. Isto não significa porém que as finanças públicas estaduais não apresentem qual-

quer descompasso e que o nível de atendimento das funções públicas seja absolutamente satisfatório. Significa apenas que, pela conjugação de uma série de fatores, a situação financeira do Paraná lhe permite ainda um certo grau de liberdade no direcionamento de seus gastos, visando manter em nível razoável sua capacidade de investimento; permite-lhe programar com racionalidade seus investimentos futuros de forma a manter em um patamar aceitável as despesas de custeio; e lhe permite ainda optar por uma política mais agressiva de endividamento seguindo o padrão adotado pela maioria dos estados brasileiros.

Sinteticamente, os fatores que levaram a essa situação foram, de um lado, um período bastante favorável em termos de crescimento da receita, entre 1969 e 1973 implicando inclusive que o Estado apresentasse um balanço superavitário na maioria dos anos no período 1970/77. Essa situação se explica pelo crescimento da Receita Própria do Estado, cujo principal componente é a Receita Tributária, responsável em média por 68% dos recursos consolidados do Estado no período. A isso se liga ainda a própria composição da Receita Total onde a Receita Própria do Estado apresenta elevada ponderação, em confronto com as Transferências e Operações de Crédito. Isto significa não só que o Estado tem menor dependência em termos de vinculação de sua receita a orientações de gasto prestabelecidas pelo Governo Federal, como também que é baixo seu grau de endividamento e portanto, de comprometimento da receita com a liquidação do compromissos financeiros. De fato, as Transferências federais têm representado, em média, 12% da Receita Total consolidada no período 1970/77 e as amortizações e juros da dívida pública representaram, em média, 1,8% e 1,4%, respectivamente, da Receita

Total do período 1963/78.

Duas importantes conclusões derivam daí: não só o Estado do Paraná foge à regra geral dos Estados brasileiros com relação à limitação representada pelas Transferências federais na composição de sua Receita Total (é o Estado onde essas transferências tem menor ponderação), como também, fugindo ao padrão geral adotado, o Paraná optou por uma política de não endividamento, recorrendo à contratação de Operações de Crédito muito mais visando a complementação de receita em anos de baixa arrecadação, do que propriamente para aplicações em investimento.

Analisando-se pelo lado da orientação dos gastos no período considerado, outra característica marcante contribui para configurar uma situação financeira relativamente equilibrada no Estado, ou seja, tem sido possível manter os Investimentos em níveis relativamente elevados, oscilando em torno de 30% do total das despesas realizadas e utilizando em larga medida recursos próprios. Isso se explica basicamente pela orientação dada aos Investimentos, privilegiando as aplicações em infra-estrutura econômica que, praticamente, não têm nenhum impacto posterior sobre as Despesas Correntes.

Essas indicações levariam a concluir que o Paraná não encontrou tantas dificuldades quanto a maioria dos Estados a partir da implantação da Reforma Tributária e da orientação de Política Fiscal adotada no período em análise. Na realidade isso não ocorreu e as indicações nesse sentido podem ser colocadas sob duas óticas:

- a partir de algumas considerações quanto à orientação

- dos gastos públicos face às necessidades da coletividade;
- à partir das perspectivas financeiras que se colocam para o futuro.

1 - Em primeiro lugar é preciso ressaltar que existe uma expectativa de correlação elevada entre a participação do Governo na economia (medida pelos gastos realizados) e o nível de renda, haja vista que os gastos são determinados pela possibilidade de obtenção de recursos, os quais por sua vez, estão limitados pela arrecadação tributária. Como esta última se relaciona diretamente com o nível de renda, o volume de despesas também está associado a esta variável.

Nesses termos, a atuação do Setor Público Estadual não comprova essa expectativa, na medida em que a relação gastos/renda que se apresentou crescente no período 1963/70 decresce a partir de então, atingindo em 1977 um valor inferior ao de 1964. A análise feita indicou que esse comportamento derivou de uma política de gastos muito pouco agressiva (os superávits nos balanços de alguns anos indicam bem essa orientação), à qual se soma uma opção pelo não endividamento.

Em segundo lugar é preciso lembrar que o volume de despesas reflete, na realidade, o nível de oferta de serviços e não sua demanda.

Sobre esse aspecto é que cabe retomar a análise da estrutura funcional dos gastos, onde dois aspectos são marcantes e tem sérias implicações.

De um lado, verificou-se uma forte concentração dos gastos em algumas poucas funções: Transporte e Educação, que tem representado em média 53% dos dispêndios totais, e Governo e Administração Geral, Segurança Pública, Assistência e Previdência, Energia e Recursos Minerais, representando 35% do total das despesas, situação que pouco se altera para os 3 períodos considerados (1963, 1970 e 1977).

Essa concentração dos gastos, que se acentua quando se desagrega a análise ao nível dos programas, implicou não apenas em um nível pouco satisfatório de atendimento às demais oito funções, mas, além disso, implicou em que a orientação dos recursos do Estado embora não dirigida pelas Transferências federais, tomasse o mesmo sentido que estas. Ou seja, as principais vinculações para aplicação das Transferências federais referem-se a Transporte e Educação e, embora o peso dessas Transferências na Receita Total seja pouco expressivo, os gastos nessas funções foram elevados e substancialmente superiores aos recursos provenientes das Transferências federais. Disto se pode concluir que o planejamento estadual tem orientado suas decisões orçamentárias atendendo a dois reclamos específicos do processo de desenvolvimento estadual, quais sejam, a expansão da ocupação do território e o crescimento e urbanização de sua população, embora não se possa descartar a possibilidade das Transferências federais estarem operando como mecanismo que implique em um certo efeito multiplicador dos gastos a nível estadual.

Outro aspecto que ressalta da análise é o crescimento da Administração Descentralizada, cabendo a esta assumir as no-

vas funções criadas pelas necessidades do processo de crescimento econômico do Estado. Se de um lado a proliferação de entidades descentralizadas atende aos requisitos de maior flexibilidade na execução dos programas públicos, de outro lado, implica em fator adicional para o crescimento do volume de despesas incompressíveis, tendo em vista os recursos necessários à sua manutenção. Além disso, a criação de entidades descentralizadas introduz um outro tipo de rigidez na manipulação dos recursos governamentais, representada pela alocação setorial de parcela de recursos a programas definidos, seja por destinação prévia das receitas ou por Transferências da Administração Central para a Descentralizada.

Assim, tem sido da competência da Administração Central a execução de gastos ligados à produção de bens públicos tradicionais (Governo e Administração Geral, Segurança Pública, etc), cabendo um percentual crescente das funções de produção de bens e serviços semipúblicos à Administração Descentralizada (Agropecuária, Recursos Naturais, Educação e Cultura, Saúde, Transporte e Assistência e Previdência).

Evidentemente que os problemas de coordenação das decisões tornam-se mais complexos na medida em que aumenta o número de agentes envolvidos no processo decisório, uma vez que a não consolidação dos orçamentos impede uma avaliação global da programação dos gastos.

Por outro lado a análise dos principais elementos de despesa, segundo a natureza do gasto realizado, indicou uma alta predominância dos gastos com Pessoal e Transferências a Con-

sumidores nas funções de caráter social (como Segurança Pública, Educação e Cultura, Saúde, Saneamento, Assistência e Previdência). Enquanto que nas funções de caráter econômico (como Agropecuária, Recursos Naturais, Transporte, Comunicações, Indústria, Comércio e Serviços e Energia) os elementos de despesa que implicam em maior poderação são os Investimentos em Obras e as Participações Financeiras.

Isso tem a ver não só com a característica básica dos investimentos em infra-estrutura econômica que geram um baixo crescimento posterior das Despesas de Custeio, ao contrário dos investimentos em infra-estrutura social, mas se explica também pela forte concentração dos gastos em alguns elementos de despesa relacionados a funções específicas. Assim, 18% em média dos gastos consolidados realizados em 1963, 1970 e 1977 referiram-se a Despesas com Pessoal empregado em Educação e Cultura, 19% foram Despesas de Investimento em Obras em Transporte, 8% referiram-se a Despesas com Transferências a Consumidores em Assistência e Previdência, 7% destinaram-se a Despesas com Pessoal empregado em Governo e Administração Geral e outros 7% a também pessoal empregado em Segurança Pública, enquanto quase 5% foram Despesas com Participações Financeiras em Energia.

A manipulação cuidadosa desses quatro elementos de despesa nas seis funções apontadas permite, pelo volume de recursos que representam, uma melhor eficiência na utilização dos recursos aplicados pelo Setor Público Estadual.

Finalmente, cabe acrescentar uma consequência importante que deriva do elevado grau de concentração dos gastos em al-

gumas poucas funções, na medida que um percentual bem como significativo dos gastos totais tem-se dirigido ao atendimento das chamadas "funções de caráter social", onde se incluem Assistência e Previdência, Saúde, Segurança Pública e Educação e Cultura. A única exceção se refere aos gastos realizados nesta última, função melhor aquinhoadada no conjunto dos gastos efetuados pelo Setor Público Estadual.

São os dispêndios nessas funções os que melhor indicam o caráter redistributivo da ação do Governo, na medida em que os beneficiários destes gastos estão geralmente incluídos nas classes de renda mais baixa. Como o sistema tributário tende a ser regressivo, pela predominância de Impostos Indiretos que incidem sobre o preço final dos produtos, esse efeito regressivo não chega a ser satisfatoriamente compensado pelos gastos governamentais em funções que tornam a distribuição de renda mais equitativa, haja vista que os gastos com funções sociais não possuem peso relativo suficiente para compensar o efeito regressivo dos Impostos Indiretos.

2 - Considerando-se a qualificação da análise das finanças públicas estaduais, vista pela ótica das perspectivas que se colocam para o futuro, a primeira consideração a ser feita refere-se ao fato de que essas perspectivas já começaram a se configurar para os anos imediatamente seguintes ao último ano considerado na análise.

Inicialmente cabe considerar o comportamento da Receita Própria do Estado, cujo principal componente é a Receita Tributária e desta, a parcela mais importante cabe ao ICM, princi-

pal instrumento tributário indireto. No entanto, este tributo vem sendo utilizado como mecanismo de política de incentivos fiscais e isenções, visando estimular a expansão de algumas atividades econômicas e a consecução de objetivos da política nacional de desenvolvimento.

Essas isenções e incentivos têm atuado no sentido de reduzir a arrecadação sem que necessariamente impliquem em benefícios para o Estado. Se, em períodos de elevado crescimento da arrecadação as isenções e incentivos já representam um peso considerável para a receita do Estado, a situação assume proporções mais graves quando são pouco favoráveis as perspectivas de crescimento da Receita Tributária.

Ora, no Paraná o principal componente do ICM ainda é a arrecadação do setor primário e mesmo no setor industrial e de comércio e serviços há uma grande dependência entre a renda desses setores e a produção primária, estando portanto a arrecadação sujeita a interferência climáticas não controláveis. Além disso, a receita do ICM (e também a Receita Tributária) depois de um intenso crescimento entre 1969 e 1973, passou a crescer mais lentamente implicando portanto em que as isenções e incentivos fiscais representem um peso maior sobre a receita do Estado, na medida em que estes têm crescido continuamente.

No que se refere à contratação de Operações de Crédito, as mesmas têm sido pouco significativas e tem sido pouco elevado o comprometimento da receita com a amortização e os juros da dívida pública. Esta posição deve contudo ser observada mais a fundo, pois que as mais elevadas Operações de Crédito contra-

tadas são bastante recentes, e nisto reside a causa do baixo grau de amortização e juros da Dívida, visto que a maior parte dos empréstimos estão no prazo de carência. Esta justificativa, no entanto, exige informações, especificamente sobre a dívida acumulada, cujo indicador difere radicalmente da dívida contraída ano a ano, em função do volume acumulado que a mesma assume durante o prazo de carência, acrescido dos gastos com o serviço da dívida. De fato, o montante da dívida que em 1975 representava 40% da Receita Total, eleva-se a 56% em 1978.

O lento crescimento da Receita Própria tem aumentado a dependência financeira do Estado quanto a empréstimos e financiamentos do sistema bancário nacional e internacional. Na medida em que os recursos transferidos pela União representam apenas 11,5% em média da receita estadual, resta basicamente a Receita Tributária como fonte supridora do resgate dos compromissos assumidos. Na medida em que esta apresenta uma evolução lenta em virtude de sua inelasticidade em relação ao crescimento da renda, fica comprometida a perspectiva futura no que se refere ao comprometimento da Receita Própria com o resgate da dívida. A situação agrava-se na medida em que algumas das novas funções assumidas pelo Setor Público Estadual, a descentralização administrativa, juntamente com a ênfase dada à função Educação e demais investimentos sociais, aumentam o volume de despesas incompressíveis, dependendo basicamente da receita própria a fim de serem saldados.

Resta acrescentar que, no que tange às Transferências Federais, a regulamentação recente prevê uma elevação no Fundo de Participação dos Estados e Municípios e uma redução nas vin-

culações dos recursos transferidos. Como já se viu, as Transferências federais pesam pouco no total da receita estadual e as vinculações não chegam a representar uma limitação séria na orientação dos gastos, de tal forma que essas medidas, embora favoráveis, deverão representar um impacto bastante limitado sobre as finanças públicas estaduais.

Em confronto com as perspectivas de um crescimento menos vigoroso da receita, colocam-se as crescentes necessidades de gastos de caráter social, que vêm se constituindo na ênfase tanto do Governo Federal como do Governo Estadual nesta gestão administrativa, implicando em que a médio prazo reduza-se substancialmente a capacidade de investimento do Estado pelo aumento mais que proporcional dos gastos de custeio.

Face a essas considerações, é possível pensar num elenco de alternativas, algumas de caráter puramente financeiro, outras de política fiscal e tributária, visando a minimizar ou até mesmo a superar as dificuldades que tendem a ser crescentes, para a condução das finanças estaduais no futuro próximo.

Algumas dessas alternativas implicam em se estabelecer linhas de negociação com a União, enquanto outras se referem mais a linhas de ação para o Governo Estadual e implicam em manipular com maior eficiência e racionalidade os recursos públicos, embora na maioria dos casos se devesse pensar em ações combinadas de ambos os tipos. Assim, é possível indicar as seguintes recomendações:

- 1 - Tornar mais compatíveis os encargos do Estado com

os recursos disponíveis.

Hã duas formas de se conseguir isso: transferir uma parcela maior dos encargos para o Governo Federal, ou aumentar substancialmente a parcela de recursos transferidos do Governo Federal para o Estado.

Em ambos os casos criam-se resultados negativos do ponto de vista da dependência do Estado com relação a decisões de gastos estabelecidas pelo Governo Federal, diminuindo ainda mais os graus de liberdade do planejamento e do orçamento estadual. Essa não seria o caso, se se pudesse pensar em transferências totalmente livres de qualquer vinculação. De todo modo, é necessário que haja uma definição mais clara da distribuição de encargos entre o Estado e a União, de forma a evitar que haja duplicação de competência em algumas funções, enquanto outras permanecem com atendimento deficitário em ambas as esferas de governo como é o caso, por exemplo, da função Saúde.

- 2 - Aumentar o endividamento do Estado, seguindo o exemplo adotado na maioria dos Estados brasileiros. Na medida em que o Paraná pouco tem recorrido à contratação de Operações de Crédito, essa alternativa ainda permanece em aberto e, embora implique a médio prazo num comprometimento crescente da receita com juros e amortizações, permitiria ao Estado expandir seus investimentos em setores considerados prioritários. As formas para aumentar o endi-

vidamento se colocam, de um lado, na colocação de Obrigações Reajustáveis do Tesouro Estadual, uma forma de expandir o endividamento sem vinculações a Despesas de Custeio ou de Investimento. Essa alternativa tem sido largamente utilizada por São Paulo e Minas Gerais, por exemplo. Entretanto, o Governo Federal tem passado a controlar de forma severa esse tipo de endividamento e o Paraná não conseguiu autorização para lançar seus títulos no mercado financeiro.

Resta então a alternativa de contratação de Operações de Crédito com instituições financeiras internas e externas. Nesses casos são contratados empréstimos de mais longo prazo, geralmente com a finalidade explícita de aplicações em investimento. Também essa alternativa vem sendo crescentemente controlada pelo Governo Federal, face ao elevado grau de endividamento público externo e interno e o Estado deverá se defrontar com restrições, quer quanto ao volume, quer quanto à finalidade das Operações de Crédito contratadas.*

3 - Alterar a participação do Estado no conjunto dos

*A resolução nº 62/75 do Senado Federal impõe limites ao montante global da dívida estadual. Estão excluídas desse montante as operações de crédito contratadas com o Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano, com o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social e com o Banco Nacional de Habitação, conforme a resolução nº 93/76.

recursos obtidos via tributação. Essa alternativa escuda-se na constatação de que há um descompasso entre a distribuição de recursos e de encargos entre diferentes esferas de Governo e implica em reforçar a demanda por uma mais ampla revisão do Sistema Tributária Nacional, no sentido de se conseguir maior autonomia de decisão em termos de receitas e gastos públicos.

A esse respeito é importante lembrar que desde a implantação da Reforma Tributária, tem havido um contínuo debate a respeito das dificuldades trazidas pela mesma para as finanças dos Estados.

Inicialmente esse debate colocou-se em torno da controvérsia dos "estados consumidores" e "estados produtores", onde se argumentava que a nova sistemática de arrecadação do ICM tendia a beneficiar a posição relativa dos Estados, cujo sistema industrial tivesse como fatores locais predominantes a orientação para a matéria-prima e um elevado grau de integração em seu parque industrial, com efeitos "para frente e para trás".¹ Na realidade o que se confrontava nessas discussões era a posição dos estados menos desenvolvidos (consumidores) face aos mais industrializados (produtores) e que acabavam

¹HADDAD, P.R. & ANDRADE, T.A. Política fiscal e desequilíbrios regionais. Estudos Econômicos, São Paulo, 4 (1) jan./maio 1974.

retendo uma parcela maior da arrecadação do ICM.

Mais recentemente, a partir de 1975, os debates passaram a centralizar-se nas dificuldades financeiras e no elevado grau de endividamento que atingiam a todos os Estados indiscriminadamente, quer os mais desenvolvidos, quer os de menor nível de desenvolvimento relativo. A mudança de ênfase nas discussões implicou em que todos os Estados passassem a apontar suas dificuldades ao Governo Federal, propugnando por uma ampla revisão do Sistema Tributário Nacional. Os principais argumentos apresentados referiram-se à diminuição da receita dos Estados, à sua perda de decisão sobre a orientação dos gastos, a seu crescente endividamento e à sobrecarga representada pelos incentivos fiscais e isenções para as finanças estaduais.

Dentro dessa linha de debates, inúmeras propostas têm surgido, onde o elenco mais completo de recomendações derivou de um esforço conjunto dos Secretários de Estado da Fazenda ou Finanças dos Estados de Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Santa Catarina e São Paulo.² Nesse documento, a filosofia básica das alterações propostas considera que é fun-

²FINANÇAS públicas; uma experiências estadual nos últimos anos. /s.l., s.ed./ 1979. p. 8-57; Outras sugestões podem ser encontradas em: REBOUÇAS. O.E. Imposto sobre circulação de mercadorias: diagnóstico e alternativas. Revista de Finanças Públicas, Rio de Janeiro, 38 (333) jan./mar. 1978.; TEIXEIRA, N.G. As finanças públicas na realidade brasileira em função dos recursos estaduais e municipais. In: SÃO PAULO. Sistema de Planejamento e de Administração Metropolitana. A tributação e o drama dos municípios. São Paulo, 1978.; LONGO, C.A. Federalismo fiscal e as alíquotas de ICM entre estados. Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, 33 (2): 301-17, abr./jun. 1979.

damental "uma maior descentralização das decisões em matéria de natureza tributária" e a "restauração da capacidade dos níveis periféricos - Estados e Municípios - de livre gerência dos seus recursos".

No entanto, algumas indicações levam a crer que a solução para as dificuldades financeiras dos Estados não será encontrada de forma desvinculada da questão do modelo econômico de desenvolvimento, e as dificuldades atuais com que se defronta a economia brasileira são uma forte indicação dessa orientação. "Seguramente, o governo não desequilibrará o Tesouro, ou seja, não trocará o seu superávit pelo déficit das administrações estaduais".³

Nesses termos, pode-se concluir que "a reforma fiscal e tributária está amarrada a outras reformas mais importantes, que implicam o redirecionamento do modelo econômico. Essa nova direção será definida pela agricultura e pela nova política energética. Em suma, os Estados terão de esperar".⁴

Sendo assim, a orientação atual dos Governos Estaduais deveria ser no sentido de concentrar seus esforços imediatos sobre as propostas de mecanismos que permitam a melhoria do fluxo da caixa, mesmo sem alterar fundamentalmente a estrutura

³SANTOS, A. Reforma tributária na dependência do modelo. Gazeta Mercantil, São Paulo, 11 jul. 1979. p. 3

⁴Ibid.

tributária e simultaneamente procurar participar intensamente das discussões que devem levar, a médio prazo, à reformulação fiscal e tributária inserida a um novo padrão de crescimento da economia.

Face a essas circunstâncias, a política de gastos do Governo Estadual é um importante instrumento de ação e a esse respeito sugere-se:

- 4 - Programar as opções de distribuição dos recursos de investimento do Estado no tempo, de tal forma que seja possível controlar o ritmo de crescimento dos gastos de custeio. Isso porque o crescimento destes gastos depende da distribuição dos investimentos de cada período entre programas sociais e de infra-estrutura econômica. Como os programas sociais tendem a apresentar uma relação maior entre acréscimos de custeio e investimento, uma ênfase nesses programas implica em elevar rapidamente as Despesas de Custeio, tornando maior a parcela de gastos não comprimíveis.

A alternativa que se coloca portanto, é a de estabelecer a melhor composição para os investimentos, face às possibilidades de financiamento que se apresentam, atendendo simultaneamente aos objetivos da Política Social e às necessidades de equilíbrio orçamentário.

É sempre possível se pensar na combinação de uma alternativa desse tipo com a alternativa de endivi-

damento, de tal forma que se amplie consideravelmente os investimentos do Estado, controlando-se a parcela dos gastos de custeio aos quais se somariam os juros e amortizações da dívida pública. Evidentemente que nesse caso a Programação Financeira e a Programação Orçamentária deverão estar bastante ajustadas, na medida em que haverá necessidade de permanente compatibilização entre o crescimento dos gastos e suas respectivas fontes de financiamento.

- 5 - Há ainda algumas alternativas que se colocam e que, em grande parte, representam as opções feitas pelo Estado até agora. É o caso, por exemplo, de se manter em níveis elevados os investimentos em infraestrutura econômica, notadamente em Transportes, ou ainda manter os reajustes salariais sistematicamente abaixo do índice inflacionário.

Pode-se pensar também na utilização de processos mais intensivos em capital nos serviços governamentais, como forma de orientar os gastos mais para Despesas de Capital do que de Custeio. Porém, essa alternativa se coloca frontalmente contra a orientação expressa no documento Diretrizes Globais para o período administrativo de 1979/83.

Evidentemente que essas alternativas têm um custo político e social extremamente elevado e que sua utilização pode trazer mais dificuldades do que benefícios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

01. AFONSO, Carlos A. & SOUZA, Herbert de. O estado e o desenvolvimento capitalista no Brasil: a crise fiscal. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977. 133p.
02. ARAÚJO, Aloísio Barbosa de; HORTA, Maria Helena T. Taques & CONSIDERA, Cláudio Mantêiro. Transferências de impostos aos estados e municípios. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1973. 294p. (Relatórios de Pesquisa, 16)
03. AUGUSTO, Maria Helena Oliva. Intervencionismo estatal e ideologia desenvolvimentista: um estudo sobre a CODEPAR (Companhia de Desenvolvimento Econômico do Paraná). São Paulo, 1976. mimeo.
04. BRASIL. IPEA/INOR/DP. Coordenadoria de Área de Estudos Financeiros. Sinopse das receitas públicas. Brasília, 1978.
05. BRASIL. IPEA/INPES. Instituto de Programação e Orçamentos. Classificações orçamentárias. /S.n.t./
06. BRASIL. Leis, decretos, etc. Código tributário nacional; lei nº 5.172 de 25-10-66. 8.ed. Rio de Janeiro, Aurora /1975/ 616p. (Coleção Lex, 8)
07. _____. Normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal; lei nº 4.320 de 17-03-64. São Paulo, Atlas, 1976. 59p.
08. _____. Reforma administrativa. /Rio de Janeiro/ Auriverde, 1973. 119p. Legislação completa e atualizada para 1973. O decreto-lei nº 200, de 25-02-67 com todas as alterações e legislação completar. Texto atualizado da Lei nº 4.320 de 17-03-64.
09. BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Sistema de Informações para o planejamento. Brasília, 1974. 187p.
10. COSTA, Margaret Hanson. Planejamento do setor público em países em desenvolvimento. Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, 20 (2/3) jun./set. 1966.
11. COSTA, Margaret Hanson & SILVA, Fernando A. Rezende da. Dimensão e estrutura do setor público estadual. Rio de Janeiro, IPEA/INPES /s.d./ v.1

12. COUTINHO, Luciano G. & REICHSTUL, Henri-Philippe. O setor público estatal e o ciclo. In: MARTINS, Carlos Estevam. O estado e o capitalismo no Brasil. São Paulo, HUCITEC/CEBRAP, 1977. p.55-93.
13. DIAS, José Maria A. M. & NEVES, Luiz Carlos Santos. Uma análise das relações intergovernamentais no Brasil e proposição de um sistema federal de transferências. Belo Horizonte, Fundação Joao Pinheiro/Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral./s.d./ 74p.
14. A DÍVIDA do Paraná. Atenção, Curitiba (13): 20-3, jun. 1979.
15. DOCUMENTO apresentado às autoridades federais pelos Secretários de Fazenda do Centro-Sul, em outubro de 1976. Fundação JP, Belo Horizonte, 7(9/10): 5-9, set./out. 1977.
16. FINANÇAS públicas; uma experiência estadual nos últimos anos. /s.l., s.ed./ 1979. 451p. Uma contribuição dos Secretários de Estado da Fazenda ou Finanças dos Estados de Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Santa Catarina e São Paulo.
17. FONSECA, Getúlio Lamartine de Paula. O comportamento dos preços e o ICM. Fundação JP, Belo Horizonte, 7(9/10): 27-8, set./out. 1977.
18. _____. Incentivo do ICM para localização industrial. Fundação JP, Belo Horizonte, 7(9/10): 18-26, set./out. 1977.
19. FONSECA, Getúlio Lamartine de Paulo & FERREIRA, Roberto Nogueira. A gradativa perda da capacidade de investir dos estados. Fundação JP, Belo Horizonte, 7(9/10): 10-7, set./out. 1977.
20. FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Agregados econômicos regionais; setor público. Rio de Janeiro, 1977. v.2.t.1 195p.
21. FUNDAÇÃO IBGE. Anuário estatístico do Brasil: 1967. Rio de Janeiro, 1969.
22. _____. _____. : 1969. Rio de Janeiro, 1970.
23. _____. _____. : 1970. Rio de Janeiro, 1971.
24. _____. _____. : 1971. Rio de Janeiro, 1972.
25. _____. _____. : 1972. Rio de Janeiro, 1973.
26. _____. _____. : 1973. Rio de Janeiro, 1974.
27. _____. _____. : 1974. Rio de Janeiro, 1975.
28. _____. _____. : 1975. Rio de Janeiro, 1976.
29. _____. _____. : 1976. Rio de Janeiro, 1977.
30. _____. _____. : 1977. Rio de Janeiro, 1978.
31. _____. _____. : 1978. Rio de Janeiro, 1979.

32. FUNDAÇÃO IPARDES. A contribuição da CODEPAR e BADEP para o financiamento do desenvolvimento da economia paranaense. Curitiba, 1978. 132p. Relatório de pesquisa 2: análise do impacto da CODEPAR e BADEP na economia paranaense através dos investimentos no setor industrial Convênio Fundação IPARDES/BADEP.
33. _____. Renda interna do Paraná. Curitiba, 1978. 63p. Convênio Governo do Estado do Paraná/Secretaria de Estado do Planejamento/Fundação IPARDES.
34. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Análise da evolução da despesa pública do estado de Minas Gerais; administração direta, autarquias e fundações. Belo Horizonte /s.d./
35. GONÇALVES, João Gomes. A reforma tributária, a centralização federal e a perda do poder de decisões dos estados. Revista de Finanças Públicas, Rio de Janeiro, 38(336): 81-111, out./dez. 1978.
36. GUIMARÃES, Edson Neves. A política fiscal do governo paranaense e o papel da empresa como contribuinte. Curitiba, 1979. mimeo.
37. HADDAD, Paulo Roberto & ANDRADE, T.A. Política fiscal e desequilíbrios regionais. Estudos Econômicos, São Paulo, 4 (1) jan./maio 1974.
38. LONGO, C.A. Federalismo fiscal e as alíquotas de ICM entre estados. Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, 33 (2): 301-17, abr./jun. 1979.
39. MAHAR, Dennis J. Algumas reflexões sobre a incidência das despesas públicas. Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, 2(2):365-79, dez. 1972.
40. MARTINS, Carlos Estevam. Capitalismo de estado e modelo político no Brasil. Rio de Janeiro, GRAAL, 1977. 428p.
41. _____. Reflexões de um cidadão mal informado. Escrita-ensaio, São Paulo, 1 (2): 6-14, 1977.
42. MARTINS, Luciano. Estatização da economia ou privatização do estado? Ensaio de Opinião, Rio de Janeiro (2+7):30-7, 1978.
43. MELLO, João Manuel Cardoso de & BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. Reflexões sobre a crise atual. Escrita-Ensaio, São Paulo, 1 (2):16-27, 1977.
44. MUSGRAVE, R. Fiscal systems. Yale, Conn., Yale University, 1969.
45. PARANÁ. Governo do Estado. Diagnóstico da ação administrativa do estado do Paraná. Curitiba, 1973. 70p. Convênio Ministério de Planejamento e Coordenação Geral/Governo do estado do Paraná.
46. _____. Diagnóstico da ação administrativa do estado do Paraná; anexos. Curitiba, 1973. Convênio Ministerio de Planejamento e Coordenação Geral/Governo do estado do Paraná.

47. _____. Diretrizes globais; Paraná 1979/1983. Curitiba, 1979. 81p.
48. PARANÁ. Secretaria de Estado das Finanças. Contadoria Geral do Estado. Balanço geral: 1963-1978. Curitiba, 1964-79-
49. PARANÁ. Sistema Estadual de Planejamento. Memória técnica da implantação da Lei 6.636/74. Curitiba, 1979. 131p.
50. PENNA, João Camilo. Novo sistema tributário: dez anos de experiência. Fundação JP, Belo Horizonte, 7(9/10): 2-4, set./out. 1977.
51. POULANTZAS, Nicos. Poder político e classes sociais. Porto, Portugalense, 1971. 1v.
52. REFLEXOS da reforma tributária de 1966 nas finanças estaduais. Revista de Finanças Públicas, Rio de Janeiro, 38(336):47-81, out./dez. 1978.
53. REVISTA DE FINANÇAS PÚBLICAS, Rio de Janeiro, 38(333):1-64, jan./mar. 1978.
54. RIANI, Flávio. Finanças municipais. Fundação JP, Belo Horizonte, 8(1):11-9, ja. 1978.
55. RUOTULO, Antonio Carlos. A longa agonia dos estados depois do ICM. Banas, São Paulo, 24(1151):26-9, maio 1977.
56. SANTOS, Aloísio. Reforma tributária na dependência do modelo. Gazeta Mercantil, São Paulo, 11 jul. 1979. p.3
57. SÃO PAULO, Secretaria de Economia e Planejamento. Coordenadoria de Planejamento e Avaliação. Finanças públicas municipais: um estudo de casos. São Paulo, 1979. (Série Estudos e Pesquisas, 29).
58. SILVA, Fernando A. Rezende da. Avaliação do setor público na economia brasileira: estrutura funcional da despesa. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1972. 293p. (Relatórios de Pesquisa, 13).
59. _____. A evolução das funções do governo e a expansão do setor público brasileiro. Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, 1(2):235-87, dez. 1974.
60. _____. Finanças públicas. São Paulo, Atlas, 1978.
61. SILVA, Fernando A. Rezende da. Novas alternativas para o financiamento dos encargos do governo: problemas e perspectivas. Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, 4(3):671-85, dez. 1974.
62. SILVA, Fernando A. Rezende & SILVA, Maria Conceição. O sistema tributário e as desigualdades regionais: uma análise da recente controvérsia sobre o ICM. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1974. 144p.
63. SILVA, Fernando A. Rezende da et alii. Aspectos da participação do governo na economia. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1976. 173p.

64. _____. Política fiscal e programação dos gastos do governo. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1976. 279p.
65. TEIXEIRA, Nelson Gomes. As finanças públicas na realidade brasileira em função dos recursos estaduais e municipais. In: São Paulo. sistema de Planejamento e de Administração Metropolitana. A tributação e o drama dos municípios. São Paulo, 1978. (Série Documentos, 3).
66. VAN DER BROOCCKE, Luiz Fernando. Alguns aspectos da política fiscal. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba (32):7-19, set./out. 1972.
67. WILBERG, Michael. As alíquotas diferenciais do ICM: suas repercussões no Paraná. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba (6):51-9, maio/jun. 1968.

FUNDAÇÃO INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - IPARDES (Órgão vinculado à Secretaria de Estado do Planejamento)

DIRETORIA EXECUTIVA

DIRETOR PRESIDENTE: Ruy Neves Ribas

COORDENADOR TÉCNICO: Augusto Cesar de Camargo Fayet

EQUIPE TÉCNICA RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO DO ESTUDO

DOUVAHIR ANTONIO DA SILVA - Economista

ELIZABETH COSMALA BAGGIO - Economista

GEDALVA BARATO - Economista

MARIA LUIZA M.S. MARQUES DIAS - Economista (Coordenadora)

SIEGLINDE KINDL DA CUNHA - Economista (Coordenadora Adjunta)

Colaboração Especial da Assessoria Econômica da SEFI

EVERLINDO HENKLEIN - Economista

ROMAR TEIXEIRA NOGUEIRA - Economista