

FRANCISCO LUIZ CAZEIRO LOPREATO

EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO ESTADUAL NA  
DISTRIBUIÇÃO INSTITUCIONAL DE RENDA

Dissertação de Mestrado apresentada  
ao Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas da Universidade Estadual  
de Campinas, sob a orientação do  
Professor Doutor Carlos Lessa

L881e  
4224/BC

Campinas  
1981

UNICAMP  
BIBLIOTECA CENTRAL

À Christina

Para Meus Pais

## AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho foi possível devido à colaboração de muitas pessoas.

Contraí uma dívida intelectual com o corpo docente do Programa de Mestrado em Economia da UNICAMP, responsável, em grande parte, por minha formação acadêmica.

Agradeço, particularmente, a Luciano Coutinho pelo apoio dado ao longo do curso e a Wilson Cano, não só pela sugestão do tema de pesquisa, como também pela orientação de parte do trabalho.

Desejo expressar o quanto sou grato a Carlos Lessa que, ao se propor orientar essa dissertação, contribuiu decisivamente para a sua elaboração final. Através de várias discussões, beneficiei-me de seu rigor analítico, de seu amplo conhecimento da realidade brasileira, além de desfrutar da agradável convivência.

À Maria da Luz, o meu reconhecimento pela dedicação e eficiência com que revisou os originais, são aqueles que os conheceram podem avaliar o seu trabalho.

Meus agradecimentos a Nice e Lully pela excelente datilografia.

Christina foi ótima, louvo sua paciência. Além de colaborar em várias passagens, escutou-me, infinitas vezes, fazer referência à tese sempre com um sorriso nos lábios.

Agradeço, finalmente, à FAPESP - Fundação de Amparo a Pesquisa de São Paulo, da qual fui bolsista, e ao Programa de Financiamento de Teses do IPEA pela ajuda financeira para a conclusão da pesquisa.

## ÍNDICE

|                                                                                           |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| INTRODUÇÃO .....                                                                          | 1   |
| CAPÍTULO I - AS FINANÇAS ESTADUAIS, 1930/1966 -<br>ANTECEDENTES HISTÓRICOS                |     |
| Evolução das Finanças Públicas Estaduais: 1930-1945....                                   | 12  |
| Evolução das Finanças Públicas Estaduais: 1946-1964....                                   | 25  |
| 1964 - Caminho Aberto à Centralização Tributária.....                                     | 45  |
| CAPÍTULO II - PERÍODO PÓS-REFORMA, 1967/1976                                              |     |
| Reforma: Mudanças Institucionais.....                                                     | 56  |
| Reforma: Reflexos Imediatos nas Finanças Públicas Esta-<br>duais.....                     | 64  |
| O Momento Político: Acirramento do Arbítrio Federal....                                   | 73  |
| O Crescimento Acelerado e Expansão das Finanças Públicas<br>Estaduais.....                | 82  |
| Os anos de Auge: Evolução dos Recursos Próprios Estadu-<br>ais.....                       | 93  |
| Evolução dos Investimentos e Composição dos Recursos Pú-<br>blicos Estaduais.....         | 101 |
| Desaceleração da Economia: Reflexos nas Finanças Públi-<br>cas Estaduais (1975-1976)..... | 132 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS.....                                                                 | 141 |
| ANEXO I.....                                                                              | 149 |
| ANEXO II.....                                                                             | 154 |
| ANEXO III.....                                                                            | 166 |
| BIBLIOGRAFIA.....                                                                         | 167 |

## INTRODUÇÃO

## INTRODUÇÃO

A origem deste trabalho encontra-se nas idéias desenvolvidas no âmbito de pesquisa mais ampla preocupada com o entendimento das disparidades regionais no Brasil.<sup>1</sup> Coube-nos examinar a questão das finanças públicas estaduais durante o período 1930-1970 com a finalidade de estudar os desdobramentos do seu movimento e, sempre que possível, determinar analiticamente as suas causas. O estudo deste tema exige, desde logo, esclarecer melhor o sistema tributário, conhecendo-se, primeiro, a operatividade dos impostos, taxas e contribuições de melhoria que o compõem e examinando-se, em seguida, a questão fundamental de como se constitui a estrutura tributária e quais os interesses que ela incorpora e atende.

O sistema tributário ocupa posição relevante entre os instrumentos de política econômica por ser a mais importante fonte de recursos públicos; desta forma, a sua estruturação e os recursos disponíveis para os gastos, constituem um dos canais privilegiados de expressão dos interesses das diversas forças políticas. Assim, somos forçados a examinar, ainda que de relance, o papel que o Estado desempenha na sociedade.

O Estado burguês, enquanto relação básica de dominação e da do que lhe cabe ter a percepção do movimento total e atuar na reprodução global do sistema social que o sustenta, busca legitimar sua posição colocando-se como representante da sociedade, como um todo indiviso, e não como defensor de interesses particularmente determinados. Ao se pautar por essa forma de atuação, o Estado atende aos interesses concretos mais gerais dos setores dominantes, mas pode se mover contraditoriamente aos interesses particulares de determinados grupos sociais que o apoiam em nome da defesa do sistema. Enquanto agente econômico, o Estado busca por sua vez, responder a apelos do processo de acumulação de capital, requerendo, para tanto, um montante de recursos financeiros variável com sua participação no processo de desenvolvimento.

---

<sup>1</sup> Pesquisa sobre o "Processo de Concentração Industrial no Brasil 1930/1970", financiada pelo Convênio UNICAMP/IPEA e coordenada pelo Prof. Dr. Wilson Cano.

A tarefa de captação destes recursos, exige obviamente, a montagem de certa estrutura tributária capaz de atender a necessidade fiscal. A definição dessa estrutura tributária traz implícitas decisões sobre a distribuição da carga tributária e do gasto público entre os diferentes segmentos sociais, que, privilegiam os interesses dominantes, através de favorecimentos no momento da arrecadação e da distribuição do total dos gastos públicos, e legitimam a participação de cada esfera governamental na receita tributária. Todavia, será um erro pensar que, a partir de determinado formato social, a forma adotada pela estrutura tributária seja a única possível; existem outras formas plenamente capazes de desempenhar função semelhante. Porém, uma vez constituída, sua mudança revela alterações na base ou no movimento da sociedade que lhe deu origem. Além disso, em certa medida, a estrutura tributária é determinada pelo padrão de acumulação da economia, que, ao se transformar, exige mudanças no padrão de financiamento, tornando-se então necessário promover alterações que a adaptem às novas condições econômicas. O sistema tributário situa-se, assim, num espaço mais amplo, determinado pelo pacto social de dominação vigente e pelo curso do processo de acumulação de capital. Noutros termos, ele surge a partir de forças sociais dinâmicas e, por essa razão, é passível de transformação tão logo a conformação que lhe deu origem se apresente de modo diferenciado. Isto posto, o estudo das finanças públicas, para ser avaliado em toda sua complexidade, requer o entendimento dos seus elementos determinantes, cuja compreensão mais ampla pressupõe uma análise em perspectiva histórica, onde se possam captar as transformações desse quadro e o conseqüente formato da estrutura tributária.

A partir dessa visão geral, é possível entender a evolução das finanças públicas e, em particular, as sucessivas configurações do sistema tributário, como uma resposta às determinações que provêm da dinâmica histórica concreta de certa formação econômica. Cabe, entretanto, ter presente que, em seus detalhes específicos, os impostos são também afetados por outra ordem de determinantes.

A validade do estudo se prende justamente à tentativa de desvelar como as condições vigentes num quadro social mais amplo se manifestam a nível do sistema tributário e, de forma específi

ca, no âmbito das finanças públicas estaduais.

Todavia, apesar de concentrarmos a atenção em esclarecer os passos das finanças públicas estaduais, procuraremos estar atentos a alguns dos movimentos no plano político e econômico, pois são eles que determinam a dinâmica do objeto de nosso estudo. Teremos ainda o cuidado de relativizar a importância do objeto de estudo, para não incorreremos no erro de inferir resultados a partir dele que somente são explicados pela conjugação de determinantes mais amplos. A preocupação consiste, então, em ver como os movimentos no plano geral se explicitam a nível desse instrumento particular.

Em seguida, vejamos os passos de nossa análise e o período em que se insere.

O estudo se compõe de dois capítulos. No primeiro, enfocamos o movimento das finanças estaduais, procurando avaliar seus elementos determinantes. Nele, destacamos a participação das finanças públicas estaduais na distribuição das receitas tributárias, a autonomia dos estados e a forma utilizada para elevar as receitas próprias. A visão desse período (1930-1966) nos serviu como ponto de partida para uma avaliação mais correta dos problemas tratados nos anos mais recentes da economia.

No segundo capítulo, que compreende a parte central do trabalho, analisaremos o período 1967-1976 à luz da constituição do regime autoritário e do subsequente ciclo de expansão da economia brasileira, efatizando, entre outros fatos, a centralização dos recursos financeiros em mãos do governo federal, o aumento dos gastos de capital em detrimento dos gastos correntes, a incapacidade dos estados em gerar recursos próprios para investimentos e a crescente dependência do governo estadual em relação à União, que passou a controlar parcela importante dos investimentos estaduais através das transferências federais vinculadas e pela supervisão exercida sobre as operações de crédito.

Convém ainda sublinhar que a perda de autonomia, decorrente tanto do domínio federal sobre a política tributária e fiscal como da presente debilidade financeira estadual, não é fruto de situação conjuntural e nem se manifesta isoladamente, pois, de fato, apresenta-se em todos os estados. Para reafirmar este aspec

to geral, optamos por trabalhar com todos os estados da federação, tomando exclusivamente a administração centralizada.

Estamos conscientes da tendência à crescente descentralização da administração pública, presente na economia brasileira nos últimos anos, e de sua importância na evolução dos investimentos estaduais. Por essa razão, devemos justificar a opção de análise neste trabalho, tratando, ainda que superficialmente, de algumas questões referentes à administração descentralizada. Valem-nos, para tal, de dados publicados em recentes ensaios, que enfocaram os casos de São Paulo e Bahia.<sup>2</sup>

O processo de "esvaziamento" da administração direta, apesar de surgir como tendência na maioria dos estados, aparece de modo mais marcante nos mais desenvolvidos, onde o avanço capitalista deu oportunidade a uma ampla diversificação do setor público, com a criação de grandes empresas públicas responsáveis por elevada participação nos setores de maior peso dos investimentos.

Qualquer dos indicadores disponíveis mostra claramente o avanço da administração descentralizada nos investimentos públicos estaduais. Por exemplo, o número de unidades cresceu especialmente após a segunda metade da década dos sessenta e com redobrada intensidade nos anos setenta, quando as empresas públicas ganharam enorme espaço e passaram a ter peso decisivo nos setores economicamente relevantes. O exame dos dados referentes aos gastos correntes e de capital da administração descentralizada, "vis à vis" a administração centralizada, também demonstra um quadro marcante. Vejamos como se apresentam esses dados para os estados citados.

Em São Paulo, a importância do setor descentralizado na administração estadual pode ser avaliada por seu expressivo peso no gasto público. A participação das autarquias e fundações nos

---

<sup>2</sup> Os dados foram retirados dos seguintes trabalhos: FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO (FUNDAP). Empresas Públicas, Descentralização Administrativa e Repercussões sobre as Políticas do Governo do Estado, apresentado no II Encontro de Pós-Graduação em Administração. João Pessoa, agosto de 1978; COUTINHO, L.G. "Evolução da Administração Descentralizada em São Paulo: Questões Relevantes para as Políticas Públicas" in: Revista de Administração de Empresas, vol.19,nº 2, abr./jun.,1979 e CEPLAB/SEPLANTEC. "Diagnóstico do Setor Público Estadual da Bahia" in: Análise Conjuntural-Estudos Especiais, Salvador, vol. 5,jan./jun. 1978.

gastos de capital atingiu a proporção de 70% do orçamento - programa realizado em 1976, enquanto que os gastos correntes alcançaram um índice de 28%. Com relação às empresas públicas, os gastos de capital, em 1976, foram 12,3 vezes maiores do que os gastos de capital da administração centralizada e as despesas operacionais e não operacionais alcançaram 71% das despesas correntes realizadas pela administração direta!

Se agregarmos as empresas públicas às autarquias e fundações, podemos ter idéia do peso do setor descentralizado no setor público estadual: os gastos de capital dessas entidades representam cerca de 94,0% do investimento público no estado de São Paulo, cabendo 69% do total das inversões públicas às empresas e 25% às autarquias e fundações.

Na Bahia, apesar da importância do setor descentralizado não alcançar a expressão de seu equivalente em São Paulo, a sua participação nos gastos públicos está longe de ser desprezível. Em 1976, respondeu por cerca de 28,5% dos gastos correntes totais; com relação aos gastos de capital, as empresas públicas arcaram com 21,2% das inversões públicas e as autarquias e fundações com 27,8%, fazendo com que a administração descentralizada fosse responsável por 49,0% dos gastos de capital do setor público baiano.

O crescimento da administração indireta poderia, equivocadamente, levar à conclusão da pouca representatividade de nossa pesquisa. Como forma de evitar isso, acreditamos ser fundamental entender a exata dimensão do papel da administração descentralizada e a lógica de seu processo de expansão em anos recentes.

Essa questão nos remete a um plano superior de análise onde nos deparamos com o Estado capitalista, que entendido de modo mais amplo, tem como função garantir a valorização do capital como um todo, independentemente dos interesses divergentes que busca atender. As relações do Estado com tais interesses não são harmônicas como o seriam se o seu comportamento fosse simples reflexo do capital ou atuasse como subordinado passivo dos sinais emanados do econômico. Ao contrário, estas relações manifestam, no plano político do Estado, interesses contraditórios, seja dos diversos grupos de capital entre si, seja no próprio âmbito de certos grupos de capital.

A presença do Estado capitalista no sistema se concretiza através do setor público, que pode agir pela captação e distribuição de recursos via orçamento público, por intermédio de diversas agências ou instrumentos distintos, ou ainda transfigurar-se ele próprio em fração de capital, assumindo a forma de empresa estatal. Assim, a empresa estatal, forma transfigurada do Estado no plano econômico, tem a sua atuação justificada teoricamente na medida em que responde ao interesse do capital em geral. Todavia, a atuação da empresa estatal, ao se desenvolver na esfera produtiva como fração de capital, apresenta dupla dimensão, pois, de uma lado, procura a valorização de seu próprio capital e, de outro, enquanto transfiguração do Estado, defende a valorização do capital como um todo; daí, sua lógica preocupada "em responder em simultâneo e nela mesma ao interesse geral do capital, bem como ao seu próprio, como forma e manifestação desse capital".<sup>3</sup> A empresa estatal se corporifica, então, como materialização de uma estrutura dual, que se move segundo lógicas distintas, por vezes, antagônicas. Enquanto defensora dos interesses do capital em geral, ela obedece a lógica pública e, como fração de capital particular, submete-se à lógica de capital privado. Ao se guiar por duas lógicas distintas, apresentando-se, ao mesmo tempo, como capital privado e capital coletivo do Estado, a empresa estatal interioriza e se move com nova ambiguidade: a valorização do capital como um todo pode ocasionar a sua não valorização eventual (ou permanente) como fração de capital, colocando como decisiva a questão de seu financiamento, que se conduz ora com base no orçamento público ora pelas regras do mercado.

A forma de financiamento e de organização industrial permite a referência a certa tipologia das empresas estatais; primeiro, àquelas ligadas à produção de capital social básico e, segundo, às de insumo básico e de indústria pesada.<sup>4</sup>

Aqui, nos interessam as empresas produtoras de capital social básico, porque são as dominantes nas administrações estaduais, objeto de nosso estudo. Elas apresentam características peculiares porque, apesar de transparecer a dualidade subjacente às em

<sup>3</sup> Cf. DAIN, Sulamis. Empresa Estatal e Capitalismo Contemporâneo - Uma Análise Comparada. Campinas, UNICAMP - IFCH, 1980, p. 22.

<sup>4</sup> Cf. DAIN, S. op.cit. p. 29 e segs.

presas estatais, nelas prevalece a feição pública voltada para a valorização do capital como um todo. Deste modo, as empresas de capital social básico são, na verdade, pouco mais do que uma no va forma jurídica de se apresentar as atividades centrais do Es tado, pois elas "guardam apenas o formato empresarial, mas não pautam o seu comportamento pela lógica empresarial. São apenas u nidades de produção e de valorização do capital como um todo, a poiadas sistematicamente na fiscalidade... não se configuram co mo empresa capitalista, e sim como unidade de gasto e redistri- buição de recursos ao capital privado... portanto, a dinâmica de expansão do capital social básico não pode ser analisada do pon to de vista de sua lógica como fração de capital".<sup>5</sup>

Esta forma de encarar a função de capital social básico nos leva a retomar, para exame mais detalhado, os dados apresentados anteriormente. Os gastos de investimentos das empresas públicas paulistas encontram-se altamente concentrados em três setores : Energia Elétrica (41,6%), Saneamento (25,3%) e Transporte (28,1%), que responderam, sozinhos, por 95% do volume das inversões reali zadas pelas empresas públicas paulistas em 1976. Consequentemen- te, a quase totalidade desses investimentos se realizaram atra- vés de típicas empresas de capital social básico, que, como vi mos, têm sua atuação definida predominantemente por critérios so ciais, e não de mercado, o que significa que também seu financia- mento seja definido socialmente. Essas empresas, embora se mos- trem eficazes para sustentar o autofinanciamento corrente, não logram promover com recursos próprios os investimentos necessá- rios para acompanhar o crescimento da economia; daí, o recurso à fiscalidade como forma de assegurar taxas adequadas de crescimen- to.

No caso das empresas paulistas, em 1976, as transferências da administração centralizada responderam por 35,2% dos gastos de ca pital, enquanto que as operações de crédito (19,3%) e recursos pró prios das empresas (45,5%) financiaram o restante das inversões.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Cf. DAIN, S. op.cit. p. 31 e 35.

<sup>6</sup> Convém lembrar que estes dados se referem ao ano de 1976 e possivelmente re fletem a precária situação financeira já existente na administração dire- ta, resultando daí, talvez, menor participação das transferências de capi- tal.

Com relação às autarquias e fundações, transparece claramente o papel do capital coletivo do Estado, preocupado com a valorização do capital em geral, pois estas entidades nem ao menos "guardam o formato empresarial". Entre elas, os setores que mais investem são Transportes (43,4%), Energia Elétrica e Saneamento (21,1%) e Educação e Cultura (12,8%); enquanto que Educação e Cultura, Saúde Pública e Previdência, e Promoção Social respondem com pouco mais de 70% do total dos gastos de custeio. Em todos esses setores, como mostra o quadro abaixo, a participação do governo estadual através das transferências de capital e transferências correntes são muito elevadas. No conjunto das autarquias e fundações, as transferências foram responsáveis por 78,3% dos investimentos e 87,9% dos gastos correntes.

PARTICIPAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS ESTADUAIS  
NOS GASTOS DAS AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES (1976)

| Setores                   | % das Transfer. de Cap.<br>nos Investimentos | % das Transfer. Corr.<br>nas Despesas Corr. |
|---------------------------|----------------------------------------------|---------------------------------------------|
| TRANSPORTE                | 82.6                                         | 102.1                                       |
| ENERGIA ELETR. E SANEAM.  | 71.2                                         | 73.1                                        |
| EDUCAÇÃO E CULTURA        | 99.5                                         | 96.0                                        |
| SAÚDE PÚBLICA             | 98.4                                         | 65.5                                        |
| PREVID. E PROMOÇÃO SOCIAL | 45.7                                         | 87.8                                        |

FONTE: FUNDAP

Merece destaque, no caso de São Paulo, a elevada participação dos recursos próprios (45,5%) no gasto de capital das empresas públicas e a menor presença das transferências do governo estadual nos setores onde elas são dominantes. Essa variável é importante e permite caracterizar alguns traços do comportamento das empresas.

Os dados acima não podem ser tomados como indicadores de que as empresas públicas nortearam sua atuação como fração de capital. Como vimos, as empresas de capital social básico não movem a acumulação ou estruturam o plano tarifário conforme a lógica de ca

pital privado, mas investem segundo as determinações do poder central, financiam-se segundo um padrão que não é de empresa privada e estruturam seu preço respondendo ao papel de capital público, funcionando, enfim, em todos os aspectos, como setor público e como tal valorizando seu capital.

O que explicaria então a forma de financiamento apontada acima ? Não se pode esquecer que, a partir de 1964, as empresas públicas deixaram de cumprir o papel do período populista, quando forneciam serviços coletivos com tarifas subsidiadas. Agora, elas se inserem de modo diferente na sociedade, uma vez que deixaram de atuar como instrumento de cooptação política nos moldes populistas. Ao se livrarem dessas amarras, puderam manter pequenas margens de rentabilidade no suprimento ao capital privado, mas e levaram sobremaneira as tarifas à população. Em última análise, esse caminho resultou na cobrança de um tributo indireto sobre as famílias, através das tarifas, e na distribuição de subsídios ao capital.

A diferenciação das tarifas permitiu também que as empresas públicas apresentassem, de acordo com seu campo de atuação, diferentes graus de autonomia administrativa, em razão da maior ou menor dependência de recursos de terceiros. Observa-se com isso que as de maior capacidade de financiamento próprio alcançam certa desvinculação da respectiva Secretaria de Estado, passando os altos cargos de diretoria a ocupar posição de destaque no cenário político estadual. Como todos esses cargos são nomeados diretamente pelo governador, recai sobre uma única pessoa o (des)controle de ampla variedade de atividade desenvolvidas pelo governo do estado.

Além da mera modernização administrativa, a transformação de setores responsáveis por elevada parcela dos investimentos estaduais em empresas estatais, ao limitar o campo de atuação da administração direta, autarquias e fundações, cumpriu ainda outra tarefa fundamental.

O crescimento das empresas públicas, a desvinculação entre o seu orçamento e o da administração direta, a nomeação de seus diretores por determinação exclusiva do governador, entre outros fatores, garantiu às empresas estatais autonomia administrativa

e liberdade de ação diante da Assembléia Legislativa, provocando um esvaziamento do poder do Legislativo sobre a atuação do governo estadual. Este movimento, em verdade, faz parte de um processo mais amplo de aviltamento do Poder Legislativo, levado adiante na esfera federal a partir de 1964 com a edição do Ato Institucional nº 1, e que se complementa agora, embora com certa defasagem temporal, a nível estadual.

O exame do caso da Bahia corrobora claramente o que estamos defendendo. A administração direta, em 1976, controlava 71,5% dos gastos correntes e 51% dos gastos de capital, o que a distinguiu como principal responsável pelo aumento dos investimentos públicos estaduais. Os dados já apresentados, por sua vez, demonstram que a administração descentralizada, apesar de crescente ao longo dos últimos anos, ainda é incipiente se comparada com o caso de São Paulo.

A forte presença da administração direta nos gastos de capital coloca em destaque a elevada concentração das receitas tributárias em mãos do Governo Federal, porque evidencia a incapacidade do setor público baiano para elevar os investimentos.

A participação da administração direta nos recursos utilizados pela administração indireta indicia a precária situação financeira estadual. A administração direta, em 1975, arcava com 65,3% das despesas correntes das autarquias e fundações, através das transferências correntes; as transferências de capital, por sua vez, respondiam por 66,4% das despesas de capital. Para o ano de 1976, a participação alcançou 68,3% nas despesas correntes e caiu para 31,1% nas despesas de capital.

Com relação às empresas públicas, a situação na Bahia reafirma as colocações anteriores sobre a essência do papel do setor público: a valorização do capital como um todo. A debilidade das empresas de capital social básico como capital particular transpõe-se já em 1976, com o surgimento de déficits operacionais, tão logo se acirram as contradições entre a sua valorização como capital privado e o papel que deve cumprir como elemento de valorização do capital como um todo. Reafirma-se aí a lógica pública de acumulação dessas empresas. Elas nem ao menos sustentaram o autofinanciamento corrente o que as colocou, em 1976, exclusivamente

na dependência de fontes alternativas de investimentos. Como a precária situação financeira da administração direta não permite manter amplas transferências de recursos, as empresas se voltaram às operações de crédito, responsáveis por 90,9% das inversões realizadas, enquanto as transferências estaduais alcançaram apenas 9,1% desse total.

Desse modo, incapazes de gerar recursos próprios, as empresas baianas evidenciam seu caráter de capital público, obedecendo a critérios de financiamento definidos socialmente e apoiados na fiscalidade. Impossibilitados de contar com o apoio efetivo da administração direta estadual, elas se voltam à União e com isso na verdade se tornam "inteiramente dependentes das agências, programas e entidades federais que controlam os recursos e decisões nas suas áreas relevantes de atuação (Energia Elétrica, Saneamento, Habitação e Abastecimento)".<sup>7</sup> Consequentemente, reforçam a dependência do setor público estadual frente à orientação imposta pelo governo federal.

Concluindo, a idéia sobre o caráter do desenvolvimento da administração descentralizada estadual, baseada na expansão das empresas ligadas à produção de capital social básico onde prevalece a lógica de valorização do capital como um todo ao invés da defesa de sua condição de fração de capital, e os dados expostos para consolidar essa proposição, nos permite defender as idéias apresentadas ao longo deste trabalho como sendo perfeitamente pertinentes. O estudo desenvolvido com base na administração direta possibilita a compreensão, em sua plenitude, dos problemas enfrentados pelos governos estaduais decorrentes do processo de centralização tributária desencadeado em anos recentes na economia brasileira. O exame das condições da administração indireta, obviamente, serviriam para agregar novos elementos à análise, sem contudo alterar, significativamente, o caminho percorrido. Por esta razão e, em parte, devido a ausência de dados, optamos por não aprofundar essa questão.

---

<sup>7</sup> COUTINHO, L.G. op.cit. p.

# CAPÍTULO I

AS FINANÇAS PÚBLICAS ESTADUAIS,  
1930 / 1966  
ANTECEDENTES HISTÓRICOS

## EVOLUÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS ESTADUAIS : 1930-1945

A estrutura tributária dos primeiros anos da década de trinta remonta à promulgação da primeira Constituição Republicana .

As condições políticas e econômicas então vigentes determinaram a formação de um governo federalista, concedendo amplos poderes políticos às frações de classe dominantes locais, autonomia fiscal e administrativa e o direito de arrecadar o principal imposto criado.

A transformação da lavoura escravagista no complexo capitalista cafeeiro, que se processa ao longo do Império, está na base do episódio republicano e da forma federalista que a sua organização constitucional assumiu. Dada a inexistência de qualquer força política com condições de tornar o seu projeto político num projeto político nacional, o poder foi parcelado nas mãos das diferentes oligarquias locais.

Ao mesmo tempo, o fato do setor dinâmico da economia se compor dos complexos regionais voltados basicamente para a exportação, e ainda sem condições de gerar uma renda urbana suficiente para arcar com o peso da arrecadação, levou o formato tributário a apoiar-se nos fluxos do comércio internacional.

Todavia, apesar do caráter federalista de governo e da liberdade com que as frações dominantes locais geriam os próprios interesses, convinha-lhes um Governo Central instrumentalizado que proporcionasse os requerimentos necessários à acumulação dos complexos e fosse capaz de manter a reprodução global do sistema .

A presença desse Estado central assegurava as condições de existência do "pacto oligárquico": no plano econômico, atuando na sustentação da rentabilidade dos complexos regionais nos momentos de crise; no plano político, apoiando a reprodução global do sistema ao atender os interesses daquelas frações dominantes, que, mesmo não sendo importantes economicamente, cumpriam papel relevante no sistema de alianças existente.

Os estados cafeeiros desfrutaram de sólida base financeira durante todo o período e de ampla autonomia de ação (sobretudo São Paulo), com capacidade de levar à frente vários programas de a

poio à cafeicultura, tais como: concessão ferroviária, política de emigração, política de ocupação de terras e as medidas de valorização e sustentação do preço do café.

As sucessivas medidas de valorização e sustentação do preço do café no mercado internacional alcançaram grande êxito, pois a lêm do poder de lançar empréstimos e recorrer à dívida pública, garantiram a esses estados condições financeiras favoráveis para atender as exigências da acumulação cafeeira.

Todavia, os demais estados, por não possuírem importante participação no comércio exterior, sofriam dificuldades financeiras devido a precária capacidade de arrecadação. Sem dispor de autonomia financeira para suprir os requerimentos de acumulação, eses estados reproduziam seus padrões de dominação pela articulação específica que mantinham com a União, seja através de transferências fiscais, seja simplesmente através de manejos de inserção no próprio orçamento federal, política de emprego ou política de clientela junto aos órgãos federais.

A atuação do Governo Federal, ao nível do projeto político, voltada para manter o pacto oligárquico, transparece claramente aí.

Criou-se, assim, um formato tributário peculiar: de um lado, o poder financeiro dos estados é fortalecido através do domínio do imposto de exportação, da capacidade de conseguir empréstimos, da autonomia tributária e fiscal, o que dava às oligarquias regionais mais dinâmicas condições para resolver os problemas emergentes dentro do próprio complexo; de outro, assegura-se a presença da União, que, sustentando o pacto oligárquico através de seu orçamento e reproduzindo globalmente o sistema, legitima a sua atuação.

Em momentos de crise, incapaz de ser resolvida pela simples desvalorização cambial, o Estado, ameaçado de insolvência financeira pelo acúmulo de compromissos internos e externos, adota uma política fiscal e monetária ortodoxas de revalorização do câmbio, como forma de garantir sua própria sobrevivência enquanto Estado. É esta também a razão que o leva a "refrear a expansão, a antecipar a crise e, mesmo, a aprofundá-la, cortando gastos, intensi

ficando a carga tributária e procurando ampliar sua base fiscal".<sup>1</sup> Da mesma forma, "compreende-se porque a política econômica do Estado dirigida pela burguesia cafeeira era constantemente obrigada a contrariar seus interesses imediatos, na defesa da própria sobrevivência do aparelho de Estado e da manutenção do pacto de poder".<sup>2</sup>

A estrutura tributária montada, apesar de se manter inalterada em suas linhas mestras, apresentou alguma desfiguração ao longo dos anos, devido a proliferação de inúmeros impostos e taxas agregados ao sistema original (com nomes os mais variados), objetos de tributação mal definidos e campos de incidência sobrepostos.

Os estados cafeeiros concentravam parte considerável do total das receitas de exportação, ao mesmo tempo que a diferenciação do complexo permitiu que a arrecadação fosse diversificada, embora a base da receita tributária continuasse sendo dada pelo imposto de exportação.<sup>3</sup>

Ademais, em tempos difíceis, os estados cafeeiros podiam mais facilmente recorrer à sobrecarga nos tributos, uma vez que a posição do país no mercado internacional garantia a possibilidade de transferir parte importante do peso que representava a elevação para o comprador, defendendo as margens de lucro do produto.<sup>4</sup>

Entretanto, a fragilidade tributária da maioria dos estados, amarrados ao imposto de exportação e com precário índice de atividade interna, tornava-os incapazes de criar fontes promissoras de renda. Isto obrigava-os a impor um sem número de novos impos

---

<sup>1</sup>Cf. SILVA, Liana M.L. Aureliano da. No Limiar da Industrialização: Estado e Acumulação de Capital - 1919/1937. Tese de Doutorado, Campinas, UNICAMP-IFCH, p. 62.

<sup>2</sup>Idem, p. 66.

<sup>3</sup>Ver, para o estudo do desenvolvimento da economia cafeeira e o processo de concentração industrial, o trabalho de CANO, W. Raízes da Concentração Industrial em São Paulo, ed. Difel, S.P., 1977.

<sup>4</sup>Dada a inelasticidade de demanda do café, o aumento das tarifas sobre o produto eram na maioria das vezes transferidas aos preços, sem provocar queda nas compras do exterior e, conseqüentemente, na receita tributária estadual.

tos e taxas, respondendo por parcela ínfima no total da receita, a recorrer a sistemáticos empréstimos externos e ainda a elevar a carga do imposto de exportação, acarretando sensíveis perdas de competitividade a seus produtos. Um estudo da época colocou claramente a questão: "nosso departamento pode constatar que há estados que tributam a exportação em 8% e vão além das alcavalas de Afonso II, chegam a 15 e mais de 20% do preço de cada produto, isto é, taxam o produto em 30% e mais de 60% do seu lucro, ficando, assim, apenas com a parte necessária para a manutenção, e daí o não poder desenvolver, incrementar suas culturas".<sup>5</sup>

Devemos ainda chamar a atenção para a denominação do imposto de exportação utilizada nos orçamentos estaduais. Inadvertidamente, englobou-se dois aspectos distintos: as vendas para o exterior e para o mercado interno. É que, ao não se diferenciar, às vezes, os dois aspectos citados do imposto e colocando-se a questão somente em termos de relação com o exterior, deixa-se de considerar a posição dos estados que, apesar de terem no imposto de exportação a base de sua receita, não possuem qualquer produto importante no comércio internacional. O estudo dos orçamentos públicos, muito frequentemente, escamoteia a divisão existente e sabe-se que, à exceção dos estados cafeeiros, eram poucos os que mantinham ligações tão importantes com o exterior.<sup>6</sup> Consequentemente, esses estados, em busca de maior poder de arrecadação, acabaram por impor medidas de entrave ao desenvolvimento do mercado interno, pois se utilizaram dos impostos interestaduais para incrementar suas receitas. Estes impostos interestaduais englobavam duas situações distintas:

- a) exportação de produtos de um estado para outro;
- b) circulação e trânsito de mercadorias, sendo que, nesta última situação, não existia norma fixada pelos estados para a cobrança dos impostos, multiplicavam-se as denominações e o próprio

---

<sup>5</sup>Cf. BOUÇAS, V. Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios - Coleção Finanças dos Estados do Brasil, Ministério da Fazenda, vol. I, 2a. ed., p. 19.

<sup>6</sup>Salvo os principais estados produtores dos outros importantes produtos da pauta de exportação: açúcar, algodão, cacau, fumo.

fato gerador.<sup>7</sup>

Esse procedimento mereceu, desde cedo, atenção por parte do governo. Em 1904, o decreto-lei nº 1185, regulamentado pelo de creto-lei nº 5401, proibiu a cobrança de impostos interestaduais. Entretanto, a pequena base tributária e a autonomia fiscal dos es tados levou o decreto a tornar-se "letra-morta".

As receitas originadas dos impostos interestaduais constituíam norma e representavam parcela importante da receita tributária. Como afirma estudo da época: "Depois da lei nº 1185... vá rios estados criaram os impostos de incorporação, outros os de consumo. E, alguns deles, as leis respectivas ainda distinguem, para efeito de taxaço, os produtos estrangeiros ou dos de outros estados, dos de produção do próprio estado. ...Desrespeitando os dispositivos da lei, muitos estados, senão todos, quer para a co brança dos impostos de incorporação, quer para os de consumo, quando se trata de mercadorias de procedência estrangeira ou de pro dução de outros estados, exigem o pagamento dos impostos do pró prio importador, sem o que os produtos importados não podem sair dos armazéns 'verdadeiras alfândegas estaduais', aos quais são obrigatoriamente recolhidos todas as mercadorias que desembarcam em território do estado, seja por via marítima ou fluvial, seja por via terrestre."<sup>8</sup>

Apesar da precária situação financeira de muitas das unidades da federação, a funcionalidade do sistema tributário, em nada foi alterada pois, a estrutura tributária, uma vez estável o pacto social que lhe deu origem, pode se manter inalterada enquanto atender satisfatoriamente o padrão de acumulação da economia. E, ao que tudo indica, o padrão de financiamento público teve fôlego suficiente para responder aos anseios da acumulação cafeeira, mantendo os interesses dominantes do café e propiciando ainda a expansão do capital industrial.

---

<sup>7</sup>Na luta contra os impostos interestaduais, o Major Juarez Távora os enumera: "...as taxas cobradas sob esse título: importação, trânsito, incorporação ou consumo, deverão ser totalmente abolidas dentro de cinco anos". in Finanças do Brasil, Atas e Pareceres - 1931 e 1932, Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios, Ministério da Fazenda, vol. IV.

<sup>8</sup>Cf. BOUÇAS V., op.cit., p. 23.

A situação descrita somente viria a sofrer alterações com a crise da economia cafeeira. A super-produção de café aliada à grande depressão reduziram sobremaneira o valor das exportações e a capacidade de arrecadação estadual.

A crise alcançou tal dimensão que não poderia mais ser resolvida no âmbito dos estados. As burguesias regionais, comprometidas financeiramente, perdem o poder de administrá-la. Mesmo assim, o peso do complexo cafeeiro no processo político e econômico do país ainda se mantém elevado, de forma que a política imposta pelo governo recém empossado deveria responder, preponderantemente, aos seus interesses, sob o risco de aprofundar as dificuldades.

O Estado central passará, então, a gerir os complexos em crise, tomando a dianteira e atuando com certa autonomia em relação aos interesses imediatos. A União, em 1931 e 1933, incorporou os órgãos estaduais encarregados da política de valorização de preços, assumindo o controle sobre as economias do café e do açúcar. Nos anos seguintes, criou outros órgãos semelhantes (sal, mate e pinho) e estendeu a sua atuação a novas áreas através da implantação do Ministério do Trabalho, Educação e Saúde Pública, Indústria e Comércio e ainda dos Institutos e fundos sociais.

O Governo Provisório, dentro do nosso campo específico de análise, tratou de constituir a Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios, com a responsabilidade de estudar a situação das finanças públicas e propor normas para a reformulação do sistema tributário.

A preocupação inicial dessa Comissão concentrou-se no levantamento da situação financeira dos estados, dos diversos impostos e taxas componentes da estrutura tributária e do peso de cada um deles na receita estadual.

Os dados preliminares por ela levantados mostraram o emaranhado existente no campo tributário: proliferavam os impostos e taxas, cada qual respondendo por pequena parcela da receita estadual; o objeto tributário era mal definido; o campo de incidência das três esferas de governo não era claramente delineado e muitas vezes se sobrepunha; não existia qualquer padronização das contas orçamentárias e os tributos diferenciavam-se a cada unidade;

enfim, o sistema apresentava variações de estado a estado, refletindo a autonomia com que legislavam na área. Além disso, constatarem a precária situação financeira dos estados, decorrente da queda do valor das exportações e do maior peso das obrigações da dívida pública acumulada nos anos precedentes.

O estudo procurou ainda discutir a importância dos impostos interestaduais, seu peso na arrecadação tributária e as dificuldades que ofereciam à integração e evolução do mercado interno, já que estavam presentes em quase todas as unidades: "o imposto de incorporação existe no Rio Grande do Sul e na Paraíba; o de produção e consumo, no Maranhão e Piauí; o de consumo, no Pará e Ceará, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e Rio Grande do Norte. Além desses impostos, quase sempre atingindo inúmeros produtos, quando não alcançando todas as mercadorias que entram nesses estados, há em 10 unidades da federação taxas especiais de consumo sobre bebidas, fumo e perfumaria."<sup>9</sup>

A análise realizada pela Comissão de Estudos forneceu subsídios à ação dos novos dirigentes. As medidas iniciais - conforme a preocupação de fortalecer a Nação em detrimento do poder das burguesias regionais - buscaram remover os entraves à integração do mercado nacional, através de atos que proibiam ao Distrito Federal, estados e municípios criar ou manter qualquer imposto, taxa, contribuição ou favor que estabelecesse desigualdade entre os produtos próprios e os de outras praças.<sup>10</sup> Ademais, limitaram a liberdade das unidades para negociar empréstimos no exterior e emitir bonus, vales ou títulos destinados a circular como dinheiro.

Todavia, as reformulações do sistema tributário só foram mesmo definidas com a Constituição de 1934. A transição vivida pelo país, caracterizada pela ausência de hegemonia política, certamente refletiu-se no Legislativo e eliminou a possibilidade de se concentrar a maior parte dos recursos tributários na mão de uma esfera governamental.

---

<sup>9</sup> Cf. BOUÇAS, V. op.cit., p. 23.

<sup>10</sup> Cf. decreto-lei nº 19.995 de Maio de 1931 e decreto-lei nº 21.418 do ano seguinte.

A nova sistemática procurou definir melhor a competência tributária das três esferas de governo, principalmente a dos municípios, não explicitada com clareza no marco institucional anterior. Por outro lado, objetivando eliminar o emaranhado de figuras tributárias existentes, tentou uniformizar e racionalizar os impostos e taxas, de modo a colocar todas as unidades sob certa padronização de nomenclatura e coerência nos objetos de tributação.

Outras medidas visaram ainda coibir alguns excessos cometidos pelos estados: a limitação da alíquota do imposto de exportação a um máximo de 10%, vedados quaisquer adicionais; a proibição da bitributação sobre a mesma matéria - prática usual no sistema anterior -, fazendo prevalecer a competência da União em caso de sobreposição, a reafirmação da proibição de cobrança de impostos interestaduais.

A reforma, no essencial, não foi muito além das medidas citadas acima, mesmo porque as figuras tributárias do regime anterior foram preservadas e a distribuição institucional de rendas se manteve praticamente invariável.

Na esfera federal, as alterações restringiram-se a ampliar o âmbito do imposto de consumo e acrescentar à competência federal o imposto de renda e proventos de qualquer natureza, cuja instituição legal se deu em 1923 e sua aplicação a partir do ano seguinte.

Os estados, por sua vez, foram contemplados com os seguintes impostos: a) transmissão de propriedades inter-vivos e causa mortis; b) vendas e consignações (IVC); c) propriedades territorial, exceto urbana; d) consumo de combustíveis de motor a explosão; e) indústria e profissões e f) exportação.

A principal mudança, além da passagem do imposto territorial urbano para os municípios, ateu-se à transferência do IVC (antigo imposto federal sobre vendas mercantis, criado em 1923 e cobrado segundo valores fixos proporcionais aos preços de transação da mercadoria) para a competência estadual, transformado num imposto do tipo "cascata", cobrado a cada operação de venda ou consignação pelo valor total da mercadoria de acordo com uma alíquota fixa ad valorem.

Enfim, o sistema tributário, apesar das modificações sofridas, manteve as características mais importantes da estrutura preterita. Senão vejamos: permaneceram em vigor as mesmas figuras tributárias; não se alterou a distribuição das receitas entre as esferas governamentais; os estados conservaram a autonomia de fixar a própria política tributária e fiscal, inclusive o direito de fixar as alíquotas de seus impostos e de impor adicionais e, as unidades preservaram o poder de lançar outros impostos, além dos que lhes são atribuídos, desde que destinassem 30% dos recursos arrecadados à União e 20% aos municípios de onde tinham provindo.

O Estado Novo, implantado em 1937, embora sendo um governo autoritário e centralizador, pouco alterou o quadro tributário criado com a Constituição de 1934. À exceção da transferência para a esfera federal da cobrança do imposto de consumo sobre combustíveis de motor a explosão que, em 1940, teve unificadas as diversas tarifas existentes em diferentes pontos do território nacional resultando no Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes (IUCL), o Estado Novo respeitou as normas em vigor.

Assim, apesar das modificações introduzidas no sistema tributário, uma observação mais atenta indica que, no principal, o formato institucional existente no período anterior a trinta foi preservado, devendo-se as alterações mais pertinentes à modernização, à racionalização da estrutura tributária e à definição mais clara da competência das esferas governamentais.

Por outro lado, as novas condições da economia inviabilizaram a sustentação do sistema tributário nos fluxos do comércio exterior. O desenvolvimento já alcançado pelo mercado interno, devido a diferenciação do complexo e a política econômica oficial de defesa do setor exportador, conseqüentemente, a defesa do nível de renda, permitiram criar as condições necessárias para que a renda interna passasse a comandar o processo de realização do capital. Com isso, os impostos com base no mercado interno, já presentes no momento anterior, passaram a responder por maior parcela do total da receita e permitiram a mudança do perfil da arrecadação agora assentada na renda interna.

A alteração daquele perfil foi determinada muito mais pela

nova dinâmica da economia, com a expansão da renda urbana, do que por uma estrutura tributária substancialmente diferente.

Em verdade, a principal alteração, o IVC, passou a ocupar o espaço do imposto de exportação nos estados mais importantes; porém, em outras unidades, onde a renda interna ainda não havia se constituído no elemento dinâmico, a atividade exportadora, e mesmo o imposto interestadual de exportação, manteve-se importante e, às vezes, a principal fonte de arrecadação, até os primeiros anos dos quarenta, como mostra a tabela I.1.

O imposto de exportação só perdeu participação na receita tributária dos estados de menor nível de renda em razão dos efeitos produzidos pela guerra, pelas limitações ao aumento das alíquotas e pelas reiteradas pressões para o fim da cobrança do imposto interestadual de exportação, passando, então, o IVC a ocupar a posição de principal tributo.<sup>11</sup>

A sustentação do formato institucional tributário nos leva a tentar, em outro nível de análise, algumas ilações sobre a crise da economia brasileira. Pensamos que a questão como foi aqui exposta constitui, dentro de nosso campo específico de estudo, uma indicação de que a ruptura do anterior pacto oligárquico de dominação não pressupõe a desconsideração das alianças regionais como um elemento central do Estado brasileiro.

Sabemos que a proposta política dos tenentes, interventores do Governo Provisório, visava o estabelecimento de um governo central forte e o aniquilamento das estruturas de domínio político das velhas oligarquias. Contudo, a sua prática política acabou por levá-los a conviver e a se amoldar aos grupos regionais dominantes, o que sugere a reconstituição do pacto oligárquico em novas bases, tendo à frente os interventores, e articulando-se com um governo central mais forte. A Constituição de 1934 reflete esse

<sup>11</sup> A redução dos impostos interestaduais de exportação fora tentada anteriormente com os decretos-lei nº 19995 de 14/5/31 e nº 21418 de 17/5/32. Agora, o decreto-lei nº 379 de 19/4/38 colocou a questão nos seguintes termos: "os impostos interestaduais de exportação, extinguir-se-ão gradativamente, mantida no exercício corrente a redução inicial de 20%, procedendo-se à diminuição cumulativa de 15% na elaboração dos orçamentos dos estados nos anos de 1939 a 1942 e a sua total eliminação no orçamento a vigorar em 1943." Cf. Coleção de Decretos e Leis do Brasil.

TABELA I.1

## PARTICIPAÇÃO DO IMPOSTO DE EXPORTAÇÃO E DO IVC NA RECEITA TRIBUTÁRIA

| Anos<br>Estados     | 1940     |       | 1941     |       | 1942     |       |
|---------------------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|
|                     | IMP.EXP. | IVC   | IMP.EXP. | IVC   | IMP.EXP. | IVC   |
| AMAZONAS            | 13.13    | 41.75 | 14.29    | 43.56 | 14.22    | 41.54 |
| PARÁ                | 12.40    | 61.86 | 13.35    | 58.31 | 8.79     | 63.10 |
| MARANHÃO            | 24.88    | 46.91 | 27.57    | 44.39 | 23.21    | 45.96 |
| PIAUÍ               | 42.14    | 37.50 | 46.86    | 36.07 | 45.56    | 36.70 |
| CEARÁ               | 38.43    | 22.28 | 40.03    | 22.94 | 30.89    | 25.55 |
| RIO GRANDE DO NORTE | 28.65    | 14.86 | 26.04    | 21.48 | 16.08    | 30.41 |
| PARAÍBA             | 25.11    | 31.68 | 26.32    | 39.72 | 20.55    | 44.85 |
| PERNAMBUCO          | 20.32    | 41.49 | 16.91    | 48.91 | 11.69    | 52.15 |
| ALAGOAS             | 37.83    | 30.87 | 28.90    | 35.16 | 15.60    | 41.67 |
| SERGIPE             | 15.44    | 22.11 | 14.10    | 24.91 | 12.46    | 26.43 |
| BAHIA               | 22.60    | 27.95 | 26.06    | 27.96 | 19.38    | 30.03 |
| MINAS GERAIS        | 7.49     | 27.21 | 6.08     | 30.73 | 3.84     | 34.14 |
| ESPÍRITO SANTO      | 19.78    | 28.38 | 24.43    | 30.95 | 19.59    | 37.04 |
| RIO DE JANEIRO      | 13.04    | 39.09 | 8.58     | 41.11 | 7.91     | 44.63 |
| DISTRITO FEDERAL    | -        | 22.00 | -        | 24.23 | -        | 25.73 |
| SÃO PAULO           | -        | 53.06 | -        | 56.05 | -        | 58.06 |
| PARANÁ              | 16.77    | 27.92 | 11.19    | 34.72 | 9.67     | 38.92 |
| SANTA CATARINA      | 12.36    | 34.96 | 12.14    | 38.02 | 11.01    | 41.91 |
| RIO GRANDE DO SUL   | 6.11     | 41.20 | 6.78     | 45.69 | 7.83     | 53.47 |
| MATO GROSSO         | 29.33    | 23.27 | 25.78    | 27.06 | 20.44    | 32.63 |
| GOLÃS               | 21.26    | 23.44 | 16.95    | 24.78 | 12.59    | 31.72 |
| BRASIL              | 7.87     | 37.27 | 7.80     | 40.37 | 5.96     | 43.55 |

Fonte: BOUÇAS, V. Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios. Ministério da Fazenda - Coleção Finanças dos Estados do Brasil vol. XIII.

fato, à medida que, ao lado de algumas proposições que reforçaram o papel do governo central, preservou o poderio econômico e financeiro das forças políticas estaduais através do sistema tributário.

O golpe de 1937, como foi visto, trouxe poucas alterações nesse sentido. Apesar da presença de um governo autoritário, da derrogação do Poder Legislativo e de toda a centralização realizada no período, as oligarquias estaduais continuaram imprescindíveis à reestruturação do pacto de dominação.

A passagem dos órgãos responsáveis pela administração dos complexos exportadores para a órbita da União traduziu muito mais a incapacidade das frações dominantes locais administrarem uma crise profunda (daí, o recurso à arbitragem do Governo Federal!) do que o seu alijamento do processo de decisão. A preservação da autonomia fiscal, apesar de cancelada a federação, parece provar isto.

Ao que tudo indica, a burguesia cafeeira, embora em declínio devido a crise, ainda mantém o seu papel no desenho da política econômica, pois, o Governo Central, ao adotar uma política de administração dos complexos em crise, defende parcialmente a sua renda. Acontece que, a partir dessa época o capital cafeeiro não mais comanda o processo de acumulação, vale dizer, não mais se reproduz ampliadamente como complexo.

Assim, a política econômica levada adiante pela União, mesmo esboçada em defesa de seus interesses, acabou por favorecer a órbita do capital industrial, possibilitando a expansão da produção corrente e sua diferenciação produtiva.

Até mesmo durante o Estado Novo, apesar do sonho da industrialização pesada, pouco se avançou concretamente no sentido de consolidar o comando do capital industrial no processo de acumulação. Vale dizer, o Estado Novo ainda atendeu aos interesses das burguesias regionais, tanto assim que as manteve financeiramente fortes. E, ao fazê-lo, promoveu em seu bojo a expansão do capital industrial. Por outro lado, privilegiou, efetivamente, as burguesias de maior peso relativo ao arbitrar em seu favor a competência sobre o IVC, que como se sabe, respondia dinamicamente ao maior volume de transações e alterações de preços, em razão da fa

cilidade com que era administrado, e pelo critério de alíquotas ad valorem. Com isso, dado o seu caráter impositivo, a arrecadação total crescia de acordo com a dilatação da cadeia de operações mercantis realizadas.

A arrecadação estadual, portanto, dependia das operações realizadas em seu território. Esta forma de cobrança do IVC acarretou discussões sobre qual seria considerado o verdadeiro local de operação nos casos em que a mercadoria transitasse por mais de uma unidade da federação ou fosse vendida em estado diferente da quele que a produziu.

A amplitude do problema obrigou a intervenção do Governo Federal, que depois de várias tentativas de solução, legisla definitivamente sobre a matéria<sup>12</sup> através do decreto-lei nº 915 de 1/12/38, emendado posteriormente pelo decreto-lei nº 1061 de 20/1/39.

O dispositivo estabelecia que à exceção das mercadorias vendidas pelo próprio produtor noutro estado, caso em que o imposto seria pago em favor do estado produtor, o local da operação seria o local da cobrança do imposto. Estipulava-se ainda que, quando da transferência de mercadoria para outra praça com a finalidade de formação de estoques, o imposto seria pago adiantadamente por ocasião da saída da mercadoria do estado produtor. Essa mercadoria não seria tributada na primeira operação no estado consumidor; ademais, se o preço de venda fosse superior ao de transferência, o imposto sobre a diferença seria creditado à unidade produtora.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Foram realizadas algumas tentativas frustradas através dos decretos-leis nº 140 de 29/12/37; nº 348 de 23/3/38 e nº 484 de 9/7/38.

<sup>13</sup> Cf. decreto-lei nº 915 em Coleção de Leis e Decretos do Brasil: "Art. 1º O imposto sobre vendas e consignações... é devido no lugar em que se efetuar a operação.

Parágrafo Único. Para os efeitos fiscais considera-se lugar em que se efetua a operação o que tem sede, o estabelecimento do vendedor ou consignante, seja matriz, filial, sucursal, agência ou representante, com depósito a seu cargo das mercadorias vendidas ou consignadas, salvo quando se tratar de venda efetuada diretamente pelo próprio fabricante ou produtor caso em que o lugar de operação será aquele onde foi fabricada ou produzida a mercadoria. Art. 2º § 1. Quando as mercadorias destinadas a venda ou consignação forem produzidas em um estado e transferido para outro pelo fabricante ou produtor, afim de formar estoque em filial, sucursal, depósito, agência ou representante, o imposto será pago adiantadamente, por ocasião da saída,

A União, ao fixar esse critério, atendeu, por um lado aos anseios das burguesias regionais mais importantes, que seriam favorecidas com o estado financeiramente forte e por outro, ao arbitrar o IVC em favor das burguesias de maior peso, beneficiou também o capital industrial, que aí estava concentrado.

Esses estados tiveram, então, asseguradas melhores condições para realizar os gastos públicos e alimentar a acumulação privada de capital com recursos próprios. Os estados mais pobres, por sua vez, impossibilitados de contar com recursos suficientes, devido às condições históricas do seu desenvolvimento, e pressionados pelo critério de arrecadação do IVC, cederam gradativamente à União a responsabilidade de realizar os gastos públicos em seus territórios.

Como vemos, as condições sociais que possibilitaram consolidar a estrutura tributária vigente favoreceram a atuação dos estados mais desenvolvidos, sobretudo São Paulo, ampliando-lhes a capacidade financeira para responder por uma política de gastos públicos de fomento à acumulação privada de capital.

#### EVOLUÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS ESTADUAIS : 1946 - 1964

A queda de Vargas abriu espaço para a promulgação de nova Constituição e um rearranjo das forças sociais atuantes no sistema. A Carta de 1946, apesar de manter, com pequenas alterações, as mesmas características das Constituições de 1934 e de 1937, introduziu algumas novidades no sistema tributário.

O fim do Estado Novo recolocou em cena o Congresso Nacional, proscrito durante todo o período anterior, e deslocou para o Legislativo poderes até então concentrados em mãos do Executivo. A reabertura do Congresso Nacional impôs outro canal de ne

---

ao estado em cujo território foram produzidas. § 29. Ao serem vendidas ou consignadas essas mercadorias no estado para que foram transferidas, não será devido novo imposto por essa operação feita pela mesma pessoa natural ou jurídica, que as transferiu, se o preço de venda ou o constante da consignação for o mesmo que lhes houver sido atribuído no ato da transferência, conforme o dispositivo do paragrafo anterior. Se for maior o preço de venda ou consignação a diferença de imposto relativa ao excesso será devida ao estado em que foram produzidas tais mercadorias." (grifos nossos).

gociação, por onde começaram a passar os debates presentes na sociedade brasileira.

O momento de maior participação política ampliou as perspectivas de manifestação das forças sociais atuantes no sistema em defesa de seus interesses e permitiu ao Congresso Nacional, em razão de seu peso, atuar com determinação no encaminhamento das questões a nível político e econômico. O poder de ação do Congresso Nacional constitui o fator determinante do corte analítico realizado em 1946 e da introdução de algumas alterações na estrutura tributária.

A importância do Congresso como instância política por onde passavam as negociações referentes à administração das alianças inter-regionais, deu a seus membros poder de iniciativa para propor projetos de lei com o intuito de criar ou aumentar a despesa pública. Noutros termos, o Legislativo passa a ter condições para manipular verbas do orçamento público em defesa de seus interesses concretos e definir as articulações em busca desses objetivos como instrumento do jogo político.

Os representantes do norte e nordeste, em número expressivo na bancada parlamentar, souberam tirar proveito desta situação para barganhar mecanismos financeiros capazes de atender os interesses das suas regiões.

A partir deste jogo parlamentar, onde a aprovação de qualquer ação de interesse dos estados mais industrializados passava pela negociação, é que se pode entender o reforço do montante de recursos destinados à "periferia", através de leis elevando os gastos orçamentários na região e da instituição de normas constitucionais promovendo a transferência de recursos federais. Foram estabelecidas normas regulando as transferências de recursos arrecadados pelo Governo Federal aos estados e municípios<sup>14</sup>; bem como instrumentos comprometendo parcela da receita tributária total da União com gastos a serem realizados em determinados estados.

---

<sup>14</sup> A Constituição de 1946 determinava a distribuição de 60% do total arrecadado com os Impostos Únicos aos estados, Distrito Federal e municípios, proporcionalmente à sua superfície, população, consumo e produção. Ademais, entregava 10% da arrecadação do Imposto de Renda aos municípios, distribuídos em partes iguais e com a obrigatoriedade de se aplicar pelos menos à metade dos recursos em benefício de ordem rural.

Especificamente, o texto constitucional fixava o volume mínimo de despesas federais a serem aplicadas em certas áreas: 3% na execução do plano de defesa contra os efeitos da seca do Nordeste e obras de assistência econômica e social; 3% no plano de valorização da Amazônia e 1% no plano de aproveitamento das possibilidades econômicas do Rio São Francisco e afluentes. O dispêndio mínimo era de caráter permanente contra os efeitos da seca do Nordeste e obrigatório durante vinte anos para os planos de valorização da Amazônia e de aproveitamento do Rio São Francisco. Enfim, assiste-se, no âmbito do orçamento da União, a formação de verdadeiro orçamento regional, que incluía os gastos federais com a Comissão do Vale do São Francisco (C.V.S.F.), na Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) e no Departamento Nacional de Obras contra as secas (DNOCS).

Observa-se ainda, a passagem do Imposto sobre Indústrias e Profissões dos estados para os municípios, a fixação da alíquota máxima de 5% - ao invés de 10% - nas vendas realizadas para o exterior e a regulamentação da cobrança do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes - formalizado em 1940 - e dos Impostos Únicos sobre Minerais e Energia Elétrica.

As alterações, porém, significam mais uma adequação à presença de um Legislativo forte do que propriamente uma mudança no perfil do sistema tributário. O sistema anterior foi preservado em seus traços fundamentais; isto é, continuava-se garantindo aos estados autonomia para manipular os instrumentos de política tributária e fiscal e condições de fixar as alíquotas de seus impostos, bem como criar outros - não concorrentes com a esfera federal - desde que distribuíssem 20% do total arrecadado à União e 40% aos municípios.

Os resultados até agora alcançados por nossa análise específica do formato tributário sugerem-nos que a necessidade do Estado administrar, no plano político, as alianças inter-regionais e buscar base de sustentação, levou-o, de um lado, a assegurar liberdade às unidades para manipularem a política tributária e fiscal própria em defesa de seus interesses e, de outro, a criar mecanismos federais ampliando o apoio às oligarquias periféricas, de modo a permitir que elas reproduzissem sua forma de atuação.

Examinada a estrutura tributária implantada com a Constituição de 1946, devemos agora ver o movimento da economia e a evolução das finanças públicas estaduais no período seguinte.

No imediato pós-guerra, as medidas de política econômica beneficiaram sobretudo a expansão do capital industrial. Esgotada a reserva cambial, em razão da política liberalizante adotada em nome do combate à inflação, os mentores oficiais foram obrigados a adotar medidas na área cambial com o intuito de conter os desequilíbrios do comércio exterior. Essas medidas, implantadas já em 1947, estabeleceram critérios seletivos para as mercadorias a serem importadas, discriminando as consideradas menos essenciais<sup>15</sup>.

O resultado mais imediato da política adotada consubstanciou-se na reserva de mercado dada à produção industrial. A proteção cambial contra a concorrência externa; o alto grau de monopólio das empresas industriais e a baixa participação dos salários no valor da produção garantiram ao capital industrial elevados lucros. Ademais, a possibilidade de importação de máquinas, equipamentos e insumos, a taxas de câmbio crescentemente subsidiadas para as atividades definidas como essenciais, elevaram a taxa de rentabilidade e facilitaram o avanço do capital industrial. Assim, o crescimento da produção industrial que se observa no período, deriva mais diretamente dos estímulos da política cambial, responsável pela reserva de mercado e importações subsidiadas, do que da ação deliberada do Estado em apoio à industrialização. O avanço do capital industrial, por sua vez, passa a exigir a redefinição dos problemas de energia e transporte com forte presença do Estado, de modo a atender a demanda de capital social básico necessária à acumulação de capital.

No segundo governo Vargas (1951-1954) aconteceram mudanças importantes, com o conjunto das medidas de política econômica apontando claramente para uma ação de apoio à industrialização. Nesse período montaram-se alguns pressupostos para o salto da indústria pesada, através da consolidação de articulações fundamen

---

<sup>15</sup> Ver para a análise da política econômica no período o trabalho de LESSA, C. Quinze anos de Política Econômica. UNICAMP, DEPE, mimeo s/d e BAER, W. A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico no Brasil. Rio de Janeiro, FGV, 1966.

tais para os anos seguintes. O Estado, elevando seus gastos, a vançou em matéria de infra-estrutura básica, promovendo, entre outras medidas, a reestruturação do Plano Rodoviário Nacional e a Constituição do Fundo Federal de Eletrificação, com recursos do Imposto sobre Combustíveis e Lubrificantes e do Imposto Único sobre Energia Elétrica. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), constituído em 1952 praticamente sem recursos, beneficiou-se com a criação de adicional sobre o Imposto de Renda passando a atuar praticamente como gestor de fundos fiscais em programa de infra-estrutura. Ao mesmo tempo, a base financeira do Estado foi alargada com a reforma cambial de 1953 e através do aumento do nível da conta de ágios, que ampliaram a disponibilidade do tesouro federal.

Por outro lado, no que se refere a atuação dos governos estaduais, esses anos também foram importantes, devido ao fornecimento de capital social básico em apoio ao capital privado, principalmente por parte de São Paulo. É claro que os estados se valeram da autonomia garantida pelo regime político na condução da política estadual e contaram ainda com a capacidade financeira dos mais desenvolvidos para ampliar os gastos públicos. Por exemplo, entre 1946 e 1952, os gastos do governo paulista cresceram em quase 550%, enquanto que os gastos federais duplicaram. É importante destacar que parcela significativa desses gastos foi coberto com aumentos da alíquota do IVC e com elevados déficits públicos, que, contrapondo-se à política federal ortodoxa de orçamento superavitário, determinaram o sentido das contas de gasto do governo como um todo. Como afirma estudo sobre o período: " A maior autonomia do lado do dispêndio já se expressa a partir de 1947, ano a partir do qual os estados apresentaram durante todos os anos, até 1952, orçamentos deficitários significativos (iguais ou superiores a 10% da receita em 1947, 1948, 1950 e 1952), enquanto a União apresenta superávits, modestos em 1947 e significativos em 1951 e 1952. Este último ano em particular acusou um resultado surpreendente: apenas o déficit do Estado de São Paulo (Cr\$ 4,45 bilhões) é duas vezes superior ao superavit da União(!) (Cr\$ 2,28 bilhões). ... Esse fenômeno representa uma marcada diferença em comparação com o período anterior, quando por força do regime centralizador e autoritário vigente os estados mantinham

seus orçamentos sob relativo controle. A súbita liberalização e descentralização desconhecida desde 1930, trouxeram para os grandes estados uma oportunidade que foi amplamente explorada".<sup>16</sup>

Apesar da presença do Estado favorecendo o desenvolvimento industrial e da montagem de alguns dos pressupostos necessários ao salto da indústria pesada, não foi possível romper com o processo de crescimento relativamente horizontal vigente no país, pois não se logrou mobilizar os blocos de capitais internacionais para se instalarem no país, como uma plataforma de expansão, condição necessária para o salto da indústria pesada. O surgimento de um novo padrão de acumulação no período colocaria questões novas quanto a mobilização e centralização de capital, além de exigir uma estrutura técnica apropriada aos investimentos típicos da indústria pesada. Não se tratava mais da implementação de plantas industriais de pequeno porte. O avanço do capitalismo exigia capital elevado, muito superior à capacidade das empresas nacionais. Por outro lado, a estrutura dos novos capitais não era compatível com a simples expansão da estrutura produtiva existente, desenhada pelas empresas nacionais ou mesmo pelas filiais estrangeiras já instaladas aqui.

As empresas nacionais não tinham acesso a esses mercados, tanto por não preencherem os quesitos necessários, quanto em razão do elevado risco do empreendimento, que as afastava dos caminhos até então percorridos, onde contavam com setores industriais protegidos e alta lucratividade garantida pela política econômica vigente.

Quanto às empresas internacionais, além de conseguirem bons lucros nos mercados industriais em que atuavam, não se colocariam por si só à frente no processo de instalação do setor de bens de produção; primeiro, porque só assumiriam a vanguarda no processo, uma vez definida a articulação política e o papel complementar dos investimentos do Estado e do capital nacional que garantissem sua atuação e, segundo, porque o movimento internacional de capital se concentrava basicamente na reconstrução da Eu

<sup>16</sup>

Cf. MALAN, P. et alii, Política Econômica Externa e Industrialização no Brasil (1939/1952). IPEA/INPES, Coleção Relatório de Pesquisa nº 36, R.J., 1977, p. 218/226/227.

ropa e Japão, tendo-se voltado para cá somente a partir do acirramento da concorrência inter-capitalista a nível mundial. Ademais, a taxa de acumulação no pós-guerra até 1955 pode ser acompanhada pelas empresas estrangeiras sem recorrerem à entrada líquida de capitais, pois conseguiram manter (e até expandir) a sua posição no mercado sem que fosse necessário aplicar capital superior à acumulação interna das empresas ou à capacidade de endividamento no mercado interno.<sup>17</sup>

A morte de Vargas interrompeu, durante curto espaço de tempo, a ação industrializante assumida pelo Estado. O governo seguinte, na tentativa de sustar a realimentação do processo inflacionário, adotou rígida política ortodoxa de cunho contracionista, que sofreu sérias resistências por parte do setor industrial e foi abandonada poucos meses depois.

Nos anos de Kubitschek, o país enfrentou um período de industrialização sem precedentes em sua história. Apoiado primordialmente na articulação do Estado com o novo capital estrangeiro, sem no entanto deixar de atender os interesses da empresa nacional, definiu-se um programa claro de investimentos - consubstanciado no Plano de Metas -, que permitiu estabelecer as bases da associação com a grande empresa internacional, tanto pela concessão de generosos favores, como pela explicitação dos gastos de apoio a serem efetuados em infra-estrutura e na indústria de base.

A implantação de um bloco de investimentos de alta complementaridade e fortemente concentrado no tempo, restrito a poucos setores, provocou um avanço tecnológico e um salto na capacidade produtiva de setores de pouco peso na estrutura produtiva anterior, gerando poderoso efeito multiplicador de renda, e das demandas do próprio complexo industrial em expansão, dando início a um novo padrão de acumulação.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Para a análise do período ver: TAVARES, M.C. Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil, Tese de Livre-Docência, FEA-UFRJ, R.J., 1975 e CARDOSO DE MELLO, J.M. O Capitalismo Tardio (contribuição à revisão crítica da formação e desenvolvimento da economia brasileira). Campinas, Tese de Doutorado, UNICAMP-IFCH, 1975.

<sup>18</sup> Para análise do Plano de Metas ver os citados trabalhos de Carlos Lessa, M. C. Tavares e J.M. Cardoso de Mello.

A viabilização do programa adotado, sem dúvida, requeria aumentos consideráveis na captação de recursos. Ora, se por um lado, é verdade que o Estado buscou aparelhar-se financeiramente em anos anteriores, por outro, observa-se também que inexistia no país um setor financeiro capaz de responder satisfatoriamente pela captação de recursos exigida pelo Plano de Governo, dificultando o seu financiamento.

Ademais, considerando-se as características peculiares com que Kubitschek levou adiante o projeto desenvolvimentista de seu governo, pode-se entender que qualquer reforma nos instrumentos de política econômica disponíveis esbarraria em dificuldades que exigiriam longo tempo de discussão.

Como forma de contornar os possíveis problemas surgidos com a alteração das "regras" vigentes, o governo buscou conciliar os interesses da maioria parlamentar. Apoiado na aliança PTB/PSD - detentora do poder no Congresso desde 1946 - Kubitschek conseguiu a aprovação de todos os projetos levados adiante pelo Executivo, adotando uma linha de ação que garantia todos os interesses dos setores não diretamente ligados ao Plano de Metas, preocupados com a defesa das oligarquias locais e regionais.<sup>19</sup> Kubitschek harmonizou duas bases de sustentação do governo, que, apesar das contradições latentes, conviveram durante o período e contribuíram para assegurar a estabilidade política: uma, ligada ao projeto desenvolvimentista e sob o comando direto do Executivo;<sup>20</sup> a outra, ligada a setores não engajados diretamente no projeto, empenhados em manter a estrutura vigente e os interesses a ela co

<sup>19</sup> Cf. afirma BENEVIDES, M.V.M in O Governo Kubitschek: Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Política, 1956-1961, Paz e Terra, 1976, R.J. p. 70: "O essencial é constatar que o Congresso deu apoio efetivo a Kubitschek através da aliança majoritária PTB/PSD e dos pequenos partidos PST, PTN e PRT, pois o governo representava, objetivamente, os interesses da maioria parlamentar. Esses interesses estavam representados na aliança PTB/PSD: os da elite rural preservados, uma vez que o sistema de poder e propriedade no campo permaneceu intocável na sua essência e os interesses do empresário (não apenas os vinculados ao capital estrangeiro, como os que dependiam de créditos, pois a política financeira permaneceu controlada pelo PSD) e das novas camadas urbanas, mobilizadas pela redistribuição das vantagens advindas com o desenvolvimento econômico".

<sup>20</sup> Para viabilizar a atuação desse segmento, instalou-se uma administração "paralela", com parte relevante de recursos próprios, com poder decisório elevado e em grande parte independente do Congresso Nacional.

nectados. Desse modo, garantiu a maioria parlamentar e o apoio necessário às iniciativas do Executivo, como também a aprovação de créditos complementar para atender o Plano de Metas.

Em suma, com os representantes desses setores, o presidente conseguiu cumprir fielmente os compromissos assumidos quando de sua posse.

A implementação do Plano de Metas, dada a transformação qualitativa, o "boom" tecnológico e o esforço do investimento requerido, provocaria, sem dúvida, o surgimento de desajustes, que certamente conduziriam a pressões inflacionárias. Todavia, esse não era o maior problema, mas sim como financiar os gastos, tendo em vista a inexistência de um esquema de financiamento voluntário.

A decisão de levar à frente o processo de industrialização fez com que o problema de estabilidade permanecesse subordinado a ele durante todo o período e que a manipulação dos instrumentos de curto prazo de política econômica se circunscrevessem ao papel de remover os obstáculos antepostos à sua realização. Nesse sentido, os instrumentos cambiais, monetários e fiscais, de um lado, forneceram um esquema de financiamento para o plano de ação e, de outro, evitaram as perturbações ocasionadas pelo processo inflacionário. Estes objetivos explicitaram-se no momento do recrudescimento da inflação, uma vez que os mentores oficiais não reformularam as diretrizes da política econômica, mas apenas adotaram medidas postergadoras dos problemas emergentes, com a intenção de atenuar o desgaste político decorrente da elevação dos preços. Assim, podemos perceber que o manejo dos instrumentos de política visava alcançar duplo objetivo, com vistas a atender os interesses explícitos nas bases de sustentação do governo.

A ação do Estado deveria caminhar, por um lado, na tentativa de levar à frente o projeto desenvolvimentista, movendo-se para isso em busca dos recursos necessários para os gastos na linha de menor resistência; por outro, caminhar para sustentar politicamente o plano. Entende-se, então, a nível das políticas concretas de atuação, a adoção simultânea, de medidas contraditórias, pois pretendiam atender a diferentes interesses.

A política orçamentária do setor público sintetiza essa experiência contemporizadora: apesar de observar fielmente os obje

tivos do plano de desenvolvimento, manteve intactos todos os interesses políticos já estabelecidos através da política salarial, da política de preços dos serviços públicos e da manutenção das despesas de capital em setores tradicionais com importante peso político.

Com relação a política cambial e de preços, pode-se observar a mesma prática, pois, através do controle direto ou subsídios, procurou evitar o reajuste dos bens considerados básicos para a subsistência e dos insumos estratégicos para a estrutura de custos.

A política tributária, por sua vez, respondendo aos interesses a nível político, permaneceu todo o tempo resistente à mudanças capazes de alterar a composição vigente entre os parlamentares. O próprio Estado, preocupado em defender sua base de sustentação política, procurou não modificar os mecanismos de cooptação existentes na política tributária, mesmo porque qualquer tentativa de alteração objetivando restringir a liberdade estadual ou eliminar os gastos orçamentários vinculados à despesas no norte e nordeste enfrentaria sérios obstáculos, à medida que deveria se sobrepor a todos os interesses representados no Parlamento. Entende-se, assim, porque, apesar do aparente caos da gestão fiscal, permaneceram intactos os interesses já consolidados. Como colocou Tancredo Neves: "A Reforma Tributária não sai enquanto depender do apoio do Congresso, porque incidia sobre todos os grupos a ninguém interessando".<sup>21</sup>

Por outro lado, não se pode atribuir a existência de vultosos déficits fiscais no período à má administração desse instrumento; ao contrário, ele foi eficientemente conduzido através da antecipação dos prazos de recolhimento dos tributos, da transformação das tarifas específicas em ad valorem, da expansão da base tributária e do aumento da carga tributária. Todavia, esses fatores não foram suficientes para impedir a ocorrência dos déficits, inclusive porque o governo não recuou em nenhum momento de sua disposição de elevar os gastos públicos, apesar de não contar com esquema de financiamento adequado nem condições de alterar o formato tributário de modo a elevar sua participação na distribuição

---

<sup>21</sup> Cf. citação em BENEVIDES, M.V.M., op.cit., p. 80.

institucional de rendas.

A nível das finanças públicas estaduais, a situação não era diferente. Como forma de responder aos elevados gastos com infra-estrutura de apoio aos investimentos de capital nacional e estrangeiro e às aplicações em setores produtivos exigidos pelo Plano de Metas, os estados também recorreram ao aumento das alíquotas do IVC e à utilização de adicionais cobrados sobre este imposto, destinados, em grande parte, aos programas de eletrificação e de transporte; entretanto, os expedientes utilizados para elevar as receitas, mostraram-se, na maioria das vezes, insuficientes para contrabalançar o aumento das despesas, o que implicou em recorrentes déficits orçamentários, que, agregados ao da União, serviram de base para a expansão primária dos meios de pagamento e a consequente expansão creditícia requerida pelo padrão de financiamento do período.

O esquema expansionista dos meios de pagamento, apoiado no déficit do setor público, constituiu-se no elemento nuclear do padrão de financiamento da economia, dado que a emissão primária permitia a expansão do crédito ao setor privado por parte dos bancos comerciais e criava condições para se "sancionar" o aumento dos preços. Tal sistema atendeu a amplos interesses, porquanto o dinamismo daí resultante permitiu a expansão - embora diferenciada - de todos os setores. A expansão do déficit e seu financiamento pela linha de menor resistência resultava, assim, em estreita solidariedade do setor público com o capital industrial, tornando funcional o esquema de financiamento adotado, pois permitia àquele elevar os gastos e, a este, beneficiar-se com o aumento de demanda, com a expansão do crédito bancário e ainda se valer do poder de mark-up e da alta proteção do mercado para defender suas margens de lucro. Desta forma, estabeleceu-se um importante mecanismo de transferência de renda para esses setores e em favor dos estados mais industrializados, que concentravam o capital industrial e respondiam por parcela significativa dos déficits públicos.

Deste ponto de vista, não podemos procurar as causas dos déficits públicos senão na lógica do processo de acumulação presente no país e nas articulações do Estado, no plano político, para manter sua base de sustentação. A União não relutou em manter os

investimentos contemplando o Plano de Metas nem o programa de gastos em favor de setores não diretamente ligados a ele. Para tanto, precisou recorrer crescentemente aos créditos extra-orçamentários.

Os estados, apesar de conseguirem até mesmo elevar a participação na distribuição institucional de rendas, conforme tabela I.2, também recorreram aos déficits fiscais para sustentar os gastos. Os municípios, apesar de sofrerem o mesmo processo, foram os mais prejudicados, pois perderam participação no total da arrecadação ao longo do período, devido a pouca dinâmica de seus tributos e a ineficiência do sistema de transferência então vigente.

No início dos anos sessenta, as condições econômicas se alteraram profundamente. Os primeiros sintomas de crise manifestaram-se com os evidentes sinais de desaceleração da taxa de acumulação da economia e o concomitante aumento da taxa de inflação. Uma vez cessado o efeito acelerador provocado pela implantação de um bloco de inversões de alta complementaridade, como o que tinha sido responsável pelo crescimento da economia no momento anterior, o movimento da reversão cíclica seria inevitável. A profundidade da crise apenas não se apresentou de imediato, devido a manutenção dos gastos governamentais, que responderam, em grande parte, pela demanda corrente do setor de bens de produção e pelo nível de demanda corrente do setor de bens duráveis, sustentado pelas camadas de maior nível de renda.<sup>22</sup>

Com a reversão cíclica, o padrão de financiamento vigente, que desde 1959 já apresentava alguns traços de disfuncionalidade, tornou-se inequivocamente disfuncional; os crescentes déficits públicos, por sua vez, transformaram-se em óbices ao rearranjo da economia. A preocupação com a intensificação do processo inflacionário, prenunciada pelo governo recém empossado, e a necessidade de se alcançar recursos não monetários para o setor público, levaram ao questionamento da situação tributária.

A preocupação de reduzir os déficits públicos abriu perspectivas de alterações no formato tributário e desencadeou, no pla-

---

<sup>22</sup> Ver, para a análise da crise, o trabalho citado de M.C. Tavares.

TABELA 1.2  
EVOLUÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS DA UNIÃO E DOS ESTADOS  
E PARTICIPAÇÃO DAS TRÊS ESFERAS DE GOVERNO

|      | Número Índices (1951 = 100) |         | Percentagens |         |            |
|------|-----------------------------|---------|--------------|---------|------------|
|      | União                       | Estados | União        | Estados | Municípios |
| 1952 | 113                         | 112     | 49.12        | 40.16   | 10.72      |
| 1954 | 169                         | 180     | 48.49        | 40.87   | 10.64      |
| 1956 | 279                         | 297     | 47.44        | 41.68   | 10.88      |
| 1958 | 466                         | 463     | 48.06        | 40.97   | 11.02      |
| 1960 | 899                         | 999     | 47.61        | 43.29   | 9.12       |
| 1962 | 2.028                       | 2.265   | 46.58        | 44.84   | 8.58       |
| 1964 | 7.843                       | 8.914   | 47.29        | 44.56   | 8.15       |

Fonte: Ministério da Fazenda - Secretaria Geral, Subsecretaria de Economia e Finanças.  
Finanças do Brasil vol. XXI D.F., 1971

no político, acirradas discussões em torno das possíveis mudanças. O Congresso Nacional, paralelamente à reforma cambial realizada em março de 1961, reforçando a situação financeira federal, ampliou os debates com vistas a aprovação de medidas visando a redistribuição institucional de rendas e o aumento da capacidade de arrecadação, já que o desenvolvimento do período anterior havia deixado, como saldo, as três esferas de governo em dificuldades orçamentárias.

O primeiro resultado desse processo surgiu em novembro de 1961, quando o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 5, elevando a participação municipal na distribuição dos recursos tributários, como forma de recompor parte das perdas verificadas no Governo Juscelino. A emenda transferiu aos municípios o Imposto sobre Transmissão de Propriedades Imobiliárias Inter-vivos e o Imposto Territorial Rural, anteriormente arrecadados pelos estados.<sup>23</sup> Além disso, determinou que os municípios passariam a perceber 15% (antes era 10%!) do total da arrecadação do Imposto de Renda e 10% do total da arrecadação do Imposto de Consumo; preservando-se, entretanto, a obrigatoriedade de destinarem ao setor rural pelo menos a metade dos recursos do imposto de renda recebidos como transferências federais.

A aprovação da norma, na medida em que afetava a distribuição institucional de rendas, provocou reação imediata. Ainda em novembro, o Senado aprovou um projeto de emenda à Constituição, que visava dar aos estados recursos fiscais capazes de cobrir os prejuízos decorrentes da reforma recém aprovada. Simultaneamente, o Conselho de Ministros (já da fase do Parlamentarismo) apresentou à apreciação do Congresso um projeto de Reforma Tributária, procurando formas de elevar as receitas da União, como resposta ao prenúncio de vultosos déficits fiscais para o ano seguinte e ao perigo de utilização de fontes inflacionárias para o seu financiamento. Os ministros enfatizaram ainda a obrigatoriedade de se reduzir os dispêndios públicos e elevar a carga tributária, como forma de evitar a expansão descontrolada dos preços.

---

<sup>23</sup> Em verdade, a transferência do Imposto Territorial Rural (ITR) para a competência dos municípios se deveu muito mais à tentativa de se impedir a reforma agrária, ao invés, de servir para aumentar a receita municipal. Entretanto, a análise dessa questão foge ao escopo desse trabalho.

Todavia, as discussões sobre a reforma e as alterações na distribuição das receitas tributárias arrastaram-se por todo o primeiro triênio dos anos sessenta, sem se alcançar uma solução concreta. Em verdade, essa situação era compreensível, uma vez que mudanças de vulto no sistema tributário - implicando em re distribuição dos recursos orçamentários - dependeriam de um re arranjo institucional do país, ou seja, da reformulação do pac to social de dominação vigente, sem o que seria inviável a aprovação de qualquer projeto promovendo alterações na estrutura tri butária, que fugisse aos parâmetros historicamente estabelecidos.

Não obstante, algumas modificações - além da Emenda Constitucional nº 5 já citada - foram realizadas no sistema tributário, sem lhe alterar a natureza.

Na esfera federal, não se observou qualquer passo no sentido da centralização tributária, embora o processo de acumulação de capital assim já o exigisse. Verificou-se, apenas, a elevação da arrecadação nos três anos citados, em razão dos constantes aumentos da carga tributária, que compensaram, em parte, a menor taxa de crescimento da economia. Apesar disso, o déficit federal cresceu no período. As alterações mais profundas objetivando elevar a arrecadação se deu no imposto de renda. Como mostrou Carlos Lessa: "O imposto de renda foi modificado em quase todos os anos do triênio (1961/1963), via a elevação maciça de certos tipos de rendimentos. Nesse sentido é particularmente importante anotar a modificação do tratamento dos rendimentos de ações ao portador que passaram a ser sujeitas à máxima alíquota da escala progressiva de tratamento da renda individual. Ainda no tocante ao imposto de renda deve-se fazer referência de dis tintos adicionais sobre este tributo, formando a base de duas im portantes operações de crédito compulsório. As remessas de ren dimentos a residentes no exterior passou a se submeter às alí quotas aplicadas às ações ao portador, sendo de notar que no ca so de empresas aplicadas em atividades econômicas de menor inte resse para a economia nacional, este imposto passaria a ser co brado com um acréscimo de 20%. Finalmente, foi acentuada a pro gressividade da tributação sobre a renda, seja como consequên cia das medidas já assinaladas, seja por passarem a se referir

ao salário mínimo as escalas impositivas. Igualmente, buscou-se, reformulando em distintas oportunidades as taxas do imposto federal de consumo, do tributo sobre a energia elétrica, combustíveis e operações financeiras, ampliar a arrecadação federal."<sup>24</sup>

A nível estadual, a disputa política em torno das questões tributárias reacendera violentamente a discussão quanto à competência tributária sobre o IVC. Em realidade, o problema fora re colocado com o Projeto de Lei nº 813 de 1955 do Deputado João Me nezes do PSD/PA, que transferia do estado produtor para o estado consumidor a arrecadação do IVC. O trâmite do projeto no Congresso Nacional foi por demais complexo, na medida que envolvia al tos interesses estaduais e atingia diversos setores sociais.

Apesar da acalorada discussão que se arrastou por todo o go verno Kubitschek, prevaleceu o pacto político vigente e não hou ve qualquer alteração profunda na estrutura tributária. O adia mento da solução do problema beneficiou os estados mais industri alizados, que seriam os maiores prejudicados com a alteração pro posta. As posições inicialmente cristalizadas nesta discussão co locavam, de um lado, os que lutavam pela sobrevivência da lei nº 915, e, de outro, os que reivindicavam a sua revogação e cobran ça do IVC pelos estados consumidores.<sup>25</sup> Surgiu ainda uma posição intermediária, que argumentava a favor da cobrança do IVC pelo estado consumidor, independente do imposto pago anteriormente quando da transferência da mercadoria, em contraposição à legis lação vigente, que determinava a não cobrança do IVC por ocasião da primeira venda ou consignação no estado consumidor, caso rea lizado pela mesma pessoa responsável por sua transferência do es tado produtor.

A totalidade das bancadas parlamentares paulista e carioca e parcelas da gaúcha, mineira e fluminense empenharam-se ferre nhamente contra qualquer alteração que representasse queda na ar recadação estadual e influenciasse de modo negativo o crescimen to industrial nesses estados. Na luta contra essa posição conser

---

<sup>24</sup> Cf. LESSA, C. op.cit., p. 153.

<sup>25</sup> Ver para a análise do Decreto-Lei nº 915 de 1/12/38, que regulamenta a com petência tributária sobre o IVC, a primeira seção do trabalho.

vadora formou-se a "União Parlamentar Norte e Nordeste" que, em memorial datado de 3 de Novembro de 1959, expunha o seu ponto de vista: "as causas que, no fundo, provocam a descapitalização progressiva, o empobrecimento e o subdesenvolvimento do Norte e Nordeste são causas cambiais e causas fiscais... durante o quinquênio 1954-1959, São Paulo exportou 110 bilhões de cruzeiros e importou 192 bilhões de cruzeiros, contando-se um 'déficit' de 81 bilhões de cruzeiros, coberto pelos demais estados produtores e exportadores de matéria prima. Em 1958, São Paulo exportou 17 bilhões e importou 57 bilhões ou seja, importou 3,3 vezes mais do que exporta. É sacrifício pesadíssimo! Ainda se sacrificarem outra vez, abrindo mão dos impostos que lhe são devidos (inclusive na revenda dos produtos importados à sua custa) é excessivo!! É sacrifício absolutamente insuportável!!... O Decreto-Lei nº 915 está provocando um estado de asfixia econômica para uns e pletora financeira para outros."<sup>26</sup> A tese defendida por estes parlamentares acirrou o debate em torno do desenvolvimento regional desequilibrado, responsabilizando o processo de drenagem fiscal como fator crucial gerador do problema.

Acreditamos, porém, que as causas do atraso econômico do Norte e Nordeste deveriam ser buscadas nas raízes históricas do desenvolvimento industrial e de sua concentração espacial no Brasil, onde certamente nos depararíamos com o avanço da economia cafeeira, propiciando a São Paulo condições de gerar e alimentar o seu crescimento industrial, em contraste com as dificuldades das demais regiões.<sup>27</sup>

Apesar da ação dos representantes do Norte e Nordeste, a legislação vigente foi mantida incólume durante longo período. Somente em 1961, com a ruptura do pacto político estabelecido durante o Governo Kubitschek, a Câmara aprovou o projeto nº 813/55 e, finalmente, em dezembro de 1963, a lei nº 4299 revogou o Decreto-Lei nº 915 de 1938. Esse passo era fundamental, pois retirava capacidade de arrecadação dos estados mais industrializados em favor dos estados consumidores. A lei nº 4299 estabele-

<sup>26</sup> Cf. A Gazeta, São Paulo, 10 de Dezembro de 1959.

<sup>27</sup> Cf. CANO, W. Raízes da Concentração Industrial em São Paulo, São Paulo, Difel, 1977.

ceu que o imposto seria devido ao estado onde se efetuasse a o peração, considerando-se lugar de operação aquele em que a mer cadoria se encontrasse no momento de sua venda ou consignação . Com referência aos produtos agrícolas, pecuários ou extrativos, determinou a arrecadação pelo estado produtor.<sup>28</sup>

Essa lei, sem dúvida, garantia maior participação do Norte e Nordeste na arrecadação do IVC, favorecendo-os duplamente: tan to nas vendas de produtos industrializados em que a competência sobre o tributo passava a pertencer aos estados consumidores , como nas vendas de produtos primários, quando a arrecadação ca beria aos estados produtores.

A proposta da nova lei era amenizar o problema da elevada concentração das receitas tributárias e contribuir para a redu ção dos desníveis regionais. A política econômica voltava-se a gora para o problema crucial da elevada concentração espacial da renda e procurava criar mecanismos de entrave à tendência ao empobrecimento relativo da região. Os defensores da norma recém aprovada acreditavam que a redefinição da competência do IVC e a política de incentivos fiscais desenvolvida pela SUDENE serviri am como instrumento para elevar os gastos públicos e atrair o capital industrial, favorecendo o aumento do nível de renda na região.

A questão sobre a qual incidia a lei nº 4299 não era recen te; as receitas públicas estaduais apresentavam no período anteri or à reforma de 1934 sinais evidentes de concentração, em ra zão das condições favoráveis dos estados cafeeiros. As alterações no regime tributário, a partir de 1936, apesar de aumentarem a capacidade de arrecadação estadual, não propiciaram mudanças relevantes. Certamente, a distribuição dos recursos tributá

---

<sup>28</sup> Cf. lei nº 4299 de 23/12/63 in Coleção de Leis e Decretos do Brasil: Art. 1º O Imposto sobre vendas e consignações... é devido no lugar em que se efe tuara operação. § 1º Considera-se lugar de operação aquele onde se en contrar a mercadoria na venda ou consignação. Quando o objeto do contrato for produto agrícola, pecuário ou extrativo, sobre a operação de venda ou consignação para fora do estado, incidirá a tributação do estado em que foi produzida a coisa vendida ou consignada. § 2º No caso de venda ou consignação de produtos agrícolas, pecuários ou extrativos destinados à exportação, o imposto será devido exclusivamente ao estado de que se originarem, mesmo que tais produtos sofram no estado de que forem exportados, benefici amento, liga ou manipulação que não lhes altere a natureza"

rios espelha o maior nível de atividade econômica, mas a definição da competência do IVC dada em 1938 favoreceu a arrecadação dos estados industrializados. Em 1940, a concentração da receita do IVC já era marcante nos estados de maior atividade industrial, enquanto que os estados de menor renda - apesar da crescente presença do IVC - ainda dependiam de fontes alternativas de recursos para elevar sua participação na receita tributária total. Com a perda ou eliminação gradual de outros impostos, o IVC tornou-se o principal tributo, elevando a concentração das receitas nas unidades de maior atividade industrial. Como demonstra a tabela I.3 três dos principais estados responsáveis por elevada parcela da produção industrial (São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul), juntamente com o Distrito Federal, respondiam por 69,5% da receita tributária, ao passo que o Nordeste detinha uma participação de 16,2%.

Em 1950, o avanço da concentração da atividade industrial colocou o problema em termos mais agudos,<sup>29</sup> pois, enquanto o grupo citado (SP, MG, RS e DF) participava com 72,8% da receita tributária arrecadada no país pelos estados, o Nordeste participava apenas com 11,7% e São Paulo sozinho respondia por 36,9%.

A instalação da indústria pesada e automobilística acirra mais ainda esta concentração espacial, aumentando particularmente a participação de São Paulo na receita tributária. Tanto assim é que, em 1956, os estados nordestinos respondiam por 10,1%, o grupo citado (SP, MG, RS e DF) por 75,2% e São Paulo era responsável por 41,4%. Em 1961, observou-se a ascensão da partici-

<sup>29</sup> Cf. CANO, W., "Questão Regional e Concentração Industrial no Brasil - 1930/1970", ANPEC - VI Encontro Nacional de Economia, Gramado, RS, 1978, vol. 2, p. 931. "Em síntese e tomado o total industrial, para esses dois períodos [1919-1939 e 1939-1949], São Paulo cresceu a 7,0% e 9,8% enquanto que o resto do Brasil cresceu a 5,1% e 6,2%. A mudança mais sensível da concentração industrial se refletia no peso de São Paulo, que, dos 41% de 1939 passava para 49% em 1949. São Paulo aumentava ainda sua concentração nos grupos I [empresas predominantemente produtoras de bens de consumo não durável] e II [empresas predominantemente produtoras de bens intermediários] (passando respectivamente para 45% e 52%) e praticamente mantinha sua elevada concentração no grupo III [empresas predominantemente produtoras de bens de capital e consumo durável] com 70%. Santa Catarina, e mais significativamente Minas Gerais, eram os únicos estados que aumentavam sua participação no total nacional, além de São Paulo. As perdas relativas mais acentuadas foram as da Guanabara, que passa de 21% em 1919 para 14% em 1949 e o nordeste, cujas cifras respectivas foram 15% e 9%."

TABELA I.3 PARTICIPAÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA ESTADUAL NA RECEITA TRIBUTÁRIA DO BRASIL

| Estados    | Anos  |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
|------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|            | 1940  | 1942  | 1944  | 1946  | 1948  | 1950  | 1952  | 1954  | 1956  | 1958  | 1960  | 1961  | 1962  | 1964  | 1966  |
| AM         | 0.9   | 1.3   | 1.1   | 1.1   | 0.7   | 0.5   | 0.5   | 0.5   | 0.6   | 0.5   | 0.6   | 0.7   | 0.6   | 0.7   | 0.7   |
| PA         | 1.2   | 1.5   | 1.6   | 1.4   | 1.0   | 0.7   | 0.8   | 0.7   | 0.7   | 0.6   | 0.8   | 0.9   | 0.7   | 1.0   | 0.9   |
| MA         | 0.9   | 1.1   | 0.9   | 0.8   | 0.9   | 0.6   | 0.5   | 0.5   | 0.5   | 0.6   | 0.5   | 0.6   | 0.5   | 0.7   | 0.4   |
| PI         | 0.9   | 1.0   | 0.7   | 0.8   | 0.5   | 0.4   | 0.3   | 0.3   | 0.3   | 0.3   | 0.2   | 0.2   | 0.3   | -     | 0.3   |
| CE         | 1.7   | 1.5   | 1.4   | 1.6   | 1.1   | 1.1   | 1.0   | 0.9   | 1.0   | 0.9   | 0.9   | 1.3   | 1.1   | 1.7   | 1.1   |
| RN         | 0.9   | 0.7   | 0.7   | 0.6   | 0.7   | 0.5   | 0.5   | 0.4   | 0.5   | 0.5   | 0.5   | 0.6   | 0.5   | 0.5   | 0.5   |
| PB         | 1.4   | 1.1   | 1.0   | 1.1   | 1.2   | 1.0   | 0.8   | 0.7   | 0.8   | 0.8   | 0.7   | 0.9   | 0.9   | 1.1   | 0.8   |
| PE         | 4.1   | 3.7   | 3.7   | 3.2   | 3.6   | 2.7   | 2.8   | 2.6   | 2.9   | 2.8   | 2.8   | 3.0   | 2.8   | 2.8   | 2.8   |
| AL         | 0.8   | 0.8   | 0.8   | 0.7   | 0.8   | 0.6   | 0.6   | 0.4   | 0.5   | 0.5   | 0.5   | 0.6   | 0.6   | 0.6   | 0.5   |
| SE         | 0.8   | 0.8   | 0.9   | 0.7   | 0.6   | 0.5   | 0.4   | 0.3   | 0.3   | 0.3   | 0.2   | 0.3   | 0.2   | 0.3   | 0.3   |
| BA         | 4.7   | 5.3   | 4.6   | 4.7   | 5.6   | 4.3   | 2.7   | 4.1   | 3.3   | 3.4   | 3.0   | 3.0   | 2.6   | 2.9   | 2.7   |
| MG         | 11.7  | 10.7  | 10.7  | 8.4   | 8.3   | 7.5   | 8.6   | 8.8   | 8.0   | 8.1   | 7.9   | 7.7   | 6.9   | 6.6   | 6.3   |
| ES         | 1.0   | 1.1   | 1.6   | 1.7   | 1.5   | 1.9   | 1.6   | 1.7   | 1.3   | 1.3   | 1.2   | 0.9   | 0.8   | 0.8   | 0.9   |
| RJ         | 4.2   | 4.4   | 4.4   | 4.7   | 4.5   | 4.0   | 3.8   | 3.8   | 4.4   | 4.5   | 4.4   | 4.4   | 4.5   | 4.9   | 4.6   |
| DF (GB)    | 18.3  | 18.4  | 16.2  | 19.7  | 15.9  | 19.8  | 17.5  | 16.7  | 16.6  | 17.3  | 12.1  | 11.5  | 13.2  | 11.8  | 10.7  |
| SP         | 30.1  | 31.2  | 34.7  | 33.9  | 33.4  | 36.9  | 39.7  | 41.6  | 41.4  | 40.4  | 45.5  | 45.1  | 45.6  | 46.1  | 45.6  |
| PR         | 3.4   | 3.3   | 3.2   | 3.1   | 3.9   | 5.6   | 5.9   | 4.5   | 4.6   | 4.5   | 5.1   | 5.6   | 5.1   | 4.8   | 6.7   |
| SC         | 1.9   | 2.1   | 1.9   | 1.8   | 2.0   | 1.8   | 1.6   | 1.7   | 1.8   | 1.8   | 1.6   | 1.7   | 1.9   | 1.8   | 2.4   |
| RS         | 9.4   | 8.5   | 8.3   | 9.0   | 12.7  | 8.6   | 9.1   | 8.7   | 9.2   | 9.5   | 10.0  | 9.4   | 9.3   | 8.7   | 9.3   |
| MT         | 0.8   | 0.8   | 0.5   | 0.4   | 0.4   | 0.4   | 0.5   | 0.4   | 0.4   | 0.4   | 0.4   | 0.4   | 0.5   | 0.5   | 0.6   |
| GO         | 0.9   | 1.0   | 1.1   | 0.6   | 0.7   | 0.6   | 0.8   | 0.7   | 0.9   | 1.1   | 1.0   | 1.2   | 1.2   | 1.5   | 1.6   |
| DF (Bras.) |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       | -     | 0.1   | 0.2   | 0.2   | 0.3   |
| BRASIL     | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Fonte: Dados Brutos - Anuário Estatístico do Brasil

pação de São Paulo para 45,1%, o nordeste manteve praticamente constante sua parcela (10,5%) e a Guanabara (antigo Distrito Federal) sofreu sensíveis perdas em função do salto industrial de São Paulo, que não pode ser acompanhado e, marginalmente, devido à transferência da capital do país para Brasília.

Todavia, além das modificações impostas pela lei nº 4299, as finanças públicas estaduais não receberam qualquer alento objetivando sua reestruturação. O fim do ciclo de expansão da economia reduziu a taxa de crescimento das receitas tributárias e a perda de funcionalidade do padrão de financiamento da economia levou ao questionamento da expansão dos gastos públicos através dos déficits, sem que se estruturassem novas formas para o seu financiamento. A inviabilidade de se encontrar soluções para o problema no período 1961 a 1964 e a tentativa de superar as dificuldades obrigou a adoção de medidas "ad hoc", tendo-se apelado, principalmente, para o aumento das alíquotas do IVC.

Concluindo, devemos destacar que, no período de pós- guerra até 1964, os estados conseguiram assegurar a condução de sua política tributária e orçamentária com uma autonomia, que não só lhes dava poder de manipulação dos tributos, mas também propiciava as autoridades estaduais condições para determinarem as diretrizes próprias e elegerem a distribuição dos gastos públicos convenientes a seus interesses específicos. É claro que essa autonomia manifestava-se de modo diferenciado entre as unidades da federação. Se em São Paulo, por exemplo, possibilitava atender os interesses concretos de diferentes setores sociais no processo de acumulação de capital; em estados de pequena expressão, o sentido de autonomia deve ser entendido, apenas, enquanto condições para manter o pacto político local. Essa característica fundamental da estrutura tributária do período analisado, sofrerá sérios percalços com a ascensão do regime autoritário a partir de abril de 1964. Exatamente disso tentaremos dar conta nas seções seguintes.

#### 1964 - CAMINHO ABERTO À CENTRALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA

As mudanças ocorridas a partir de 1964 criaram condições pa-

ra a superação da grave crise política vivida pelo país desde o início dos anos sessenta e abriram espaço para os novos dirigentes encaminharem amplas reformas que permitiriam, no momento seguinte, a solução da crise econômica.

No plano econômico, os novos donos do poder definiram a estabilização como meta prioritária de governo, pois acreditavam que, uma vez mantido o ritmo dos primeiros meses do ano, a taxa de inflação ultrapassaria a casa dos 100%, criando obstáculos à retomada do crescimento da economia, já que "comprometeria a seleção de novos investimentos."<sup>30</sup> Apoiados nessa idéia, justificaram o esforço concentrado no combate à inflação como único caminho para alcançar a saída da crise.

O diagnóstico ortodoxo elaborado pelos responsáveis pela política econômica apontava como causas determinantes da ascensão dos preços o excesso de demanda, resultado da expansão de crédito, o elevado déficit público e o crescimento dos salários acima da produtividade. Baseados neste equivocado entendimento da questão, lançaram mão dos instrumentos tradicionais de política econômica empregados em tais ocasiões: contenção de crédito ao setor privado, rígido controle salarial e corte dos gastos públicos.

As medidas iniciais do regime impuseram forte controle creditício, limites à expansão dos meios de pagamento e a promulgação de normas visando disciplinar os reajustamentos salariais, que passaram a seguir um índice oficial calculado com base na média salarial dos dois anos anteriores ao último reajustamento e numa estimativa de inflação futura fortemente subestimada, ao invés da fórmula precedente, quando se procurava devolver ao trabalhador o poder aquisitivo conseguido em seu último reajuste. O resultado foi a queda na participação dos salários na produção, com notório agravamento na distribuição de renda. O mesmo aconteceu com os salários dos funcionários públicos, que sofreram severa deterioração nos anos subsequentes. Além disso, os gestores econômicos buscaram particularmente meios de controle

---

<sup>30</sup> Cf. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO ECONÔMICA, Programa de Ação Econômica do Governo - 1964-1966 - Síntese (PAEG). EPEA, Documentos EPEA nº 1, R.J., 1964.

dos déficits públicos, uma vez que consideravam estar aí o mecanismo central de explicação do processo inflacionário. A preocupação em segurar os déficits fiscais, como forma de conter a expansão dos meios de pagamento, mereceu atenção especial no PAEG e inspirou todas as medidas tributárias adotadas no período de 1964 a 1966. A nova conjuntura política, não mais caracterizada pelas longas barganhas, mas pela imposição das proposições eleitas pelos artífices da política oficial como as mais adequadas à boa performance das finanças públicas, eliminou os entraves às reformulações na área tributária.

Dentre os primeiros atos promulgados sob a égide do regime militar no campo tributário, que objetivavam disciplinar as finanças da União para que se reduzissem rapidamente os déficits federais, o principal deles dizia respeito às formas de assegurar maior controle sobre o orçamento. Em Abril de 1964 foi promulgado o Ato Institucional nº 1 (AI-1), que, em seu artigo 5º, transferia do Congresso Nacional para o Presidente da República o poder de deliberação sobre a política orçamentária: "Caberá , privativamente, ao Presidente da República, a iniciativa dos projetos de lei que criem ou aumentem a despesa pública; não serão admitidas, a esses projetos, em qualquer das Casas do Congresso Nacional, emendas que aumentem a despesa proposta pelo Presidente da República." <sup>31</sup> Esta medida bloqueia um dos caminhos utilizados pelo Legislativo para atender os interesses concretos que representava, ou seja, conseguir recursos financeiros via orçamento.

O fato da medida ter sido importante para conter os gastos públicos naquele momento não é suficiente para escamotear seu objetivo político maior: negar o pacto populista, que tinha no poder do Legislativo de sancionar despesas sem a correspondente receita um de seus importantes instrumentos de ação.

Outras decisões visaram reduzir o gasto público, através de menores despesas correntes, como a eliminação de parte dos subsídios à importação de trigo, petróleo e papel de imprensa ; a fixação da política de "verdade dos preços", com o reajusta-

---

<sup>31</sup> Cf. Coleção de Leis e Decretos do Brasil.

mento das tarifas dos serviços públicos e dos preços cobrados pelas empresas estatais; o programa de emergência de redução das despesas governamentais para o exercício de 1964, na base de 30% da despesa variável prevista no orçamento e, finalmente, a violenta compressão dos reajustes salariais dos funcionários públicos em 1965 e 1966. A esses itens deve-se agregar ainda a enunciada medida de conter as despesas de capital, como tentativa de se alcançar menores déficits públicos.

Concomitantemente à busca de redução de despesas, decretou-se a Reforma Tributária de Emergência com a pretensão de elevar as receitas federais. Procurou-se reformular o Imposto de Renda, com alterações na área de incidência do tributo, e o Imposto de Consumo, através da revisão das alíquotas e das isenções existentes. Ademais, foi decretado o mecanismo da correção monetária, com o intuito de corrigir os débitos fiscais, e lançadas as ORTN (Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional) para permitir o financiamento da dívida pública sem necessidade de recorrer à emissão primária.

A mudança institucional viabilizou o sucesso obtido na tentativa de segurar os déficits públicos federais, que alcançaram em 1965 e 1966, respectivamente, 1,86% e 0,21% do PIB, contrastando com os índices bastante superiores dos anos precedentes. Embora o objetivo maior de contenção do processo inflacionário não tenha sido atingido, a queda dos déficits federais e o seu financiamento com a colocação de títulos da dívida pública restringia a expansão primária dos meios de pagamento, base até então do financiamento da economia. Esta medida, como se sabe, reflete o redesenho do padrão de financiamento da economia, claramente esboçado com o encaminhamento das reformas tributária, bancária e do mercado de capitais, que passava a prescindir dos déficits públicos como mecanismo central do padrão de financiamento.

A tentativa do regime de conter os déficits fiscais correspondeu, a nível federal, a um movimento de centralização política, presente, de modo particular, no esvaziamento do Congresso. Todavia, esse movimento não se apresentou, imediatamente de forma coerente; ao contrário, as derrotas eleitorais sofridas em dois dos principais estados do país (Rio de Janeiro e Minas Ge

rais) e os elevados déficits fiscais das administrações estaduais explicitaram as suas contradições, respectivamente, ao nível do político e na área específica das finanças públicas. Isto leva a crer que as medidas autoritárias anunciadas na esfera federal com o objetivo de controlar o orçamento federal, não foram acompanhadas a nível estadual por proposições de alcance semelhante. A liberdade com que os estados agiram no período de 1964 e 1966 parece sugerir a tentativa do regime de buscar apoio para as diretrizes levadas à frente no âmbito do Estado central, procurando, em contrapartida, respeitar a autonomia das unidades da federação para manipular sua política tributária e fiscal. Tanto assim que se manteve nesses anos a capacidade das autoridades estaduais de legislar sobre o IVC, elevar as alíquotas de modo a ajustá-la aos interesses locais, conceder isenções ou definir o objeto de tributação.

Os aspectos contraditórios do movimento de centralização política assumem maior dimensão quando se tem presente a liberdade das administrações estaduais de elevar os gastos com base nos déficits fiscais (principalmente São Paulo, Minas Gerais, Guanabara e Rio Grande do Sul), indicando a não ressonância a nível dos estados do controle exercido sobre as finanças federais. Os déficits orçamentários estaduais mantiveram-se elevados e responderam por 1,49% e 0,77% do PIB, respectivamente, em 1965 e 1966; cabendo a São Paulo, sozinho, arcar com 1% em 1965 e 0,41% no ano se seguinte.<sup>32</sup>

A composição dos recursos para investimentos, conforme tabela I.4<sup>33</sup>, mostra que, na maioria dos estados, os gastos de capital foram cobertos com recursos da poupança fiscal em conta corrente e elevados déficits orçamentários. A participação desses elementos era relevante tanto nos estados de menor nível de renda

---

<sup>32</sup> Fonte dos dados: PIB estimado pela FGV, Conjuntura Econômica e os déficits orçamentários foram calculados a partir de dados do Anuário Estatístico do Brasil.

<sup>33</sup> Em 1964 a lei nº 4320 alterou completamente a forma de elaboração dos balanços estaduais. Assim, como visamos comparar esse período com o seguinte (1967/1976), procuramos evitar a montagem desse mesmo tipo de tabela com os anos anteriores a 1965, para não incorrerem em erro, bastante provável, de incompatibilização de séries históricas. Por esta razão, optamos por trabalhar aqui apenas com os anos de 1965 e 1966.

TABELA I.4 COMPOSIÇÃO DOS RECURSOS PARA INVESTIMENTO

| ESTADOS           | 1965   |         |      |       |        | 1966   |         |      |       |         |
|-------------------|--------|---------|------|-------|--------|--------|---------|------|-------|---------|
|                   | Pç.F.  | Op.C.L. | O.R. | Tr.C. | D/S    | Pç.F.  | Op.C.L. | O.R. | Tr.C. | D/S     |
| ACRE              | 53.8   | -       | -    | 81.6  | (35.4) | ...    | ...     | ...  | ...   | -       |
| AMAZONAS          | 85.0   | -       | 0.1  | -     | 14.9   | 83.0   | -       | 0.1  | -     | 16.9    |
| PARÁ              | 71.4   | 6.4     | 0.1  | -     | 22.1   | 93.2   | 3.2     | 0.0  | -     | 3.6     |
| MARANHÃO          | 134.9  | ...     | 0.0  | -     | (34.9) | 115.6  | (2.5)   | -    | -     | (13.1)  |
| PIAUÍ             | 109.7  | (1.5)   | 0.0  | -     | (8.2)  | ...    | ...     | -    | -     | ...     |
| CEARÁ             | 21.2   | 8.6     | -    | -     | 70.2   | (71.1) | 2.4     | 73.9 | -     | 94.8    |
| RIO GRANDE DO N.  | (11.7) | -       | 0.1  | -     | 111.6  | (29.8) | (43.4)  | 0.5  | -     | 172.7   |
| PARAÍBA           | (66.5) | (1.0)   | 0.1  | 47.3  | 120.1  | 57.1   | 0.9     | -    | 15.1  | 26.9    |
| PERNAMBUCO        | 51.9   | 0.6     | 28.8 | -     | 18.7   | 49.0   | (1.7)   | -    | 0.4   | 52.3    |
| ALAGOAS           | 35.0   | 34.3    | 0.1  | -     | 30.6   | 46.5   | 27.2    | 0.3  | 45.4  | (19.4)  |
| SERGIPE           | (95.5) | (0.9)   | 3.6  | -     | 192.8  | 23.6   | (0.1)   | 11.3 | 26.5  | 38.7    |
| BAHIA             | 16.8   | 24.1    | 0.2  | 38.0  | 20.9   | 82.4   | 10.3    | 0.0  | -     | 7.3     |
| MINAS GERAIS      | 63.6   | 18.5    | -    | -     | 17.9   | 45.5   | (1.0)   | 0.3  | 1.3   | 53.9    |
| ESPÍRITO SANTO    | 38.7   | (3.9)   | 0.5  | -     | 64.7   | (9.1)  | (0.0)   | 0.3  | -     | 108.8   |
| RIO DE JANEIRO    | 49.5   | (0.2)   | 0.1  | -     | 50.6   | 75.4   | (0.1)   | 0.0  | -     | 24.7    |
| GUANABARA         | 39.1   | 7.4     | 2.1  | 0.3   | 51.1   | 14.0   | 33.3    | 1.5  | -     | 51.2    |
| SÃO PAULO         | 15.3   | (0.3)   | 0.1  | 2.2   | 82.7   | 51.3   | (0.0)   | 0.3  | 2.5   | 45.9    |
| PARANÁ            | 47.3   | 63.9    | 0.3  | -     | (11.5) | 82.5   | 4.6     | 0.1  | -     | 12.8    |
| SANTA CATARINA    | 65.5   | 11.0    | 0.4  | 0.0   | 23.1   | 95.1   | (1.7)   | 0.3  | 0.0   | 6.3     |
| RIO GRANDE DO SUL | 15.8   | 3.4     | 0.3  | -     | 80.5   | 51.2   | 12.6    | 0.2  | 0.2   | 35.8    |
| MATO GROSSO       | 103.7  | -       | 9.5  | -     | (13.2) | 214.9  | -       | 0.1  | -     | (115.0) |
| GOIÁS             | 43.8   | 4.3     | -    | -     | 51.9   | 99.9   | 5.2     | -    | -     | (5.1)   |
| DISTRITO FEDERAL  | 4.8    | -       | -    | 167.0 | (55.9) | 24.4   | -       | -    | 81.7  | (6.1)   |

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil

Pç.F. = Poupança Fiscal

Op.C.L. = Operações de Crédito Líquido

O.R. = Outras Receitas de Capital

Tr.C. = Transferência de Capital

D/S = Déficit/Supervit

... = Dados não disponíveis

como nos mais desenvolvidos. Por outro lado, as transferências de capital (com exceção do Acre, Paraíba e Distrito Federal) e as operações de crédito não responderam por parcela importante dos gastos. Assim, os estados não se tornaram dependentes dos recursos oriundos da esfera federal ou sob seu controle, cabendo-lhes orientar os gastos de acordo com interesses próprios, sem a intervenção direta da União.

Como mostra a tabela I.5, até 1963 a participação das transferências da União nos investimentos estaduais não foi preponderante e, no triênio seguinte, não sofreu qualquer alteração capaz de modificar significativamente sua atuação. Apenas em alguns estados de menor nível de renda essa participação apresentou índices elevados; mesmo assim, originava-se basicamente do IUCL e IUEE, contemplando os setores de energia e transporte, enquanto que em outros setores não exercia papel relevante.

O pequeno peso das transferências de capital e operações de crédito nos gastos estaduais realça a presença da poupança fiscal em conta corrente e, principalmente, a dos déficits públicos. Por exemplo, no Amazonas, Pará, Maranhão e Piauí, a poupança fiscal respondia por elevada parcela dos investimentos, ao passo que no Ceará e Rio Grande do Norte foram financiados, em grande parte, através de déficits públicos. Nos estados industrializados, a situação não era distinta: em 1965 a participação da poupança fiscal era 15,3% e 39,1% e os déficits respondiam por 82,7% e 51,1%, respectivamente, em São Paulo e Guanabara. Em 1966, esses números chegaram a 51,3% e 14,0% para a poupança fiscal e os déficits cobriram 45,9% dos gastos com investimentos em São Paulo e 51,2% na Guanabara. A menor participação dos déficits fiscais nos gastos estaduais em 1966 se deveu quase que exclusivamente à melhor situação de São Paulo, que conseguiu eliminar parte de seus déficits devido a maior arrecadação do IVC nesse ano, motivada pelo aumento da alíquota decretado em dezembro de 1965 e pela revisão sobre a competência do tributo determinada pela nova lei em vigor.

A lei nº 4299, aprovada em 1963, que regulava a competência sobre o IVC teve duração efêmera...<sup>34</sup>. Os veementes protes-

---

<sup>34</sup> Ver referência a essa lei na segunda seção deste trabalho.

TABELA I.5

## PARTICIPAÇÃO PORCENTUAL DAS TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS NA RECEITA TRIBUTÁRIA ESTADUAL

| Estados           | Anos |      |       |      |      |      |      |       |       |      |                  |
|-------------------|------|------|-------|------|------|------|------|-------|-------|------|------------------|
|                   | 1957 | 1958 | 1959  | 1960 | 1961 | 1962 | 1963 | 1964  | 1965  | 1966 | Média<br>1957/66 |
| ACRE              | -    | -    | -     | -    | -    | -    | ...  | 163.5 | 176.0 | ...  | 169.8            |
| AMAZONAS          | 40.6 | 57.6 | 68.8  | 43.0 | 51.8 | 54.9 | 55.6 | 45.4  | 62.2  | 69.1 | 54.9             |
| PARÁ              | 42.8 | 62.4 | 104.0 | 30.4 | 37.8 | 43.5 | 81.7 | 32.5  | 54.8  | 57.8 | 54.8             |
| MARANHÃO          | 25.9 | 29.0 | 33.0  | 27.4 | 28.7 | 36.6 | 28.6 | 26.5  | 55.7  | 60.0 | 35.1             |
| PIAUÍ             | 30.4 | 39.0 | 46.1  | 40.6 | 54.8 | 39.7 | 47.3 | 30.5  | 48.8  | 55.2 | 43.2             |
| CEARÁ             | 21.2 | 29.4 | 34.7  | 19.2 | 18.6 | 18.4 | 15.4 | 12.5  | 25.1  | 29.2 | 22.4             |
| RIO GRANDE DO N.  | 16.5 | 19.9 | 18.4  | 12.6 | 14.5 | 15.3 | 16.2 | 13.9  | 21.3  | 22.6 | 17.1             |
| PARAÍBA           | 16.8 | 21.2 | 23.7  | 14.9 | 16.4 | 13.0 | 11.9 | 11.0  | 20.1  | 21.8 | 17.1             |
| PERNAMBUCO        | 10.1 | 12.7 | 15.8  | 9.3  | 14.5 | 10.2 | 10.3 | 10.2  | 17.4  | 15.7 | 12.6             |
| ALAGOAS           | 15.4 | 19.3 | 17.1  | 12.6 | 14.8 | 12.3 | 11.9 | 11.1  | 23.9  | 22.5 | 16.1             |
| SERGIPE           | 14.6 | 19.1 | 22.1  | 15.2 | 17.3 | 17.5 | 15.0 | 15.0  | 25.7  | 24.1 | 18.6             |
| BAHIA             | 15.3 | 18.7 | 23.0  | 17.6 | 24.7 | 26.0 | 23.2 | 22.0  | 37.2  | 38.5 | 24.6             |
| MINAS GERAIS      | 9.7  | 11.1 | 12.2  | 8.3  | 11.0 | 11.3 | 10.9 | 11.9  | 23.7  | 23.3 | 13.3             |
| ESPÍRITO SANTO    | 6.5  | 7.4  | 9.1   | 5.7  | 10.1 | 10.6 | 10.9 | 11.4  | 15.2  | 15.0 | 10.2             |
| RIO DE JANEIRO    | 4.6  | 4.6  | 6.0   | 4.2  | 5.5  | 4.6  | 5.2  | 5.1   | 8.7   | 8.7  | 5.7              |
| SÃO PAULO         | 4.5  | 5.0  | 4.7   | 3.2  | 4.2  | 3.9  | 4.4  | 4.0   | 7.0   | 5.9  | 4.7              |
| PARANÁ            | 6.0  | 7.1  | 7.0   | 4.8  | 5.6  | 6.9  | 7.7  | 7.2   | 10.5  | 8.4  | 7.1              |
| SANTA CATARINA    | 7.8  | 9.9  | 11.9  | 8.1  | 9.8  | 8.6  | 8.3  | 8.9   | 12.4  | 11.8 | 9.8              |
| RIO GRANDE DO SUL | 5.3  | 6.6  | 6.8   | 4.3  | 5.9  | 5.6  | 5.8  | 5.5   | 9.2   | 7.9  | 7.2              |
| MATO GROSSO       | 63.0 | 73.7 | 86.7  | 52.9 | 66.8 | 60.4 | 60.4 | 61.8  | 84.3  | 68.6 | 73.2             |
| GOIÁS             | 16.5 | 21.6 | 23.8  | 17.1 | 19.3 | 19.3 | 17.8 | 15.4  | 24.4  | 21.2 | 19.6             |
| DISTRITO FEDERAL  | -    | -    | -     | -    | 18.3 | 11.8 | 11.9 | 9.0   | 1.0   | 11.9 | 10.7             |

Fonte: Revista de Finanças Públicas - Nº 336 OUT/NOV/DEZ 1978.

... Dados não disponíveis

tos, principalmente por parte de São Paulo e Guanabara, receberam acolhida e levaram a mudança de orientação do governo: em 28 de Setembro de 1965 promulgou-se a lei nº 4784, impondo condições distintas com relação à competência do IVC.<sup>35</sup> Esta lei determinava que o imposto pertenceria ao estado onde se encontrasse a mercadoria por ocasião de sua venda ou consignação; nos casos em que a mercadoria estivesse em trânsito quando da realização dessas operações, o imposto seria recolhido pelo estado produtor. Quanto à produção pecuária, agrícola e extrativa, a nova lei manteve as mesmas condições do sistema anterior estendendo, entretanto, o direito dos estados produtores à arrecadação do tributo também aos subprodutos dessas categorias.

Em termos práticos, a lei defendia os interesses dos estados industrializados, à medida que liquidava com a vitória dos menos desenvolvidos, após anos de intensas discussões. Todavia, atendia minimamente às pressões das unidades produtoras de bens primários, uma vez que ampliava o seu campo de tributação dando-lhes a competência sobre o IVC nas transferências de produtos e subprodutos agrícolas, pecuários e extrativos; além de lhes garantir a cobrança do IVC no caso de exportação de produtos primários, mesmo quando realizada por outros estados que beneficiem o produto sem lhe alterar a natureza.

À exceção das modificações impostas do IVC, as finanças estaduais não sofreram outras alterações nesse período, desfrutando

---

<sup>35</sup> Cf. lei nº 4784 de 28/9/65, Coleção de Leis e Decretos do Brasil: Art. 1º O Imposto sobre vendas e consignações... é devido no lugar onde se efetuar a operação de venda e consignação. § 1º Considera-se lugar de operação, ressalvados os casos expressos nessa lei, aquele onde se encontrar a mercadoria ou produto por ocasião da venda ou consignação. § 2º Quando a mercadoria ou produto estiver em trânsito, ao ser efetuada a venda ou consignação, considerar-se-á como lugar de operação aquele onde estiver situado o estabelecimento do vendedor ou consignante. § 3º No caso de venda ou consignação para o estrangeiro, mediante embarque através de outro estado, o imposto será devido exclusivamente ao estado de origem, mesmo que os produtos sofram, no estado por onde forem exportados, beneficiamento, ligação ou manipulação que não lhes altere a natureza.

Art. 2º Nas transferências de produtos e subprodutos da pecuária, agrícola ou extrativos, de um estado para depósito e posterior venda ou consignação, em outro, pela mesma pessoa jurídica ou associados de cooperativas, considerar-se-á lugar de operação de venda ou consignação, relativa a essa transferência, para os efeitos de cobrança do imposto no estado de origem, aquele onde foram produzidos.

ainda de autonomia para deliberar sobre sua política fiscal e tributária e elevar os gastos apoiados nos déficits fiscais. A preservação desta autonomia revela, ao nível das finanças públicas, a ambiguidade com que caminha o movimento centralizador a nível federal.

O regime militar ao estabelecer uma nova forma autoritária de dominação, apesar da centralização de poderes, não prescindiu ainda do sistema de alianças interregionais, preservando as formas de cooptação existente. O caráter centralizador do novo regime no plano político e o movimento de acumulação industrial certamente levariam a alterações na política tributária; porém, o esforço de assegurar apoios políticos tornaram o seu desenvolvimento ainda contraditório.

A questão tributária, entretanto, não se apresentava apenas nestes termos. Ao conter os déficits públicos e encaminhar a reestruturação do padrão de financiamento da economia, que passara a prescindir dos déficits, aponta-se claramente para a necessidade de alterar o sistema tributário, de modo a permitir à União e aos estados industrializados elevarem a capacidade de arrecadação para responder aos requerimentos do capital em qualquer novo esforço do processo de acumulação. Superadas as demarches políticas que entravavam em anos anteriores as alterações no código tributário, torna-se viável o seu redesenho. As modificações propostas, que passaram a vigorar em 1967, e suas consequências sobre as finanças estaduais é matéria de estudo no próximo capítulo.

## CAPÍTULO II

PERÍODO PÓS-REFORMA 1967 / 1976

"...Reconheço que, ao longo dos anos, de  
teriorou-se a federação e a autono  
mia local. Desfalcados de quadros ,  
pobres de recursos, limitados em  
suas aspirações, diminuídos em sua  
representação política, reduzidos a  
quase caudatários do governo fede-  
ral, os Estados são hoje uma pálida  
sombra daquelas grandes e fortes u  
nidades com que sonharam os fundadou  
res da República".

(Gen. João Baptista de Figueiredo)

## REFORMA: MUDANÇAS INSTITUCIONAIS

A Reforma Tributária implementada em 1967 foi uma medida necessária à reestruturação da economia, após a solução da grave crise política que o país viveu nos primórdios dos sessenta. O novo regime, desde o primeiro momento, enfatizou a premência de se definirem formas para o reajuste financeiro do setor estatal, uma vez que o investimento público houvera adquirido papel crucial na sustentação da demanda efetiva do sistema e se tornava fundamental encontrar mecanismos de financiamento não expansionista para sua atuação.

A política de estabilização, apoiada largamente no controle dos déficits fiscais, impôs-se logo depois de março de 1964 como a meta essencial a ser alcançada pelo governo e determinou os traços gerais da política econômica do período. A tentativa de se conterem os déficits públicos eliminou a fonte alimentadora do padrão de financiamento inflacionário da economia, característico do ciclo de expansão precedente, e exigia novas formas de organização desse sistema. A proposta oficial incluía a reforma tributária que, como se sabe, está ligada à necessidade mais ampla de redesenho do padrão de financiamento da economia, com a função específica de possibilitar o aumento da captação de recursos financeiros para o setor público e orientar o sistema tributário, transformando-o "numa poderosa e eficaz ferramenta capaz de orientar o processo de acumulação de capital."<sup>1</sup>

O movimento da acumulação industrial e a solução autoritária para a crise política do país, certamente, deixariam marcas na resolução da crise econômica ainda em gestação e, de modo específico, nos caminhos percorridos pela Reforma Tributária. O regime, constituindo-se como marco de referência para o entendimento das transformações da política tributária e fiscal, criou condições para o encaminhamento de medidas que não seriam de fácil aceitação no momento anterior, quando o Congresso e o poder político estadual restringiam as alterações nessa área.

---

<sup>1</sup> Cf. OLIVEIRA, F.A. de, Um Estudo da Reforma Tributária de 1966, Dissertação de Mestrado, Campinas, UNICAMP - IFCH, 1978, p. 47.

A Emenda Constitucional nº 18, regulamentada pela lei nº 5172 de 25 de Outubro de 1966, legou à União os seguintes impostos: a) Importação; b) Exportação; c) sobre Propriedade Territorial Rural; d) sobre Renda e Proventos de qualquer natureza (IR); e) sobre Produtos Industrializados (IPI); f) sobre Operações Financeiras (IOF); g) Único sobre Combustíveis e Lubrificantes (IUCL); h) Único sobre Energia Elétrica (IUEE); i) Único sobre Minerais (IUM) e j) sobre serviços de Transporte e Comunicações. Aos estados coube os impostos sobre Circulação de Mercadorias (ICM) e Transmissão de Bens; os municípios, por sua vez, foram contemplados com o imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana e sobre serviços de qualquer natureza (ISS).

Como se vê, o novo Código Tributário procurou definir claramente a competência das esferas de governo e o campo de incidência de cada imposto, eliminando a forma anterior de coexistência de três sistemas tributários, em que se sobrepunham os objetos de tributação e a área de atuação de cada esfera de governo.<sup>2</sup> A proposta visava integrar os impostos recém criados num corpo único e coeso, definido a partir da sua base econômica, que pudesse ser manipulado de modo a permitir a articulação da política fiscal com outros instrumentos de política econômica, em benefício de inúmeras atividades. Particularmente, surge a tendência a dar estímulos, através de isenções e deduções tributárias de tratamento diferencial, a certas áreas consideradas prioritárias na estratégia de desenvolvimento.

A concepção do sistema tributário apresentou nítidas características centralizadoras, iminentes ao próprio objetivo de utilizá-lo como um instrumento norteador do processo de acumulação. Ora, isso exigiria maior controle da União sobre a ação dos estados, que perderam as prerrogativas anteriores e tiveram sua autonomia em matéria de legislação tributária bastante limitada. De fato, foram impedidos de criar novos impostos ou adicionais, redefinir o objeto tributário e ainda conceder favores ou isenções fiscais por iniciativa própria, enquanto que à União reservava-se o direito de criar novos impostos ou adicionais, oferecer favores e/ou isenções fiscais e até mesmo utilizar os impostos es

---

<sup>2</sup>Ver, para análise detalhada da reforma, o trabalho citado de F.A. de Oliveira.

taduais (desde que os estados concordassem) como instrumento de política fiscal. Além disso, a nova formulação do sistema tributário retirou dos estados o principal instrumento de controle sobre as receitas tributária, a medida que passou a determinar as alíquotas do ICM, obedecendo a paridade dentro de uma mesma região geo-econômica. O estabelecimento de alíquotas uniformes para o ICM e a proibição de se criarem novos impostos ou adicionais passaram um ponto final nas condições que permitiam aos estados preservar as especificidades locais, uma das mais importantes características do sistema anterior. A perda de flexibilidade até então existente eliminou os instrumentos à disposição dos estados para manter sua participação no total da arrecadação tributária, prejudicando os detentores das maiores alíquotas do IVC.

A adoção dessas medidas cerceou a autonomia estadual de legislar sobre os impostos e, certamente, representou um avanço em direção ao enquadramento dos estados no movimento centralizador realizado no período 1964/66, ao qual já fizemos referência, objetivando "disciplinar" as finanças federais. Naquele momento, o movimento centralizador, a nível federal, apresentou certos aspectos contraditórios, uma vez que a ele se contrapôs a autonomia estadual de decidir sobre a política tributária própria. Essa ambiguidade, porém, foi parcialmente resolvida com a reforma, através das medidas de restrição à autonomia estadual, reforçando a centralização. Todavia, esse movimento não se completou de imediato, dado que a reforma tributária instituiu também o mecanismo de transferências baseado no Fundo de Participação dos Estados (FPE), responsável por suprir financeiramente as unidades de menor nível de renda, e que propiciou a esses estados maior autonomia diante da União.

O FPE foi constituído para atender, em primeiro lugar, a fator conjuntural determinado pelas preocupações dos que acreditavam que a passagem do IVC (imposto do tipo "cascata" cobrado sobre o valor total da mercadoria) para o ICM (cobrado sobre o valor adicionado em cada operação, com maior campo de incidência, porém, de base de cálculo menor) provocaria a queda do poder de arrecadação dos estados de menor nível de renda; em segundo lugar, pretendendo resolver problema de caráter estrutural - de maior relevância - constituíu-se em forte mecanismo para compensar os

estados de menor desenvolvimento relativo, sob a forma de transferências de recursos financeiros manipuláveis livremente pelas autoridades estaduais, desde que respeitassem a obrigação de dedicar 50% dos recursos aos gastos de capital.

O FPE recolocou, sob nova roupagem, a ambiguidade apontada no momento anterior: embora os estados fossem fortemente cerceados em sua autonomia para legislar sobre matéria tributária reforçando a centralização, os de menor nível de renda passaram a receber grande volume de recursos (comparativamente à receita própria) com condições não só de ampliar os gastos públicos, como também reforçar a autonomia no tratamento dos problemas locais. Noutros termos, o FPE, de certa maneira, abriu espaços para o Governo Federal fortalecer o poder local das oligarquias regionais com recursos provenientes do orçamento federal e conseguir, através desse instrumento, barganhar o apoio de toda a periferia à política oficial.

Num outro plano de análise, o movimento aparentemente contraditório no campo específico das finanças públicas poderia ser pensado em sintonia com o projeto político do regime castelista, que, ao não planejar a escalada autoritária dos militares, sustentava a preocupação de manter o apoio político dos estados de menor nível de desenvolvimento às diretrizes emanadas do poder central; daí, a necessidade de cooptá-los por meio de transferências de recursos do orçamento federal.

Nos termos em que foi definido, o FPE nasceu predestinado a ocupar posição de destaque nas finanças da maior parte dos estados brasileiros; ainda mais que a implantação da reforma num momento de baixo crescimento das receitas tributárias na maioria dos estados, com a economia apresentando os primeiros sinais de recuperação, reforçaram a participação dele nas finanças públicas estaduais. Como se vê na tabela II.1, nos anos iniciais da reforma (1967-1968), o FPE respondeu por expressiva parcela das receitas tributárias dos estados de menor nível de renda: no norte e nordeste, dado o seu critério redistributivista, as transferências do FPE, em 1968, superaram a receita própria no Amazonas, Acre, Maranhão e Piauí; alcançaram níveis acima de 70% da receita estadual no Pará, Ceará e Sergipe e acima de 35% nos demais

TABELA II.1 PARTICIPAÇÃO PORCENTUAL DO FPE NA RECEITA TRIBUTÁRIA ESTADUAL

| Estados             | anos | 1967  | 1968  | 1969  | 1970  | 1971  | 1972  | 1973  | 1974  | 1975  | 1976  |
|---------------------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| ACRE                |      | 564.0 | 753.8 | 314.7 | 303.3 | 309.0 | 301.7 | 189.5 | 301.4 | 275.5 | 350.3 |
| AMAZONAS            |      | 51.7  | 101.0 | 56.9  | 62.9  | 44.6  | 46.2  | 40.4  | 46.2  | 36.1  | 47.2  |
| PARÁ                |      | 39.2  | 76.8  | 47.5  | 41.4  | 44.7  | 56.5  | 52.8  | 64.9  | 53.6  | ...   |
| MARANHÃO            |      | 109.1 | 139.2 | 92.7  | 74.6  | 64.2  | 65.6  | 66.2  | 59.6  | 62.6  | 74.4  |
| PIAUÍ               |      | 78.1  | 131.9 | 89.3  | 89.5  | 82.6  | 87.1  | 75.1  | 76.2  | 74.5  | 89.6  |
| CEARÁ               |      | 29.7  | 70.1  | 30.2  | 24.1  | 26.1  | 30.5  | 25.7  | 28.2  | 29.5  | 37.3  |
| RIO GRANDE DO NORTE |      | 27.7  | 52.6  | 35.9  | 44.3  | 35.5  | 42.4  | 32.5  | 34.4  | 31.4  | 38.1  |
| PARAÍBA             |      | 26.7  | 47.9  | 32.3  | 28.9  | 32.9  | 32.9  | 27.3  | 30.1  | 31.0  | 37.2  |
| PERNAMBUCO          |      | 18.8  | 19.1  | 12.4  | 10.5  | 12.5  | 15.4  | 12.9  | 13.8  | 13.3  | 16.1  |
| ALAGOAS             |      | 24.0  | 43.9  | 26.4  | 21.9  | 25.4  | 24.6  | 25.6  | 26.5  | 22.5  | ...   |
| SERGIPE             |      | 48.4  | 96.5  | 69.9  | 108.4 | 65.6  | 68.1  | 52.1  | 51.6  | 49.8  | 57.0  |
| BAHIA               |      | 22.3  | 37.4  | 20.8  | 19.0  | 22.0  | 24.4  | 21.0  | 20.4  | 19.3  | 23.4  |
| MINAS GERAIS        |      | 5.9   | 15.1  | 9.5   | 7.4   | 8.2   | 9.9   | 9.2   | 9.0   | 7.9   | 8.4   |
| ESPÍRITO SANTO      |      | 20.6  | 31.6  | 29.4  | 26.7  | 26.9  | 18.3  | 17.4  | 17.7  | 19.4  | 18.4  |
| RIO DE JANEIRO      |      | 2.0   | 2.7   | 1.6   | 1.8   | 1.9   | 2.3   | 2.2   | 2.4   | 2.3   | 1.7   |
| SÃO PAULO           |      | 0.6   | 0.7   | 0.3   | 0.5   | 0.4   | 0.4   | 0.4   | 0.5   | 0.4   | 0.5   |
| PARANÁ              |      | 4.0   | 9.7   | 3.8   | 4.7   | 5.4   | 4.3   | 4.2   | 4.6   | 4.3   | 4.7   |
| SANTA CATARINA      |      | 6.3   | 11.5  | 7.1   | 5.2   | 5.5   | 6.1   | 5.5   | 5.6   | 5.4   | 7.3   |
| RIO GRANDE DO SUL   |      | 3.1   | 5.0   | 3.4   | 2.6   | 2.6   | 3.0   | 2.8   | 3.1   | 2.8   | 3.1   |
| MATO GROSSO         |      | 16.5  | 31.5  | 19.5  | 14.4  | 13.6  | 12.4  | 11.3  | 12.0  | 12.6  | 10.8  |
| GOIÁS               |      | 14.8  | 21.1  | 15.9  | 19.3  | 12.7  | 12.1  | 12.6  | 13.8  | 13.3  | 15.1  |
| DISTRITO FEDERAL    |      | 7.9   | 4.0   | 2.3   | 3.6   | 5.3   | 5.6   | 4.0   | 4.8   | 5.3   | 6.0   |

Fonte: Revista de Finanças Públicas JAN/MAR 78

... dados não disponíveis

estados da região, com exceção de Pernambuco; no sul e sudeste apresentou participação insignificante nos estados de maior renda (São Paulo e Rio de Janeiro), mas alcançou, em 1968, 31,6% no Espírito Santo, 15,1% em Minas Gerais e 11,5% em Santa Catarina; no centro-oeste, o FPE também atingiu níveis importantes, embora não equivalentes aos estados de menor renda.

A maior taxa de expansão do FPE, em 1968, comparada com o ano anterior, elevou sua participação no total das receitas estaduais e transformou-o, nos estados de menor nível de desenvolvimento, no maior responsável pelo crescimento das receitas.<sup>3</sup> A importância do FPE nos estados do norte e nordeste e parte do centro-oeste colocou-o como elemento dinâmico no incremento dos gastos públicos, o que explica o papel crucial que assumiu para as administrações estaduais, tanto no atendimento dos problemas urbanos, como no fortalecimento do poder político das oligarquias locais, uma vez que o mecanismo de transferência era automático e os gastos não se submetiam a pressões federais, desde que fosse respeitada a aplicação de 50% em gastos de capital.

O sistema de transferências criado pela Reforma não se limitou, entretanto, ao FPE, pois ainda fazem parte dele os impostos únicos e o salário educação, que são regidos por diferentes normas de aplicação. Dentre os impostos únicos, o IUCL é, de longe, o de maior relevância, sendo fundamental para o entendimento da política de investimentos no setor rodoviário, porquanto os recursos são distribuídos pela União aos estados e municípios totalmente vinculados. A vinculação, existente desde 1946, é setorial e a nível dos projetos previamente integrados no Plano Rodoviário Nacional. Quanto a IUEE, 60% da sua receita é distribuída ao estado, totalmente vinculado ao setor, mas os gastos não estão presos a projetos específicos, o que dá liberdade à autoridade estadual para alocá-lo livremente segundo as prioridades do setor. O IUM, por sua vez, pouco representa nas transferências, ca

---

<sup>3</sup> Em 1968 as transferências do FPE cresceram a taxas elevadas devido a duas ordens de fatores. Primeiro, a Constituição de 1967, em seu artigo 182, determinou que, excepcionalmente naquele ano, fosse distribuído apenas 7% do IPI e IR, ao invés dos 10% determinados pelo Código Tributário, assim, em 1968, os estados se beneficiaram de maiores recursos. Segundo, as transferências foram favorecidas com o crescimento das receitas federais na retomada do crescimento industrial.

bendo 10% de sua arrecadação à União, 70% aos estados e 20% aos municípios, estando sua aplicação vinculada a despesas de capital.

Assim, ao tomarmos o total das transferências, a participação dos recursos originados do governo federal sobre a receita tributária estadual, como demonstra a tabela II.2, cresceu em todas as unidades; porém, a distribuição dos recursos entre os estados é diferenciada. O FPE, preocupado em cobrir o aspecto distributivo, beneficia principalmente os estados do norte e nordeste onde, de longe, representa a transferência de maior peso, com exceção da Bahia. No centro-oeste, sua participação, embora importante, decresce; e no sul-sudeste - acentuadamente em São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro - prevalecem os impostos únicos.

Devemos considerar ainda a diferença existente entre as transferências federais, dado que cada parcela delas é regida por normas distintas de aplicação e, por essa razão, interfere em maior ou menor grau de autonomia estadual. Nos estados onde o peso do FPE no total das transferências era elevado, havia liberdade das autoridades estaduais para decidirem sobre o direcionamento dos gastos, pois, como única restrição, deveriam aplicar, pelo menos, 50% dos recursos em despesas de capital. Por outro lado, nos estados em que o peso dos impostos únicos era mais expressivo, as autoridades eram obrigadas a obedecer uma estrutura de gastos bastante rígida; porque tais recursos são totalmente vinculados a setores ou até mesmo presos a projetos específicos, como no caso do IUCL.

Concluindo, podemos afirmar que a reforma tributária, apesar de apresentar sinais evidentes de concentração de poder na esfera federal através das medidas que restringiram a capacidade estadual de deliberar sobre a política tributária e fiscal própria, criou, por outro lado, mecanismos que, de certa forma, só deram roupagem nova aos traços de ambiguidade apontados no período anterior, dado que o sistema de transferências criado permitia aos estados de menor nível de renda atender autônomoamente os interesses locais.

Ademais, cabe reafirmar o papel crucial assumido pelas transferências federais com a reforma tributária, à medida que passa-

TABELA II.2 PARTICIPAÇÃO PORCENTUAL DO TOTAL DE TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS NA RECEITA TRIBUTÁRIA ESTADUAL

| Estados             | anos  |       |       |         |         |       |       |       |       |       |  |
|---------------------|-------|-------|-------|---------|---------|-------|-------|-------|-------|-------|--|
|                     | 1967  | 1968  | 1969  | 1970    | 1971    | 1972  | 1973  | 1974  | 1975  | 1976  |  |
| ACRE                | 757.3 | 771.4 | 977.4 | 1.194.2 | 1.212.8 | 994.0 | 848.3 | 863.7 | 907.7 | 830.1 |  |
| AMAZONAS            | 51.7  | 230.3 | 130.9 | 132.3   | 164.3   | 163.5 | 142.0 | 158.5 | 125.3 | 149.6 |  |
| PARÁ                | 44.9  | 134.7 | 122.4 | 136.4   | 141.6   | 154.6 | 157.7 | 201.8 | 185.0 | ...   |  |
| MARANHÃO            | 109.1 | 141.4 | 143.8 | 128.7   | 175.6   | 180.8 | 182.2 | 158.2 | 227.9 | 200.3 |  |
| PIAUÍ               | 78.6  | 137.4 | 200.0 | 197.5   | 176.0   | 198.4 | 198.7 | 216.4 | 351.4 | 286.5 |  |
| CEARÁ               | 30.7  | 71.3  | 32.0  | 36.9    | 69.4    | 76.2  | 64.8  | 67.7  | 70.2  | 84.5  |  |
| RIO GRANDE DO NORTE | 27.9  | 53.5  | 57.1  | 89.2    | 77.4    | 88.7  | 74.9  | 81.3  | 117.8 | 85.5  |  |
| PARAÍBA             | 27.0  | 49.0  | 51.8  | 51.8    | 89.3    | 85.9  | 80.7  | 79.0  | 107.1 | 95.2  |  |
| PERNAMBUCO          | 19.5  | 19.7  | 16.7  | 16.2    | 19.1    | 21.7  | 19.9  | 22.1  | 42.5  | 29.3  |  |
| ALAGOAS             | 24.9  | 49.9  | 46.7  | 46.4    | 31.0    | 43.2  | 55.5  | 51.0  | 57.0  | ...   |  |
| SERGIPE             | 58.7  | 98.3  | 119.8 | 157.8   | 218.0   | 198.1 | 174.0 | 154.1 | 196.6 | 165.5 |  |
| BAHIA               | 47.8  | 65.9  | 49.2  | 54.9    | 61.7    | 61.4  | 55.7  | 58.3  | 68.3  | 65.2  |  |
| MINAS GERAIS        | 14.9  | 28.7  | 24.6  | 19.8    | 25.2    | 28.4  | 39.5  | 37.4  | 37.0  | 44.9  |  |
| ESPÍRITO SANTO      | 23.8  | 45.7  | 62.5  | 68.7    | 69.0    | 52.5  | 58.9  | 50.9  | 84.0  | 52.3  |  |
| RIO DE JANEIRO      | 9.5   | 9.6   | 10.3  | 12.1    | 12.6    | 13.9  | 13.5  | 15.0  | 16.9  | 26.3  |  |
| SÃO PAULO           | 5.5   | 2.5   | 8.3   | 7.1     | 7.0     | 8.9   | 10.0  | 10.2  | 10.0  | 13.7  |  |
| PARANÁ              | 4.7   | 11.3  | 4.4   | 6.5     | 8.6     | 7.1   | 9.5   | 9.8   | 9.5   | 9.9   |  |
| SANTA CATARINA      | 16.4  | 20.8  | 19.0  | 18.0    | 16.1    | 19.9  | 22.2  | 22.8  | 30.0  | 35.5  |  |
| RIO GRANDE DO SUL   | 4.1   | 9.3   | 7.5   | 6.9     | 7.6     | 8.3   | 12.8  | 14.7  | 14.4  | 15.4  |  |
| MATO GROSSO         | 16.5  | 32.4  | 26.0  | 19.6    | 16.9    | 39.5  | 33.5  | 43.3  | 60.9  | 64.3  |  |
| GOIÁS               | 15.8  | 26.0  | 46.7  | 29.6    | 38.8    | 37.3  | 54.6  | 64.7  | 78.9  | 71.8  |  |
| DISTRITO FEDERAL    | 256.3 | 159.6 | 155.1 | 137.3   | 176.2   | 167.1 | 110.3 | 120.1 | 42.1  | 173.3 |  |

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil

... dados não disponíveis

ram a representar elevado peso nos investimentos estaduais, principalmente no norte e nordeste. Esse fator, como veremos, será fundamental no momento seguinte para explicar a influência da União no direcionamento dos gastos estaduais.

#### REFORMA: REFLEXOS IMEDIATOS NAS FINANÇAS PÚBLICAS ESTADUAIS

As modificações impostas pela Reforma passariam a vigorar ainda num período depressivo da economia, onde, apesar de já se terem gestado as condições necessárias para a retomada do crescimento industrial, a demanda corrente não havia até então se expandido o suficiente para permitir um desencadeamento das relações inter-industriais capaz de ocupar a capacidade ociosa existente na economia.

A política de estabilização empregada pelo governo militar resultou imediatamente no aprofundamento da crise e na expansão das margens de capacidade ociosa das empresas. A ameaça de lançar a economia numa recessão de largas proporções fez com que já em 1966 se atenuasse o combate à inflação. Mas, uma vez superada a fase crítica, voltou-se a aplicar severa política monetária e creditícia levando a economia a outra "crise de estabilização".

Além disso, o corte dos salários, tanto do setor privado como do público, resultou numa queda da produção do departamento de bens de consumo assalariado, enquanto que o baixo nível dos investimentos propiciou amplas margens de capacidade ociosa às empresas de bens de produção. Manteve-se somente a demanda corrente das indústrias de bens de consumo duráveis, devido ao padrão de consumo das classes de renda mais elevadas, embora esta fosse insuficiente para preencher a capacidade produtiva que crescerá à frente da demanda no ciclo anterior. Na verdade, apenas a não contenção dos gastos públicos impediu que houvesse taxas de crescimento negativas na economia nesses anos.

Todavia, a política ortodoxa adotada pelo governo nos primeiros anos do regime militar foi crucial para a retomada do crescimento no momento posterior, à medida que conseguiu criar o cenário indispensável para a recuperação. As medidas de curto pra

zo resultaram na queima do capital excedente, bem como na concentração e centralização de capital necessárias à retomada. Por outro lado, as medidas de longo prazo estiveram ligadas ao redesenho do padrão de financiamento da economia considerado fundamental para qualquer novo ciclo de expansão.

A política econômica sofreu sensível alteração com o governo Costa e Silva. A nova equipe econômica critica, de imediato, o tratamento dado ao problema inflacionário: "a tentativa de controlar rigidamente a demanda, em uma fase de aumentos sensíveis de custos foi a responsável pela queda de liquidez do setor privado, originando a recessão verificada ao final do ano (1966)... a economia encontrava-se deprimida, e os níveis de demanda bastante reduzidos... o governo encontrava-se assim, diante da necessidade de recuperar os níveis de demanda".<sup>4</sup>

A nova administração, com um diagnóstico de inflação heterodoxo em relação ao período do PAEG, permitiu a expansão do crédito, dos meios de pagamento e elevou os gastos públicos, visando aumentar a demanda corrente, pois, segundo pensavam, "desde que a economia se encontrava deprimida, seria possível aumentar o nível de renda monetária gerando basicamente um aumento da produção de bens e serviços, sem reflexos sensíveis sobre as taxas de inflação".<sup>5</sup> Ainda com a mesma preocupação, foram adotadas medidas fiscais concedendo isenções, crédito subsidiado, adiamento do prazo de recolhimento do IPI e incentivos à exportação. A essas proposições acoplaram-se outras como a dinamização do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o crescimento acentuado do sistema de crédito ao consumidor, instrumentos elaborados no momento anterior, dentro da preocupação mais ampla de redefinir o padrão de financiamento da economia e que se constituíram em fatores cruciais para o aumento da demanda corrente, ao possibilitar a expansão da margem de endividamento das famílias.

O conjunto de medidas objetivando a elevação da demanda provocou efeitos já ao final de 1967, quando surgiram os primeiros sinais de recuperação do crescimento industrial, notadamente em

<sup>4</sup> Cf. Delfim Netto, A. "1967/1968: Política Econômica e Financeira do Governo" apostila FEA-USP, s/d, mimeo, p. 6/7.

<sup>5</sup> Ibidem, p. 7.

indústrias nas faixas de produção de bens intermediários e de bens de consumo duráveis, aproveitando-se das margens de capacidade ociosa existentes. Não obstante, a mudança de orientação da política econômica, embora trouxesse reflexos positivos sobre a economia, ainda não foi suficiente para evitar o medíocre desempenho industrial em 1967, principalmente ao longo do primeiro semestre, quando a política contracionista anterior continuou sobredeterminando a conjuntura econômica. Assim, na verdade, a maior parte dos setores e, de modo mais relevante, os produtores de consumo não duráveis, observaram taxas de crescimento real da produção bastante modestas nesse ano.<sup>6</sup>

O medíocre desempenho industrial pode ser dimensionado tendo presente os dados da tabela II.3.

O setor de bens de capital apresentou taxas de crescimento do produto real negativa (-4,0%) e o de bens intermediários cresceu apenas 1,1%, em contraste com o desempenho do ano anterior, quando esses setores evoluíram, respectivamente, a taxas de 18,5% e 22,0%. Por outro lado, os bens de consumo duráveis elevaram a produção em 8,9%, enquanto que os não duráveis atingiram somente 2,7%, contra taxas de 12,4% e 1,6% em 1966. Para o total da indústria de transformação, o crescimento em 1967 foi de apenas 1,7%, ao passo que no anterior chegou a 12,3%; sem dúvida, um índice bastante fraco considerando-se a taxa histórica de crescimento da indústria no Brasil.

O ano de 1968 apresentou características distintas, por terem surgido resultados mais expressivos derivados da mudança de orientação da política econômica. O aumento da demanda corrente, motivado pela adoção das medidas citadas, provocou o crescimento da produção industrial, e a gradativa ocupação da capacidade ociosa através do desencadeamento de relações inter-industriais, lideradas pelos setores de bens de consumo duráveis e construção civil. Ademais, aprofundou-se ao máximo a diferenciação salarial,

---

<sup>6</sup> Ver para a análise do desempenho industrial nesses anos, entre outros, os trabalhos: SUZIGAN, W. et alii, Crescimento Industrial no Brasil, Relatório de Pesquisa nº 26, R.J., IPEA/INPES, 1975 e BONELLI, R. e WERNECK, D. F. F. "Desempenho Industrial: Auge e Desaceleração nos anos 70" in SUZIGAN, W. (editor), Indústria: Política Instituições e Desenvolvimento, R.J., IPEA/ INPES, Série Monográfica nº 28, 1978.

TABELA II.3

ÍNDICES E TAXAS DE CRESCIMENTO DO PRODUTO REAL POR CATEGORIAS DE USO  
 -- INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO (1970 = 100)

| Anos                | Bens de Capital |      | Bens Intermediários |      | Bens de Consumo |      | Indústria Total |      |
|---------------------|-----------------|------|---------------------|------|-----------------|------|-----------------|------|
|                     | Índice          | %    | Índice              | %    | Duráveis        |      | Índice          | %    |
|                     |                 |      |                     |      | Índice          | %    |                 |      |
| 1965                | 56,1            | -    | 53,5                | -    | 41,1            | -    | 60,1            | -    |
| 1966                | 66,5            | 18,5 | 65,3                | 22,0 | 46,2            | 12,4 | 67,5            | 12,3 |
| 1967                | 63,8            | -4,0 | 66,0                | 1,1  | 50,3            | 8,9  | 68,6            | 1,7  |
| 1968                | 81,4            | 27,5 | 79,8                | 20,8 | 60,9            | 21,1 | 80,2            | 16,9 |
| 1969                | 87,5            | 7,6  | 87,5                | 9,6  | 81,4            | 33,8 | 88,6            | 10,4 |
| 1970                | 100,0           | 14,3 | 100,0               | 14,3 | 100,0           | 22,8 | 100,0           | 12,9 |
| 1971                | 115,5           | 15,5 | 117,0               | 17,0 | 125,4           | 25,4 | 114,2           | 14,2 |
| 1972                | 149,5           | 29,4 | 136,1               | 16,3 | 149,2           | 19,0 | 135,0           | 18,2 |
| 1973                | 195,8           | 31,0 | 155,4               | 14,2 | 180,6           | 21,0 | 156,3           | 15,8 |
| 1974                | 222,1           | 13,4 | 165,8               | 6,7  | 211,7           | 17,3 | 168,5           | 7,6  |
| 1975                | 235,2           | 5,9  | 172,6               | 4,1  | 218,2           | 2,1  | 174,5           | 3,7  |
| Média Anual 1967/73 |                 | 20,5 |                     | 15,3 |                 | 23,8 |                 | 14,7 |

FONTE: MALAN, P. e BONELLI, R. "Os Limites do Possível" in PPE, AGO 76

provocando a abertura em leque dos salários com alcance até en tão desconhecido em nossa economia, acirrando a concentração de renda nas camadas superiores e médias urbanas da população, res ponsáveis pela expansão do consumo de duráveis. Ao mesmo tempo, apesar da pressão sobre os salários dos trabalhadores, a produção corrente do setor produtor de bens de consumo assalariado experimentou taxas de crescimento positivas devido a elevação do emprego e aos incentivos à exportação recebidos no período.

O resultado das medidas de política econômica refletiu-se, principalmente, nas indústrias de minerais não metálicos, metalurgia, material de transporte e material elétrico, que elevaram a taxa de crescimento da produção industrial e a base onde repousa a receita tributária. Essa base, porém, ainda não estava plenamente constituída nos primeiros meses de vigência do novo código tributário, quando prevaleceram os efeitos do medíocre desempenho industrial sobre o comportamento da receita tributária. Como se sabe, a base tributária ao se assentar em impostos ligados a produção e circulação de mercadorias, apresenta períodos de oscilações cíclicas: nas fases de crescimento da economia, as receitas tributárias tendem a acompanhar esse ritmo e propiciam condições de investimentos; nas fases depressivas, seguem o movimento cíclico da economia, enquanto que os gastos públicos são mais rígidos à baixa e, em geral, caem em proporção menor que as receitas. O fraco crescimento industrial de 1967 afetou a arrecadação tributária da União, agravada pelas isenções fiscais e o adiamento da arrecadação do IPI. As receitas tributárias estaduais, por sua vez, enfrentaram não só as consequências do pouco dinamismo da economia como também os efeitos das restrições impostas pela reforma à capacidade dos estados em manipular a receita própria.

Outras proposições enunciadas ainda nos dois primeiros meses de vigência do novo sistema, reforçaram esta tendência. Primeiro, o governo federal elevou seu poder financeiro reduzindo a transferência do IUCL de 60% para 40% do total arrecadado e, segundo, regulamentou o poder de ingerência da União sobre a política estadual no tocante ao ICM, assegurando para si o direito de isentar (através de lei complementar) do pagamento deste tributo - sem prévia consulta aos estados envolvidos - os produtos destinados ao exterior. Concomitantemente, limitava mais a já es

treita liberdade estadual em dispor de política fiscal própria, pois, através do Ato Complementar nº 34 de Fevereiro de 1967, impedia que se utilizasse o ICM como forma de favores fiscais caso não houvesse a concordância de todas as unidades da mesma região geo-econômica.<sup>7</sup>

A conjuntura econômica desfavorável e as restrições impostas aos estados trouxeram, de imediato, reflexos negativos no comportamento das finanças estaduais e não tardaram a provocar reclamações por parte de todas unidades contra o esvaziamento financeiro a que estavam sendo submetidas. Como ponto central das críticas levantadas estavam as medidas promulgadas pela reforma, sendo que os estados do norte e nordeste destacaram ainda a inviabilidade dos mecanismos de transferências criados compensarem a queda da arrecadação estadual.

Em decorrência da fraca performance das finanças estaduais foi promulgado em 28 de Fevereiro de 1967 o Ato Complementar nº 35, permitindo aos estados elevar a alíquota do ICM até o máximo de 18%, através de convênio, desde que a queda da arrecadação não fosse compensável pelas cotas do FPE. No norte e nordeste, as alíquotas elevaram-se para 18% já a partir de março, enquanto que na região centro-sul, apesar da pressão contrária à majoração do ICM pelas classes produtoras, foi homologado o aumento da alíquota na reunião de Secretários da Fazenda em junho de 1967.

Passados os primeiros cinco meses do ano, as estatísticas indicaram perda absoluta na arrecadação estadual: a queda da receita estadual alcançou 59% no Espírito Santo; 56% no Rio Grande do Sul; 45% em Minas Gerais; 19% em Goiás; 17% no Rio de Janeiro e 38% em São Paulo.<sup>8</sup> Apenas o Distrito Federal, Mato Grosso e Guanabara não sofreram perdas na arrecadação em razão de certas es

---

<sup>7</sup> Unicamente com a perspectiva dada pelos documentos escritos, parece-nos estranho a forma como se manifestam alguns dos instrumentos contrários à liberdade estadual. O Ato Complementar nº 34 foi colocado perante a opinião pública como sugestão aprovada em reunião de Secretários da Fazenda... Entretanto, sabemos que tais "sugestões" nada mais são do que caminhos de expressão utilizados pelo Estado autoritário.

<sup>8</sup> Cf. O Estado de São Paulo, dados apresentados na reunião de Secretários da Fazenda da região centro-sul em Cuiabá em 5, 6 e 7 de junho de 1967 e publicados nos dias 8, 10 e 14 do mesmo mês.

pecificidades locais; o Distrito Federal elevou consideravelmente a receita, devido a algumas medidas em seu benefício, entre elas, a possibilidade de acumular os 20% do ICM pertencente aos municípios e cobrar esse imposto sobre o trigo importado pelo Banco do Brasil, a ser consumido em todo o território nacional; o Mato Grosso beneficiou-se porque tem na venda de gado a principal fonte de receita e a alíquota que no regime do IVC era de 7%, passou a ser de 15% no ICM e finalmente, a Guanabara pode acumular os 20% do ICM que deveriam ser transferidos aos municípios.

A reunião citada, além de decidir sobre o aumento do ICM, acabou sendo um momento importante no protesto contra a perda da autonomia estadual. Com base nos dados apresentados acima, a discussão assumiu dimensões maiores, com os secretários expressando em dois níveis o descontentamento pela situação: primeiro, preocupados com a impossibilidade de subsistir "...a autonomia política sem a autonomia financeira, que está intimamente ligada à autonomia legislativa em matéria fiscal",<sup>9</sup> ativeram-se aos aspectos mais amplos do problema, descaracterizando o aspecto conjuntural; segundo, concentraram os esforços para denunciar o esvaziamento progressivo das finanças públicas estaduais, não apenas como resultado da reforma, mas em decorrência da crescente intervenção do governo federal durante os primeiros meses do novo código tributário. Citaram como exemplo: a) queda das transferências do IUCL de 60% para 40%<sup>10</sup>; b) ato considerando local de operação na revenda do trigo importado pelo Banco do Brasil, para efeito da cobrança do ICM, a sede social do referido estabelecimento bancário<sup>11</sup>; c) adiamento do recolhimento do ICM devido pelas empresas distribuidoras de refinado de petróleo que cabe aos estados arrecadar<sup>12</sup> e d) anteprojeto de lei reduzindo o ICM incidente sobre os produtos primários destinados à exportação ou consumo em outros estados.

<sup>9</sup> Cf. documento da Conferência de Secretários da Fazenda citada, reproduzido em O Estado de São Paulo de 8 de Junho de 1967.

<sup>10</sup> Cf. Ato Complementar nº 35 de 28/2/67.

<sup>11</sup> Cf. Ato Complementar nº 36, artigo 4, de 14/3/67.

<sup>12</sup> Cf. Decreto-lei nº 319 de janeiro de 1967.

Os Secretários da Fazenda discutiam a validade da União intervir, a qualquer momento, nas finanças estaduais, sem consulta às entidades interessadas, questionando, assim, não apenas o sistema tributário presente, mas, principalmente, a adoção de medidas casuísticas e o direito do poder federal utilizar indiscriminadamente os recursos estaduais com reflexos na autonomia dos estados. Aprovaram menção com a finalidade de "...solicitar ao governo federal a não efetivação de alterações da legislação tributária que afetem a receita dos estados, sem prévia consulta a conferência dos Secretários da Fazenda" e determinaram ainda, como garantia dos direitos estaduais, a necessidade de "...fixar-se preceito que obrigue a União a compensar os estados sempre que, por ato seu, os prive de qualquer parcela dos tributos que lhe compete arrecadar".<sup>13</sup> As conclusões apresentadas pelo documento oficial da reunião, porém, não tiveram qualquer repercussão; é que poucos dias depois o Ministro da Indústria e Comércio solicitava urgência no exame do ante-projeto de lei que reduziria o ICM na remessa de produtos primários para o exterior e nas operações interestaduais.

Nos meses subsequentes, a mudança de orientação imposta à política econômica possibilitou o surgimento, na segunda metade de 1967, dos primeiros sinais de recuperação da produção industrial, embora insuficiente para reabilitar as finanças estaduais. Assim, persistiram as pressões políticas com vistas a alterações no sistema tributário, mas sem a força do momento anterior, quando todos os estados sofriam queda de arrecadação.

Ao final de 1967, a situação já se havia alterado. No norte e nordeste, as transferências do FPE mais do que compensaram a baixa da receita arrecadada no estado e possibilitaram melhorar a condição financeira da maioria das unidades da região; a penas Pará, Amazonas e Pernambuco não alcançaram o mesmo nível de arrecadação dos dois anos anteriores à reforma. Quanto ao centro-sul, a situação ainda se encontrava bastante dividida: São Paulo, Minas Gerais, Guanabara e Mato Grosso elevaram a arrecadação, os demais estados sofreram perdas de receitas. A retoma-

---

<sup>13</sup>Cf. o documento citado da reunião de Secretários.

da da produção industrial no segundo semestre de 1967, apesar de não reverter a tendência dos medíocres índices de produção alcançados ao longo do ano, favoreceu os três estados mais industrializados, São Paulo, Minas Gerais e Guanabara, particularmente, o primeiro deles, responsável por metade da produção industrial do país e detentor de parte preponderante do setor produtor de bens duráveis de consumo. Este setor não só deteve a maior taxa de crescimento da produção industrial em 1967, como liderou a retomada da expansão, provocando reflexos importantes no aumento da capacidade tributária, o que possibilitou a São Paulo superar a queda de 38% da arrecadação nos cinco primeiros meses do ano e alcançar um crescimento real de 18,5%.

As condições da maior parte dos estados do centro-sul no início de 1968, fez com que o convênio firmado anteriormente fosse ratificado, elevando a alíquota do ICM, a ser implantada em etapas: atingiria 16% em janeiro, 17% em abril e, em junho, alcançaria os 18% previstos. A situação de dificuldade financeira desses estados ainda perdurou por algum tempo, pois os Secretários da Fazenda reunidos em Porto Alegre em março de 1968, pessimistas quanto ao comportamento da receita tributária, reafirmaram a necessidade de se manter os aumentos programados na alíquota do ICM. Todavia, o aumento para 17% da alíquota do ICM e a vigorosa expansão industrial observada em 1968, determinaram a mudança de expectativa das autoridades estaduais já em meados do ano. O rápido crescimento da receita estadual, principalmente dos estados que comandam a acumulação industrial, permitiu a São Paulo, logo acompanhado pelos demais, eliminar a elevação da alíquota do ICM prevista para junho. Os estados do norte e nordeste, por outro lado, também se beneficiaram da retomada do crescimento industrial, tanto pela maior arrecadação própria, como, principalmente, pelo aumento substancial das transferências do FPE em 1968. Apesar da crescente intervenção federal a nível das finanças públicas, os volumosos recursos recebidos através das transferências propiciaram maior espaço de atuação aos dirigentes locais, ampliando de certa forma seu grau de autonomia.

A nova conjuntura econômica e os reflexos sobre a arrecadação estadual, além do peso das transferências, certamente, esvaziaria o movimento em favor das reformulações do sistema tributário.

## O MOMENTO POLÍTICO: ACIRRAMENTO DO ARBÍTRIO FEDERAL

Analizamos até agora os anos de 1967 e 1968, procurando destacar alguns dos problemas surgidos com a implantação do novo sistema tributário. Concentramo-nos no exame das consequências imediatas da reforma sobre as finanças públicas estaduais e os reflexos do movimento de recuperação da economia sobre a capacidade de arrecadação dos estados. Vimos que, passados os primeiros momentos, as discussões acerca da reforma deixaram de aparecer em plano destacado, à medida que se tornou patente o crescimento das receitas estaduais na maioria dos estados brasileiros. As melhores condições da economia em 1968 e o aumento acelerado das transferências federais durante o ano determinaram uma situação financeira favorável, tanto nos estados industrializados como nos de menor nível de renda.

O movimento de recuperação da economia veio acompanhado de transformações no plano político que se manifestaram no encaminhamento da política econômica e, particularmente, no campo das finanças públicas. De ora em diante, analisaremos as repercussões do movimento político de fins de 1968 sobre a problemática tributária, tendo como ponto de partida a articulação dos interesses em torno do FPE e as consequências das medidas que se seguiram ao Ato Institucional nº 5 (AI-5).

O movimento militar de 1964 ao assumir o poder acreditava na excepcionalidade do momento político e propunha-se a mantê-lo apenas durante o tempo necessário para promover as reformas políticas e econômicas consideradas imprescindíveis à normalização do País. Uma vez transcorrido tal prazo, dever-se-ia ter o retorno aos princípios democráticos vigentes até aquele momento, sob os auspícios de uma nova Constituição.

O projeto Castalista, efetivamente, não conseguiu se sustentar em seu programa inicial. Todavia, o entendimento de que o País caminharia para a normalização institucional, transcorrido o interregno autoritário, trouxe consequências no encaminhamento das propostas de política econômica, determinando as diretrizes mais gerais de sua linha de atuação. A retórica liberalizante do período, embora a ação concreta do governo fosse marcada nitidamente pela centralização de poderes na esfera federal, levou os

mentores oficiais a pensar em mecanismos capazes de possibilitar a sustentação política do Estado no momento seguinte da abertura democrático e provocou a adoção de medidas de política econômica até certo ponto contraditórias com o movimento de centralização política então vigente.

A contradição observada no plano político trouxe consequências sobre a política econômica do período, com repercussões a nível do nosso objeto particular de análise. Como vimos, os passos da reforma tributária de 1966 determinaram, por um lado, um processo claro de centralização do poder de decisão a nível federal, retirando dos estados a autonomia de fixar as alíquotas de seus impostos e conduzir a própria política fiscal e tributária; por outro lado, a fixação do mecanismo do FPE, instrumento de caráter redistributivista, que dava aos estados de menor nível de renda recursos financeiros elevados, em comparação à receita própria, ampliando a autonomia das autoridades estaduais, pois, uma vez respeitada a obrigatoriedade de aplicar 50% em despesas de capital, os recursos eram manipulados livremente. Assim, a reforma de 1966 constituiu-se, a um tempo, como mecanismo de racionalização técnica do sistema tributário e, através do FPE, como instrumento de cooptação dos estados menos desenvolvidos em apoio à ação do governo central, de modo a contribuir para a reprodução política do Estado brasileiro. Não se pode esquecer que, apesar de estar em curso um processo político-econômico prioritariamente orientado para o polo de industrialização mais dinâmico, a reprodução política do Estado apoiava-se, em grande parte, nas unidades de menor renda; daí, a necessidade de garantir mecanismos de livre manipulação pelas autoridades locais.

O movimento político de 1968, que culmina com a promulgação do AI-5, marcou o momento de forte centralização política e de superação da contradição até então presente; o autoritarismo é colocado em toda a sua dimensão, e a retórica liberalizante abandonada. A consolidação do sistema autoritário tornou possível aos mentores oficiais livrarem-se das amarras institucionais ainda existentes e conduzir sua ação a nível do concreto particular com graus de liberdade até então desconhecidos na sociedade brasileira. A partir do AI-5, a política econômica poderia ser sancionada com base em decretos e portarias emanados dos gabinetes ofici

ais, livres do questionamento das bases políticas, setores sociais interessados ou outras esferas de poder; noutros termos, o Estado autoritário implantado com o AI-5 passou a prescindir do sistema de alianças como forma de sustentação política e de legitimação do seu poder.

A política econômica pode, assim, ser manipulada livremente e servir aos interesses centrais do padrão de acumulação vigente na economia com um grau de coerência e consistência nunca antes observado na história do País, pois, o sistema autoritário não só prescinde dos instrumentos preocupados com a sustentação de um sistema de alianças, típico de um processo político com maior participação, como também sufoca as reivindicações dos setores aliçados dos benefícios do crescimento econômico.

No plano das finanças públicas, o resultado imediato das novas diretrizes foi a perda de identidade política do sistema de transferências livres baseado no FPE, que até então funcionara como mecanismo-pivô do sistema de alianças. Tanto assim foi que as primeiras medidas para alteração da legislação referente ao FPE surgiram em 30 de Dezembro de 1968, quando o Governo Federal, com base no AI-5, promulgou o Ato Complementar nº 40, que reduzia os recursos destinados ao FPE de 10% para 5% da arrecadação do IR e IPI e criava o Fundo Especial - FE - para o qual se destinava 2% do total arrecadado com os impostos citados.<sup>14</sup> A justificativa para o Ato Complementar nº 40, apoiou-se na suposta necessidade de controlar o orçamento e combater a inflação. Os responsáveis pela política econômica alegaram que os gastos com as transferências dos Fundos representavam forte pressão sobre a caixa do Tesouro - chegando a provocar déficits em 1967 e 1968 - e que eram também em parte responsáveis pela elevação da demanda corrente, com efeitos perversos sobre a taxa de inflação.

Todavia, os propósitos da política oficial não seriam alcançados somente com a redução das transferências aos estados. O Ato Complementar nº 40 procurou também estabelecer normas que condicionavam a entrega dos recursos dos Fundos "à aprovação de programas de aplicação elaborados pelos Estados, Distrito Federal e

<sup>14</sup> Cf. Secretaria do Planejamento da Presidência da República - Legislação Básica: FPE-FPM-FE, Brasília, Sarem, 1977.

Municípios, com base nas diretrizes e prioridades estabelecidas pelo Poder Executivo Federal."<sup>15</sup> Além disso, os estados para conseguirem a liberação das cotas das transferências obrigavam-se a destinar parte dos recursos próprios a complementar os gastos realizados com aqueles recursos em programas previamente determinados pela esfera federal e a arcar com as despesas de custeio decorrentes dos investimentos realizados

Por sua vez, o decreto-lei nº 468, de 14 de Fevereiro de 1969, fixou em 75% a participação mínima dos estados do norte e nordeste no FE e, a seguir, o decreto-lei nº 835 de 8/9/69 voltou a legislar sobre a disponibilidade das cotas relativas aos Fundos e impôs normas ainda mais restritivas com relação à aplicação desses recursos, eliminando de modo definitivo a possibilidade dos estados estabelecerem prioridades próprias. Este último decreto, além de reiterar a obrigação das unidades de aplicarem os recursos dos Fundos de acordo com as diretrizes e prioridades dos planos e programas do governo federal, determinadas anteriormente pelo Ato Complementar nº 40, estendia ainda mais as restrições à utilização dessas verbas. Os programas dos estados, deveriam agora obedecer não só às diretrizes e prioridades já traçadas, mas realizarem-se conforme os critérios, normas e instruções estabelecidas pelo Poder Executivo.<sup>16</sup>

É claro que o grau de manobra das autoridades estaduais

<sup>15</sup> O Ato Complementar nº 40 condicionava a entrega das cotas:

- "a) à aprovação de programas de aplicação elaborados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, com base nas diretrizes e prioridades estabelecidas pelo Poder Executivo Federal;
- b) à vinculação de recursos próprios, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, para a execução dos programas referidos na alínea 'a';
- c) à transferência efetiva para os Estados, Distrito Federal e Municípios de encargos executivos da União;
- d) ao recolhimento dos impostos federais arrecadados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, e a liquidação das dívidas dessas entidades, ou de seus órgãos da administração indireta, para a União, inclusive em decorrência de prestação de garantia."

<sup>16</sup> Cf. SECRETARIA DO PLANEJAMENTO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA - Legislação Básica: FPE-FPM-FE op.cit. O decreto-lei nº 835 estabelece o seguinte: "Art. 1º Os recursos do FPE, FPM e FE... serão obrigatoriamente aplicados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios em conformidade com as diretrizes e prioridades dos planos e programas do Governo Federal e, em especial, a partir de 1972, dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, respeitadas as condições regionais e locais. Art. 2º Os Programas de aplicação dos recursos dos Fundos referidos no Art. 1º serão elaborados de acordo com os critérios, normas e instruções que forem estabelecidas pelo Poder Executivo."

na destinação dos recursos dos Fundos ficou fortemente comprometido. Com esse esquema de condicionamento para a entrega das cotas e a obrigação dos estados em vincular verbas próprias aos programas elaborados com recursos federais, o poder de decisão sobre o direcionamento de parte importante dos gastos estaduais , passou às mãos dos gabinetes oficiais e dos burocratas federais.

O corte pela metade do FPE teve com resultado simples e imediato a concentração ainda maior das receitas tributárias em mãos do Governo Federal; todavia, sua consequência mais importante foi a enorme rigidez imposta no momento da entrega das cotas. Os estados do norte e nordeste, que recebiam parcela elevada de suas receitas proveniente do FPE, foram os mais atingidos, à medida que os atos liquidaram com as precárias finanças daquelas unidades.

No período anterior a 1964, como vimos, os interesses locais foram mantidos com base na inserção de despesas regionais no orçamento federal e na possibilidade do Legislativo votar leis incrementando os gastos orçamentários da União. As reformulações na política orçamentária e a promulgação do AI-1, ao coibir a utilização daqueles expedientes, provocou o debilitamento das oligarquias locais, que voltaram a receber novo alento somente em 1967 e 1968 devido aos elevados níveis das transferências do FPE. Porém, a adoção das medidas citadas significou um golpe decisivo para os interesses locais, visto que os recursos financeiros disponíveis passaram a se concentrar em Brasília sem que os políticos regionais tivessem poder deliberativo sobre eles, restando-lhes percorrer os corredores dos Ministérios em busca de favores para sua região. Os estados de maior nível de desenvolvimento , apesar de também serem atingidos pelas alterações do FPE, não sofreram consequências tão importantes porque a participação desses recursos na receita própria estadual era bem menor e a maior parte das transferências para esses estados originava-se de outras fontes.

A questão das vinculações, no entanto, não se apresenta apenas com as cotas do Fundo. Como vimos, as demais transferências são totalmente vinculadas a funções ou despesas de capital. Consequentemente, com o aumento da manipulação das verbas do Fundo, a partir do AI-5, observou-se completa rigidez nos gastos dos re

curso transferidos em todas as unidades da federação. Como colocou um estudo sobre a questão: "considerando-se a vinculação integral das cotas estaduais do IUCL e do IUEE, a vinculação à educação através do PNE e a vinculação de 50% dos recursos do FPE, verifica-se que, em 1970, 73,4% do total das transferências estavam com sua destinação predestinadas. Da mesma forma, considerando-se a totalidade das cotas do IUCL e do IUEE, o total do FE, a metade (ou um terço) do FPE e 40% da cota federal do salário educação, a participação das transferências vinculadas a despesas de capital em relação ao total das transferências alcançou 72,8% em 1970."<sup>17</sup>

Conhecendo o domínio quase absoluto sobre o direcionamento das transferências federais e sua elevada participação na receita tributária dos estados, podemos avaliar o papel reservado às transferências federais no sistema tributário definido após o AI-5. Não se trata de acompanhar a retórica oficial e atentar somente para a maior ou menor receita estadual; devemos ter presente a diferença de autonomia existente, quando os recursos são arrecadados no próprio estado ou oriundos de transferência.

Em termos da receita total, a recuperação da economia acarretou uma inequívoca melhoria na arrecadação estadual. Por outro lado, também é inegável que, desde a Reforma de 1966, quando a alíquota do ICM passou a ser definida pelo Senado e a base fiscal imposta por lei federal, os governos estaduais perderam o poder de manipular a arrecadação de sua receita tributária. Além disso, as proposições adotadas com o AI-5 reduziram o grau de manobra das autoridades estaduais com respeito a possibilidade de dispor dos recursos tributários originados de transferência. A União, controlando rigidamente as transferências, passou a dominar elemento capaz de influenciar as decisões de investimento a nível estadual, de modo a direcioná-lo aos setores mais adequados ao padrão central de acumulação da economia.

O problema colocou-se, inicialmente, para os estados do norte e nordeste, onde as transferências alcançaram parcela considerável dos gastos estaduais. Nos estados em que se concentra o

---

<sup>17</sup> Cf. ARAUJO, A.B. e outros, Transferência de Impostos aos Estados e Municípios, R.J., IPEA/IPLAN, Coleção Relatório de Pesquisa nº 16, 1973.

capital industrial, as transferências federais não foram tão importantes nos anos imediatamente após a Reforma, permitindo aos governos estaduais assegurar com recursos próprios - principalmente do ICM - o controle sobre parcela elevada dos investimentos realizados a nível dos estados. Todavia, mesmo nesses estados, esta situação se reverteria ao longo do movimento cíclico da economia. Por outro lado, mesmo considerando-se o menor peso das transferências nessas unidades, a União teve condições de influenciar diretamente o processo de acumulação através do domínio sobre considerável parcela de recursos destinados a certos setores. Além disso, pode dar coerência à política de gastos governamentais via transferências vinculadas, beneficiando determinados setores industriais em detrimento de outros.

Em última análise, é possível afirmar que as transferências vinculadas permitiram ao Governo Federal dirigir parcela significativa dos investimentos públicos estaduais, no sentido de atender aos interesses de certos setores sociais e econômicos nucleares do padrão de acumulação e responder por variável crucial na determinação da taxa de crescimento da economia. O controle sobre a disponibilidade das transferências e a elevada participação nos investimentos estaduais "justificavam-se", aos olhos da política oficial, como forma de "racionalizar" as despesas públicas, tendo em vista contribuir para o avanço do capitalismo no País. Os objetivos da política econômica de maximização de crescimento, para serem alcançados, requeriam a elevação dos gastos de capital em detrimento dos gastos correntes e a concentração dos gastos públicos em setores capazes de expandir rapidamente a taxa de acumulação da economia, beneficiando, direta ou indiretamente, os estados onde o processo industrial é mais dinâmico.

A questão de como se distribuí os gastos é fundamental na análise das finanças públicas. Não podemos cair numa visão tecnicista e imaginar a distribuição dos gastos orçamentários e o sistema de impostos como o pressuposto "natural" de determinada lei social, mas sim como resultados negociados através da luta de classes e também pelas disputas no interior da própria classe do

minante, quando suas frações tem interesses divergentes.<sup>18</sup> Nesse sentido, não aceitamos as colocações apresentadas por estudiosos no campo das finanças públicas que buscam determinar a taxa "ótima" de certo imposto a ser cobrado, a distribuição "ideal" dos recursos orçamentários entre as três esferas de governo ou entre as diferentes camadas sociais envolvidas. Essa determinação somente se realiza a nível político e é o resultado do pacto social de dominação vigente. A busca da taxa "ótima" pressupõe uma posição de classe e é a solução negociada da luta política entre os diferentes setores sociais interessados; do mesmo modo a distribuição "ideal" estabelece-se somente através da relação de poder entre as esferas governamentais. A disputa política em defesa de um conjunto de interesses determinados define as atribuições de cada esfera e a competência sobre os recursos financeiros. Por outro lado, o poder de barganha entre as diferentes camadas sociais norteia o comportamento dos gastos públicos no atendimento de seus interesses concretos e a distribuição dos gastos entre o capital e o trabalho.

As posições "ideais" e "ótimas", como tudo que resulta de barganha política, sustentam-se somente enquanto se mantenha estável a correlação de forças que as determinam, alterando-se tão logo se modifique aquela correlação. Desse modo, os gastos públicos e o conjunto dos impostos estão longe de apresentar caráter neutro; ocupam papel preponderante na determinação dos interesses de classe e têm como função principal assegurar a acumulação de capital e reproduzir as relações sociais dominantes.

A visão exposta permite-nos colocar as finanças públicas como instrumento do sistema capitalista, instrumento esse cujo papel específico é o de fornecer condições ao capital e assegurar sua rentabilidade. Como coloca estudo clássico no campo das finanças públicas: "Always the capitalists have needed the State to establish profits on a really grand scale, never have they been able to consolidate their economically, socially and politi

---

<sup>18</sup> Para o desenvolvimento dessa idéia ver, entre outros: O'CONNOR, J. - USA : A Crise do Estado Capitalista, R.J., Paz e Terra, 1977 e GOLDSCHIED, R. - "A Sociological Approach to Problems of Public Finance" in MUSGRAVE & PEACOCK - Classics in the Theory of Public Finance, MacMillan, N.Y., 1967.

cally predominant position without the backing of the Public finances. The State became the instrument of the ruling classes by the fiscal organization which they imposed upon it. Capitalists have used the public household on the largest scale to enhance their profits and extend their power since capitalism has emerged triumphant in the form of finance capital."<sup>19</sup> O Estado coloca-se, assim, como o locus onde se verifica a confrontação dos interesses e as disputas visando influenciar a composição do orçamento público, pois, através dele, é possível atender determinados interesses da classe dominante. Posto isto, o orçamento público somente pode ser entendido como o resultado da negociação que se estabelece entre os divergentes interesses sociais e políticos no processo de acumulação.

No caso particular do Brasil, observamos historicamente que os pactos negociados em favor de determinados setores de maior peso não se expressaram somente a nível da composição dos gastos orçamentários, mas, sobretudo, através de formas garantidas de participação, via vinculações de receitas tributárias a programas específicos. As sucessivas vinculações de receitas estabelecidas ao longo dos anos são altamente reveladoras da posição privilegiada ocupada por certos setores na estratégia de desenvolvimento e, conseqüentemente, na disputa pela distribuição das receitas públicas. Concluindo, podemos afirmar que a partir do AI-5, livre da necessidade de buscar apoio político, o Executivo pode centralizar o poder de decisão e adotar uma política econômica coerente e consistente com os interesses nucleares do padrão de acumulação da economia. A política tributária e fiscal, enquanto instrumentos particulares da política econômica, foram utilizadas para determinar a política de gastos públicos e orientar sua atuação de forma a dar unidade à política oficial.

Como examinaremos na seção seguinte, os anos de crescimento acelerado da economia foram extremamente favoráveis à expansão das receitas tributárias, permitindo à União assegurar elevada parcela da arrecadação e influenciar os gastos públicos sem muita resistência por parte dos estados mais industrializados que ainda conseguiram, nesses anos, comandar parte significativa de

---

<sup>19</sup> Cf. GOLDSCHIED, R., op.cit., pag. 211.

seus investimentos com recursos próprios, enquanto que os demais foram se atrelando totalmente à determinação da política federal de investimentos.

## CRESCIMENTO ACELERADO E EXPANSÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS ESTADUAIS

Antes de iniciarmos propriamente a discussão dos pontos que trataremos nesta seção, convém recordar os passos que estamos desenvolvendo, sem o que poderemos correr o risco de ser mal compreendidos. A nossa idéia é discutir o comportamento das finanças públicas estaduais e os elementos que o influenciaram ao longo do recente ciclo de expansão da economia. Com esse objetivo, procuramos investigar sua situação durante os anos de 1967 e 1968 com a finalidade de mostrar o momento de implantação do novo sistema tributário e o movimento de recuperação da capacidade de arrecadação acompanhando a retomada cíclica da economia. Não nos prendemos, todavia, apenas à avaliação do comportamento das receitas tributárias; investigamos também o papel reservado às transferências e a crescente vinculação de seus gastos, instrumento pelo qual os formuladores da política econômica influenciam as finanças públicas. Por outro lado, cremos ter deixado claro a preocupação do governo federal, de cunho autoritário, em controlar os recursos financeiros. Todas essas condições, já presentes nos anos iniciais de retomada do processo de crescimento, irão se projetar e assumir novas dimensões nos anos seguintes. O objetivo maior agora é investigar o período de aceleração da taxa de crescimento da economia, procurando mostrar como se desenvolveu o quadro tributário esboçado anteriormente.

A etapa de recuperação da economia, como vimos, iniciou-se em 1967 e 1968, aproveitando os resultados das reformas já realizadas e das medidas expansionistas de política econômica implementadas pelo segundo governo militar, que se constituíram nos fatores responsáveis pela elevada demanda corrente para o setor de bens de consumo duráveis e construção civil. Somente após a reativação desses setores industriais e a expansão dos investimentos públicos, se deu o processo de encadeamento de re

lações inter-industriais, promovendo o crescimento dos demais setores da indústria de transformação. O período de retomada do crescimento acelerado da produção corrente industrial teve como resultado a forte elevação da taxa de acumulação na indústria e o virtual preenchimento da capacidade ociosa herdada do período anterior, por volta de 1970/71.

A partir de 1970/71 observou-se, então, um expressivo aumento da produção de bens de capital, com sua taxa de crescimento ultrapassando a de bens de consumo duráveis, que ainda se mantém em níveis extremamente elevados. O rápido crescimento industrial e a elevação da taxa global de investimento da economia provocou também o aumento da produção de insumos e de bens de consumo não duráveis, que foi beneficiado com a expansão das margens de emprego e da massa de salários. A conjugação das expressivas taxas de crescimento industrial com os elevados gastos públicos, cumprindo o papel de superacelerar o ciclo, e mais a vigência de uma política econômica "folgada", compuseram o momento de auge do ciclo.<sup>20</sup>

As condições de acelerada expansão da taxa de crescimento da economia observada nesses anos, superaram rapidamente as expectativas e incertezas dos primeiros meses de implantação e adaptação do sistema tributário e, como movimento, possibilitaram o aumento sustentado das receitas tributárias. Entretanto, o momento político assegurava à União condições para impor determinados instrumentos que lhe garantissem maior participação nas receitas, fazendo com que o comportamento favorável das finanças públicas se manifestasse de modo desigual entre as esferas do governo:

primeiro, como já dissemos, a reforma tributária, refletindo o pacto político vigente, apresentava sinais evidentes de centralização, favorecendo a capacidade de arrecadação federal em detrimento dos estados;

segundo, algumas medidas promulgadas após a reforma e com base no AI-5 contribuíram para fortalecer a tendência manifestada an

---

<sup>20</sup> Ver, para a análise do período recente da economia brasileira, TAVARES, M. C., Ciclo e Crise - O Movimento Recente da Industrialização Brasileira, R.J., UFRJ - FEA, Tese de Titular, 1978.

teriormente. Entre elas, destacamos a queda das transferências do IUCL de 60% para 40% determinada pelo Decreto-lei nº 208 de 27 de Fevereiro de 1967 e a redução à metade das transferências realizadas em nome do FPE e FPM. Estas proposições permitiram à União assenhorar-se de parcela importante de recursos previamente destinados aos estados e municípios, fortalecendo sua situação financeira;

terceiro, o governo federal realizou alterações nas alíquotas de seus impostos como forma de se ressarcir das perdas de arrecadação motivadas pela crescente utilização de ampla gama de incentivos fiscais para promover a acumulação de capital. Assim é que as alíquotas do IPI foram insistentemente reajustadas ao longo do período; em 1967 permitiram o aumento das alíquotas do Imposto Único sobre Minerais (IUM) em até 20% para atender as necessidades dos programas de investimentos, enquanto que o IUCL teve a alíquota alterada em 20% a partir de janeiro de 1968 e novamente reajustada em 1970.

Outras medidas ainda seriam adotadas com o propósito de elevar a arrecadação federal. Em 1967 ampliou-se a alíquota do Imposto de Renda (IR) retido na fonte para os rendimentos assalariados de 12% para 15% e, no mesmo ano, foram equiparadas às pessoas jurídicas, para efeito de cobrança do IR, as pessoas físicas que realizassem, com fins lucrativos, transações imobiliárias em número superior a três durante o ano civil. Ademais, em 1968 foi criado o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), abrindo caminho à massificação do IR e consequente aumento da receita.<sup>21</sup> Todos estes fatores, conjugados às elevadas taxas de crescimento da economia, permitiram o aumento da arrecadação federal em posição vantajosa quando comparada à expansão das receitas estaduais e ainda garantiram à União capacidade para suportar a sangria de recursos provocada pelos incentivos fiscais e subsídios ao capital.

Convém salientar, por outro lado, que o auge da economia também possibilitou aos estados contar com aumentos da receita tributária, principalmente, aqueles de maior nível de renda, responsã

---

<sup>21</sup> Cf. OLIVEIRA, F.A. de, op.cit., p. 126 e segs.

veis por ampla parcela do capital industrial. Por isso a maior participação da União na distribuição institucional de rendas não foi contestada abertamente pelos estados mais desenvolvidos, pois deixou de ocorrer queda absoluta da receita tributária estadual nos moldes que ocorrera nos primeiros meses de vigência do novo código tributário. Ao contrário, as receitas cresceram em ritmo acelerado, embora com taxas inferiores às observadas para as receitas federais.

Esta situação verificou-se apesar dos estados serem submetidos a medidas que limitaram sua capacidade de arrecadação ao longo do período: em primeiro lugar, cabe lembrar, a reforma tributária impôs restrições às autoridades estaduais para manipular as receitas, posto que retirou de sua competência o poder de elevar as alíquotas dos impostos estaduais, assim como o de fixar adicionais ou criar novos tributos; em segundo lugar, os formuladores da política econômica, considerando que a principal dificuldade ao avanço da acumulação de capital estava na capacidade para importar, optaram por priorizar a política de fomento às exportações como condição necessária à continuidade das importações. Com esse objetivo, elegeram os instrumentos fiscais e creditícios para estimular o aumento das vendas dirigidas ao exterior. As empresas foram beneficiadas, inicialmente, com a eliminação da cobrança do ICM sobre os produtos industriais e, pouco mais tarde, também (nos estados do centro-sul) sobre as matérias primas e os produtos primários dirigidos à exportação e com a criação de mecanismos de créditos fiscais - abrangendo os produtos industriais, matérias primas e materiais de embalagem - que retiravam o ICM das vendas realizadas no mercado interno pelas empresas exportadoras.<sup>22</sup> Além disso, a partir de 1974, os bens de capital, objeto de venda no mercado interno, foram equiparados à exportação, passando a gozar dos mesmos privilégios.

A elevada taxa de crescimento da economia no período e a consequente alta das receitas tributárias permitiram que as conces-

---

<sup>22</sup>Cf. Von DOELLINGER et alii. Transformação das Exportações Brasileiras : 1964/1970, IPEA/INPES, Coleção Relatório de Pesquisa nº 14, R.J., 1973 .

sões fiscais e tributárias não se transformassem, de imediato, em peso insuportável aos orçamentos estaduais. Não obstante, no momento de reversão cíclica, a participação dos incentivos fiscais nas finanças estaduais cresceu e passou a se constituir em elemento importante para aprofundar a crise financeira em que situam até mesmo os estados mais industrializados. O caso de São Paulo é ilustrativo: como demonstra a tabela II.4, só o peso dos incentivos fiscais concedidos à exportação cresceu de 6% até alcançar uma participação de 14%, em 1977, no total da arrecadação do ICM.

Não podemos deixar de considerar ainda que os estados (à revelia da regulamentação que impedia a utilização do ICM em favores fiscais sem que para isso concordassem todos os estados de uma mesma região geo-econômica) desencadearam concorrida disputa fiscal para promover a atividade interna. Isoladamente, cada unidade disputava com as demais as melhores condições para atrair novos investimentos, oferecendo privilégios locais, em muitas ocasiões, expressivos. Esse elemento, caracterizado como verdadeira "guerra fiscal", assumiu grande proporção durante os anos de auge da economia, até a intervenção federal ao final do governo Médici. Embora sujeita a críticas, essa era muitas vezes a única fórmula à disposição dos estados menos industrializados para tentar anular as vantagens locais, provenientes da concentração do capital, de investir nos estados mais desenvolvidos.

A conjugação das medidas de incentivo, certamente, atingiu níveis expressivos, pois, como colocou estudo da Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul, apenas 52% das mercadorias cuja circulação são passíveis de incidência (excluídos os minerais, combustíveis e lubrificantes) são efetivamente tributadas, evidenciando a erosão da base tributária a que estão sujeitos os estados em decorrência da utilização do ICM como instrumento de política fiscal.<sup>23</sup>

Finalmente, devemos ainda salientar a importante decisão federal de reduzir a partir de 1971 o valor da alíquota do ICM, em

<sup>23</sup> Cf. trabalho apresentado pela Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul, no III Congresso Nacional de Administração do ICM, junho de 1976.

TABELA II.4

PARTICIPAÇÃO DOS INCENTIVOS À EXPORTAÇÃO NA RECEITA DO ICM

- caso de São Paulo -

| ANO    | ARRECADADAÇÃO DO ICM<br>(A)<br>Cr\$ milhões | INCENTIVOS À EXPORTAÇÃO<br>(B)<br>Cr\$ milhões | (B) / (A) |
|--------|---------------------------------------------|------------------------------------------------|-----------|
| 1972   | 10,7                                        | 0,6                                            | 0,06      |
| 1973   | 14,4                                        | 1,3                                            | 0,09      |
| 1974   | 20,2                                        | 2,1                                            | 0,10      |
| 1975   | 26,5                                        | 3,2                                            | 0,12      |
| 1976   | 36,9                                        | 4,8                                            | 0,13      |
| 1977 * | 45,0                                        | 6,2                                            | 0,14      |

Fonte: Secretaria de Economia e Planejamento de São Paulo.

(\*) Dados estimados.

0,5% a cada exercício, de modo que, em 1974 as alíquotas vigentes de 18, 17 e 15% atingissem, respectivamente, 16, 15 e 13% . Essa medida, apesar dos aplausos por parte dos empresários, resultou em alguns tropeços na capacidade de arrecadação estadual. No centro-sul, os elevados índices de crescimento da economia compensaram, temporariamente, a queda das alíquotas com o maior potencial de arrecadação; já o norte e nordeste enfrentaram perdas na capacidade financeira e aumentaram a dependência com relação aos recursos federais.

A reunião desse elenco de medidas resultou em menor capacidade de arrecadação dos estados, compensada, em parte, pelo crescimento acelerado da economia durante o período. Em contrapartida, a União não só assegurou melhor situação financeira, através da reforma tributária, como executou uma política tributária que, ao elevar as alíquotas de seus impostos, massificar a cobrança do Imposto de Renda e reduzir as transferências destinadas aos estados e municípios, lhe deu enormes benefícios financeiros. Podemos, assim, entender o descompasso existente entre o crescimento da arrecadação federal e a receita tributária estadual. Como demonstra a tabela II.5, a receita tributária da União arrecadada nos estados evoluiu a taxas mais elevadas do que as receitas tributárias estaduais, alterando significativamente a distribuição dos recursos tributários entre as duas esferas do governo. Certamente, a maior participação da arrecadação federal verificou-se no Centro-sul, mais especificamente, nos estados de maior renda como São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, onde os índices de evolução da receita federal arrecadada no estado foi cerca de duas vezes superior ao da receita estadual, vindo logo a seguir Paraná e Santa Catarina, com índices comparativos um pouco inferiores aos citados acima. Todavia, esse fenômeno não foi isolado; ao contrário, estendeu-se por todas as demais unidades da federação. Também no Norte e Nordeste a União se apoderou de parte crescente da receita dos impostos gerada internamente. Ainda seguindo a tabela apresentada, os índices de evolução da receita federal arrecadada nos estados do Norte e Nordeste são, em média, cerca de uma vez e meia maior do que os índices de crescimento da receita estadual.



TABELA II.5

ÍNDICES DE CRESCIMENTO DA RECEITA TRIBUTÁRIA  
DO ESTADO E DA UNIÃO ARRECADADA NO ESTADO

|      | REGIÃO SUDESTE |       |                |       |                |       | REGIÃO SUL |       |        |       |                |       | REGIÃO CENTRO-OESTE |       |             |       |       |       |                  |        |
|------|----------------|-------|----------------|-------|----------------|-------|------------|-------|--------|-------|----------------|-------|---------------------|-------|-------------|-------|-------|-------|------------------|--------|
|      | MINAS GERAIS   |       | ESPÍRITO SANTO |       | RIO DE JANEIRO |       | SÃO PAULO  |       | PARANÁ |       | SANTA CATARINA |       | RIO GRANDE DO SUL   |       | MATO GROSSO |       | GOIÁS |       | DISTRITO FEDERAL |        |
|      | EST.           | FED.  | EST.           | FED.  | EST.           | FED.  | EST.       | FED.  | EST.   | FED.  | EST.           | FED.  | EST.                | FED.  | EST.        | FED.  | EST.  | FED.  | EST.             | FED.   |
| 1967 | 64.7           | 66.1  | 68.7           | 67.7  | 78.0           | 58.7  | 77.9       | 63.9  | 88.3   | 74.1  | 80.0           | 74.4  | 70.6                | 66.7  | 85.5        | 86.9  | 100.0 | 147.9 | 86.3             | 154.6  |
| 1968 | 100.0          | 100.0 | 100.0          | 100.0 | 100.0          | 100.0 | 100.0      | 100.0 | 100.0  | 100.0 | 100.0          | 100.0 | 100.0               | 100.0 | 100.0       | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0            | 100.0  |
| 1969 | 111.8          | 135.0 | 108.1          | 127.0 | 108.9          | 114.0 | 107.4      | 118.7 | 113.9  | 134.3 | 111.0          | 119.3 | 114.4               | 145.4 | 111.0       | 166.1 | 121.6 | 228.0 | 111.1            | 73.4   |
| 1970 | 119.6          | 147.1 | 107.7          | 156.5 | 109.4          | 123.1 | 112.0      | 124.0 | 116.3  | 142.2 | 144.6          | 132.5 | 122.5               | 155.4 | 123.4       | 186.2 | 153.3 | 166.6 | 110.1            | 232.7  |
| 1971 | 123.6          | 166.3 | 121.6          | 194.6 | 111.4          | 131.9 | 113.6      | 142.1 | 118.5  | 157.0 | 152.0          | 146.5 | 140.3               | 185.0 | 149.9       | 196.8 | 185.4 | 160.9 | 89.4             | 248.8  |
| 1972 | 133.4          | 194.7 | 169.2          | 347.4 | 111.7          | 175.1 | 130.2      | 170.2 | 146.4  | 188.3 | 180.0          | 181.6 | 147.3               | 219.3 | 200.4       | 269.0 | 239.5 | 219.1 | 104.7            | 383.8  |
| 1973 | 150.1          | 221.2 | 217.2          | 351.3 | 132.8          | 205.8 | 148.9      | 203.2 | 179.1  | 262.1 | 220.4          | 228.4 | 174.1               | 242.0 | 243.1       | 439.0 | 257.2 | 331.6 | 167.0            | 566.4  |
| 1974 | 174.1          | 237.8 | 247.2          | 436.9 | 136.6          | 221.8 | 161.9      | 229.6 | 187.5  | 333.4 | 247.5          | 272.4 | 180.3               | 262.6 | 316.2       | 564.5 | 266.7 | 414.3 | 151.3            | 981.7  |
| 1975 | 198.7          | 266.0 | 223.5          | 473.0 | 135.2          | 179.8 | 167.0      | 234.9 | 201.1  | 342.8 | 251.5          | 265.2 | 202.8               | 284.3 | 298.2       | 621.3 | 273.2 | 503.2 | 135.6            | ...    |
| 1976 | 168.7          | 317.0 | 263.4          | 590.0 | 114.6          | 223.9 | 130.6      | 263.2 | 221.1  | 368.4 | 204.5          | 272.6 | 153.1               | 314.6 | 316.6       | 663.6 | 234.9 | 568.6 | 132.0            | 1096.7 |

FONTE: Dados Brutos - Anuário Estatístico do Brasil.

DEFLATOR: Disponibilidade Interna - D.I. Coluna 2 - Conjuntura Econômica - P.C.V.

Obviamente, não desconhecemos o fato de que o governo federal devolve parcela do que arrecada nos estados através do sistema de transferências; entretanto, mesmo deduzindo-se da receita tributária federal as transferências aos estados e municípios, ainda assim a União mantém índices de evolução de suas receitas superiores às receitas tributárias estaduais mais as transferências. Como demonstra a tabela II.6, em 1968 o índice de evolução da receita federal (menos as transferências a estados e municípios) alcançou 125,2 (tomando 1966 como base) contra 123,4 da receita estadual mais transferências federais; ao final do período de análise (1976) esses índices atingiram, respectivamente, 380,8 e 230,8. Esse quadro fez com que a distribuição dos recursos tributários se apresentasse da seguinte forma: em 1968, a receita tributária federal (menos transferências) respondia por 48,1% da arrecadação total, enquanto que as receitas estaduais (mais transferências) por 51,9%; em 1976 essa participação atingiu, respectivamente, 60,1% e 39,9%.

A evolução desses índices permite-nos apresentar o sistema tributário como uma das peças da estrutura montada para gerar recursos financeiros para o governo federal, contribuindo para colocá-lo como aglutinador de ampla massa de recursos financeiros e responsável por sua distribuição tanto ao setor privado quanto ao setor público.

A possibilidade de concentrar todos esses recursos colocou a União como centro de decisão de parte preponderante dos gastos públicos, uma vez que pode ampliar os seus gastos via aumento da participação direta ou empréstimos, assumindo paulatinamente tarefas antes realizadas pelos governos estaduais, e ainda controlar parcela dos gastos estaduais através das transferências vinculadas. A dimensão do papel da concentração dos recursos tributários tornar-se-á mais clara se assumirmos a ação dos gastos públicos - conforme esboçamos anteriormente - como um instrumento do qual as forças no poder se servem para atender prioritariamente os setores privilegiados pela política econômica. Desse modo, a União ao exercer influência sobre parcela elevada dos gastos públicos coloca-se em posição de direcioná-los preferencialmente aos setores que atendam, ao mesmo tempo, os interesses do grupo no poder (ou próximo dele) e a política oficial de maximização

TABELA II.6

| RECURSOS EFETIVAMENTE DISPONÍVEIS |                                                                       |  |                                                                           | HIATO<br><br>(A — B) | A<br><br>A + B<br>em % | B<br><br>A + B<br>em % | ÍNDICES DE<br>EVOLUÇÃO<br>1966 = 100 |       |
|-----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|--|---------------------------------------------------------------------------|----------------------|------------------------|------------------------|--------------------------------------|-------|
| ANOS                              | UNIÃO                                                                 |  | ESTADOS<br><br>REC. TRIB. ESTADUAL<br>MAIS TRANSFERÊNCIAS<br>FEDERAIS (B) |                      |                        |                        | (A)                                  | (B)   |
|                                   | REC. TRIB. FED. MENOS<br>TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS<br>E MUNICÍPIOS (A) |  |                                                                           |                      |                        |                        |                                      |       |
| 66                                | 34 132,6                                                              |  | 37 419,2                                                                  | -3 286,6             | 47,7                   | 52,3                   | 100,0                                | 100,0 |
| 67                                | 27 240,5                                                              |  | 35 814,0                                                                  | -8 573,5             | 43,2                   | 56,8                   | 79,2                                 | 95,7  |
| 68                                | 42 735,4                                                              |  | 46 160,6                                                                  | -3 425,2             | 48,1                   | 51,9                   | 125,2                                | 123,4 |
| 69                                | 55 355,4                                                              |  | 49 607,1                                                                  | 5 748,4              | 52,7                   | 47,3                   | 162,2                                | 132,6 |
| 70                                | 57 915,8                                                              |  | 52 935,6                                                                  | 4 980,2              | 52,2                   | 47,8                   | 169,7                                | 141,5 |
| 71                                | 65 005,6                                                              |  | 55 296,2                                                                  | 9 709,4              | 54,0                   | 46,0                   | 190,5                                | 147,8 |
| 72                                | 80 502,5                                                              |  | 62 511,7                                                                  | 17 990,8             | 56,3                   | 43,7                   | 235,9                                | 167,1 |
| 73                                | 96 097,5                                                              |  | 72 515,9                                                                  | 23 581,6             | 57,0                   | 43,0                   | 281,5                                | 193,8 |
| 74                                | 108 214,1                                                             |  | 77 686,7                                                                  | 30 527,4             | 58,2                   | 41,8                   | 317,0                                | 207,6 |
| 75                                | 112 520,6                                                             |  | 80 551,1                                                                  | 31 969,5             | 58,3                   | 41,7                   | 329,7                                | 215,2 |
| 76                                | 129 982,4                                                             |  | 86 367,3                                                                  | 43 615,1             | 60,1                   | 39,9                   | 380,8                                | 230,8 |

(1) Índice Geral de Preços - (DI) - FGV - (Ano Base: 1976)

Fonte: SEF/MF - "Reflexos da Reforma Tributária de 1966 nas Finanças Estaduais" in Revista de Finanças Públicas nº 336, 1978.

da taxa de crescimento da economia. O papel do governo federal no direcionamento dos gastos públicos ficará mais explícito quando tivermos presente a gradativa perda de capacidade de investir dos estados. Para isso, será necessário examinarmos a evolução dos recursos próprios estaduais e a participação que as transferências federais ocupará nos investimentos estaduais. Na seção seguinte, nos ocuparemos com a primeira dessas questões.

#### OS ANOS DE AUGE: EVOLUÇÃO DOS RECURSOS PRÓPRIOS ESTADUAIS

Investigamos na seção anterior, a evolução das receitas tributárias, preocupados em mostrar a crescente concentração dos recursos financeiros na esfera federal e as condições da União para elevar sua participação nos gastos. Propomo-nos agora aprofundar essa idéia com o estudo do comportamento das receitas e despesas correntes da União e dos estados, visando encontrar um indicador que nos permita melhor avaliar a capacidade das diferentes órbitas de governo em financiar seus investimentos com recursos próprios. Trataremos aqui com o conceito de poupança fiscal em conta corrente, que, por definição, é o resultado da diferença entre as receitas e despesas correntes. Ele nos fornece um parâmetro sobre a disponibilidade de recursos próprios com que os governos estaduais e federal podem contar para cobrir as despesas de capital.<sup>24</sup>

Obviamente, a capacidade de investimento das unidades não é sobredeterminada por esses recursos, pois há possibilidade de se recorrer a outras fontes como a dívida pública, empréstimos ou déficits. Não obstante, é importante para os propósitos deste trabalho mostrar a evolução da magnitude dos recursos próprios disponíveis para despesas de capital, pois, dessa magnitude depende a capacidade dos estados em responder autonomamente aos gastos locais, dado que a necessidade de se recorrer a fontes alternativas coloca as autoridades estaduais submissas aos controles exercidos sobre esses recursos pela União. Além disso,

---

<sup>24</sup> Falamos ora em despesas de capital ora em investimentos. Para evitar confusão entre conceitos é necessário esclarecer que: Investimento = Despesa de Capital - Amortizações Líquidas.

ela explicita a posição do sistema tributário como um dos mecanismos responsáveis pela centralização dos recursos financeiros na esfera federal.

Posto isto, passamos a analisar, inicialmente, o comportamento da poupança fiscal em conta corrente do tesouro federal durante o auge do ciclo recente.

Após o incerto desenvolvimento das finanças federais em 1967, provocado pela má performance da produção industrial, as receitas correntes federais experimentaram nos anos seguintes forte crescimento, apresentando-se com taxas muito mais expressivas do que as despesas correntes. Isto se deveu, como vimos, às condições de acelerada expansão da economia nos anos de auge, à crescente capacidade de arrecadação outorgada à União pelo sistema tributário e leis complementares e ainda ao corte de parte das transferências correntes realizadas pelo governo federal. Como nos mostra a tabela II.7, o resultado desse comportamento foi a vigorosa expansão da poupança fiscal federal, fazendo com que os seus índices de evolução mais do que duplicassem durante os anos de 1970/1973.

Se tomarmos como parâmetro a relação entre poupança fiscal federal e as receitas correntes (índice que exprime a magnitude dos recursos financeiros disponíveis), vemos mais uma vez evidenciado o papel do sistema tributário como instrumento importante para promover a centralização dos recursos e, consequentemente, favorecer a União, que elevou a participação da poupança fiscal de 0.30 das receitas correntes em 1970 até alcançar o nível máximo de 0.49 em 1974. Este ponto merece destaque, pois possibilitou a União dispor de crescente quantidade de recursos disponíveis durante o ciclo de expansão recente, dando-lhe condições de responder por maior parcela das despesas de capital realizadas pelo setor público e, ao mesmo tempo, privilegiar, através dos gastos, determinados setores industriais, de forma coerente com a estratégia de crescimento adotada para o País.

As finanças estaduais, por outro lado, não apresentaram as mesmas condições que levaram as receitas correntes e a poupança fiscal em conta corrente, do tesouro federal a tão expressivo crescimento ao longo desses últimos anos. O sistema tributário

TABELA II.7  
EVOLUÇÃO DAS FINANÇAS DA UNIÃO

| Anos | Receitas<br>Correntes | Índice | Despesas<br>Correntes | Índice | Poupança<br>Fiscal | Índice | Poupança Fiscal/<br>Rec. Corrente |
|------|-----------------------|--------|-----------------------|--------|--------------------|--------|-----------------------------------|
| 1967 | 6.823.861             | 65.7   | 6.767.863             | 92.2   | 55.999             | 1.8    | 0.01                              |
| 1968 | 10.380.217            | 100.0  | 7.336.932             | 100.0  | 3.043.285          | 100.0  | 0.29                              |
| 1969 | 12.223.158            | 117.75 | 10.807.924            | 147.3  | 1.415.233          | 46.5   | 0.12                              |
| 1970 | 13.107.931            | 126.3  | 9.150.717             | 124.7  | 3.957.215          | 130.0  | 0.30                              |
| 1971 | 15.018.764            | 144.7  | 9.600.339             | 130.8  | 5.418.426          | 178.0  | 0.36                              |
| 1972 | 18.983.491            | 182.9  | 10.742.137            | 146.4  | 7.277.244          | 239.0  | 0.38                              |
| 1973 | 22.363.847            | 215.4  | 12.325.623            | 168.0  | 10.038.223         | 329.8  | 0.45                              |
| 1974 | 25.061.310            | 241.4  | 12.838.458            | 175.0  | 12.222.851         | 401.6  | 0.49                              |
| 1975 | 26.092.477            | 251.4  | 14.342.264            | 195.5  | 11.750.213         | 386.1  | 0.45                              |
| 1976 | 31.641.520            | 304.8  | 18.592.190            | 253.4  | 13.049.330         | 428.8  | 0.41                              |

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil

Deflator: coluna 2 - Índice de disponibilidade interna da F.G.V.

vigente retirou da autoridade estadual parte importante do domínio sobre os elementos determinantes da poupança estadual. Pelo lado das receitas correntes, os estados cederam o controle sobre as alíquotas dos impostos cobrados, as transferências alcançaram, na maioria dos estados, participação relevante no total dos gastos e, finalmente, o autoritarismo da política econômica permitiu a esfera federal utilizar as isenções tributárias como forma de incentivar certas atividades econômicas, com prejuízo da arrecadação. Quanto às despesas correntes, a política tributária obrigou os estados a dedicar parcela de seus recursos próprios para complementar as transferências federais vinculadas. Esta medida compromete, à revelia dos estados, porcentagem da sua receita, que varia de acordo com o peso que estas transferências representam no total dos recursos estaduais. Assim, o governo federal, ao restringir a liberdade estadual no domínio dos elementos responsáveis pela determinação da magnitude dos recursos próprios e ainda controlar as fontes alternativas de captação financeira, passou a influenciar a capacidade de investimentos dos estados. Esta situação tornou os estados submissos às determinações das autoridades federais, colocando-os na dependência seja das transferências da União seja da autorização para elevar a dívida pública interna ou realizar novos empréstimos no exterior.

A situação descrita deixa clara a posição privilegiada em que se encontram as autoridades federais para exercer toda espécie de pressão econômica sobre os dirigentes estaduais, de modo a levá-los a adotar as diretrizes de investimentos determinadas de cima. Desse modo, estreitando a capacidade dos estados controlarem os recursos para investimentos, a União acabou por limitar a liberdade das autoridades estaduais fixarem as prioridades dos investimentos de acordo com os interesses locais e buscarem soluções por vezes discordantes das determinações federais. Esta, a nosso ver, é uma das faces assumida pelo autoritarismo no país; vale dizer, sua manifestação a nível das finanças públicas.

Embora as limitações impostas à evolução da poupança fiscal em conta corrente do tesouro estadual produza os seus efeitos sobre todas as unidades, obviamente, as repercussões foram amplamente diferenciadas em cada uma delas, em razão da disparidade de nível de renda existente. Examinando a evolução dos recursos próprios estaduais por região, podemos verificar seu comportamen

to durante os anos de auge do ciclo recente e ver até que ponto eles atuaram como elemento importante nos gastos estaduais, contribuindo para acelerar o momento de auge ou se a explicação para o aumento desses gastos devem ser buscadas em outras fontes.

Na região norte, o exame do comportamento das receitas e despesas correntes (conforme anexo estatístico I) mostra que apenas o Pará apresentou índices significativos de crescimento das receitas, ocasionando o surgimento de reduzida poupança fiscal. Acre e Amazonas surgem com maiores índices de crescimento das despesas, o que provocou déficits, principalmente, nos anos de maior esforço de acumulação da economia. No nordeste, o Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Bahia apresentaram índices de crescimento das despesas correntes superiores ao das receitas correntes, implicando na existência de déficits em alguns dos anos de auge; apenas o Maranhão, Ceará e Sergipe conseguiram assegurar pequena poupança fiscal. Os dados apontam ainda para uma divisão de períodos até certo ponto clara: os anos de 1970, 1971 e 1972 foram de déficits correntes na maioria dos estados em razão, possivelmente, da interferência federal no controle das receitas, das crescentes isenções fiscais, da redução do ICM e da obrigatoriedade de elevar as despesas de custeio para complementar as determinações de investimentos vinculados às transferências de capital; nos dois anos seguintes (1973 e 1974), o nordeste conseguiu reverter essa tendência e elevar o índice de crescimento das receitas correntes aproveitando, basicamente, a vigorosa expansão do setor exportador decorrente do "boom" das matérias primas no mercado internacional, quando suas exportações quase duplicaram de valor.

Apesar da presença de poupança fiscal em 1973 e 1974 em todos os estados nordestinos (com exceção do Piauí), é patente a sua total incapacidade de acompanhar sequer a taxa histórica de acumulação da economia através de recursos próprios; dado que as receitas correntes estão quase que completamente comprometidas com as despesas correntes. Desta forma, os gastos públicos realizados nesses estados escaparam ao controle das autoridades estaduais, pois foram em sua maior parte financiados com transferências federais vinculadas, fontes alternativas de recursos (dívida pública, empréstimos ou déficits, fiscalizados pela União) ou

crescente participação dos gastos diretamente realizados pelo governo federal. Podemos ainda tomar a relação entre a poupança fiscal e as receitas correntes no norte e nordeste para demonstrar a insuficiência da poupança fiscal estadual para enfrentar as necessidades de financiar as despesas de capital. Como mostra a tabela II.8, nos poucos anos em que existem recursos disponíveis para as despesas de capital, sua grandeza foi reduzida e inexpressiva para cobrir a expansão das gastos públicos.

No sul e sudeste, a maior potencialidade de arrecadação possibilitou um movimento ascendente da poupança fiscal, principalmente, em 1973 e 1974, com o crescimento acentuado da arrecadação tributária. Esse princípio geral, entretanto, não é válido para 1971, quando houve queda da poupança fiscal, devido em grande parte à redução da alíquota do ICM. Além disso, Minas Gerais enfrentou queda dos índices de crescimento da poupança fiscal em anos de auge, com déficit em 1972 e rápido crescimento nos dois anos seguintes. O Espírito Santo, por sua vez, apresentou comportamento semelhante ao dos estados nordestinos, com poupança fiscal negativa de 1970 a 1972 e elevação acentuada em 1973 e 1974.

Recorrendo novamente ao exame da relação entre poupança fiscal e receitas correntes, observamos que a evolução dos recursos próprios, apesar de positiva e dos níveis mais elevados alcançados pelos estados de maior desenvolvimento industrial, dificilmente poderia acompanhar o crescimento dos investimentos estaduais a uma taxa de acumulação mais elevada. Isto levou os estados - mesmo os mais poderosos economicamente - a depender cada vez mais de transferências federais ou outras fontes de recursos controladas pela União.

Finalmente, o centro-oeste apresentou crescimento da poupança fiscal em Mato Grosso e Goiás e condições aceitáveis de financiamento dos investimentos, quando comparados a outros estados brasileiros. Quanto ao Distrito Federal, apenas em 1973 o índice de poupança fiscal superou o alcançado em 1968.

A análise das diferentes situações de evolução da poupança fiscal em conta corrente do tesouro estadual e federal coloca em questão a capacidade dos estados responderem aos investimentos com recursos próprios e revela a face do sistema tributário como

TABELA II.8 PARTICIPAÇÃO PORCENTUAL DA POUPANÇA FISCAL NA RECEITA CORRENTE ESTADUAL

| Estados             | anos | 1967 | 1968 | 1969 | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| ACRE                |      | -    | 43.8 | 6.8  | (-)  | (-)  | (-)  | 0.6  | (-)  | 9.8  | 1.3  |
| AMAZONAS            |      | (-)  | 11.1 | 19.0 | (-)  | (-)  | (-)  | 7.9  | 6.6  | 4.3  | (-)  |
| PARÁ                |      | (-)  | 15.2 | 23.5 | 10.6 | 5.2  | 3.9  | 16.5 | 6.7  | 23.7 | ...  |
| MARANHÃO            |      | 21.4 | 20.6 | 8.1  | 3.1  | 7.1  | 0.1  | 1.9  | 10.6 | (-)  | (-)  |
| PIAUÍ               |      | (-)  | (-)  | (-)  | (-)  | 6.6  | (-)  | (-)  | (-)  | (-)  | 0.8  |
| CEARÁ               |      | (-)  | 0.1  | (-)  | 0.7  | 17.2 | 6.1  | 8.0  | 10.6 | (-)  | (-)  |
| RIO GRANDE DO NORTE |      | 16.8 | 12.2 | 4.1  | (-)  | (-)  | (-)  | 2.1  | 7.3  | (-)  | (-)  |
| PARAÍBA             |      | (-)  | 16.0 | 12.7 | 2.8  | (-)  | (-)  | 18.8 | 17.8 | 14.4 | 5.3  |
| PERNAMBUCO          |      | 13.5 | 7.1  | 12.3 | 4.5  | (-)  | (-)  | 1.9  | 3.1  | 14.9 | 5.2  |
| ALAGOAS             |      | 18.5 | 20.0 | 10.6 | (-)  | (-)  | 1.9  | 8.5  | 10.2 | 5.7  | ...  |
| SERGIPE             |      | (-)  | (-)  | (-)  | (-)  | 3.2  | 9.7  | 2.8  | 4.8  | 2.6  | 4.4  |
| BAHIA               |      | (-)  | (-)  | (-)  | (-)  | 11.2 | (-)  | 8.2  | 7.3  | (-)  | (-)  |
| MINAS GERAIS        |      | (-)  | 15.6 | 14.8 | 9.4  | 4.5  | (-)  | 10.0 | 19.8 | 10.1 | 13.5 |
| ESPÍRITO SANTO      |      | (-)  | 1.3  | 1.5  | (-)  | (-)  | (-)  | 11.0 | 15.6 | 3.2  | (-)  |
| RIO DE JANEIRO      |      | 2.4  | 15.2 | 5.3  | 6.1  | 1.1  | (-)  | (-)  | (-)  | (-)  | 4.8  |
| GUANABARA           |      | 7.3  | 14.9 | 14.9 | 10.7 | 14.1 | 10.1 | 18.1 | 11.3 | -    | -    |
| SÃO PAULO           |      | 19.7 | 18.1 | 10.4 | 18.8 | 19.2 | 18.2 | 20.4 | 23.3 | 17.1 | 8.8  |
| PARANÁ              |      | 22.4 | 22.3 | 18.6 | 21.1 | 16.1 | 21.3 | 27.7 | 31.0 | 28.4 | 32.9 |
| SANTA CATARINA      |      | 29.7 | 33.9 | 31.3 | 25.6 | 24.4 | 25.3 | 26.9 | 33.3 | 25.7 | 20.0 |
| RIO GRANDE DO SUL   |      | (-)  | 3.8  | 0.1  | 13.6 | 10.8 | 12.9 | 9.9  | 6.6  | 1.3  | (-)  |
| MATO GROSSO         |      | 22.7 | 30.5 | 32.5 | 21.2 | 21.5 | 33.2 | 25.2 | 31.0 | 31.9 | 8.1  |
| GOIÁS               |      | 25.3 | 1.9  | 17.4 | 18.7 | 13.8 | 20.0 | 26.0 | 12.8 | 2.8  | (-)  |
| DISTRITO FEDERAL    |      | 31.2 | 31.2 | 25.8 | 23.3 | 13.7 | 19.1 | 29.6 | 23.8 | 19.4 | 20.6 |

Fonte dos Dados Brutos: Anuário Estatístico do Brasil

... dados não disponíveis  
- dados inexistentes

um dos mecanismos utilizados pela política econômica para a centralização dos recursos financeiros e poder econômico na esfera central. O pacto de dominação vigente a partir de 1964 impôs as condições que permitiram a expansão do tesouro federal e de seus gastos, colocando os estados, por outro lado, em posição desfavorável e dependente dos recursos federais.

4224/BC  
Pelos dados apresentados acima, o norte e nordeste para realizarem as despesas de capital passaram a depender quase que totalmente de outras fontes de recursos afora os recursos próprios e cederam à União atribuições atendidas anteriormente com numeração estadual. Não se trata apenas de apresentar as más condições dos estados mais pobres, que tradicionalmente enfrentam sérias dificuldades financeiras e somente conseguem atender os interesses locais através de formas específicas de inserção no orçamento federal, mas, antes, salientar que mesmo os estados de melhor nível de renda não tiveram forte expansão dos recursos próprios para investimentos ou o fizeram em proporção bastante inferior à União; aliás, Minas Gerais chegou até mesmo a sofrer déficits durante o período de auge da economia. Esse fator é importante, pois, como veremos, os investimentos públicos estaduais apresentaram índices de evolução crescentes e, como os recursos próprios foram incapazes de acompanhar esse crescimento, eles somente puderam se realizar através da busca de outras fontes, em geral sob o controle federal, ou numa maior dependência das transferências federais. Consubstanciou-se, desse modo, o controle federal sobre parcela importante dos gastos estaduais, uma vez que os estados perderam a capacidade de realizá-los com recursos próprios.

Os estados tornaram-se, então, atrelados à orientação imposta pela esfera federal, que passou a determinar não somente os setores onde investir, mas também em que investir. Este é um dos resultados do sistema autoritário: as autoridades estaduais descapitalizadas perderam a liberdade de responder às pressões locais emergentes, enquanto que o governo federal pode centralizar as receitas e manipular os gastos de forma coerente e consistente com o padrão central de acumulação da economia. A influência do governo federal na gestão dos gastos estaduais, obviamente, é diferenciada em cada estado e depende do quanto de recursos

federais ou sob seu controle participa no total dos investimentos realizados pelos estados. Na seção seguinte, mostraremos a evolução dos investimentos e a composição dos recursos para investir, procurando destacar a ascensão da União sobre os gastos estaduais.

#### EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS E COMPOSIÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS ESTADUAIS

A Reforma Tributária de 1966, parte de uma ampla reformulação dos instrumentos de política econômica, assegurou à União domínio sobre vários impostos. Nos meses seguintes, outros atos consolidaram a posição financeira federal através do aumento das alíquotas de seus impostos e da redução das transferências aos estados e municípios. Estes dados, somados às altas taxas de crescimento da economia brasileira após 1967, permitiram à União elevar sobremaneira sua receita tributária e, ao mesmo tempo, responderam pelos maiores índices de expansão das receitas correntes vis à vis a despesas correntes. O governo federal, contou, desse modo, com crescentes recursos disponíveis para atender às despesas de capital. Os governos estaduais, por sua vez, sofreram limitações em sua capacidade de arrecadação devido à situação imposta com a reforma, ao controle das alíquotas de seus impostos e à perda de parte das transferências federais. Como resultado, os estados perderam gradativamente participação no total dos recursos arrecadados e apresentaram índices bastante modestos de evolução dos recursos existentes para cobrir as despesas de capital, quando comparados com os alcançados pela União.

A análise desses dados, como vimos, evidenciou a situação favorável da União para dispor de recursos financeiros para fazer frente aos seus gastos, enquanto que os estados ficaram dependentes de outras fontes de recursos, sob o controle federal, para atender às despesas de capital. Enfim, o sistema tributário, desempenhou eficientemente um dos papéis que lhe couberam com a reforma: concentrar os recursos financeiros e elevar a capacidade de arrecadação federal. O cumprimento dessa função tornou-se importante porque ampliou os espaços para que a União atuasasse de forma mais decisiva e intensa no fomento à acumulação,

aproveitando-se do controle sobre parcela importante das receitas tributárias. A crescente capacidade de arrecadação permitiu ao governo federal utilizar amplamente o sistema tributário, concedendo incentivos e isenções fiscais a determinados setores privilegiados pela política econômica.

A retomada do processo de expansão levou à ampliação das importações de bens de capital, equipamentos e matérias primas, tornando crucial sustentar elevadas taxas de crescimento das exportações para impedir o estrangulamento do balanço de pagamentos. O aumento das exportações passou, assim, a ocupar posição estratégica no modelo de desenvolvimento, além de sintetizar o apelo ideológico do Brasil potência. As empresas exportadoras foram agraciadas com inúmeros benefícios fiscais e creditícios objetivando assegurar o aumento das vendas no exterior.<sup>25</sup> Ademais, o conteúdo ideológico que marcava a ampliação das exportações levou os formuladores da política oficial, em certo momento, até a pensar em transformar o país em plataforma de exportação. A idéia da formulação do programa do BEFLEX, concedendo inúmeros favores fiscais às empresas com a preocupação básica de estimular o crescimento da produção industrial voltada para o exterior, explicita claramente este intuito.

O aumento da capacidade produtiva interna também mereceu atenção especial com a reformulação da política industrial via reorganização do CDI e o aprimoramento dos incentivos à industrialização através da adoção de medidas visando facilitar a formação de capital por meio da redução de custos e garantia de mercado para a produção. Os atos nessa direção compreenderam a isenção do pagamento do IPI para a importação de bens de capital, a concessão de maiores créditos de longo prazo através da FINAME e a equiparação às exportações das vendas de bens de produção realizadas no mercado interno, que passaram também a gozar de isenções do IPI e abatimento do IR. No momento seguinte, procurou-se estimular a produção interna de bens de capital, concedendo às compras realizadas no mercado interno as mesmas regalias que beneficiavam as importações.

<sup>25</sup> Para a análise dos incentivos fiscais e creditícios podemos citar : Von DOELLINGER, C. et alii: A Política Brasileira de Comércio Exterior e Seus Efeitos 1967/1973, IPEA/INPES, R.J., Relatório de Pesquisa nº 22, 1974 e Transformação da Estrutura das Exportações Brasileiras: 1964/70, Coleção Relatório de Pesquisa nº 14, R.J., IPEA/INPES, 1973.

Por outro lado, apoiados na visão equivocada da poupança voluntária como determinante do investimento e com a preocupação de "democratizar o capital", os formuladores da política econômica criaram todo um vasto elenco de medidas destinadas a dinamizar o mercado de capitais e "estimular a poupança interna". Na verdade, em nome do estímulo à poupança interna, formularam mecanismos que agudizaram sobremaneira o caráter regressivo do sistema tributário brasileiro, sem provocar, obviamente, nenhum estímulo sobre a taxa de investimento, uma vez que esta não tem na poupança voluntária pessoal sua variável estratégica determinante.

A utilização do sistema tributário, através da política de incentivos fiscais, tornou-se assim peça importante dentro do instrumental disponível, para atender aos interesses dos setores considerados vitais ao processo de crescimento acelerado da economia. A política de incentivos fiscais, em nome do desenvolvimento acelerado e da redução dos desequilíbrios regionais e sociais, transformou-se em rica fonte para o atendimento dos interesses do capital, eliminando, em parte, o risco do investimento e assegurando maiores taxas de lucro ao capital beneficiado. Todavia, cabe chamar a atenção para o fato de que a União, ao dispor de folga fiscal, pode ampliar a política de incentivos de modo a atender interesses muito diferenciados. A ampla variedade de favores concedidos pela política fiscal cumpriu papel importante, não só a nível do processo de acumulação de capital, mas também atuando como instrumento de cooptação no plano político. É possível entender, assim, a abertura em leque dos incentivos que vão desde as facilidades para a formação de capital até aos favores concedidos às camadas de renda mais elevada, passando pelos benefícios às exportações e aplicações financeiras.

A situação descrita levou a União a incorrer em perda de capacidade de arrecadação. Apesar disso, o governo federal manteve sua arrecadação elevada, assegurada que fora pela reforma tributária, atos complementares e altos índices de crescimento da economia. Ademais, os problemas latentes de caixa de tesouro foram contornados pelo aumento das alíquotas dos impostos indiretos, provocando, paulatinamente, um sistema tributário mais regressivo. Além da política de isenções e subsídios, os formuladores da política econômica tiveram à mão outros elementos tributários pa

ra acelerar a acumulação de capital e maximizar a taxa de crescimento da economia. Fez-se necessário, para isso, promover a atuação dos gastos públicos como meio de fomento à acumulação, redefinindo constantemente a política de gastos. Buscou-se, assim, redesenhar a estrutura dos gastos públicos, aumentando a participação dos gastos de capital em detrimento dos gastos correntes. A reforma tributária, com passo inicial nessa direção, fortaleceu financeiramente a União, assegurando à esfera federal parcela importante do total dos gastos públicos. Satisfeita essa primeira condição, foi possível decidir (com o apoio do AI-5) qual a distribuição dos gastos federais que, ideologicamente, acreditavam ser os mais "racionais". Ocorreu, então, conforme tabela II-9, rápido aumento dos gastos federais com despesas de capital, que perfaziam 25,7% dos gastos totais em 1967, 43,0% em 1973 e 46,8% em 1975.

A reorientação dos gastos da União, porém, seria insuficiente para os propósitos perseguidos; os gastos públicos estaduais deveriam sofrer, necessariamente, a mesma atenção. Noutros termos, caberia à União conseguir formas de atuação para influenciar o direcionamento dos gastos estaduais, levando-os a aumentar as despesas de capital e a aplicar os recursos de acordo com as diretrizes traçadas pelo governo federal. A política tributária colocou-se como o meio para atingir estes objetivos. A perda da capacidade de arrecadação estadual e a concentração dos recursos na esfera federal "justifica-se", portanto, com base na necessidade da União arbitrar a "melhor" distribuição dos gastos estaduais visando acelerar o crescimento da economia. Esta forma de atuação requer que o governo central seja financeiramente forte e disponha de meios para transferir recursos aos governos estaduais vinculados a funções ou despesas de capital, permitindo às autoridades situar-se em posição ideal para forçar a esfera estadual a elevar as despesas de capital em prejuízo das despesas correntes e direcionar os gastos de modo a fortalecer os objetivos da política econômica oficial. Tais condições foram asseguradas pela situação política da sociedade, com o pacto de dominação abrindo espaços para a vigência de um sistema tributário que garantisse à União elevados recursos financeiros e formas de intervenção nos gastos estaduais. Os estados, enfraquecidos financeiramente

ramente e sem condições para atender aos investimentos - como nos mostrou o estudo da evolução da poupança fiscal em conta corrente dos estados -, submeteram-se aos ditames federais, que mantinham sob controle parcela importante do dinheiro gasto por eles com os investimentos. Assim, sujeitos à orientação federal e feridos em sua autonomia, os estados tiveram, determinada, em grande parte, sua estrutura de gastos.

A análise da evolução dos investimentos e a composição dos recursos para investir nos permite ter idéia da dependência dos estados com relação aos recursos fora de seu domínio para cobrir os gastos com investimentos. Com isso, pretendemos demonstrar a crescente defasagem entre a evolução dos investimentos e a capacidade dos estados em atendê-los com recursos próprios e, a partir daí, ver a importância de fontes alternativas de recursos e a alienação do poder de decisão sobre o direcionamento dos gastos.

Iniciando a análise da evolução dos investimentos pela região norte, observamos que os estados apresentaram índices acentuados de evolução dos investimentos, quando consideramos o período como um todo (1967-1976). Como demonstra a tabela II-10, esses índices atingiram o ponto máximo em 1973/1974, com valores duas vezes maiores que aqueles do ano base (1968). O crescimento dos investimentos, porém, não foi contínuo ao longo desses anos. O Acre apresentou já no início dos anos setenta queda do nível dos investimentos, em contraste com o expressivo crescimento alcançado em 1969, devido a redução das transferências federais; somente em 1973 foi superado o nível dos gastos de 1969, para voltar a cair em 1974. No Pará, apesar do crescimento dos investimentos, se tomarmos o período como um todo, houve declínio nos índices em 1971 e 1972, o mesmo acontecendo com o Amazonas que apresentou queda em 1970. Os pontos de descontinuidade verificados de 1970 a 1972 não chegaram a alterar a regra para a região: o aumento dos investimentos durante o período. Ora, este fato coloca imediatamente a questão de como foram financiados tais gastos, pois se houve reduzidos índices de poupança fiscal no Pará e déficit no Acre e Amazonas, fica claro que a evolução dos investimentos não correspondeu ao aumento dos recursos próprios. Noutras palavras, é necessário buscar outras fontes de recursos para explicar o comportamento dos investimentos.

TABELA II.10

EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS ESTADUAIS  
PREÇOS DE 1968 - (Cr\$ 1.000,00)

| Estados             | 1967      |         | 1968      |         | 1969      |         | 1970      |         | 1971      |         | 1972      |         | 1973      |         | 1974      |         | 1975      |         | 1976      |         |
|---------------------|-----------|---------|-----------|---------|-----------|---------|-----------|---------|-----------|---------|-----------|---------|-----------|---------|-----------|---------|-----------|---------|-----------|---------|
|                     | Inv. Real | Índices | Inv. Real | Índices | Inv. Real | Índices | Inv. Real | Índices | Inv. Real | Índices | Inv. Real | Índices | Inv. Real | Índices | Inv. Real | Índices | Inv. Real | Índices | Inv. Real | Índices |
| MAZONAS             | 7.036     | 17      | 41.954    | 100     | 45.492    | 108     | 43.069    | 103     | 54.145    | 129     | 57.332    | 137     | 60.812    | 145     | 72.890    | 174     | 63.203    | 151     | 77.915    | 184     |
| ACE                 | -         | -       | 11.059    | 180     | 19.081    | 173     | 13.675    | 124     | 13.629    | 123     | 17.702    | 160     | 19.987    | 191     | 17.009    | 154     | 16.649    | 151     | 19.957    | 180     |
| PAB                 | 12.891    | 29      | 45.185    | 100     | 55.935    | 124     | 58.711    | 132     | 58.928    | 130     | 64.939    | 144     | 103.498   | 229     | 112.596   | 249     | 80.772    | 179     | ...       | ...     |
| PARANÁ              | 21.708    | 68      | 32.017    | 100     | 39.511    | 123     | 39.736    | 124     | 69.170    | 216     | 88.038    | 275     | 111.810   | 349     | 141.727   | 443     | 151.515   | 473     | 84.946    | 27      |
| PIAUÍ               | 4.770     | 58      | 8.188     | 100     | 20.330    | 248     | 22.925    | 280     | 30.583    | 374     | 29.732    | 363     | 59.041    | 721     | 69.816    | 853     | 39.160    | 478     | 75.075    | 917     |
| CEARÁ               | 20.550    | 52      | 39.615    | 100     | 31.059    | 78      | 26.322    | 66      | 48.410    | 122     | 74.289    | 188     | 68.252    | 172     | 70.762    | 179     | 71.638    | 181     | 108.360   | 274     |
| RIO GRANDE DO NORTE | 8.017     | 75      | 10.625    | 100     | 13.642    | 128     | 12.234    | 115     | 12.308    | 116     | 19.093    | 180     | 25.981    | 245     | 49.599    | 467     | 38.660    | 364     | 54.593    | 314     |
| PARAÍBA             | 6.242     | 23      | 27.419    | 100     | 27.488    | 100     | 52.330    | 191     | 34.412    | 126     | 29.326    | 107     | 63.613    | 232     | 83.215    | 303     | 76.086    | 277     | 78.395    | 286     |
| PERNAMBUCO          | 60.434    | 86      | 70.642    | 100     | 43.642    | 62      | 34.858    | 78      | 32.018    | 45      | 34.796    | 49      | 77.827    | 110     | 101.667   | 184     | 83.504    | 118     | 138.093   | 195     |
| ALAGOAS             | 6.819     | 52      | 13.045    | 100     | 22.600    | 173     | 24.460    | 188     | 16.347    | 125     | 14.670    | 112     | 14.852    | 114     | 24.881    | 191     | 37.802    | 290     | ...       | ...     |
| SERGIPE             | 2.512     | 29      | 8.577     | 100     | 17.725    | 204     | 16.639    | 192     | 19.997    | 230     | 31.586    | 384     | 50.040    | 577     | 43.000    | 496     | 42.727    | 492     | 41.097    | 474     |
| BAHIA               | 58.812    | 38      | 134.616   | 100     | 178.233   | 115     | 207.572   | 134     | 147.650   | 95      | 149.173   | 96      | 225.942   | 146     | 389.395   | 252     | 399.338   | 258     | 310.272   | 201     |
| MINAS GERAIS        | 112.946   | 57      | 197.036   | 100     | 216.838   | 110     | 21.107    | 12      | 87.410    | 44      | 224.008   | 114     | 509.276   | 258     | 565.253   | 287     | 576.728   | 293     | 683.948   | 347     |
| ESPÍRITO SANTO      | 9.082     | 45      | 20.356    | 100     | 39.983    | 196     | 39.918    | 196     | 40.628    | 200     | 71.429    | 351     | 111.035   | 545     | 117.803   | 579     | 81.048    | 398     | 106.388   | 523     |
| RIO DE JANEIRO      | 94.896    | 81      | 117.530   | 100     | 102.984   | 88      | 99.152    | 84      | 82.110    | 70      | 83.357    | 71      | 87.907    | 75      | 105.126   | 89      | 479.574   | 123     | 809.397   | 208     |
| GUANABARA           | 200.851   | 74      | 271.382   | 100     | 349.177   | 129     | 295.816   | 109     | 221.028   | 81      | 268.293   | 99      | 270.949   | 100     | 391.475   | 144     | -         | -       | -         | -       |
| SÃO PAULO           | 710.747   | 81      | 878.839   | 100     | 1.254.045 | 143     | 1.295.733 | 147     | 1.218.730 | 139     | 1.364.580 | 155     | 1.893.921 | 216     | 2.322.193 | 264     | 2.826.586 | 322     | 2.268.666 | 258     |
| PARANÁ              | 144.246   | 99      | 145.628   | 100     | 208.891   | 143     | 217.923   | 150     | 122.844   | 84      | 198.686   | 134     | 249.482   | 171     | 327.040   | 225     | 476.236   | 327     | 430.014   | 295     |
| SANTA CATARINA      | 47.534    | 44      | 108.648   | 100     | 97.527    | 90      | 97.748    | 90      | 127.590   | 117     | 135.839   | 125     | 153.743   | 142     | 213.059   | 196     | 241.639   | 222     | 284.585   | 262     |
| RIO GRANDE DO SUL   | 157.590   | 109     | 145.015   | 100     | 187.946   | 130     | 222.958   | 154     | 178.278   | 123     | 277.864   | 192     | 344.707   | 238     | 380.504   | 262     | 421.075   | 290     | 412.869   | 291     |
| MATO GROSSO         | 16.062    | 74      | 21.729    | 100     | 42.125    | 194     | 35.820    | 165     | 24.533    | 113     | 76.739    | 362     | 85.042    | 391     | 134.274   | 618     | 134.502   | 621     | 187.939   | 865     |
| GOIÁS               | 39.462    | 123     | 29.688    | 100     | 55.128    | 186     | 48.230    | 162     | 98.193    | 331     | 122.634   | 413     | 205.795   | 693     | 248.295   | 836     | 173.001   | 583     | 215.161   | 723     |
| DISTRITO FEDERAL    | 224.261   | 145     | 154.228   | 100     | 132.142   | 86      | 112.402   | 73      | 92.049    | 60      | 100.272   | 65      | 155.439   | 101     | 148.684   | 96      | 159.083   | 103     | 189.082   | 123     |

Fonte: Anexo II.  
Obs.: ... Dados não disponíveis.  
... O dado está superestimado porque não são disponíveis as amortizações.

O exame da composição dos recursos para investimento ( ver tabela II-11) mostra que o aumento desses gastos não se realizou com recursos próprios. A poupança fiscal, quando existente, atuou simplesmente como complemento dos recursos oriundos da esfera federal (caso do Pará). Ademais, a reduzida capacidade financeira desses estados limitou o endividamento público e reforçou o poder da União que, através das transferências de capital, respondeu não apenas pelos investimentos como também por parte dos gastos correntes em anos de déficits correntes (1970/72). Com o quadro descrito acima, e conhecida a extrema rigidez dos gastos das transferências de capital, acreditamos poder afirmar que a União deteve nesses anos o controle sobre parcela elevada dos investimentos realizados pelos estados do norte.

Na região nordeste a situação não é distinta da examinada anteriormente. A característica comum foi o movimento ascendente dos investimentos durante o período de elevadas taxas de acumulação da economia brasileira, embora de forma não contínua e com diferentes níveis entre os estados. Os investimentos elevaram - se durante todo esse período (1968-1973) apenas no Maranhão, Piauí e Sergipe, estados de menor desenvolvimento da região. Quanto aos demais, observou-se interrupção nos índices de crescimento dos investimentos em 1970, 1971 e 1972, destacando-se, particularmente, os casos de Pernambuco, Bahia e Ceará. Pernambuco enfrentou queda dos níveis de investimentos de 1969 a 1972 quando comparamos com o ano base de 1968: em termos de índices, tomando 1968 igual a 100, em 1969 caiu para 62; em 1971 atingiu o menor índice com 45 e só em 1973 é que vai ultrapassar o ano base. A Bahia apresentou comportamento semelhante, com índices de evolução dos investimentos em 1971 e 1972 inferiores ao ano base. Finalmente, o Ceará sofreu queda dos investimentos em 1969 e 1970.

Com base nos dados apresentados, constatamos a dificuldade dos investimentos públicos estaduais no nordeste acompanharem a taxa de acumulação da economia nacional em alguns dos anos de auge. De fato, entre 1969 e 1972, três dos principais estados da região reduziram os investimentos públicos. Estas condições somente se alteraram em 1973 e 1974 quando os estados elevaram significativamente os investimentos públicos devido, em parte, as melhores condições tributárias.

TABELA II.11  
COMPOSIÇÃO DOS RECURSOS PARA INVESTIMENTOS  
(Região Norte)

(continua)

| Estados<br>Anos | A C R E |        |        |        |         | A M A Z O N A S |        |        |        |         | P A R Á |        |        |        |         |
|-----------------|---------|--------|--------|--------|---------|-----------------|--------|--------|--------|---------|---------|--------|--------|--------|---------|
|                 | Pç.F.   | Op.Cr. | Tr.Cap | O.Rec. | Def/Sup | Pç.F.           | Op.Cr. | Tr.Cap | O.Rec. | Def/Sup | Pç.F.   | Op.Cr. | Tr.Cap | O.Rec. | Def/Sup |
| 1967            | -       | -      | -      | -      | -       | (0.49)          | (0.01) | 0.65   | 0.0    | 0.85    | (0.12)  | 0.34   | 0.57   | 0.0    | 0.21    |
| 1968            | 0.58    | -      | 1.01   | -      | (0.59)  | 0.13            | (0.01) | 1.15   | -      | 0.27    | 0.21    | 0.04   | 0.80   | 0.0    | (0.05)  |
| 1969            | 0.10    | (0.01) | 0.82   | -      | 0.09    | 0.24            | (0.0)  | 0.73   | -      | 0.03    | 0.30    | (0.02) | 0.83   | 0.0    | (0.11)  |
| 1970            | (0.22)  | -      | 1.08   | -      | 0.14    | (0.0)           | (0.0)  | 0.93   | -      | 0.07    | 0.11    | (0.04) | 0.79   | 0.07   | 0.07    |
| 1971            | (0.15)  | -      | 1.23   | -      | (0.08)  | (0.05)          | (0.0)  | 0.99   | -      | 0.06    | 0.07    | 0.08   | 0.90   | 0.07   | (0.12)  |
| 1972            | (0.06)  | -      | 1.12   | -      | (0.06)  | (0.11)          | (0.07) | 1.09   | -      | 0.09    | 0.05    | (0.0)  | 1.05   | -      | (0.10)  |
| 1973            | 0.01    | 0.21   | 0.75   | 0.0    | 0.03    | 0.12            | (0.06) | 1.06   | -      | (0.12)  | 0.18    | (0.01) | 0.65   | 0.17   | 0.01    |
| 1974            | (0.16)  | 0.06   | 0.99   | 0.0    | 0.11    | 0.09            | (0.04) | 0.96   | -      | (0.01)  | 0.07    | (0.01) | 0.70   | 0.23   | 0.01    |
| 1975            | 0.25    | (0.07) | 1.01   | 0.0    | (0.19)  | 0.08            | (0.06) | 1.03   | -      | (0.05)  | 0.45    | (0.02) | 0.82   | 0.0    | (0.23)  |
| 1976            | 0.03    | 0.01   | 0.92   | 0.0    | 0.04    | (0.06)          | 0.14   | 1.05   | 0.02   | (0.15)  | ...     | ...    | ...    | ...    | ...     |

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Anuário Estatístico do Brasil e Ministério da Fazenda (Sec. de Economia e Finanças).

OBS.: Estamos sempre lidando com operações de crédito líquido.

ABREVIATURAS: Pç.F. = Poupança Fiscal  
Op.Cr. = Operações de Crédito  
Tr.Cap = Transferências de Capital  
O.Rec. = Outras Receitas  
Def/Sup = Déficit/Supervit  
... = Dados não disponíveis

TABELA II.11  
COMPOSIÇÃO DOS RECURSOS PARA INVESTIMENTOS  
(Região Nordeste)

(continua)

| Estados | M A R A N H Ã O |        |        |        | P I A U Í |        |        |        | C E A R Á |         |        |        |        |        |         |
|---------|-----------------|--------|--------|--------|-----------|--------|--------|--------|-----------|---------|--------|--------|--------|--------|---------|
|         | Pç.F.           | Op.Cr. | Tr.Cap | O.Rec. | Def/Sup   | Pç.F.  | Op.Cr. | Tr.Cap | O.Rec.    | Def/Sup | Pç.F.  | Op.Cr. | Tr.Cap | O.Rec. | Def/Sup |
| Anos    |                 |        |        |        |           |        |        |        |           |         |        |        |        |        |         |
| 1967    | 0.42            | (0.2)  | 0.58   | 0.0    | 0.2       | (0.37) | (1.30) | 1.20   | 0.0       | 1.47    | (0.53) | 0.26   | 0.55   | -      | 0.72    |
| 1968    | 0.38            | -      | 0.67   | 0.0    | (0.05)    | (0.10) | (0.31) | 1.43   | 0.08      | (0.10)  | 0.0    | (0.13) | 0.77   | 0.0    | 0.36    |
| 1969    | 0.13            | -      | 0.91   | 0.0    | (0.04)    | (0.23) | 0.03   | 1.32   | 0.0       | (0.12)  | (0.15) | (0.10) | 0.62   | 0.04   | 0.60    |
| 1970    | 0.05            | 0.0    | 0.39   | -      | 0.06      | (0.39) | 0.03   | 1.08   | 0.0       | 0.28    | 0.03   | 0.46   | 0.75   | 0.20   | (0.44)  |
| 1971    | 0.08            | (0.03) | 0.89   | 0.05   | 0.01      | 0.10   | 0.28   | 0.80   | 0.07      | (0.25)  | 0.44   | 0.25   | 0.89   | 0.28   | (0.86)  |
| 1972    | 0.0             | 0.43   | 0.78   | 0.0    | (0.21)    | (0.47) | 0.08   | 0.94   | 0.08      | 0.37    | 0.11   | (0.04) | 0.72   | 0.11   | 0.10    |
| 1973    | 0.02            | 0.09   | 0.76   | 0.0    | 0.13      | (0.11) | 0.51   | 0.49   | 0.0       | 0.11    | 0.18   | (0.04) | 0.85   | 0.01   | 0.0     |
| 1974    | 0.09            | 0.21   | 0.63   | 0.0    | 0.07      | (0.28) | 0.32   | 0.61   | 0.01      | 0.34    | 0.25   | (0.03) | 0.87   | 0.01   | (0.10)  |
| 1975    | (0.11)          | 0.44   | 0.85   | 0.0    | (0.18)    | (0.49) | 0.08   | 1.78   | 0.0       | (0.37)  | (0.02) | (0.05) | 0.82   | -      | 0.25    |
| 1976    | (0.43)          | 0.11   | 1.29   | 0.0    | 0.03      | 0.01   | 0.03   | 0.56   | 0.08      | 0.38    | 0.06   | 0.28   | 0.77   | -      | 0.01    |

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Anuário Estatístico do Brasil e Ministério da Fazenda (Sec. de Economia e Finanças).

OBS.: Estamos sempre lidando com operações de crédito líquido.

ABREVIATURAS: Pç.F. = Poupança Fiscal  
Op.Cr. = Operações de Crédito  
Tr.Cap = Transferências de Capital  
O.Rec. = Outras Receitas  
Def/Sup = Déficit/Superavit

TABELA II.11  
COMPOSIÇÃO DOS RECURSOS PARA INVESTIMENTOS  
(Região Nordeste)

(continua)

| Estados<br>Anos | RIO GRANDE DO NORTE |        |        |        |         |        | P A R A Í B A |        |        |         |        |        | P E R N A M B U C O |        |         |        |        |        |        |         |
|-----------------|---------------------|--------|--------|--------|---------|--------|---------------|--------|--------|---------|--------|--------|---------------------|--------|---------|--------|--------|--------|--------|---------|
|                 | Pç.F.               | Op.Cr. | Tr.Cap | O.Rec. | Def/Sup | Pç.F.  | Op.Cr.        | Tr.Cap | O.Rec. | Def/Sup | Pç.F.  | Op.Cr. | Tr.Cap              | O.Rec. | Def/Sup | Pç.F.  | Op.Cr. | Tr.Cap | O.Rec. | Def/Sup |
| 1967            | 0.87                | (0.59) | 0.50   | -      | 0.22    | (0.14) | 1.98          | 0.93   | 0.0    | (1.77)  | 0.48   | (0.0)  | 0.25                | -      | 0.27    | 0.45   | 0.04   | 0.75   | -      | 0.40    |
| 1968            | 0.45                | 0.04   | 0.75   | -      | 0.24    | 0.36   | 0.05          | 0.41   | 0.0    | 0.18    | 0.23   | 0.10   | 0.27                | -      | 0.40    | 0.11   | (0.07) | 0.86   | -      | (0.13)  |
| 1969            | 0.11                | (0.07) | 0.86   | -      | 0.10    | 0.29   | 0.46          | 0.63   | -      | (0.38)  | 0.68   | (0.2)  | 0.47                | -      | (0.13)  | (0.34) | 0.0    | 1.09   | 0.0    | 0.26    |
| 1970            | (0.34)              | 0.0    | 1.09   | 0.0    | 0.25    | 0.03   | 0.42          | 0.32   | 0.08   | 0.15    | 0.20   | 0.01   | 0.36                | 0.17   | 0.26    | (0.02) | (0.15) | 1.37   | 0.0    | 0.07    |
| 1971            | (0.02)              | (0.15) | 1.37   | 0.0    | (0.20)  | (0.15) | (0.05)        | 0.87   | 0.17   | 0.16    | (0.74) | 0.53   | 0.72                | 0.42   | 0.07    | (0.95) | 0.06   | 0.83   | 0.54   | 0.70    |
| 1972            | (0.95)              | 0.06   | 0.83   | 0.54   | 0.52    | (0.14) | (0.21)        | 1.17   | 0.10   | 0.08    | (0.36) | (0.17) | 0.83                | 0.0    | 0.70    | 0.05   | 0.37   | 0.70   | 0.04   | 0.24    |
| 1973            | 0.05                | 0.37   | 0.70   | 0.04   | (0.16)  | 0.28   | 0.32          | 0.64   | -      | (0.24)  | 0.08   | 0.33   | 0.35                | 0.0    | 0.24    | 0.11   | 0.11   | 0.41   | 0.0    | 0.15    |
| 1974            | 0.11                | 0.11   | 0.41   | 0.04   | 0.33    | 0.22   | 0.10          | 0.46   | 0.11   | 0.11    | 0.10   | 0.34   | 0.41                | 0.0    | 0.15    | (0.11) | (0.05) | 0.90   | 0.25   | (0.37)  |
| 1975            | (0.11)              | (0.05) | 0.90   | 0.25   | 0.01    | 0.23   | 0.20          | 0.49   | 0.0    | 0.08    | 0.71   | 0.14   | 0.52                | 0.0    | (0.37)  | (0.08) | 0.43   | 0.61   | 0.0    | 0.03    |
| 1976            | (0.08)              | 0.43   | 0.61   | 0.0    | 0.04    | 0.08   | 0.18          | 0.61   | 0.01   | 0.12    | 0.14   | 0.45   | 0.38                | 0.0    | 0.03    |        |        |        |        |         |

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Anuário Estatístico do Brasil e Ministério da Fazenda (Sec. de Economia e Finanças).

OBS.: Estamos sempre lidando com operações de crédito líquido.

ABREVIATURAS: Pç.F. = Poupança Fiscal  
Op.Cr. = Operações de Crédito  
Tr.Cap = Transferências de Capital  
O.Rec. = Outras Receitas  
Def/Sup = Déficit/Superavit

TABELA II.11  
COMPOSIÇÃO DOS RECURSOS PARA INVESTIMENTOS  
(Região Nordeste)

(continua)

| Estados<br>Anos | A L A G O A S |        |        |        |         | S E R G I P E |        |        |        |         | B A H I A |        |        |        |         |
|-----------------|---------------|--------|--------|--------|---------|---------------|--------|--------|--------|---------|-----------|--------|--------|--------|---------|
|                 | Pç.F.         | Op.Cr. | Tr.Cap | O.Rec. | Def/Sup | Pç.F.         | Op.Cr. | Tr.Cap | O.Rec. | Def/Sup | Pç.F.     | Op.Cr. | Tr.Cap | O.Rec. | Def/Sup |
| 1967            | 1.16          | (0.08) | 0.64   | 0.0    | (0.73)  | (1.09)        | -      | 1.75   | 1.31   | (0.97)  | (1.18)    | (0.0)  | 0.93   | 0.44   | 0.81    |
| 1968            | 0.77          | 0.20   | 0.75   | 0.01   | (0.73)  | (0.08)        | (0.04) | 0.90   | 0.59   | (0.37)  | (0.12)    | (0.0)  | 0.57   | 0.10   | 0.45    |
| 1969            | 0.26          | (0.01) | 0.63   | 0.01   | 0.11    | (0.21)        | (0.01) | 0.79   | 0.40   | 0.03    | (0.03)    | (0.0)  | 0.50   | 0.20   | 0.33    |
| 1970            | (0.11)        | (0.03) | 0.55   | 0.0    | 0.59    | (0.28)        | (0.01) | 1.09   | 0.04   | 0.16    | (0.14)    | 0.18   | 0.56   | 0.26   | 0.14    |
| 1971            | (0.57)        | (0.02) | 0.35   | 0.56   | 0.68    | 0.06          | (0.01) | 1.10   | 0.0    | (0.15)  | 0.21      | (0.02) | 0.88   | 0.24   | (0.31)  |
| 1972            | 0.10          | 0.07   | 1.15   | 0.05   | 0.23    | (0.03)        | (0.01) | 0.91   | 0.14   | (0.01)  | (0.17)    | (0.05) | 0.79   | 0.29   | 0.14    |
| 1973            | 0.53          | 0.12   | 1.29   | 0.03   | (0.97)  | 0.03          | 0.25   | 0.73   | 0.09   | (0.10)  | 0.14      | 0.03   | 0.59   | 0.16   | 0.08    |
| 1974            | 0.41          | 0.40   | 0.81   | 0.01   | (0.64)  | 0.06          | (0.0)  | 0.82   | 0.12   | 0.0     | 0.09      | 0.45   | 0.35   | 0.08   | 0.03    |
| 1975            | 0.18          | 0.18   | 0.56   | 0.01   | 0.07    | 0.05          | 0.07   | 0.87   | 0.15   | (0.14)  | (0.0)     | 0.30   | 0.32   | 0.14   | 0.24    |
| 1976            | ...           | ...    | ...    | ...    | ...     | 0.09          | (0.04) | 0.93   | 0.03   | (0.01)  | (0.07)    | 0.62   | 0.53   | 0.10   | (0.18)  |

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Anuário Estatístico do Brasil e Ministério da Fazenda (Sec. de Economia e Finanças).

OBS.: Estamos sempre lidando com operações de crédito líquido.

ABREVIATURAS: Pç.F. = Poupança Fiscal  
Op.Cr. = Operações de Crédito  
Tr.Cap = Transferências de Capital  
O.Rec. = Outras Receitas  
Def/Sup = Déficit/Supervit  
... = Dados não disponíveis

TABELA II.11

COMPOSIÇÃO DOS RECURSOS PARA INVESTIMENTOS  
(Região Sudeste)

(continua)

| Estados | MINAS GERAIS |        |        |        |         |        | ESPÍRITO SANTO |        |        |         |        |        | RIO DE JANEIRO |        |         |  |  |  |
|---------|--------------|--------|--------|--------|---------|--------|----------------|--------|--------|---------|--------|--------|----------------|--------|---------|--|--|--|
|         | Pç.F.        | Op.Cr. | Tr.Cap | O.Rec. | Def/Sup | Pç.F.  | Op.Cr.         | Tr.Cap | O.Rec. | Def/Sup | Pç.F.  | Op.Cr. | Tr.Cap         | O.Rec. | Def/Sup |  |  |  |
| Anos    |              |        |        |        |         |        |                |        |        |         |        |        |                |        |         |  |  |  |
| 1967    | (0.26)       | 0.0    | 0.42   | 0.0    | 0.84    | (1.68) | 0.29           | 0.55   | 0.01   | 1.83    | 0.08   | (0.01) | 0.24           | 0.0    | 0.69    |  |  |  |
| 1968    | 0.59         | 0.30   | 0.54   | 0.0    | (0.43)  | 0.05   | 0.20           | 0.69   | 0.29   | (0.23)  | 0.45   | (0.0)  | 0.31           | 0.0    | 0.24    |  |  |  |
| 1969    | 0.53         | (0.02) | 0.50   | 0.01   | 0.0     | 0.03   | 0.01           | 0.67   | 0.01   | 0.28    | 0.19   | (0.01) | 0.38           | 0.0    | 0.44    |  |  |  |
| 1970    | 3.37         | 0.36   | 4.12   | 0.0    | (6.85)  | (0.27) | (0.01)         | 0.80   | 0.07   | 0.41    | 0.24   | (0.03) | 0.48           | 0.0    | 0.31    |  |  |  |
| 1971    | 0.45         | 1.63   | 1.47   | 0.0    | (2.55)  | (0.40) | 0.11           | 0.87   | 0.03   | 0.38    | 0.05   | (0.12) | 0.60           | 0.0    | 0.47    |  |  |  |
| 1972    | (0.12)       | 0.42   | 0.70   | 0.0    | 0.0     | (0.17) | (0.0)          | 0.52   | 0.0    | 0.65    | (0.01) | (0.05) | 0.68           | 0.0    | 0.38    |  |  |  |
| 1973    | 0.23         | 0.38   | 0.38   | 0.0    | 0.01    | 0.15   | 0.20           | 0.43   | 0.02   | 0.20    | (0.16) | (0.0)  | 0.76           | 0.89   | (0.49)  |  |  |  |
| 1974    | 0.49         | 0.34   | 0.34   | 0.0    | (0.17)  | 0.22   | 0.26           | 0.38   | 0.01   | 0.13    | (0.71) | (0.0)  | 0.55           | 0.45   | 0.71    |  |  |  |
| 1975    | 0.27         | 0.33   | 0.45   | 0.0    | (0.05)  | 0.08   | 0.07           | 0.48   | 0.03   | 0.34    | (0.07) | 1.36   | 0.21           | 0.0    | (0.50)  |  |  |  |
| 1976    | 0.31         | 0.28   | 0.56   | 0.0    | (0.15)  | (0.01) | 0.61           | 0.31   | 0.02   | 0.07    | 0.13   | 0.60   | 0.31           | 0.0    | (0.04)  |  |  |  |

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Anuário Estatístico do Brasil e Ministério da Fazenda (Sec. de Economia e Finanças).

OBS.: Estamos sempre lidando com operações de crédito líquido.

ABREVIATURAS: Pç.F. = Poupança Fiscal  
Op.Cr. = Operações de Crédito  
Tr.Cap = Transferências de Capital  
O.Rec. = Outras Receitas  
Def/Sup = Déficit/Superavit

TABELA II.11  
COMPOSIÇÃO DOS RECURSOS PARA INVESTIMENTOS  
(Região Sudeste)

(continua)

| Estados<br>Anos | G U A N A B A R A |        |         |        |         | S Ã O P A U L O |        |         |        |         |
|-----------------|-------------------|--------|---------|--------|---------|-----------------|--------|---------|--------|---------|
|                 | Pq.F.             | Op.Cr. | Tr.Cap. | O.Rec. | Def/Sup | Pq.F.           | Op.Cr. | Tr.Cap. | O.Rec. | Def/Sup |
| 1967            | 0.33              | (0.03) | 0.18    | 0.15   | (0.37)  | 0.16            | 0.0    | 0.17    | 0.0    | 0.67    |
| 1968            | 0.65              | 0.02   | 0.12    | 0.02   | 0.19    | 0.96            | (0.01) | 0.05    | 0.0    | 0.0     |
| 1969            | 0.56              | 0.22   | 0.12    | 0.02   | 0.08    | 0.73            | 0.05   | 0.21    | 0.0    | 0.0     |
| 1970            | 0.49              | (0.10) | 0.16    | 0.07   | 0.38    | 0.79            | 0.11   | 0.11    | 0.0    | (0.01)  |
| 1971            | 0.91              | 0.11   | 0.22    | 0.09   | (0.33)  | 0.84            | (0.08) | 0.19    | 0.0    | 0.05    |
| 1972            | 0.53              | 0.09   | 0.26    | 0.08   | 0.04    | 0.82            | (0.12) | 0.25    | 0.0    | 0.05    |
| 1973            | 1.10              | (0.17) | 0.24    | 0.04   | (0.21)  | 0.74            | 0.03   | 0.19    | 0.0    | 0.04    |
| 1974            | 0.47              | (0.01) | 0.22    | 0.06   | 0.26    | 0.75            | 0.02   | 0.18    | 0.02   | 0.03    |
| 1975            | -                 | -      | -       | -      | -       | 0.48            | 0.35   | 0.14    | 0.0    | 0.03    |
| 1976            | -                 | -      | -       | -      | -       | 0.30            | 0.43   | 0.23    | 0.0    | 0.04    |

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Anuário Estatístico do Brasil e Ministério da Fazenda (Sec. de Economia e Finanças).

OBS.: Estamos sempre lidando com operações de crédito líquido.

ABREVIATURAS: Pq.F. = Poupança Fiscal  
Op.Cr. = Operações de Crédito  
Tr.Cap. = Transferências de Capital  
O.Rec. = Outras Receitas  
Def/Sup = Déficit/Superavit

TABELA II.11  
COMPOSIÇÃO DOS RECURSOS PARA INVESTIMENTOS  
(Região Sul)

(continua)

| Estados<br>Anos | P A R A N Á |        |        |        |         | SANTA CATARINA |        |        |        |         | RIO GRANDE DO SUL |        |        |        |         |
|-----------------|-------------|--------|--------|--------|---------|----------------|--------|--------|--------|---------|-------------------|--------|--------|--------|---------|
|                 | Pç.F.       | Op.Cr. | Tr.Cap | O.Rec. | Def/Sup | Pç.F.          | Op.Cr. | Tr.Cap | O.Rec. | Def/Sup | Pç.F.             | Op.Cr. | Tr.Cap | O.Rec. | Def/Sup |
| 1967            | 0.61        | (0.0)  | 0.06   | 0.0    | 0.33    | 0.90           | 0.19   | 0.30   | 0.0    | (0.40)  | (0.07)            | 0.21   | 0.04   | 0.0    | 0.82    |
| 1968            | 0.66        | 0.06   | 0.32   | 0.0    | (0.04)  | 0.56           | 0.30   | 0.30   | 0.0    | (0.16)  | (0.19)            | 0.27   | 0.12   | 0.01   | 0.79    |
| 1969            | 0.46        | 0.08   | 0.05   | 0.0    | 0.41    | 0.64           | (0.01) | 0.34   | 0.0    | 0.03    | 0.01              | 0.07   | 0.07   | 0.0    | 0.85    |
| 1970            | 0.52        | 0.23   | 0.09   | 0.0    | 0.16    | 0.69           | (0.05) | 0.28   | 0.0    | 0.08    | 0.59              | 0.05   | 0.11   | 0.0    | 0.25    |
| 1971            | 0.73        | 0.88   | 0.22   | 0.0    | (0.83)  | 0.53           | 0.24   | 0.20   | 0.01   | 0.02    | 0.56              | 0.01   | 0.18   | 0.13   | 0.12    |
| 1972            | 0.75        | (0.13) | 0.14   | 0.0    | 0.24    | 0.62           | 0.29   | 0.26   | 0.01   | (0.18)  | 0.51              | 0.11   | 0.15   | 0.09   | 0.14    |
| 1973            | 0.94        | (0.05) | 0.19   | 0.0    | (0.08)  | 0.72           | (0.14) | 0.31   | 0.0    | 0.11    | 0.38              | 0.14   | 0.21   | 0.05   | 0.22    |
| 1974            | 0.85        | 0.09   | 0.16   | 0.0    | (0.10)  | 0.73           | 0.04   | 0.23   | 0.0    | (0.0)   | 0.23              | 0.35   | 0.21   | 0.04   | 0.17    |
| 1975            | 0.57        | 0.16   | 0.11   | 0.0    | 0.16    | 0.50           | 0.44   | 0.32   | 0.0    | (0.26)  | 0.05              | 0.48   | 0.21   | 0.0    | 0.26    |
| 1976            | 0.79        | 0.24   | 0.14   | 0.0    | (0.17)  | 0.34           | 0.37   | 0.28   | 0.0    | 0.01    | (0.18)            | 0.39   | 0.20   | 0.02   | 0.57    |

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Anuário Estatístico do Brasil e Ministério da Fazenda (Sec. de Economia e Finanças).

OBS.: Estamos sempre lidando com operações de crédito líquido.

ABREVIATURAS: Pç.F. = Poupança Fiscal  
Op.Cr. = Operações de Crédito  
Tr.Cap = Transferências de Capital  
O.Rec. = Outras Receitas  
Def/Sup = Déficit/Superavit

TABELA II.11

COMPOSIÇÃO DOS RECURSOS PARA INVESTIMENTOS  
(Região Centro-Oeste)

| Estados<br>Anos | MATO GROSSO |        |        |        |         |        | G O I Á S |        |        |         |       |        | DISTRITO FEDERAL |        |         |  |  |  |
|-----------------|-------------|--------|--------|--------|---------|--------|-----------|--------|--------|---------|-------|--------|------------------|--------|---------|--|--|--|
|                 | Pç.F.       | Op.Cr. | Tr.Cap | O.Rec. | Def/Sup | Pç.F.  | Op.Cr.    | Tr.Cap | O.Rec. | Def/Sup | Pç.F. | Op.Cr. | Tr.Cap           | O.Rec. | Def/Sup |  |  |  |
| 1967            | 0.79        | -      | 0.24   | 0.0    | (0.03)  | 0.73   | 0.11      | 0.18   | -      | (0.02)  | 0.47  | 0.04   | 0.44             | 0.04   | 0.01    |  |  |  |
| 1968            | 0.93        | -      | 0.39   | 0.05   | (0.37)  | 0.07   | (0.01)    | 0.42   | 0.0    | 0.52    | 0.54  | 0.0    | 0.33             | 0.0    | 0.13    |  |  |  |
| 1969            | 0.54        | -      | 0.22   | 0.13   | 0.07    | 0.44   | (0.02)    | 0.73   | -      | (0.15)  | 0.54  | (0.02) | 0.54             | 0.0    | (0.06)  |  |  |  |
| 1970            | 0.43        | -      | 0.29   | 0.15   | 0.13    | 0.62   | 0.05      | 0.65   | -      | (0.32)  | 0.56  | (0.01) | 0.45             | 0.0    | 0.0     |  |  |  |
| 1971            | 0.77        | -      | 0.40   | -      | (0.17)  | 0.27   | (0.03)    | 0.45   | 0.32   | (0.01)  | 0.38  | 0.0    | 0.51             | 0.0    | 0.11    |  |  |  |
| 1972            | 0.53        | -      | 0.45   | 0.0    | 0.02    | 0.41   | 0.23      | 0.44   | -      | (0.08)  | 0.57  | 0.0    | 0.47             | 0.05   | (0.09)  |  |  |  |
| 1973            | 0.44        | -      | 0.39   | 0.06   | 0.11    | 0.38   | 0.02      | 0.34   | 0.0    | 0.26    | 0.74  | 0.0    | 0.29             | 0.0    | (0.03)  |  |  |  |
| 1974            | 0.46        | -      | 0.32   | 0.16   | 0.06    | 0.17   | 0.18      | 0.24   | 0.0    | 0.40    | 0.62  | 0.0    | 0.33             | 0.01   | 0.04    |  |  |  |
| 1975            | 0.65        | (0.04) | 0.49   | 0.05   | (0.15)  | 0.06   | 1.28      | 0.52   | 0.0    | (0.86)  | 0.49  | 0.03   | 0.42             | 0.0    | 0.06    |  |  |  |
| 1976            | 0.11        | 0.17   | 0.44   | 0.08   | 0.20    | (0.11) | 0.13      | 0.39   | 0.0    | 0.59    | 0.49  | 0.18   | 0.27             | 0.04   | 0.02    |  |  |  |

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Anuário Estatístico do Brasil e Ministério da Fazenda (Sec. de Economia e Finanças).

OBS.: Estamos sempre lidando com operações de crédito líquido.

ABREVIATURAS: Pç.F. = Poupança Fiscal  
Op.Cr. = Operações de Crédito  
Tr.Cap = Transferências de Capital  
O.Rec. = Outras Receitas  
Def/Sup = Déficit/Superavit

A evolução dos investimentos, como foi descrita acima, pode ser entendida apenas parcialmente pela capacidade de poupança fiscal estadual. Por um lado, é possível explicar a descontinuidade do movimento ascendente dos investimentos em 1970/72 através dos déficits presentes na maioria dos estados do nordeste: a inviabilidade em contar com recursos próprios para efetuar os gastos de capital respondeu fundamentalmente pela baixa dos índices de crescimentos ou mesmo queda dos investimentos em anos de acelerada acumulação de capital da economia. Por outro, a poupança estadual não é capaz de justificar a elevação dos investimentos quando consideramos o período como um todo. Noutros termos, o fato de não podermos creditar à poupança fiscal estadual o ritmo de crescimento dos investimentos, e muito menos o nível alcançado em 1973/1974, obriga-nos a investigar as fontes alternativas dos recursos para financiamento das despesas de capital.

A precariedade dos recursos próprios obrigou os estados nordestinos à crescente dependência de outros recursos. As transferências de capital (ver tabela II-11) assumiram grande destaque e participaram nos investimentos com parcela muito superior aos recursos próprios, chegando por vezes a suprir totalmente esses gastos. Nos anos de queda mais acentuada da poupança fiscal (1970/1972) chegou a responder, em média, por 80% dos gastos de investimentos dos estados. Peguemos, como exemplo, Pernambuco, Bahia e Ceará, os estados economicamente mais importantes. Pernambuco, nos anos iniciais da reforma, logrou atender 40% dos gastos com recursos próprios; entretanto, com a aceleração da taxa de crescimento da economia brasileira e as condições adversas que limitaram o aumento da receita, as transferências elevaram sua participação e passaram a responder por 72% e 83% dos investimentos estaduais em 1971 e 1972, respectivamente, enquanto que a poupança fiscal estadual era fortemente negativa. Na Bahia, o comportamento desfavorável da poupança fiscal levou as transferências de capital a elevar sua participação, em média, de pouco mais de 50% dos gastos com investimentos em 1969/70 para 88% em 1971 e 79% em 1972. A situação no Ceará também não é diferente, pois mesmo a existência de superávit entre receitas e despesas correntes nos anos de auge da economia, não foi suficiente para acompanhar a evolução dos investimentos, mantida somente graças à presença

das transferências de capital, que perfizeram 75% dos investimentos em 1970, 89% em 1971 e 72% em 1972.

Por outro lado, a precária situação financeira dos estados e o esforço em acompanhar a taxa de acumulação da economia nesses anos obrigou os governos estaduais a complementar os recursos recorrendo às operações de crédito e, por vezes, a pesados déficits orçamentários. Só em 1973 e 1974 a situação financeira dos estados nordestinos melhorou (em relação aos anos anteriores) devido ao aumento das receitas correntes e, como consequência, da poupança fiscal em conta corrente estadual que elevou sua participação no financiamento dos investimentos. Porém, mesmo nesses anos, os recursos próprios foram incapazes de atender a expansão dos investimentos, atuando, basicamente, como complemento das outras fontes de recursos. Além disso, a grande liquidez monetária internacional e as condições do mercado financeiro nacional facilitaram a obtenção de financiamentos públicos, permitindo aos estados recorrerem à aceleração da dívida pública (ver Anexo Estatístico III) para elevar os investimentos. Estes recursos, apesar de regulamentados pela União, não sofrem das mesmas restrições quanto aos gastos a que estão sujeitas as transferências de capital; assim, as autoridades estaduais detêm maior autonomia para manipulá-los.

Desse modo, a situação da poupança fiscal dos empréstimos permitiu aos estados maior controle, em 1973 e 1974, sobre a decisão de investir, pois fez cair a participação das transferências no financiamento dos investimentos, embora estas ainda respondessem, de longe, pela maior parte desses gastos.

Na região sul e sudeste, os investimentos públicos estaduais cresceram em ritmo bastante acentuado (ver tabela II-10) durante o período de rápida expansão da economia brasileira. Importantes estados como São Paulo, Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul apresentaram índices de crescimento dos investimentos três vezes superiores ao do ano base (1968), enquanto que na Guanabara o índice se expandiu cerca de uma vez e meia.

A elevação dos gastos de capital nos estados de maior nível de atividade, como se vê, foi expressiva nesses anos. Todavia, o exame desses dados nada nos diz acerca de como foram financiados esses gastos.

A análise da composição dos recursos para investimento ( ver tabela II-11) permite-nos ver que, em parte, os estados da região sul e sudeste, com exceção do Espírito Santo e Rio de Janeiro, contaram com melhores condições de arrecadação durante os anos de crescimento acelerado da economia, o que lhes permitiu atender até 1973/74 parcela ponderável dos investimentos estaduais com recursos próprios, não obstante as diferenças existentes entre os estados. Olhando a tabela II-11, vemos que São Paulo , Paraná, Guanabara e Santa Catarina sustentaram, até 1974, os investimentos, em média, com 75% de recursos próprios. Minas Gerais e Rio Grande do Sul, embora não tendo alcançado condições igualmente favoráveis de poupança fiscal para atender os gastos de capital, a situação do mercado financeiro permitiu-lhes recorrer às operações de crédito e comporem, assim, os recursos para gastos. O Espírito Santo e Rio de Janeiro, por sua vez, dependeram quase que totalmente das transferências, empréstimos e déficits orçamentários.

De qualquer modo, com exceção do Espírito Santo e Rio de Janeiro, os demais estados da região conseguiram, até 1974, obter recursos através da poupança fiscal e/ou operações de crédito (sobre os quais mantinham alto poder de controle!) de modo a financiar seus investimentos.

Porém, mesmo considerando o maior controle sobre os investimentos, não podemos de forma alguma desprezar a influência marcante da União na orientação dos gastos estaduais, à medida que controla montante considerável dos recursos para investimentos . Nos anos de auge (1970-1973), em São Paulo e no Paraná, estados em melhores condições financeiras, as transferências de capital responderam, em média, por 18% dos investimentos, chegando a alcançar pontos máximos de 25% em São Paulo em 1971 e 1972 de 22% e 19% no Paraná em 1971 e 1973, respectivamente. Estas porcentagens representam somente a participação direta da União nesses gastos.

Convém lembrar, entretanto, que o Ato Complementar nº 40 de 30/12/68 condicionou a entrega das cotas dos fundos de participação (FPE e FE) à vinculação de recursos próprios por parte dos estados; com isso, cresceu a capacidade da União influenciar os investimentos estaduais nos anos de auge da economia, mesmo em

estados que gozavam de situação financeira aceitável. Ao concentrar os recursos transferidos em áreas consideradas prioritárias pela política oficial e obrigar a vinculação de recursos estaduais para complementar tais transferências, a União conseguiu controlar parte importante dos gastos realizados nessas faixas de investimentos e, dessa forma, influenciar as diretrizes da política estadual, tornando-a uniforme aos interesses defendidos pelos formuladores da política econômica.

Retomando a análise que vínhamos fazendo, vejamos como o estudo das situações da Guanabara, Minas Gerais e Rio Grande do Sul nos dá uma visão mais exata das condições do governo federal para direcionar os investimentos (ver tabela II-11). Na Guanabara as transferências de capital somaram, respectivamente, 26% e 24% dos recursos para investimentos em 1972 e 1974. Em Minas Gerais, a situação é ainda mais crítica. Como colocou estudo recente : "quanto ao financiamento das despesas de capital, o total das transferências recebidas pela Administração Direta Estadual foi responsável, durante o período de 1967/1977 por 38% dessas despesas, excluído o período 1970/71, cujas transferências foram superiores às despesas de capital, atingindo a relação transferência de capital/despesas de capital 358,2% em 1970, e 147,4% em 1971."<sup>26</sup> No Rio Grande do Sul as transferências de capital responderam por 18% dos investimentos em 1971, 15% em 1972 e 21% nos dois anos seguintes.

Esses aspectos assumem importância quando temos presente que os estados citados (São Paulo, Paraná, Guanabara, Minas Gerais e Rio Grande do Sul) comandam o processo de acumulação e são os de maior nível de gastos públicos; ou seja, o governo federal, ao influenciar via sistema tributário as diretrizes da política de investimentos, particularmente em setores considerados prioritários, detém elevado poder de manipulação dos gastos públicos em defesa dos interesses da política econômica oficial.

<sup>26</sup>Cf. Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. Comportamento da Economia Mineira, Período 1960/77 - Setor Público. Gov. do Estado de Minas Gerais, doc. nº 6, vol.1, dez. 1978, pag. 194, versão preliminar.

Podemos constatar a mesma situação com os dados da tabela II-11. A discrepância quanto aos dados se deve a diferente forma na construção das tabelas. Estamos utilizando o conceito de Investimento que é dado por (cf. Anexo Estatístico II): Despesas de Capital - Amortizações; por isso, a participação das transferências tende a ser maior.

Certamente, as melhores condições da capacidade de poupança fiscal do tesouro estadual da região sul e sudeste para arcar com gastos de investimentos e as facilidades de recorrer aos empréstimos internos e externos, possibilitaram aos seus estados elevar os investimentos com maior liberdade de ação (embora não possamos desconsiderar a influência federal, como vimos acima!), restringindo o controle federal. Entretanto, as restrições ao aumento da poupança fiscal levaram, em grande medida, os estados, para manter o nível dos investimentos, a acelerar vigorosamente a dívida pública, impondo restrições à sua ação futura.

Os anos de acelerado crescimento econômico brasileiro, ao permitir o aumento das receitas e o crescente endividamento público, ofereceram o suporte necessário às autoridades dos estados mais desenvolvidos (São Paulo, Paraná, Guanabara, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Minas Gerais) para levarem à frente, com maior grau de autonomia (com exceção de Minas Gerais em 1970/71), sua própria política de investimentos. Como decorrência das condições relativamente favoráveis até 1974, as autoridades desses estados acataram o sistema tributário vigente sem questionar com maior profundidade a interferência federal, que, apesar de agigantar-se dia a dia, ainda era "suportável". <sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Nesta visão, restringimo-nos à análise da interferência federal direta isto é, através do sistema tributário. Consideramos fora do campo específico de análise investigar a determinação mais global do problema em que se coloca a interferência da União. Esta somente pode ser entendida de modo mais abrangente quando analisada no contexto político decorrente do Estado autoritário. O sistema implantado em 1964 e reforçado com o AI-5, consolidou o monopólio do Executivo Federal na gerência da política econômica e abriu espaços para a transformação do sistema tributário em um dos instrumentos de ação dos executores da política oficial, objetivando concentrar os recursos financeiros na esfera federal e intervir nas finanças estaduais, de modo a contribuir para o processo de acumulação de capital em curso. Entretanto, a ascendência da União sobre os estados no que tange ao controle dos recursos financeiros e gastos públicos, não se restringiu ao comando exercido pelo sistema tributário. Este processo ganha maior expressão quando se tem presente a figura do Estado autoritário. O poder centralizado, ao se outorgar o direito de nomear os dirigentes estaduais (e municipais), opta por nomes comprometidos com a política oficial, reforçando assim o poder federal ao nível do processo decisório da política econômica e, consequentemente, no comando das finanças públicas estaduais. Caso as relações de poder fossem outras, com a presença ativa do Congresso e eleições nos diferentes níveis governamentais, tornar-se-ia difícil resistir às demandas por maior participação nas decisões econômicas. Os governantes investiriam contra a concentração dos recursos financeiros, buscando através do aumento das transferências, liberdade de gastos ou reforma tributária, melhores condições para sustentar os programas voltados aos interesses que eles representam.

Finalmente, na região centro-oeste, presenciamos forte expansão dos índices de investimento, com exceção do Distrito Federal, que sofreu queda de 1970 a 1972. Este ritmo acentuado dos gastos com investimentos inviabilizou o seu financiamento através de recursos próprios, elevando a participação das transferências de capital no total dos gastos com investimentos. Os recursos federais chegaram a alcançar, em média, 41% dos gastos no período de 1971 a 1973 em Goiás e Mato Grosso. A partir desses dados, podemos inferir o grau de intervenção da União nas decisões de investimentos a nível estadual, tendo em vista a extrema rigidez no uso desses recursos.

O domínio do governo federal sobre ampla parcela dos gastos de capital nos estados de menor nível de renda e a sua importante participação também nas despesas dos estados mais industrializados, deram condições à União de influenciar o direcionamento dos gastos, levando-os a participar de modo mais decisivo no processo de acumulação. Esse fato expressa-se no aumento da participação das despesas de capital no total das despesas estaduais. Como mostra a tabela II-9, a determinação a nível federal de se elevarem as despesas de capital no total dos gastos encontrou ressonância na esfera estadual, onde se implementaram objetivos semelhantes: as despesas de capital, que participavam com 21,2% do total dos gastos estaduais em 1967, cresceram em 1970 para 27,2% e alcançaram o ponto máximo de 34% em 1974. Assim, os gastos públicos (federais + estaduais) colocaram-se, enfaticamente, a serviço da acumulação de capital, contribuindo para acelerar o ciclo expansivo da economia brasileira.

O problema da utilização do sistema tributário na recente fase de crescimento da economia não se esgotou nas questões já levantadas. A análise anteriormente realizada sobre a evolução dos investimentos estaduais e a composição dos recursos para investir permite-nos fazer algumas especulações sobre outros traços da política tributária.

Como vimos, o norte e nordeste enfrentaram queda da taxa de investimento público de 1970 e 1972, em razão das dificuldades de arrecadação. A precária condição de poupança fiscal então presente, colocou as unidades dependentes de outras fontes de recursos, como única alternativa para atender as pressões sociais, des

tacando-se, em primeiro lugar, as transferências de capital, complementadas por operações de crédito e, finalmente, os déficits públicos. Os estados do centro-sul, por sua vez, mantiveram elevados níveis de investimentos (principalmente os de maior renda) e só em 1971 é que a sua taxa de crescimento declinou devido a queda apresentada por Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Guanabara e Paraná e aos menores índices alcançados por São Paulo e Rio Grande do Sul. Diga-se, de passagem, que São Paulo, embora a taxas menores, conseguiu assegurar o crescimento dos investimentos.

Quanto à composição dos recursos para investimentos, são patentes também as diferenças: enquanto o norte e nordeste dependiam quase que totalmente das transferências de capital, os principais estados do centro-sul asseguraram (basicamente até 1974) certo grau de autonomia no controle dos investimentos. O nível de renda e o sistema tributário, ao privilegiar na cobrança do principal imposto estadual (ICM) o valor agregado ao produto tributável, garantiram aos estados mais industrializados melhores condições de poupança fiscal em conta corrente e, indiretamente, de financiamentos. A interferência federal, embora marcante e crescente ao longo do ciclo de expansão da economia, ainda não restringia de forma absoluta o raio de manobra das autoridades estaduais.

Estas colocações atestam as diferenças fundamentais entre o norte e nordeste e o centro-sul quanto à capacidade de enfrentar as necessidades de investimentos públicos e ao crescimento dos gastos no período de 1970 a 1974. Baseando-nos nesses dados, acreditamos que o sistema tributário gerou condições para que os investimentos públicos estaduais contribuíssem, apesar do aspecto redistributivo das transferências de capital, para reforçar a dinâmica capitalista de aprofundar os desequilíbrios regionais. Vale dizer, a política tributária, e mais especificamente a política de gasto público, não cumpriu o papel de elemento compensatório ao movimento do capital; ao contrário, atuou no mesmo sentido dos demais determinantes que tendiam a fazer com que a região sul-sudeste crescesse mais do que as demais. Não queremos afirmar com isto que simples alterações no sistema tributário pu

dessem mudar o encaminhamento do processo de acumulação de capital no país ou, muito menos, que o avanço da industrialização em São Paulo se deveu a questões de drenagem fiscal e/ou outros problemas da mesma ordem. Compartilhamos da idéia de que a economia cafeeira, ao gerar o processo de concentração industrial no sul e sudeste, mais especificamente em São Paulo, determinou as condições necessárias para que o movimento do capital, uma vez iniciado, aprofundasse esse processo de crescimento industrial desigual em São Paulo e, de modo mais amplo, nos estados mais importantes do sul e sudeste. Como afirmou o Prof. Cano: "... a liderança do desenvolvimento capitalista, uma vez obtida (pré-1930) tendeu a se acentuar, por razões que dizem respeito, antes de mais nada, à dinâmica do próprio polo. Quer dizer: esta liderança pode ser entendida pela crescente capacidade de acumulação do capital do polo, com marcante introdução do progresso técnico e diversificação de sua estrutura produtiva. Mais ainda: esse processo de concentração industrial obedeceu - conforme diz a boa doutrina - a fria lógica capitalista de localização industrial".<sup>28</sup>

Todavia, pretendemos deixar claro que a política econômica após 1964, ao utilizar um modelo concentrador e centralizador, que visava o crescimento acelerado, adotou medidas no campo fiscal e tributário que viabilizaram os objetivos propostos, ao invés de contribuir para amenizar o problema regional. Como vimos, as proposições fiscais, na tentativa de promover o crescimento industrial, expandir as exportações ou aumentar a capacidade produtiva, atenderam os interesses mais diretos dos setores privilegiados pela política oficial, fornecendo amplas regalias ao capital, através de isenções ou subsídios de forma a reduzir o custo de investimento e garantir sua margem de lucro. Ademais, a política tributária, objetivando aumentar os investimentos, concentrou os esforços de arrecadação nos impostos

---

<sup>28</sup> CF. CANO, W. "Questão Regional e Concentração Industrial no Brasil - 1930/1970" in ANPEC - VI Encontro Nacional de Economia, Gramado (RS), 1978, vol. 2, p. 958.

indiretos, favorecendo o capital e as camadas de renda mais elevadas. Estas condições ao beneficiarem, principalmente, os setores econômicos dinâmicos, atenderam, por via indireta, aos estados onde se concentra o capital industrial.

Os dados supracitados permitem-nos concluir ainda que o sistema tributário assegurou melhores condições de investir aos estados mais desenvolvidos e permitiu à União controlar parcela e levada das despesas, de modo que, via uma política de gastos voltada para premiar os interesses do capital, pudesse contribuir para acelerar o processo de crescimento, independentemente da problemática regional. Em verdade, essa questão acabou subordinada à preocupação maior de rápido crescimento da economia. Nesse sentido, as taxas mais elevadas dos investimentos públicos dos estados avançados fizeram parte do modelo de desenvolvimento, pois, permitiam-lhes elevar os gastos como suporte ao capital e acicate à acumulação.

Certamente, a tendência apresentada pela evolução dos investimentos públicos estaduais poderia ser contraposta pelos gastos federais. Entretanto, infelizmente, por falta de dados disponíveis, não pudemos analisar o comportamento dos gastos federais no sentido de verificar se a tendência é a mesma dos gastos estaduais ou se atuam de forma diversa destes.<sup>29</sup> Em outras palavras, sem o exame da distribuição por região dos gastos federais torna-se impossível afirmar se o total dos gastos públicos em investimentos (federais + estaduais) contribuiu ou não para acentuar as desigualdades regionais durante os anos de rápida expansão da economia. Este ponto é importante, pois, com a centralização dos recursos tributários, a distribuição dos gastos orçamentários federais poderia contrabalançar a tendência dos gastos estaduais.

---

<sup>29</sup>A única fonte que apresenta a distribuição dos gastos federais com investimentos por região geo-econômica é o Anuário Econômico Fiscal do Ministério da Fazenda. Entretanto, os gastos aparecem extremamente concentrados na Guanabara e no Distrito Federal, onerando a sua confiabilidade. Segundo nos informaram, em consulta a Inspetoria Geral das Finanças do Ministério da Fazenda, a concentração dos gastos nessas unidades explica-se, em grande parte, porque aí estão situadas as sedes dos órgãos federais responsáveis por parcela considerável dos gastos. A burocracia faz com que os recursos sejam destinados às sedes dos órgãos para posterior distribuição aos estados.

Não obstante, o fato da União suprir diversos serviços ou infra-estrutura básica no norte e nordeste, como forma de promover o avanço do capitalismo nesses estados, não contraria a linha de argumentação que desenvolvemos. Vale dizer, não discutimos "strictu sensu" a distribuição dos recursos da União entre as regiões do país. O fundamental para nós é entender o comportamento dos gastos federais e quais os interesses industriais que atendem; daí, a correção do raciocínio, mesmo supondo-se que a União gastasse, relativamente, maior parcela de seus recursos nas regiões menos desenvolvidas. O que deve ser destacado é que o tipo de gasto privilegiado nessas regiões responde a menos aos tradicionais interesses locais do que às prioridades traçadas pelo Governo Federal.

O que procuramos, em verdade, apreender foram os elementos indutores dos gastos públicos e de sua distribuição entre os diferentes setores, sendo que esta dimensão do problema somente pode ser entendida no contexto mais amplo da política econômica. A nosso ver, a dinâmica do modelo e o uso da política fiscal e tributária como instrumento para a sua realização, determinaram a direção das despesas públicas, prioritariamente, para os setores industriais que imprimam à economia altas taxas de crescimento e, conseqüentemente, em favor dos estados onde se concentra o capital industrial. Noutras palavras, sustentamos a idéia de que no período conhecido como "milagre econômico" o sistema tributário teve atuação importante, ao contribuir para que as despesas de capital fossem concentradas nos setores mais dinâmicos, fornecendo a infra-estrutura e parte relevante da demanda corrente necessária à expansão do capital industrial. Além disso, os gastos públicos, ao privilegiarem os setores dinâmicos, beneficiaram, direta ou indiretamente, os estados que concentram o capital industrial, reforçando a própria tendência do movimento do capital de acentuar a concentração industrial. Nesse sentido, é que afirmamos anteriormente que não era fundamental para a nossa argumentação os gastos públicos se concentrar nos estados mais desenvolvidos, pois, mesmo atendendo as regiões mais pobres, eles atuam subordinados à política econômica imposta pelo modelo brasileiro de desenvolvimento, visando, prioritariamente, os interesses dos setores dinâmicos e menos as tradicionais articulações locais, independentemente da possível maior

distribuição relativa dos recursos para o norte e nordeste. Posto nestes termos, a discussão sobre a equidade ou não da alocação regional dos recursos federais é subalterna; ela só interessa na medida em que uma soma maior de recursos gera efeitos multiplicadores na renda local e promove o avanço capitalista na região.

O sistema tributário, portanto, ao privilegiar os interesses industriais mais dinâmicos e os estados industrializados reforçou as condições para a reprodução ampliada do capital e, nesse sentido, colocou-se como instrumento do modelo de desenvolvimento centralizador e concentrador de renda vigente no país após 1964. Esta dimensão do sistema tributário, que se revela, em sua plenitude, nos anos de auge da economia, possibilita-nos compreender o recrudescimento da crítica dos estados nordestinos à perda de capacidade tributária. Os reclamos nordestinos, ouvidos desde a reforma, com a mudança do IVC para o ICM, foram crescendo à medida que cresciam as dificuldades por eles enfrentadas. Convém lembrar que os estados do norte e nordeste sofreram queda dos níveis de investimentos públicos estaduais entre 1970 e 1972, em contraste com a situação do centro-sul que elevou os seus gastos. À época, entretanto, a questão surgiu simplificada aos olhos dos representantes estaduais, pois, descaracterizaram seu aspecto mais abrangente, que envolvia o questionamento do papel do sistema tributário no modelo, e ativeram-se à aparência do problema: a sistemática do ICM.<sup>30</sup>

A discussão centrada neste ponto teve fôlego curto, à medida que recolocou em debate a controvertida tese de que o crescimento do polo mais dinâmico da economia se deu, entre outras razões, devido à drenagem fiscal, quando, em verdade, uma vez implantada a indústria, presenciamos apenas a lógica da localização espacial presente no sistema capitalista.<sup>31</sup> Todavia, mesmo nesse nível, a manifestação desses estados não encontrou qualquer ressonância. O autoritarismo asfixiou as pressões políticas e im

<sup>30</sup> Sobre a controvérsia do ICM ver: RESENDE, P. e SILVA, M.C. - O Sistema Tributário e as Desigualdades Regionais: Uma Análise da Recente Controvérsia sobre o ICM., IPEA-série monográfica nº 13, R.J., 1973.

<sup>31</sup> Ver CANO, W. "Questão Regional e Concentração Industrial no Brasil - 1930 - 1970", op.cit.

pôs sua forma de ação, tendo contado, para tanto, com o apoio decisivo de representantes dos estados mais desenvolvidos (por exemplo, Carlos Antonio Rocca e Fernando Roquette Reis, respectivamente, Secretários da Fazenda de São Paulo e Minas Gerais) que, beneficiados com o processo, não colocaram restrições substantivas ao sistema tributário vigente ou à política de gastos públicos. Ao contrário, atuaram como paladinos da política oficial e cerraram fileiras contra mudanças de vulto que beneficiassem o norte e nordeste às custas de perdas dos estados industrializados. Chegaram mesmo a afirmar, reproduzindo a "cartilha" delfinista, que o sistema tributário deveria, inicialmente, preservar o forte crescimento dos estados dinâmicos como suporte ao acelerado desenvolvimento da nação. Segundo seus pontos de vista, qualquer alteração nas finanças estaduais que retirasse recursos dos estados mais poderosos para atender a questão regional, seria contrário aos interesses do país. Como colocou o Secretário da Fazenda de São Paulo: "Por reiteradas vezes o governo federal tem deixado claro que entre os grandes objetivos na área econômica estão aqueles de manutenção de desenvolvimento acelerado para todo o país, simultaneamente com redução de disparidade regionais de desenvolvimento e de nível de renda." "Não se trata portanto de se atender a um dos objetivos em prejuízo do outro. Todo esforço deve ser desenvolvido no sentido de se tentar compatibilizar os dois objetivos acima definidos." "Os elementos atrás apresentados demonstram que a proposição de se reduzir o ICM nas operações interestaduais através do seu efeito sobre os níveis de receitas estaduais, investimentos públicos e fluxo de comércio interestadual, acaba por prejudicar os objetivos de crescimento acelerado nacional sem atender ao objetivo de redução de disparidades. É bom que se reflita sobre o fato de que as regiões de menor desenvolvimento relativo tem parcela extremamente substancial de seu investimento derivado de transferências das regiões de maior desenvolvimento. Uma redução dos níveis de crescimento dessas regiões mais desenvolvidas faz com que também não se consiga reduzir de modo acelerado as disparidades. Contribui: isto sim, para uma redução da taxa nacional de desenvolvimento sem benefícios para o conjunto." "Talvez fosse o caso então de analisar os elementos que condicionam a relação entre a taxa nacional de crescimento e a redução de disparidades. Embora esse trabalho não pretenda dis-

cutir o problema de compatibilização desses objetivos nacionais, é possível verificar, de modo sumário, que os mesmos devem ser concorrentes pelo menos num certo intervalo. Assim, se a relação produto/capital marginal dos investimentos for significativamente menor nas regiões menos desenvolvidas (o que é pelo menos provável) para uma dada capacidade nacional de investir um aumento na proporção de investimentos nessas regiões deve implicar menor taxa de crescimento para o conjunto, pelo menos no curto prazo."<sup>32</sup>

Como se pode observar, a problemática do sistema tributário e a questão regional foi novamente colocada em termos de drenagem fiscal, quando, em verdade, esses problemas deveriam ser entendidos de modo mais abrangente, abrindo espaço para maior compreensão da política tributária e fiscal e das relações de poder e das subjacentes. De qualquer modo, a colocação do Secretário da Fazenda de São Paulo explicitou, embora sem entender a questão de modo mais amplo, o objetivo primordial da política oficial: a maximização da taxa de crescimento da economia. Ora, nesta perspectiva, não poderia causar surpresa a eleição de prioridade específica na distribuição dos gastos públicos e muito menos a dimensão dada ao sistema tributário de ferramenta do processo de acumulação.

Por outro lado, a ação do Estado autoritário não se limitou à centralização dos recursos financeiros e à abertura de espaços para intervir sobre o direcionamento das despesas de capital estaduais; coube-lhe também, refletindo a relação de forças presente na sociedade, determinar a distribuição do peso dos impostos entre capital e trabalho, bem como explicitar os interesses dos que eram beneficiados com os gastos públicos.

O Sistema Tributário, ao privilegiar o capital e atuar no sentido de acelerar sua reprodução ampliada, reduziu o total de verbas destinadas a suprir as necessidades da área social, fazendo descaso de algumas das tarefas que, tradicionalmente, lhe eram dadas cumprir.

---

<sup>32</sup> Cf. ROCCA, C.A. - "Imposto de Circulação de Mercadorias e o Desenvolvimento Nacional" in Revista de Finanças Públicas, abril/maio/junho de 1972.

Sabemos que a análise das implicações sociais advindas da política tributária e fiscal adotada no país nos últimos anos merece, por si só, um outro trabalho, onde seja possível aprofundar as questões trazidas ao debate. Todavia, não resistimos à idéia de apresentar, de forma apenas exploratória, algumas dessas implicações.

De início, é bom deixar claro que não se devem atribuir às finanças públicas as explicações para as crônicas deficiências de atendimento à área social; quer dizer, a inobservância dos problemas não decorre da lógica própria ao sistema tributário. Este, refletindo as articulações no plano político determinadas pelo pacto social de dominação, oferece simplesmente um bom campo de observação para buscar indicações de avaliação das condições sociais vigentes no país. As implicações sociais subjacentes à estrutura tributária implantada no país apresentam-se, assim, como uma questão possível de ser apreendida somente a partir do entendimento das articulações no plano político que resultaram na elevada concentração tributária, no esvaziamento financeiro dos estados e municípios, na elevada regressividade do sistema tributário e na sua ampla utilização como instrumento voltado à acumulação de capital.

O processo de perda de capacidade financeira por parte dos estados e municípios trouxe como contrapartida sérias implicações a nível social, dado que são eles os responsáveis mais diretos pelo atendimento de parte preponderante dos serviços de saúde, saneamento básico, infra-estrutura urbana e educação primária às respectivas comunidades. Ora, sem as condições financeiras elementares para, autonomamente, atenderem às populações, não restava aos estados e municípios outra alternativa senão delegar à esfera de governo superior a responsabilidade de prestar aqueles serviços à comunidade, resultando daí, na maior parte das vezes, a depreciação dos serviços. A causa para isso pode ser encontrada em uma série de fatores que vão desde o distanciamento com que passaram a ser observada as reais necessidades da população até mesmo, nos casos dos municípios, à dificuldade de liberação de recursos a certas áreas devido ao não alinhamento político da autoridade local.

O controle federal sobre o perfil de gastos dos estados e municípios também trouxe implicações importantes para a problema tica social.

Vimos que o Governo Federal, através das transferências vinculadas, conseguiu impôr às demais unidades uma estrutura de gastos condizente com as prioridades delineadas para o movimento de acumulação da economia. O resultado observado ao longo do ciclo recente foi, de um lado, a maior participação das despesas de capital no total dos gastos públicos e, de outro, a distribuição dos gastos orçamentários em favor dos setores dinâmicos da economia. A reorientação das despesas públicas, obrigando os estados e municípios a atender as prioridades ditadas pela esfera federal, colocou em plano secundário o atendimento das funções sociais com repercussões negativas nos serviços prestados à população. Primeiro, a necessidade de conter os gastos correntes como forma de atender os gastos de capital provocou a deterioração dos serviços públicos voltados ao atendimento da comunidade em parcela significativa dos estados e municípios; segundo, as unidades, respondendo às articulações e prioridades traçadas pelo Governo Federal, compuseram as despesas orçamentárias negligenciando os gastos sociais, o que concorreu para o agravamento das condições de vida da comunidade. Os dispêndios realizados pelo município de São Paulo, uma das unidades em melhores condições financeiras, comprova a perda de participação das funções sociais (compreendida como média de participação relativa das funções Educação e Cultura, Saúde e Bem Estar Social) no total das despesas realizadas: de 7,03% em 1970 baixaram para 5,77% em 1974; as despesas com serviços urbanos também caíram de 59,34% em 1970 para 36,24% em 1974, enquanto que as funções de transporte e comunicações cresceram de 3,84% em 1970 para 33,04% em 1974.<sup>33</sup>

A perda de participação das funções sociais nos orçamentos dos estados e municípios reflete em boa medida o descaso com que foram tratados aspectos básicos na área social durante o ciclo recente de crescimento da economia brasileira.

---

<sup>33</sup>Fonte dos dados brutos: Orçamentos Municipais, citados em KOWARICK, L. e outros, Indicadores Sócio-Econômicos e Gastos Públicos, COGEP/EMURB, S. P., 1976.

Os aspectos apresentados sugerem que o movimento delineado, a nível das finanças públicas estaduais, trouxe, como condição inerente ao seu próprio processo de evolução, traços importantes para o entendimento da precária situação social em que se encontra o país. O controle federal sobre a capacidade de arrecadação e distribuição dos gastos das demais unidades possibilitou a utilização dos recursos tributários, em todos os níveis de governo, de modo altamente coerente e consistente com o padrão de acumulação da economia e, certamente, em detrimento das condições de vida da população.

A situação no plano das finanças públicas federais assumiu dimensões ainda mais amplas. A elevada capacidade de arrecadação permitiu ao Governo Federal gozar de folga fiscal nos anos de aceleração e auge cíclico da economia, ampliando a possibilidade de atender interesses bastante diferenciados através do sistema tributário, que foi largamente utilizado para beneficiar diretamente o capital, setores declarados prioritários na estratégia de governo, as camadas de renda mais elevada ou até mesmo os interesses de cooptação política manipulados pelo Estado. O volume das isenções e subsídios fornecidos ao capital durante o ciclo recente alcançou níveis extremamente elevados, ampliando as margens de lucro e as condições de acumulação das empresas. Por outro lado, as pessoas físicas também foram agraciadas com importantes vantagens através da legislação tributária. O contribuinte pode lançar mão de abatimentos e deduções da renda bruta ao realizar aplicações em títulos financeiros, além de outros incentivos.

O tratamento privilegiado ao capital, particularmente aos settores considerados prioritários pela política oficial, e às camadas de renda mais elevada, provocou uma tributação progressivamente mais regressiva, como forma de suprir a necessidade de caixa do Tesouro. A elevada regressividade do sistema tributário transparece claramente no ICM e no IPI. O ICM, como se sabe, representa maior peso para os indivíduos de renda mais baixa, que realizam a quase totalidade de seus gastos na compra de bens; já os elementos de renda mais elevada recebem menor taxaço, porque destinam parcela superior de sua renda para outros fins como serviços ou aplicações financeiras. O IPI, por sua vez, não atenua

a regressividade apresentada pelo ICM. A diferenciação das alíquotas do IPI, na verdade, esconde iniquidade ainda maior, porque não distingue os produtos inferiores dos superiores, taxando igualmente aqueles que atendem as necessidades de pessoas de baixa renda e os produzidos para uma minoria. O Imposto de Renda que, aparentemente, serviria para atenuar tal regressividade não o faz. Ao contrário, as facilidades dadas às pessoas jurídicas e pessoas físicas de maior renda para fugirem à progressividade do imposto faz com que a arrecadação deste passe a recair sobre os assalariados.

As indicações acima permitem-nos apenas explicitar as implicações sociais resultantes da estrutura tributária montada sob a égide do Estado autoritário. Certamente que, a partir das evidências citadas, não é possível explicar a precária condição social de parte relevante da população do país; no entanto, elas sugerem como o sistema tributário contribuiu para reforçar a tendência concentracionista do modelo de desenvolvimento adotado em tempos recentes.

#### DESACELERAÇÃO DA ECONOMIA: REFLEXOS NAS FINANÇAS PÚBLICAS ESTADUAIS (1975-1976)

A presente seção constitui a última etapa deste trabalho. Procuramos até agora analisar a evolução das finanças públicas estaduais acompanhando o movimento cíclico da economia brasileira. Na parte inicial do estudo observou-se o comportamento das finanças públicas estaduais durante os primeiros meses de implantação da reforma tributária, considerando-se os avanços na consolidação da ordem recém estabelecida e os reflexos sobre as finanças dos estados decorrentes do fraco desempenho industrial no ano de 1967.

Em seguida, com o movimento de recuperação da economia e os atos complementares promulgados em fins de 1968, verificou-se como o sistema tributário que regeria as finanças públicas durante o ciclo de expansão ganhava contornos definitivos, de modo que,

a partir de 1969 e acentuadamente nos anos de auge da economia, pudesse propiciar a elevação da capacidade de arrecadação pública, reforçar a presença da União no controle dos recursos financeiros e colocar-se ainda como instrumento importante nas mãos dos executores da política oficial para acelerar o processo de acumulação. Podemos ver então que, apesar da forte presença da União, o movimento de auge favoreceu o crescimento das receitas tributárias, acompanhada da elevação da dívida pública, dando certo fôlego aos estados mais industrializados, principalmente São Paulo, Guanabara, Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, para conviver com a forte concentração financeira e intervencionismo federal. Esses fatores permitiram aos estados citados atender com relativa autonomia seus investimentos, embora não se possa desconsiderar a relevante participação federal nesses gastos.

A fase de desaceleração da economia vivida a partir de 1974, porém, alterou o desenvolvimento das finanças públicas e trouxe novos elementos a serem incorporados à análise apresentada até agora.

Já em 1974 surgiram sinais evidentes da tendência recessiva da economia, cujas raízes se encontram no esgotamento dos mecanismos endógenos de expansão e realimentação dinâmica.<sup>34</sup> A manutenção do equilíbrio dinâmico do crescimento entre 1970 e 1973 exigiria uma expansão do crescimento da produção compatível com o ritmo de crescimento da capacidade produtiva; entretanto, as condições de desenvolvimento desequilibrado da economia brasileira provocaram grande instabilidade nas taxas de crescimento dos setores de ponta, que, devido ao seu limitado peso relativo na composição dos gastos e na produção global, são incapazes de autosustentar-se por muito tempo. Assim, já em 1974 a produção industrial começou a se desacelerar, mesmo mantido o ritmo de acumulação de capital, criando-se uma tendência à sobreacumulação, que gerou um "gap" entre a capacidade produtiva e a demanda efetiva da indústria. No setor de bens de consumo duráveis, a produ

---

<sup>34</sup> Valemo-nos aqui das idéias desenvolvidas por M.C. TAVARES em sua Tese de Títular, op.cit., e em artigo da mesma autoria escrito com L.G.M. BELLUZZO, "Notas sobre o Processo de Industrialização recente no Brasil", in Revista de Administração de Empresas, FGV, vol. 19. nº 1. Jan/Mar 79.

ção corrente passou a flutuar, embora somente viesse a se desacelerar após 1974, com a forte redução na produção corrente do setor de transporte. O setor de bens de capital, por sua vez, mostrou como um todo, acentuado crescimento de sua taxa de acumulação até 1976. Apesar disso, sua dimensão relativa na estrutura industrial é insuficiente "para que, sozinho, realmente a demanda conjunta de bens de produção e gere uma expansão do emprego capazes de assegurar o ritmo global de crescimento da produção industrial e da capacidade produtiva que se mantenham em equilíbrio dinâmico". <sup>35</sup> Finalmente, o setor de bens de consumo não duráveis foi aquele onde a tendência recessiva se manifestou em primeiro lugar, em decorrência do menor crescimento da massa de salários, quando comparada com o ritmo de produção. Isto se deveu a duas ordens de fatores: primeiro, à queda da taxa de expansão do emprego urbano e, segundo, à menor taxa média de salário proveniente de seu crescimento abaixo da produtividade e perda do salário real provocada pela inflação que sobreveio ao final do auge. Como esse setor representa mais de 40% da produção industrial total, a redução acentuada de seu ritmo de crescimento já em 1974, contribuiu decisivamente para reduzir a taxa de crescimento global da indústria.

A reversão endógena do ciclo, porém, não se manifestou de forma abrupta no tempo (em boa parte devido aos investimentos estatais); assim, mesmo com a economia em desaceleração, a situação financeira estadual em 1974 manteve-se relativamente estável, quando comparada com o ano precedente. Apenas em 1975, com aprofundamento da crise econômica, foi que se alteraram as condições das finanças públicas estaduais.

O momento de crise redimensionou o quadro tributário criado durante os anos de acelerada expansão da economia. O crescimento das receitas correntes no momento anterior permitiu, ao menos aos estados mais industrializados, absorver os subsídios e isenções com que se premia o capital, e ainda a redução da alíquota do ICM realizada em 1971.

A situação atual recolocou essas questões para discussão, à medida que os recursos utilizados por esses mecanismos passaram

---

<sup>35</sup>Cf. M.C. TAVARES e L.G.M. BELLUZZO, op.cit., pag. 11.

a exercer peso elevado sobre as receitas que não cresciam mais às mesmas taxas do período anterior. Por outro lado, as despesas correntes apresentaram certa rigidez a baixa, porque, primeiro, cresceram as despesas de pessoal em razão do abono salarial de novembro de 1974 e da política salarial mais liberal levada à frente nos dois primeiros anos do governo Geisel; segundo, aumentaram as despesas com juros e amortizações decorrentes do maior endividamento público e, finalmente, parte dos gastos estaduais são obrigatoriamente comprometidos para complementar as transferências federais. A conjugação dessas tendências provocou a queda da poupança fiscal em conta corrente em 1975 e 1976 e a perda da capacidade estadual em responder com recursos próprios aos investimentos locais. A situação, obviamente, apresentou-se diferentemente entre os estados.

No norte e nordeste, em verdade, o quadro resultante da reversão cíclica da economia pouco alterou a realidade financeira desses estados, reforçando apenas a tendência presente em anos anteriores. Como vimos, o norte e nordeste dependeram de forma quase absoluta dos recursos federais para levar adiante os investimentos locais; mesmo nos estados de maior poder econômico da região (Bahia, Pernambuco e Ceará) a participação das transferências federais mantém-se extremamente elevada. O auge econômico, por sua vez, deu condições - principalmente em razão do aumento dos preços das matérias primas - para os estados da região desfrutarem de melhor situação financeira em 1973 e alguns em 1974, sobrevivendo em seguida a crise. Nesse sentido, as condições das finanças públicas dos estados do norte e nordeste em 1975 e 1976 não apresentaram qualquer especificidade que nos leve a distinguir o período, quando o comparamos com os demais anos da reforma.

A desaceleração da economia trouxe, por outro lado, consequências marcantes para os estados mais desenvolvidos do centro-sul. Como já demonstramos, embora a interferência federal nas decisões de investimento estadual apresentasse claros sinais de evolução ao longo de todo período, esses estados asseguraram melhores condições para responder com recursos próprios às prioridades de investimentos, de modo a atender os interesses sociais locais. Todavia, a partir de 1974, mesmo os estados mais indus

trializados foram duramente atingidos pelo declínio da taxa de crescimento da economia. A situação vivida por alguns dos principais estados do país confirmam a gravidade do momento que atravessam as finanças públicas estaduais. Com os dados da Tabela II-11 podemos dimensionar as condições estaduais para fazer frente aos investimentos públicos.

Em Minas Gerais, os recursos para financiar os investimentos públicos em 1976 formaram-se de recursos próprios do estado (31%), de operações de crédito realizadas no mercado interno ou no mercado externo (28%) e das transferências de capital (56%).

No Rio Grande do Sul a situação é ainda mais crítica, pois, não desfrutando de condições satisfatórias sequer durante o auge, suas finanças sofrem verdadeiro caos com a reversão cíclica. A participação da poupança fiscal no financiamento dos investimentos, que tinha sido de 5% em 1975, tornou-se negativa no ano seguinte. Sem recursos próprios para atender os gastos, as autoridades estaduais foram obrigadas a recorrer a elevadas operações de crédito (responsáveis por 48% dos recursos em 1975 e 39% em 1976) e pesados déficits (26% em 1975 e 57% em 1976), enquanto que as transferências de capital participaram com 21% e 20%, respectivamente, em 1975 e 1976.

O caso do Rio de Janeiro é bastante especial. Resultado da fusão entre o Rio de Janeiro e a Guanabara, o novo estado teve que arcar não só com o ônus financeiro da medida em decorrência da precária situação do antigo Estado do Rio, como enfrentou de imediato os problemas da menor taxa de crescimento do país. Viu-se, assim, compelido a elevar as operações de crédito, que cobriram 60% dos gastos com investimentos, 31% dependeram das transferências de capital, enquanto que a poupança fiscal estadual atendia apenas a 13%.

São Paulo, o estado economicamente mais poderoso do país, encontra-se em posição semelhante. Em 1968, 96% dos investimentos eram cobertos com recursos próprios e o restante com transferências de capital. Porém, paulatinamente, o estado perdeu essa participação no controle dos gastos públicos, recorrendo cada vez mais a fontes alternativas de recursos, que alcançaram níveis bastante importantes com a desaceleração da economia.

Tomando os dados da Tabela II-11 para São Paulo, vemos que em 1975 os gastos foram financiados da seguinte forma: 48% de re cur so s pr óp ri os, 35% de operações de crédito e 14% de transferên ci as de capital. Um ano após, a situação era ainda pior: apenas 30% provieram da poupança fiscal estadual, 43% das operações de crédito e 23% das transferências de capital. Com o aprofundamento da crise, a deterioração orçamentária tornou-se mais aguda. Em 1977, somente 15% dos investimentos originavam-se de recursos pr óp ri os, 39% de operações de crédito e a participação das transfe rê nc ias de capital alcançou 46% do total dos gastos.<sup>36</sup>

O Paraná foi o único estado que conseguiu assegurar situa ç ã o financeira um pouco melhor, graças, em grande parte, à espe ci fi ci d a d a p r o d u ç ã o estadual sustentada pelo café e aos altos preços do produto no mercado internacional durante esse período.

Como se pode observar, o acirramento das contradições do re ce nte período de crescimento arrastou à crise financeira mesmo os estados economicamente mais fortes, obrigando-os a grande de pe nd ê nc ia da União para levar à frente seus programas de investi me nt os. As autoridades estaduais, incapazes de atender as pres s õ es sociais com recursos próprios, foram-se debilitando diante do poder arbitrário da União e, em muitas ocasiões, passaram a atu ar como repassadores de verbas federais sem poder deliberativo sobre os setores beneficiados pelos gastos, comprometendo sua au to no m ia política e administrativa.

A situação de crise financeira dos estados trouxe de volta aos debates a questão do sistema tributário que permanecera, de

<sup>36</sup> Os dados de 1977 foram retirados da Secr. Econ. e Plan. de São Paulo.

Podemos reforçar essa idéia com outros dados contidos na proposta orça me nt á ria enviada à Assembléia pelo governo paulista, onde foram calculadas duas medidas mostrando a crescente inflexibilidade do orçamento estadual: "uma comparação da receita total do estado (menos operações de crédito) com as despesas incompressíveis (principalmente pessoal e reflexos, juros e amortizações, e as despesas vinculadas desde a origem como as transferên ci as de capital e a quota municipal do ICM) revela que, no início da década, o comprometimento dos recursos alcançava cerca de 72%, atingindo 80% em 1976 e devendo chegar no próximo ano a 88%... a segunda medida relaciona o ICM (parcela do estado) com a soma dos itens 'pessoal e reflexos' e 'juros e amortizações'. Resultados: entre 1970 e 1975 o comprometimento dessa re ce ita ficou em torno de 80%, alcançando 90% em 1976 e devendo chegar a 99% no próximo ano, se as estimativas se confirmarem." Cf. O Estado de São Pau lo, 30 de setembro de 1978.

certa forma, ofuscada pelo crescimento da economia. As unidades economicamente mais fortes deixaram a antiga posição de defesa do sistema vigente e, acompanhados pelos representantes do norte e nordeste, criticaram a concentração das receitas e do poder de cisório, os descaminhos da política de incentivos fiscais, a interferência na capacidade de arrecadação estadual e a rigidez imposta às transferências de capital.

O estudo do movimento das finanças públicas estaduais no momento em que se acirram as contradições coloca-se noutro plano, na medida em que se procura perceber suas interligações com o projeto de governo proposto pela Administração Geisel.

A tentativa do Governo Geisel de redefinir o padrão de acumulação da economia através da implantação de novos setores na estrutura industrial brasileira, consolidando o destino do país como grande potência e, ao mesmo tempo, o ensaio a nível político de caminhar no sentido da normalização do processo democrático, determinaram os caminhos a serem percorridos no campo das finanças públicas.

Segundo os responsáveis pela política oficial, o projeto e econômico do Governo Geisel colocava a necessidade de se realizar certos reajustes na economia para viabilizar o esforço a ser desenvolvido. Na área tributária, apesar da estrutura existente já dar à União amplas condições de intervir na esfera estadual, procuraram-se eliminar os últimos graus de liberdade das autoridades locais, interferindo nos instrumentos em que ainda lhes permitiam legislar.

O DL 74.157 de 6/6/74 estabeleceu o controle do endividamento estadual e municipal, pois, a partir dele, a busca de novos financiamentos externos pelas unidades passava pelo crivo da SEPLAN e do Ministério da Fazenda. O Governo Federal, através da Resolução 62/75, restringiu ainda o endividamento estadual a 70% da receita realizada no ano anterior e o Banco Central, via Resolução 345 de 13/11/75, dispôs que os estados e municípios eram obrigados a comunicar mensalmente a disposição de suas dívidas, registrar qualquer novo lançamento de título da dívida, bem como anunciar qualquer intenção de contratar financiamentos para antecipação de receitas. Até mesmo o ICM, principal imposto indiciador

da autonomia estadual, foi atingido, ao se proibir sua utilização como instrumento para a diferenciação das vantagens locacionais, reafirmando o sentido de antigo DL.

Os novos atos incorporaram-se a um vasto sistema de centralização de poderes realizado pela administração Geisel num esforço de implementar as medidas tidas como necessárias para a economia caminhar sem maiores traumas no sentido de implantação das metas do II PND.<sup>37</sup>

Todavia, se no plano econômico a tentativa de viabilizar o II PND reclamava maior centralização tributária, por outro lado, a preocupação com o aprimoramento do processo político colocou novamente na ordem do dia a necessidade de se reestabelecerem os pactos horizontais de dominação.

O jogo político voltou a colocar os estados do norte e nordeste, embora fracos economicamente, como peças essenciais no sistema de alianças, abrindo-lhes a perspectiva de reclamar junto à União alguns favores. Não é por outra razão que as medidas no campo tributário promulgadas pela Administração Geisel buscaram atender, prioritariamente, os interesses daqueles estados.

Algumas proposições anunciadas no período merecem destaque:

- a. A Emenda Constitucional nº 5 de 28/6/75 restituiu gradativamente os percentuais do FPE e FPM estabelecidos pela Reforma Tributária de 1966, através de um aumento anual de 1% somado à alíquota de 5% em vigor para o FPE e FPM após 1968, até atingir 9% em 1979. Mantendo-se inalteradas as condições do Fundo Especial (FE), as alíquotas das transferências para o norte e nordeste alcançaram 11% neste ano;
- b. O Governo Federal, através do DL nº 1426 de 2/12/75 assumiu os valores de crédito do ICM existentes em empresas localizadas nos estados do norte e nordeste;
- c. O Governo Federal retirou da lista de produtos beneficiados com créditos do ICM vários produtos elaborados pelos estados do norte e nordeste;

<sup>37</sup> Ver para a análise do II PND: LESSA, C. A Estratégia de Desenvolvimento 1974-1976 - Sonho e Fracasso, 1978, R.J., Tese de Titular, FEA/UFRJ.

d. O DL nº 1434 de 11/12/75 criou uma Reserva Especial para as regiões norte e nordeste, contando com 10% dos recursos do FPE nos exercícios de 1976 e 1977 e 20% em 1978;

e. O DL nº 1492 de 6/12/76 transferiu 50% dos incentivos do ICM para a área do IPI, com a União assumindo esses encargos a partir de janeiro de 1977.

Os atos mencionados sugerem a reafirmação de velhos traços da vida política brasileira. O processo de reabertura democrática coloca a necessidade de se reatarem os pactos horizontais com o norte e nordeste e novamente a forma de consolidar as velhas alianças inter-regionais passa pela questão tributária, através da concessão de medidas compensatórias para o baixo nível de renda daqueles estados ou por meio do comportamento de gastos federais na região. Todavia, os passos ditados pelo plano político ainda esbarram na proposta econômica de centralização de poderes como forma de viabilizar a implantação do II PND. É esta a razão porque, mesmo elevando a receita tributária do norte e nordeste, não se descartou a obrigatoriedade das unidades observarem nos seus gastos as diretrizes e prioridades nacionais de desenvolvimento. Além disso, é certo que as medidas encaminhadas pelo Governo Geisel responderam a anseios do plano político e não se propunham a remediar as "distorções" observadas no campo tributário com a reversão cíclica da economia.

A colocação acima sugere que a problemática tributária, ao contrário do que muitos pensam, não demanda simples reflexões a nível técnico para eliminar as "falhas" porventura existentes, como se estas fossem resultado da ineficiência de nossos tecnocratas na tarefa de elaborar mecanismos capazes de corrigi-las. As questões aí envolvidas são de elevado conteúdo político, refletem determinadas correlações ao nível dos pactos sociais de dominação e somente com alterações desse quadro político é que chegaremos a caminhos diferentes daqueles que ora trilhamos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não pretendemos nas páginas finais do trabalho repetir as análises apresentadas ao longo do todo o texto. Todavia, cabe reconstituir os pontos principais do desenvolvimento do estudo.

1. O nosso objetivo foi estudar a evolução da distribuição institucional de rendas a partir de 1930, privilegiando os anos após a Reforma Tributária de 1966. O ponto central da análise partiu do entendimento do sistema tributário como resultado, de um lado, do pacto social de dominação, onde a correlação de forças sociais presente em determinado momento histórico é responsável por definir a capacidade de arrecadação de cada esfera governamental e a forma como se distribui o peso da arrecadação; de outro, como determinado também pelo padrão de acumulação da economia que, ao se transformar, coloca como condição necessária a reestruturação do padrão de financiamento do setor público e a definição de novo sistema capaz de atender às condições então vigentes. A estrutura tributária, conseqüentemente, é resultado de forças sociais dinâmicas, passível de alterações tão logo o quadro que lhe deu origem assuma configuração diferente;

2. Mostramos que a base do sistema tributário vigente no início dos anos trinta baseava-se na primeira Constituição Republicana, a arrecadação apoiava-se basicamente nos fluxos do comércio internacional e o poder de deliberação sobre a política tributária e fiscal era parcelado em mãos das diversas oligarquias locais.

A principal característica da República Velha estava no fato de que a distribuição institucional de rendas garantia aos estados dos complexos mais dinâmicos condições financeiras favoráveis para atuarem em favor de seus interesses de acumulação. Simultaneamente, essa mesma distribuição permitia às oligarquias dos complexos não dinâmicos reproduzir sua base econômica e as formas de dominação ali existentes. Sabemos, por outro lado, que cabia ao Estado central atuar de forma compensatória para assegurar a reprodução global do sistema. No plano econômico, sua atuação definia-se pela tentativa de manter a rentabilidade dos diversos complexos regionais. Entretanto, no momento de crise, em nome da prioridade maior de preservação de si mesmo como Estado

poderia atuar contrariando, por vezes, os interesses mais imediatos dos complexos dominantes. No plano político, por sua vez, a preocupação em sustentar o "pacto político" o levava a buscar diferentes formas de articulação com as oligarquias periféricas, de modo a garantir a reprodução das formas de dominação prevalecentes. Era importante, a nível do pacto de dominação, atender os interesses dessas oligarquias a fim de preservar as alianças horizontais, porque apesar de não serem relevantes economicamente, representavam fator crucial para a composição e reprodução política do Estado;

3. A crise da economia cafeeira certamente criou novas condições que repercutiram a nível das finanças públicas. Vimos, entretanto, que tanto em 1934 como em 1937, a estrutura tributária se manteve praticamente inalterada em seus aspectos mais relevantes, assegurando às oligarquias locais condições de sustentar a autonomia na condução da política tributária e fiscal. Mesmo com o golpe de 1937, e apesar de enfraquecidos politicamente, os estados não sofreram maiores limitações pelo lado financeiro, uma vez que o formato tributário se mantém praticamente inalterado;

4. A análise no plano das finanças públicas sugere que a crise dos anos trinta não marcou o colapso definitivo do pacto oligárquico vigente no período anterior. A sustentação da autonomia com que as burguesias regionais conduziram sua política tributária e fiscal e até mesmo a manutenção das condições financeiras das administrações estaduais no Estado Novo indicam mais propriamente a reconstituição do pacto em novas bases, cuja especificidade estaria dada pela presença dos interventores e pela articulação com um governo central mais forte;

5. A ampliação do espaço político vivido a partir de 1946, com a presença de um legislativo forte, também não provocou alterações fundamentais no formato tributário. Não obstante, provocou a criação de mecanismos que aumentavam o apoio da União às oligarquias "periféricas", como forma de assegurar sua base de sustentação política. A tentativa de assegurar os votos de representantes dessas oligarquias e a necessidade de administrar as relações inter-regionais levou o Estado central a manter a autonomia estadual e a ampliar o apoio financeiro àquelas oligarquias, contribuindo para a reprodução do sistema de dominação ali existen-

te, em troca do aval à ação do governo federal;

6. A possibilidade de manipular livremente a política tributária e fiscal levou os estados, principalmente do sul e sudeste, a ampliar sobremaneira os seus gastos fiscais recorrendo a constantes aumentos das alíquotas dos impostos e a déficits. Esta forma de atuação permitiu, de um lado, que os estados sustentassem ao longo do período 1946/64 sua participação na distribuição institucional de rendas; de outro, dava às unidades condições de contrapor-se à tentativa do Governo Federal de adotar uma política restritiva de gastos;

7. Os elevados déficits fiscais logrados no período constituíram-se no elemento nuclear do padrão de financiamento da economia entre 1946 e 1964, alcançando papel crucial mormente nos anos de rápido crescimento da economia vividos durante o Plano de Metas.

Os déficits fiscais devem ser atribuídos não à má administração da política tributária e fiscal, mas sim à decisão do governo de não recuar em nenhum momento de sua decisão de elevar os gastos públicos, apesar de não contar com adequado esquema de financiamento nem com condições de alterar o formato tributário, de modo a elevar sua participação na distribuição institucional de rendas. O governo, ao optar por levar adiante amplos projetos de investimentos e ao mesmo tempo assegurar praticamente intactos todos os interesses dos setores não engajados diretamente no Plano de Ação, conseguiu não só manter sua base de sustentação como alcançar o apoio político dos setores não comprometidos com o Plano para os programas oficiais;

8. A reversão cíclica da economia tornou disfuncional o esquema de financiamento calcado na expansão dos déficits públicos e colocou-o como um entrave a ser superado antes da retomada do crescimento. Todavia, a exigência de uma reforma tributária esbarrava em problemas políticos de difícil solução e só se tornaria viável caso houvesse um rearranjo institucional no país, de modo a caracterizar mudanças no pacto social de dominação;

9. As mudanças políticas ocorridas com o golpe militar abriram espaço para a introdução de medidas de difícil execução no período anterior a 1964, que tiveram por objetivo negar a forma de a

tuação da política fiscal e tributária daqueles anos, que, segundo os mentores da política econômica oficial, seria um dos fatores da aceleração inflacionária;

10. A centralização política derivada do regime militar apresentou-se, ao nível fiscal, como um esforço de diminuição dos déficits públicos, resultando no esvaziamento do poder do Congresso de alterar a proposta orçamentária, na eliminação das gastos julgados "demagógicos" pelo regime, bem como numa orientação geral de reforço da arrecadação federal. Todavia, a ação centralizadora não se apresentou de forma totalmente coerente nesse primeiro momento, de forma que os estados e municípios mantiveram ainda a autonomia para conduzir sua política tributária e fiscal, e até mesmo ampliar os gastos através de déficits públicos.

A análise sugere que as dificuldades para caminhar no sentido de maior centralização se prenderam a problemas no plano político. Num primeiro momento, o regime autoritário, colocando - se como excepcional, mantinha a convicção da imprescindibilidade das alianças horizontais, o que explicaria a orientação de uma relativa autonomia estadual, eliminada mais à frente pela própria lógica de desdobramento do autoritarismo;

11. O controle dos déficits públicos eliminou a fonte alimentadora do financiamento inflacionário, característico do ciclo de expansão precedente, e obrigou a se repensar a estrutura tributária como parte de um projeto mais amplo de redesenho do padrão de financiamento da economia. O projeto de Reforma Tributária, refletindo a solução autoritária dada à crise política do país e o movimento de acumulação industrial, apresentou nítidas características centralizadoras, claramente evidentes nos princípios que revogaram a autonomia estadual em matéria de legislação tributária e criaram condições da União utilizar o sistema tributário como um dos instrumentos norteadores do processo de acumulação. Este movimento, certamente, veio de encontro à tentativa de centralização levada adiante a partir de 1964 e conseguiu resolver a ambiguidade inerente ao movimento realizado naquele período. Todavia, a ambiguidade foi em parte reintroduzida sob nova roupagem através do FPE e FPM, à medida que atribuiu às unidades de menor nível de renda elevados (quando comparados à receita tributária própria) recursos financeiros, de manipulação praticamente li

vre, reforçando seu grau de autonomia diante da União;

12. O movimento aparentemente contraditório no campo específico das finanças públicas poderia ser pensado, num outro plano de a nálise, como uma necessidade política do regime castelista de co optar os estados de menor renda - através das transferências fi scais - de modo a garantir o apoio às diretrizes emanadas do centro. A promulgação do AI-5 rompeu definitivamente com a retórica liberalizante ainda utilizada pelo governo e marcou o momento de forte centralização política. A partir daí, o Estado autoritário passou a prescindir do sistema de alianças como forma de legitimar sua atuação e manter uma base de sustentação política, poden do agora conduzir sua ação com graus de liberdade até então desconhecidos. A política econômica pode, assim, ser utilizada com enorme grau de consistência e coerência para atender os interesses centrais do padrão de acumulação da economia;

13. O Estado autoritário, prescindindo do sistema de alianças ho rizontais, tratou de eliminar os mecanismos desenvolvidos com es se objetivo. A nível das finanças estaduais, não tardou a adoção de normas cortando pela metade o FPE e tornando seus gastos totalmente vinculados às diretrizes federais. As medidas promulgadas lograram elevar o poder de arrecadação federal e liquidaram de vez as finanças do norte e nordeste, que dependiam em grande parte dessas transferências para atender os investimentos;

14. As medidas promulgadas após o AI-5 definiram claramente o ca ráter concentracionista do sistema tributário, dando à União cre scente participação na distribuição institucional de rendas. Os es tados mais desenvolvidos, por sua vez, mesmo prejudicados, con viveram com essa situação devido às condições peculiares do período: primeiro, o rápido crescimento da economia criou as bases pa ra o aumento da arrecadação favorecendo as unidades onde se concentra o capital industrial; segundo, o caráter autoritário do re gime estreitava os canais de expressão por onde deveriam se ma nifestar os setores descontentes com o debilitamento financeiro dos estados;

15. A análise desenvolvida mostrou que o sistema tributário, ao longo do ciclo de expansão recente, deu condições à União para e levar a poupança fiscal em conta corrente e assegurar os recursos

disponíveis para responder por maior parcela das despesas de capital realizadas pelo setor público. Os estados, por outro lado, não desfrutaram de condições igualmente favoráveis. O norte e nordeste enfrentaram déficits fiscais em conta corrente ou, por vezes, poupança fiscal insuficiente para atender sequer a taxa histórica de investimento na região, enquanto que os estados de maior nível de renda, apesar de contar com melhores condições financeiras, passaram, ano após ano, a depender mais de fontes alternativas de recursos, sob o controle federal, para atender os gastos de capital;

16. A situação descrita acima tornou-se mais clara com a análise da composição dos recursos para investimentos, quando procuramos mostrar que os estados não contaram com situação favorável para acompanhar a expansão dos gastos públicos, passando a depender cada vez mais de transferências federais e operações de crédito para elevar os investimentos. No norte e nordeste, os investimentos foram cobertos basicamente com as transferências e com o crescimento das operações de crédito, cabendo aos recursos próprios estaduais atuar como elemento incrementador dos gastos quando as receitas correntes eram favoráveis; no sul e sudeste, os recursos próprios, nos anos de auge, ainda responderam por importante parcela dos gastos de capital, mas foi visível a crescente participação das operações de crédito e das transferências no financiamento dos gastos estaduais. De qualquer maneira, enquanto perdurou o movimento de auge da economia, os estados de maior nível de renda ainda puderam comandar parte relevante de seus gastos, apesar da elevada concentração das receitas tributárias e do intervencionismo federal nos gastos estaduais através das transferências;

17. Todavia, com a reversão cíclica, um número expressivo de unidades que, no momento anterior, ainda tinham condições financeiras aceitáveis enfrentaram queda acentuada da poupança fiscal em conta corrente ou mesmo déficits, deixando transparente a crise financeira em que os estados estavam envolvidos. A peculiaridade do momento residia no fato de que a crise agora atingia os estados economicamente mais importantes. Até mesmo São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul acabaram ficando bastante presos à orientação federal, à medida que dependiam de elevadas transfe

rências de capital e operações de crédito para realizar os gastos de capital;

18. A participação das transferências vinculadas nos gastos estaduais tornou evidente a importância de seu papel como instrumento de política econômica. A União passou a dominar elemento capaz de influenciar diretamente os gastos estaduais, com condições de elevar as despesas de capital em detrimento das despesas correntes e direcioná-las aos setores mais adequados à estratégia oficial de política econômica. Assim, através da influência das transferências vinculadas sobre os gastos estaduais, bem como dos inúmeros incentivos e isenções destinados a atender os interesses do capital, a União pode favorecer os setores considerados prioritários e controlar uma variável crucial capaz de influenciar a taxa de crescimento da economia. Por outro lado, ao definir como meta a maximização da taxa de crescimento da economia, a política oficial, a nível das finanças públicas, beneficiou, direta ou indiretamente, os estados onde se concentra o capital industrial, reforçando, com isso, a tendência inerente ao movimento do capital, ao invés de adotar medidas capazes de amenizar os problemas dos desequilíbrios regionais;

19. O sistema tributário, utilizado como instrumento do modelo centralizador e concentrador de renda vigente no país, trouxe consequências que repercutiram no plano social. O controle sobre parcela relevante dos gastos estaduais permitiram à União não só influenciar o direcionamento desses gastos de forma coerente com a política de crescimento acelerado adotada, como também reduzir o total dos recursos destinado aos gastos correntes. O resultado alcançado por essa política foi a negligência das funções sociais fundamentais como saúde, habitação, educação e saneamento básico, o que contribuiu para a crescente deterioração das condições de vida de parte ponderável da população, excluída dos benefícios do rápido crescimento da economia;

20. A crise financeira em que se envolveram até mesmo os estados economicamente mais fortes após a reversão cíclica, em nada alterou a estrutura tributária montada no período anterior. O Governo Geisel, no esforço de implantar o seu projeto econômico, não só se valeu daquela estrutura, como ainda procurou reforçar

o grau de controle e de centralização já existente. Todavia, o ensaio a nível político de caminhar no sentido de normalização do processo democrático, trouxe novamente à cena a necessidade de se reestabelecer o sistema de alianças horizontais, relegada a pla no secundário no período Médici. Os atos promulgados em 1975/76 sugerem a preocupação em beneficiar basicamente os estados do norte e nordeste, procurando devolver parte da capacidade de arrecadação perdida ao longo dos últimos anos. Noutros termos, o que se observa é a retomada, ainda que tímida, de velhos mecanismos de caráter fiscal e tributário como instrumentos de cooptação política.

Não obstante as alterações ocorridas face as exigências de ordem política, a estrutura tributária manteve-se inalterada; não, certamente, por incapacidade de se encontrarem soluções técnicas - como alguns poderiam ser levados a pensar - capazes de aliviar a situação financeira caótica dos estados, de reduzir a dependência dos recursos federais, de conseguir formas de arrecadação que não sobrecarreguem as rendas do trabalho, de amenizar a elevada regressividade do sistema, de privilegiar menos os indiretos e mais as rendas diretas; enfim, de introduzir certas modificações reclamadas por amplos setores da sociedade. Em verdade, o problema está a nível da definição da correlação de forças sociais que permitirão surgir novo quadro político onde possa se estruturar outro código tributário. Neste contexto, a questão da discriminação institucional de renda ascenderá na agenda das questões a serem enfrentadas pela democratização da sociedade brasileira.

## ANEXO I

ANEXO I Receitas Correntes, Despesas Correntes e Poupança Fiscal dos Estados (Cr\$ 1.000,00)

| ESTADOS           | 1967      |         |           |         |                 | 1968      |         |           |         |                 |
|-------------------|-----------|---------|-----------|---------|-----------------|-----------|---------|-----------|---------|-----------------|
|                   | RECEITAS  | ÍNDICES | DESPESAS  | ÍNDICES | POUPANÇA FISCAL | RECEITAS  | ÍNDICES | DESPESAS  | ÍNDICES | POUPANÇA FISCAL |
| ACRE              | -         | -       | -         | -       | -               | 14.640    | 100.0   | 8.230     | 100.0   | 6.410           |
| AMAZONAS          | 29.060    | 58.1    | 32.503    | 73.1    | - 3.443         | 49.987    | 100.0   | 44.449    | 100.0   | 5.538           |
| PARÁ              | 42.216    | 66.3    | 43.747    | 81.0    | - 1.531         | 63.661    | 100.0   | 54.007    | 100.0   | 9.654           |
| MARANHÃO          | 43.068    | 72.3    | 33.850    | 71.6    | 9.218           | 59.549    | 100.0   | 47.305    | 100.0   | 12.244          |
| PIAUI             | 23.826    | 84.7    | 25.563    | 88.4    | - 1.737         | 28.141    | 100.0   | 28.919    | 100.0   | - 778           |
| CEARÁ             | 92.347    | 77.0    | 103.251   | 86.1    | -10.904         | 119.993   | 100.0   | 119.890   | 100.0   | 103             |
| RIO GRANDE DO N.  | 41.280    | 104.7   | 34.340    | 99.2    | 6.940           | 39.441    | 100.0   | 34.625    | 100.0   | 4.816           |
| PARAÍBA           | 52.902    | 86.5    | 53.758    | 104.7   | - 856           | 61.149    | 100.0   | 51.338    | 100.0   | 9.811           |
| PERNAMBUCO        | 213.415   | 93.1    | 184.528   | 86.6    | 28.887          | 229.275   | 100.0   | 212.996   | 100.0   | 16.279          |
| ALAGOAS           | 42.959    | 85.1    | 35.026    | 86.7    | 7.933           | 50.497    | 100.0   | 40.409    | 100.0   | 10.088          |
| SERGIPE           | 22.421    | 78.4    | 25.150    | 85.8    | - 2.729         | 28.603    | 100.0   | 29.308    | 100.0   | - 705           |
| BAHIA             | 201.839   | 85.9    | 271.370   | 107.2   | -69.531         | 235.102   | 100.0   | 253.085   | 100.0   | -17.983         |
| MINAS GERAIS      | 510.657   | 68.2    | 539.513   | 85.4    | -28.856         | 748.470   | 100.0   | 632.049   | 100.0   | 116.421         |
| ESPÍRITO SANTO    | 55.578    | 70.4    | 70.875    | 91.1    | -15.297         | 78.899    | 100.0   | 77.836    | 100.0   | 1.063           |
| RIO DE JANEIRO    | 295.934   | 84.7    | 288.760   | 97.5    | 7.174           | 349.275   | 100.0   | 296.283   | 100.0   | 52.992          |
| GUANABARA         | 913.429   | 77.3    | 846.862   | 84.1    | 66.567          | 1.182.380 | 100.0   | 1.106.501 | 100.0   | 175.879         |
| SÃO PAULO         | 3.676.168 | 78.8    | 3.565.893 | 93.3    | 724.206         | 4.666.373 | 100.0   | 3.823.860 | 100.0   | 842.513         |
| PARANÁ            | 388.405   | 89.5    | 301.358   | 89.4    | 87.047          | 433.772   | 100.0   | 337.247   | 100.0   | 96.525          |
| SANTA CATARINA    | 145.602   | 81.5    | 102.422   | 86.7    | 43.180          | 178.645   | 100.0   | 118.136   | 100.0   | 60.509          |
| RIO GRANDE DO SUL | 538.824   | 74.6    | 550.456   | 73.4    | -11.632         | 722.398   | 100.0   | 749.517   | 100.0   | 27.119          |
| MATO GROSSO       | 56.258    | 85.0    | 43.513    | 94.6    | 12.745          | 66.160    | 100.0   | 45.984    | 100.0   | 20.176          |
| GOIÁS             | 114.683   | 105.6   | 85.687    | 80.4    | 28.996          | 108.552   | 100.0   | 106.508   | 100.0   | 2.044           |
| DISTRITO FEDERAL  | 335.599   | 125.2   | 230.878   | 125.3   | 104.721         | 267.946   | 100.0   | 184.236   | 100.0   | 83.710          |

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil

| ESTADOS           | 1969      |         |           |         |                 |           | 1970    |           |         |                 |  |  |
|-------------------|-----------|---------|-----------|---------|-----------------|-----------|---------|-----------|---------|-----------------|--|--|
|                   | RECEITAS  | ÍNDICES | DESPESAS  | ÍNDICES | POUPANÇA FISCAL | RECEITAS  | ÍNDICES | DESPESAS  | ÍNDICES | POUPANÇA FISCAL |  |  |
| ACRE              | 26.892    | 183.7   | 25.055    | 304.4   | 1.837           | 25.012    | 170.8   | 28.020    | 340.5   | - 3.008         |  |  |
| AMAZONAS          | 57.097    | 114.2   | 46.275    | 104.1   | 10.822          | 56.096    | 112.2   | 56.116    | 126.2   | - 20            |  |  |
| PARÁ              | 72.527    | 113.9   | 55.472    | 102.7   | 17.055          | 72.400    | 113.7   | 64.723    | 119.8   | 7.677           |  |  |
| MARANHÃO          | 65.368    | 109.8   | 60.083    | 127.0   | 5.285           | 64.249    | 107.9   | 62.269    | 131.6   | 1.980           |  |  |
| PIAUÍ             | 31.660    | 112.5   | 36.421    | 125.9   | - 4.761         | 25.256    | 89.7    | 34.299    | 118.6   | - 9.043         |  |  |
| CEARÁ             | 105.213   | 87.7    | 109.805   | 91.6    | - 4.592         | 96.140    | 80.1    | 95.452    | 79.6    | 688             |  |  |
| RIO GRANDE DO N.  | 36.919    | 93.6    | 35.403    | 102.2   | 1.516           | 31.948    | 81.0    | 36.156    | 104.4   | - 4.208         |  |  |
| PARAÍBA           | 63.348    | 103.6   | 55.282    | 107.7   | 8.066           | 63.539    | 103.9   | 61.771    | 120.3   | 1.768           |  |  |
| PERNAMBUCO        | 239.406   | 104.4   | 299.927   | 98.6    | 29.479          | 242.278   | 105.7   | 231.350   | 108.6   | 10.928          |  |  |
| ALAGOAS           | 54.859    | 108.6   | 49.047    | 121.4   | 5.812           | 54.397    | 107.7   | 57.174    | 141.5   | - 2.777         |  |  |
| SERGIPE           | 27.808    | 97.2    | 31.490    | 107.4   | - 3.682         | 30.466    | 106.5   | 35.184    | 120.0   | - 4.718         |  |  |
| BAHIA             | 277.226   | 117.9   | 282.296   | 111.4   | - 5.070         | 236.639   | 100.7   | 265.009   | 104.7   | -28.370         |  |  |
| MINAS GERAIS      | 774.084   | 103.4   | 659.299   | 104.3   | 114.785         | 830.580   | 111.0   | 752.822   | 119.1   | 77.758          |  |  |
| ESPÍRITO SANTO    | 73.835    | 93.6    | 72.730    | 93.4    | 1.105           | 71.943    | 91.2    | 82.827    | 106.4   | -10.884         |  |  |
| RIO DE JANEIRO    | 369.872   | 105.9   | 350.131   | 118.2   | 19.741          | 391.258   | 112.0   | 367.493   | 124.0   | 23.765          |  |  |
| GUANABARA         | 1.311.454 | 110.9   | 1.116.603 | 110.9   | 194.851         | 1.361.936 | 115.2   | 1.215.799 | 120.8   | 146.137         |  |  |
| SÃO PAULO         | 5.020.089 | 107.6   | 4.496.291 | 117.6   | 523.798         | 5.468.165 | 117.2   | 4.441.026 | 116.1   | 1.027.139       |  |  |
| PARANÁ            | 511.964   | 118.0   | 416.533   | 123.5   | 95.431          | 535.125   | 123.4   | 422.077   | 125.2   | 113.048         |  |  |
| SANTA CATARINA    | 199.959   | 111.9   | 137.415   | 116.3   | 62.544          | 263.401   | 147.4   | 196.054   | 166.0   | 67.340          |  |  |
| RIO GRANDE DO SUL | 801.457   | 110.9   | 800.482   | 106.8   | 960.534         | 960.534   | 133.0   | 830.199   | 110.8   | 130.335         |  |  |
| MATO GROSSO       | 70.089    | 105.9   | 47.277    | 102.8   | 22.812          | 71.732    | 108.4   | 56.507    | 122.9   | 15.225          |  |  |
| GOIÁS             | 138.798   | 127.9   | 114.715   | 133.9   | 24.083          | 160.192   | 147.6   | 130.275   | 122.3   | 29.917          |  |  |
| DISTRITO FEDERAL  | 274.377   | 102.4   | 203.502   | 110.5   | 70.875          | 270.580   | 101.0   | 207.488   | 112.6   | 63.092          |  |  |

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil

| ESTADOS           | 1971      |         |           |         |                 |           | 1972    |           |         |                 |         |                 |
|-------------------|-----------|---------|-----------|---------|-----------------|-----------|---------|-----------|---------|-----------------|---------|-----------------|
|                   | RECEITAS  | ÍNDICES | DESPESAS  | ÍNDICES | POUPANÇA FISCAL | RECEITAS  | ÍNDICES | DESPESAS  | ÍNDICES | POUPANÇA FISCAL | ÍNDICES | POUPANÇA FISCAL |
| ACRE              | 28.752    | 196.4   | 30.845    | 374.8   | - 2.093         | 30.656    | 209.4   | 31.753    | 385.8   | - 1.097         |         |                 |
| AMAZONAS          | 58.425    | 116.9   | 61.077    | 137.4   | - 2.652         | 68.928    | 137.9   | 75.127    | 169.0   | - 6.199         |         |                 |
| PARÁ              | 76.623    | 120.4   | 72.603    | 134.4   | 4.020           | 83.764    | 131.6   | 80.488    | 149.0   | 3.276           |         |                 |
| MARANHÃO          | 73.908    | 124.1   | 68.660    | 145.1   | 5.248           | 75.412    | 126.6   | 75.363    | 159.3   | 49              |         |                 |
| PIAUÍ             | 48.323    | 171.7   | 45.125    | 156.0   | 3.198           | 40.669    | 144.5   | 54.870    | 189.7   | -14.201         |         |                 |
| CEARÁ             | 122.892   | 102.4   | 101.716   | 84.8    | 21.176          | 129.552   | 108.0   | 121.590   | 101.4   | 7.962           |         |                 |
| RIO GRANDE DO N.  | 37.883    | 96.0    | 38.160    | 110.2   | - 277           | 41.023    | 104.0   | 59.120    | 170.0   | -18.097         |         |                 |
| PARAÍBA           | 58.961    | 96.4    | 64.078    | 124.8   | - 5.117         | 69.884    | 114.3   | 74.010    | 144.2   | - 4.126         |         |                 |
| PERNAMBUCO        | 217.980   | 95.1    | 241.549   | 113.4   | -23.569         | 251.941   | 109.9   | 264.543   | 124.2   | -12.602         |         |                 |
| ALAGOAS           | 64.388    | 127.5   | 73.776    | 182.6   | - 9.388         | 78.173    | 154.8   | 76.684    | 189.8   | 1.489           |         |                 |
| SERGIPE           | 39.023    | 136.4   | 37.765    | 128.9   | 1.258           | 38.021    | 132.9   | 34.329    | 117.1   | 3.692           |         |                 |
| BAHIA             | 270.344   | 115.0   | 240.073   | 94.9    | 30.271          | 327.259   | 139.2   | 352.816   | 130.4   | -25.557         |         |                 |
| MINAS GERAIS      | 859.970   | 114.9   | 820.980   | 129.9   | 38.990          | 973.886   | 130.1   | 1.000.968 | 158.4   | -27.082         |         |                 |
| ESPÍRITO SANTO    | 82.991    | 105.2   | 99.200    | 127.4   | -16.209         | 110.785   | 140.4   | 123.259   | 158.4   | -12.474         |         |                 |
| RIO DE JANEIRO    | 391.128   | 112.0   | 386.658   | 130.5   | 4.470           | 409.763   | 117.3   | 410.642   | 138.6   | - 879           |         |                 |
| GUANABARA         | 1.428.940 | 120.9   | 1.227.351 | 121.9   | 201.589         | 1.413.181 | 119.5   | 1.270.666 | 126.2   | 142.515         |         |                 |
| SÃO PAULO         | 5.268.170 | 112.9   | 4.255.058 | 111.2   | 1.013.112       | 5.902.256 | 126.5   | 4.791.449 | 125.3   | 1.110.807       |         |                 |
| PARANÁ            | 558.688   | 128.8   | 468.619   | 139.0   | 90.069          | 687.876   | 158.6   | 541.251   | 160.5   | 146.625         |         |                 |
| SANTA CATARINA    | 276.185   | 154.6   | 208.923   | 176.8   | 67.262          | 334.025   | 187.0   | 249.644   | 211.3   | 84.381          |         |                 |
| RIO GRANDE DO SUL | 1.025.487 | 142.0   | 914.564   | 122.0   | 110.923         | 1.098.225 | 152.0   | 956.042   | 127.6   | 142.183         |         |                 |
| MATO GROSSO       | 87.260    | 131.9   | 68.486    | 148.9   | 18.774          | 125.483   | 189.7   | 83.763    | 182.2   | 41.720          |         |                 |
| GOIÁS             | 193.107   | 177.9   | 166.447   | 156.3   | 26.660          | 248.688   | 229.1   | 198.947   | 186.8   | 49.741          |         |                 |
| DISTRITO FEDERAL  | 258.051   | 96.3    | 222.642   | 120.8   | 35.409          | 299.290   | 111.7   | 242.158   | 131.4   | 57.132          |         |                 |

Receitas Correntes, Despesas Correntes e Poupança Fiscal dos Estados (Cr\$ 1.000,00)

| ESTADOS           | 1973      |         |           |         |                 |           | 1974    |           |         |                 |
|-------------------|-----------|---------|-----------|---------|-----------------|-----------|---------|-----------|---------|-----------------|
|                   | RECEITAS  | ÍNDICES | DESPESAS  | ÍNDICES | POUPANÇA FISCAL | RECEITAS  | ÍNDICES | DESPESAS  | ÍNDICES | POUPANÇA FISCAL |
| ACRE              | 36.541    | 249.6   | 36.312    | 441.2   | 229             | 35.863    | 245.0   | 38.645    | 469.6   | - 2.782         |
| AMAZONAS          | 88.264    | 176.6   | 81.269    | 182.8   | 6.995           | 96.615    | 193.3   | 90.249    | 203.0   | 6.366           |
| PARÁ              | 111.117   | 174.5   | 92.798    | 171.8   | 18.319          | 111.506   | 175.2   | 104.022   | 192.6   | 7.484           |
| MARANHÃO          | 92.780    | 155.8   | 91.042    | 192.5   | 1.738           | 118.465   | 198.9   | 105.857   | 223.8   | 12.608          |
| PIAUÍ             | 67.141    | 238.6   | 73.760    | 255.1   | - 6.619         | 71.087    | 252.6   | 90.796    | 314.0   | -19.709         |
| CEARÁ             | 154.634   | 128.9   | 142.204   | 118.6   | 12.430          | 163.894   | 136.6   | 146.546   | 122.2   | 17.346          |
| RIO GRANDE DO N.  | 57.254    | 145.2   | 56.068    | 161.9   | 1.186           | 75.795    | 192.2   | 70.264    | 202.9   | 5.531           |
| PARAÍBA           | 94.396    | 154.3   | 76.618    | 149.2   | 17.778          | 101.109   | 165.3   | 83.090    | 161.8   | 18.019          |
| PERNAMBUCO        | 316.410   | 138.0   | 310.353   | 145.7   | 6.057           | 327.670   | 142.9   | 317.376   | 149.0   | 9.994           |
| ALAGOAS           | 92.704    | 183.6   | 84.864    | 210.0   | 7.840           | 101.507   | 201.1   | 91.186    | 225.7   | 10.321          |
| SERGIPE           | 52.723    | 184.3   | 51.272    | 174.9   | 1.451           | 59.759    | 208.9   | 56.905    | 194.2   | 2.854           |
| BAHIA             | 392.711   | 167.0   | 360.396   | 142.4   | 32.315          | 467.688   | 198.9   | 433.768   | 171.4   | 33.920          |
| MINAS GERAIS      | 1.172.248 | 156.7   | 1.054.675 | 166.9   | 117.573         | 1.389.682 | 185.7   | 1.114.735 | 176.4   | 274.947         |
| ESPÍRITO SANTO    | 150.415   | 190.6   | 133.844   | 172.0   | 16.571          | 166.456   | 211.0   | 140.520   | 180.5   | 25.936          |
| RIO DE JANEIRO    | 470.312   | 134.7   | 484.488   | 163.5   | -14.176         | 523.222   | 149.8   | 597.497   | 201.7   | -74.275         |
| GUANABARA         | 1.643.052 | 139.0   | 1.345.714 | 133.7   | 297.338         | 1.640.243 | 138.7   | 1.455.394 | 144.6   | 184.849         |
| SÃO PAULO         | 6.838.274 | 146.5   | 5.440.285 | 142.3   | 1.397.989       | 7.413.962 | 158.9   | 5.683.003 | 148.6   | 1.730.959       |
| PARANÁ            | 847.850   | 195.5   | 612.578   | 181.6   | 235.272         | 899.489   | 207.4   | 620.491   | 184.0   | 278.998         |
| SANTA CATARINA    | 413.349   | 231.4   | 302.298   | 255.9   | 111.051         | 469.341   | 262.7   | 312.895   | 264.9   | 156.446         |
| RIO GRANDE DO SUL | 1.326.350 | 183.6   | 1.194.928 | 159.4   | 131.422         | 1.348.227 | 186.6   | 1.258.852 | 168.0   | 89.375          |
| MATO GROSSO       | 147.601   | 223.1   | 110.375   | 240.0   | 37.226          | 197.280   | 298.2   | 136.128   | 296.0   | 61.152          |
| GOIÁS             | 303.506   | 279.6   | 224.680   | 211.0   | 78.826          | 326.873   | 301.1   | 284.933   | 267.5   | 41.940          |
| DISTRITO FEDERAL  | 389.774   | 145.5   | 274.245   | 148.9   | 115.529         | 388.228   | 144.9   | 295.757   | 160.5   | 92.471          |

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil

Receitas Correntes, Despesas Correntes e Poupança Fiscal dos Estados (Cr\$ 1.000,00)

| ESTADOS           | 1975      |         |           |         |                 |           | 1976    |           |         |                 |         |                 |
|-------------------|-----------|---------|-----------|---------|-----------------|-----------|---------|-----------|---------|-----------------|---------|-----------------|
|                   | RECEITAS  | ÍNDICES | DESPESAS  | ÍNDICES | POUPANÇA FISCAL | RECEITAS  | ÍNDICES | DESPESAS  | ÍNDICES | POUPANÇA FISCAL | ÍNDICES | POUPANÇA FISCAL |
| ACRE              | 42.948    | 293.4   | 38.718    | 470.4   | 4.230           | 40.449    | 276.3   | 39.906    | 484.9   | 544             |         | 544             |
| AMAZONAS          | 118.644   | 237.3   | 113.532   | 255.4   | 5.112           | 125.529   | 251.1   | 129.899   | 292.2   | - 4.370         |         | - 4.370         |
| PARÁ              | 151.920   | 238.6   | 115.915   | 214.6   | 36.005          | ...       | ...     | ...       | ...     | ...             |         | ...             |
| MARANHÃO          | 112.397   | 188.7   | 128.196   | 271.0   | -15.799         | 128.700   | 216.1   | 165.032   | 348.9   | -36.332         |         | -36.332         |
| PIAUÍ             | 88.284    | 313.7   | 107.293   | 371.0   | -19.009         | 114.918   | 408.4   | 113.964   | 394.0   | 954             |         | 954             |
| CEARÁ             | 157.719   | 131.4   | 158.886   | 132.5   | - 1.167         | 184.526   | 153.8   | 191.807   | 160.0   | - 7.281         |         | - 7.281         |
| RIO GRANDE DO N.  | 88.962    | 225.6   | 93.116    | 268.9   | - 4.154         | 97.164    | 246.4   | 102.027   | 294.7   | - 4.863         |         | - 4.863         |
| PARAÍBA           | 119.087   | 194.7   | 101.950   | 198.6   | 17.137          | 118.100   | 193.1   | 111.835   | 217.8   | 6.265           |         | 6.265           |
| PERNAMBUCO        | 396.635   | 173.0   | 337.559   | 158.5   | 59.076          | 379.435   | 165.5   | 359.683   | 168.9   | 19.752          |         | 19.752          |
| ALAGOAS           | 119.586   | 235.8   | 112.778   | 279.1   | 6.808           | ...       | ...     | ...       | ...     | ...             |         | ...             |
| SERGIPE           | 77.023    | 269.3   | 75.009    | 255.9   | 2.014           | 84.219    | 294.4   | 80.496    | 274.7   | 3.723           |         | 3.723           |
| BAHIA             | 530.700   | 225.7   | 532.775   | 210.5   | - 2.075         | 539.088   | 229.3   | 561.199   | 221.7   | -22.111         |         | -22.111         |
| MINAS GERAIS      | 1.521.402 | 203.3   | 1.367.275 | 216.3   | 154.127         | 1.588.743 | 212.3   | 1.373.879 | 217.4   | 214.864         |         | 214.864         |
| ESPÍRITO SANTO    | 195.076   | 247.2   | 188.791   | 242.5   | 6.285           | 196.448   | 249.0   | 197.122   | 253.3   | - 674           |         | - 674           |
| RIO DE JANEIRO    | 2.204.509 | 631.2   | 2.240.232 | 756.1   | -35.723         | 2.259.935 | 647.0   | 2.151.914 | 726.3   | 108.021         |         | 108.021         |
| GUANABARÁ         | -         | -       | -         | -       | -               | -         | -       | -         | -       | -               |         | -               |
| SÃO PAULO         | 7.893.797 | 169.2   | 6.545.225 | 171.2   | 1.348.572       | 7.688.654 | 164.8   | 7.011.132 | 183.4   | 677.522         |         | 677.522         |
| PARANÁ            | 949.041   | 218.8   | 679.094   | 201.4   | 269.947         | 1.038.198 | 239.3   | 696.717   | 206.6   | 341.481         |         | 341.481         |
| SANTA CATARINA    | 469.063   | 262.6   | 348.441   | 294.9   | 120.622         | 489.471   | 274.0   | 391.664   | 331.5   | 97.807          |         | 97.807          |
| RIO GRANDE DO SUL | 1.534.050 | 212.4   | 1.514.505 | 202.0   | 19.545          | 1.435.169 | 198.7   | 1.510.535 | 201.5   | -75.366         |         | -75.366         |
| MATO GROSSO       | 272.656   | 412.1   | 185.557   | 403.5   | 87.099          | 245.775   | 371.5   | 225.780   | 491.0   | 19.995          |         | 19.995          |
| GOIÁS             | 356.294   | 328.2   | 246.486   | 325.3   | 9.808           | 352.676   | 324.9   | 377.856   | 354.8   | -25.810         |         | -25.810         |
| DISTRITO FEDERAL  | 406.394   | 151.7   | 327.684   | 177.9   | 78.710          | 451.327   | 168.4   | 358.418   | 194.5   | 92.909          |         | 92.909          |

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil

... Dados não disponíveis.

## ANEXO II

## ANEXO II

## EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS ESTADUAIS

(continua)

|      | AMAZONAS               |              |              |                         |         |                        | ACRE         |              |                         |         |         |
|------|------------------------|--------------|--------------|-------------------------|---------|------------------------|--------------|--------------|-------------------------|---------|---------|
|      | Despesas<br>de Capital | Amortizações | Investimento | Investimento<br>to Real | Índices | Despesas<br>de Capital | Amortizações | Investimento | Investimento<br>to Real | Índices | Índices |
| 1967 | 5.738                  | 82           | 5.656        | 7.026                   | 17      | -                      | -            | -            | -                       | -       | -       |
| 1968 | 42.229                 | 275          | 41.954       | 41.954                  | 100     | 11.059                 | -            | 11.059       | 11.059                  | 100     | 100     |
| 1969 | 55.161                 | 257          | 54.904       | 45.492                  | 108     | 23.270                 | 220          | 23.050       | 19.081                  | 173     | 173     |
| 1970 | 62.701                 | 308          | 62.321       | 43.069                  | 103     | 19.788                 | -            | 19.788       | 13.675                  | 124     | 124     |
| 1971 | 94.560                 | 240          | 94.320       | 54.145                  | 129     | 23.741                 | -            | 23.741       | 13.629                  | 123     | 123     |
| 1972 | 124.762                | 7.919        | 116.843      | 57.332                  | 137     | 36.076                 | -            | 36.076       | 17.702                  | 160     | 160     |
| 1973 | 151.189                | 8.525        | 142.664      | 60.812                  | 145     | 46.889                 | -            | 46.889       | 19.887                  | 181     | 181     |
| 1974 | 229.090                | 9.036        | 220.054      | 72.890                  | 174     | 53.119                 | 1.769        | 51.350       | 17.009                  | 154     | 154     |
| 1975 | 257.649                | 14.002       | 243.647      | 63.203                  | 151     | 68.815                 | 4.633        | 64.182       | 16.649                  | 151     | 151     |
| 1976 | 419.499                | 6.619        | 412.880      | 77.015                  | 184     | 110.926                | 2.222        | 108.704      | 19.957                  | 180     | 180     |

Fonte dos dados:

1. As despesas de capital foram retiradas do Anuário Estatístico do Brasil.
2. As amortizações foram retiradas do Ministério da Fazenda - Secretaria de Economia e Finanças.
3. Foram utilizados os índices de disponibilidade interna - Coluna 2 de Conjuntura Econômica como deflator - Preço de 1968 (os dados são expostos em Cr\$ 1.000)
4. Os investimentos foram conseguidos pela simples subtração das despesas de capital e amortizações.
5. Os dados deflacionados estão a preços de 1968.

EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS ESTADUAIS

(continua)

|      | PARÁ                   |                   |                   |                        |         | MARANHÃO               |                   |                   |                        |         |
|------|------------------------|-------------------|-------------------|------------------------|---------|------------------------|-------------------|-------------------|------------------------|---------|
|      | Despesas<br>de Capital | Amorti-<br>zações | Investi-<br>mento | Investimen-<br>to Real | Índices | Despesas<br>de Capital | Amorti-<br>zações | Investi-<br>mento | Investimen-<br>to Real | Índices |
| 1967 | 10.381                 | 3                 | 10.378            | 12.891                 | 29      | 17.768                 | 293               | 17.475            | 21.708                 | 68      |
| 1968 | 45.944                 | 759               | 45.185            | 45.185                 | 100     | 32.017                 | ...               | 32.017            | 32.017                 | 100     |
| 1969 | 69.594                 | 2.025             | 67.569            | 55.935                 | 124     | 47.729                 | ...               | 47.729            | 39.511                 | 123     |
| 1970 | 103.574                | 4.149             | 99.425            | 68.711                 | 152     | 57.569                 | 71                | 57.498            | 39.756                 | 124     |
| 1971 | 103.344                | 691               | 102.653           | 58.928                 | 130     | 123.808                | 3.313             | 120.495           | 69.170                 | 216     |
| 1972 | 132.711                | 365               | 132.346           | 64.939                 | 144     | 181.506                | 2.085             | 179.421           | 88.038                 | 275     |
| 1973 | 244.977                | 2.171             | 242.806           | 103.498                | 229     | 274.891                | 12.584            | 262.307           | 111.810                | 349     |
| 1974 | 341.950                | 2.022             | 339.928           | 112.596                | 249     | 431.195                | 3.320             | 427.875           | 141.727                | 443     |
| 1975 | 321.311                | 9.936             | 311.375           | 80.772                 | 179     | 584.645                | 555               | 584.090           | 151.515                | 473     |
| 1976 | ...                    | ...               | ...               | ...                    | ...     | 481.820                | 19.121            | 462.699           | 84.946                 | 265     |

... Dados não disponíveis.

Fonte dos dados:

1. As despesas de capital foram retiradas do Anuário Estatístico do Brasil
2. As amortizações foram retiradas do Ministério da Fazenda - Secretaria de Economia e Finanças.
3. Foram utilizados os índices de disponibilidade interna - Coluna 2 de Conjuntura Econômica como deflator - Preço de 1968 (os dados são expostos em Cr\$ 1.000)
4. Os investimentos foram conseguidos pela simples subtração das despesas de capital e amortizações.
5. Os dados deflacionados estão a preços de 1968.

## EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS ESTADUAIS

(continua)

|      | PIAUÍ                  |                   |                   |                        |         | CEARÁ                  |                   |                   |                        |         |
|------|------------------------|-------------------|-------------------|------------------------|---------|------------------------|-------------------|-------------------|------------------------|---------|
|      | Despesas<br>de Capital | Amorti-<br>zações | Investi-<br>mento | Investimen-<br>to Real | Índices | Despesas<br>de Capital | Amorti-<br>zações | Investi-<br>mento | Investimen-<br>to Real | Índices |
| 1967 | 8.847                  | 5.007             | 3.840             | 4.770                  | 58      | 17.397                 | 854               | 16.543            | 20.550                 | 52      |
| 1968 | 10.760                 | 2.572             | 8.188             | 8.188                  | 100     | 48.318                 | 8.703             | 39.615            | 39.615                 | 100     |
| 1969 | 27.059                 | 2.500             | 24.559            | 20.330                 | 248     | 42.896                 | 6.377             | 37.519            | 31.059                 | 78      |
| 1970 | 34.036                 | 864               | 33.172            | 22.925                 | 280     | 38.841                 | 763               | 38.088            | 26.322                 | 66      |
| 1971 | 53.275                 | ...               | 53.275            | 30.583                 | 374     | 86.195                 | 1.864             | 84.331            | 48.410                 | 122     |
| 1972 | 61.794                 | 1.200             | 60.594            | 29.732                 | 363     | 156.875                | 5.477             | 151.398           | 74.289                 | 188     |
| 1973 | 138.861                | 351               | 138.510           | 59.041                 | 721     | 166.780                | 6.660             | 160.120           | 68.252                 | 172     |
| 1974 | 212.260                | 1.485             | 210.775           | 69.816                 | 853     | 219.078                | 5.447             | 213.631           | 70.762                 | 179     |
| 1975 | 154.311                | 3.349             | 150.692           | 39.150                 | 478     | 290.172                | 14.006            | 276.166           | 71.638                 | 181     |
| 1976 | 423.262                | 14.330            | 408.932           | 75.075                 | 917     | 590.239                | ...               | 590.239           | 108.360                | 274     |

... Dados não disponíveis.

Fonte dos dados:

1. As despesas de capital foram retiradas do Anuário Estatístico do Brasil.
2. As amortizações foram retiradas do Ministério da Fazenda - Secretaria de Economia e Finanças.
3. Foram utilizados os índices de disponibilidade interna - Coluna 2 de Conjuntura Econômica como deflator - Preço de 1968 (os dados são expostos em Cr\$ 1.000)
4. Os investimentos foram conseguidos pela simples subtração das despesas de capital e amortizações.
5. Os dados deflacionados estão a preços de 1968.

## EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS ESTADUAIS

(continua)

|      | RIO GRANDE DO NORTE    |                   |                   |                        |         | PARAÍBA                |                   |                   |                        |         |
|------|------------------------|-------------------|-------------------|------------------------|---------|------------------------|-------------------|-------------------|------------------------|---------|
|      | Despesas<br>de Capital | Amorti-<br>zações | Investi-<br>mento | Investimen-<br>to Real | Índices | Despesas<br>de Capital | Amorti-<br>zações | Investi-<br>mento | Investimen-<br>to Real | Índices |
| 1967 | 10.254                 | 3.800             | 6.454             | 80.174                 | 75      | 10.088                 | 5.063             | 5.025             | 6.242                  | 23      |
| 1968 | 12.811                 | 2.186             | 10.625            | 10.625                 | 100     | 27.778                 | 359               | 27.419            | 27.419                 | 100     |
| 1969 | 17.577                 | 1.097             | 16.480            | 13.642                 | 128     | 33.468                 | 262               | 33.206            | 27.488                 | 100     |
| 1970 | 19.118                 | 1.416             | 17.702            | 12.234                 | 115     | 80.983                 | 5.262             | 75.721            | 52.330                 | 191     |
| 1971 | 24.713                 | 3.271             | 21.442            | 12.308                 | 116     | 71.645                 | 11.700            | 59.945            | 34.412                 | 126     |
| 1972 | 44.182                 | 5.270             | 38.912            | 19.093                 | 180     | 76.920                 | 17.153            | 59.767            | 29.326                 | 107     |
| 1973 | 69.151                 | 8.200             | 60.951            | 25.981                 | 245     | 167.423                | 18.188            | 149.235           | 63.613                 | 232     |
| 1974 | 167.739                | 18.000            | 149.739           | 49.599                 | 467     | 259.400                | 8.175             | 251.225           | 83.215                 | 303     |
| 1975 | 188.234                | 39.198            | 149.036           | 38.660                 | 364     | 301.786                | 8.473             | 293.313           | 76.086                 | 277     |
| 1976 | 316.996                | 19.630            | 297.366           | 54.593                 | 514     | 457.769                | 30.750            | 427.019           | 78.395                 | 286     |

Fonte dos dados:

1. As despesas de capital foram retiradas do Anuário Estatístico do Brasil.
2. As amortizações foram retiradas do Ministério da Fazenda - Secretaria de Economia e Finanças.
3. Foram utilizados os índices de disponibilidade interna - Coluna 2 de Conjuntura Econômica como deflator - Preço de 1968 (os dados são expostos em Cr\$ 1.000)
4. Os investimentos foram conseguidos pela simples subtração das despesas de capital e amortizações.
5. Os dados deflacionados estão a preços de 1968.

EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS ESTADUAIS

(continua)

|      | PERNAMBUCO          |              |              |                   |         |                     | ALAGOAS      |              |                   |         |                     |              |
|------|---------------------|--------------|--------------|-------------------|---------|---------------------|--------------|--------------|-------------------|---------|---------------------|--------------|
|      | Despesas de Capital | Amortizações | Investimento | Investimento Real | Índices | Despesas de Capital | Amortizações | Investimento | Investimento Real | Índices | Despesas de Capital | Amortizações |
| 1967 | 48.668              | 19           | 48.649       | 60.649            | 86      | 5.904               | 415          | 5.489        | 6.819             | 52      |                     |              |
| 1968 | 74.231              | 3.589        | 70.642       | 70.642            | 100     | 13.485              | 440          | 13.045       | 13.045            | 100     |                     |              |
| 1969 | 63.004              | 10.306       | 52.698       | 43.624            | 62      | 27.870              | 569          | 27.301       | 22.600            | 173     |                     |              |
| 1970 | 88.967              | 9.587        | 79.380       | 54.858            | 78      | 36.418              | 1.025        | 35.393       | 24.460            | 188     |                     |              |
| 1971 | 60.387              | 4.612        | 55.775       | 32.018            | 45      | 29.181              | 704          | 28.477       | 16.347            | 125     |                     |              |
| 1972 | 86.965              | 16.051       | 70.914       | 34.796            | 49      | 31.893              | 1.995        | 29.898       | 14.670            | 112     |                     |              |
| 1973 | 199.656             | 17.075       | 182.581      | 77.827            | 110     | 36.934              | 2.092        | 34.842       | 14.852            | 114     |                     |              |
| 1974 | 332.933             | 26.000       | 306.933      | 101.667           | 144     | 75.571              | 455          | 75.116       | 24.881            | 191     |                     |              |
| 1975 | 340.506             | 18.600       | 321.906      | 83.504            | 118     | 159.953             | 14.226       | 145.727      | 37.802            | 290     |                     |              |
| 1976 | 789.719             | 37.527       | 752.192      | 138.093           | 195     | ...                 | ...          | ...          | ...               | ...     |                     |              |

... Dados não disponíveis

Fonte dos dados:

1. As despesas de capital foram retiradas do Anuário Estatístico do Brasil.
2. As amortizações foram retiradas do Ministério da Fazenda - Secretaria de Economia e Finanças.
3. Foram utilizados os índices de disponibilidade interna - Coluna 2 de Conjuntura Econômica como deflator - Preço de 1968 (os dados são expostos em Cr\$ 1.000)
4. Os investimentos foram conseguidos pela simples subtração das despesas de capital e amortizações.
5. Os dados deflacionados estão a preços de 1968.

## EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS ESTADUAIS

(continua)

|      | SERGIPE                |              |              |                         |         | BAHIA                  |              |              |                         |         |
|------|------------------------|--------------|--------------|-------------------------|---------|------------------------|--------------|--------------|-------------------------|---------|
|      | Despesas<br>de Capital | Amortizações | Investimento | Investimento<br>to Real | Índices | Despesas<br>de Capital | Amortizações | Investimento | Investimento<br>to Real | Índices |
| 1967 | 2.022                  |              | 2.022        | 2.512                   | 29      | 47.464                 | 120          | 47.344       | 58.812                  | 38      |
| 1968 | 9.039                  | 362          | 8.677        | 8.677                   | 100     | 115.110                | 494          | 154.616      | 154.616                 | 100     |
| 1969 | 21.571                 | 159          | 21.412       | 17.725                  | 204     | 218.002                | 2.697        | 215.305      | 178.233                 | 115     |
| 1970 | 24.273                 | 196          | 24.077       | 16.639                  | 192     | 301.633                | 1.277        | 300.356      | 207.572                 | 134     |
| 1971 | 35.141                 | 307          | 34.834       | 19.997                  | 230     | 261.716                | 4.509        | 257.207      | 147.650                 | 95      |
| 1972 | 65.273                 | 900          | 64.373       | 31.586                  | 364     | 319.090                | 15.075       | 304.015      | 149.173                 | 96      |
| 1973 | 118.046                | 652          | 117.394      | 50.040                  | 577     | 555.061                | 25.000       | 530.061      | 225.942                 | 146     |
| 1974 | 129.864                | 48           | 129.816      | 43.000                  | 496     | 1.210.048              | 34.463       | 1.175.585    | 389.395                 | 252     |
| 1975 | 164.726                | 12           | 164.714      | 42.727                  | 492     | 1.604.684              | 65.273       | 1.539.412    | 399.329                 | 258     |
| 1976 | 233.904                | 10.047       | 223.857      | 41.097                  | 474     | 1.854.899              | 164.849      | 1.690.050    | 310.272                 | 201     |

Fonte dos dados:

1. As despesas de capital foram retiradas do Anuário Estatístico do Brasil.
2. As amortizações foram retiradas do Ministério da Fazenda - Secretaria de Economia e Finanças.
3. Foram utilizados os índices de disponibilidade interna - Coluna 2 de Conjuntura Econômica como deflator - Preço de 1968 (os dados são expostos em Cr\$ 1.000)
4. Os investimentos foram conseguidos pela simples subtração das despesas de capital e amortizações.
5. Os dados deflacionados estão a preços de 1968.

## EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS ESTADUAIS

(continua)

|      | MINAS GERAIS           |              |              |                         |         | ESPÍRITO SANTO         |              |              |                         |         |
|------|------------------------|--------------|--------------|-------------------------|---------|------------------------|--------------|--------------|-------------------------|---------|
|      | Despesas<br>de Capital | Amortizações | Investimento | Investimento<br>to Real | Índices | Despesas<br>de Capital | Amortizações | Investimento | Investimento<br>to Real | Índices |
| 1967 | 91.457                 | 534          | 90.923       | 112.948                 | 57      | 7.312                  | 1            | 7.311        | 9.082                   | 45      |
| 1968 | 197.727                | 691          | 197.036      | 197.036                 | 100     | 20.357                 | 1            | 20.356       | 20.356                  | 100     |
| 1969 | 283.108                | 21.047       | 262.061      | 216.938                 | 110     | 48.741                 | 442          | 48.299       | 39.983                  | 196     |
| 1970 | 33.485                 | 49           | 33.436       | 23.107                  | 12      | 59.948                 | 1.186        | 57.762       | 39.918                  | 196     |
| 1971 | 152.289                | 21           | 152.268      | 87.410                  | 44      | 71.108                 | 334          | 70.774       | 40.628                  | 200     |
| 1972 | 1.097.178              | 640.650      | 456.528      | 224.008                 | 114     | 146.812                | 1.240        | 145.572      | 71.429                  | 351     |
| 1973 | 1.378.170              | 183.408      | 1.194.762    | 509.276                 | 258     | 268.879                | 8.415        | 260.464      | 111.025                 | 545     |
| 1974 | 1.764.105              | 57.606       | 1.706.499    | 565.253                 | 287     | 356.404                | 756          | 355.648      | 117.803                 | 579     |
| 1975 | 2.828.681              | 605.394      | 2.223.287    | 576.728                 | 293     | 315.206                | 2.765        | 312.441      | 81.048                  | 398     |
| 1976 | 4.511.354              | 785.890      | 3.725.464    | 683.948                 | 347     | 603.140                | 23.647       | 579.493      | 106.388                 | 523     |

Fonte dos dados:

1. As despesas de capital foram retiradas do Anuário Estatístico do Brasil.
2. As amortizações foram retiradas do Ministério da Fazenda - Secretaria de Economia e Finanças.
3. Foram utilizados os índices de disponibilidade interna - Coluna 2 de Conjuntura Econômica como deflator - Preço de 1968 (os dados são expostos em Cr\$ 1.000)
4. Os investimentos foram conseguidos pela simples subtração das despesas de capital e amortizações.
5. Os dados deflacionados estão a preços de 1968.

## EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS ESTADUAIS

(continua)

|       | RIO DE JANEIRO         |                   |                   |                        |         |                        | GUANABARA         |                   |                        |         |  |  |
|-------|------------------------|-------------------|-------------------|------------------------|---------|------------------------|-------------------|-------------------|------------------------|---------|--|--|
|       | Despesas<br>de Capital | Amorti-<br>zações | Investi-<br>mento | Investimen-<br>to Real | Índices | Despesas<br>de Capital | Amorti-<br>zações | Investi-<br>mento | Investimen-<br>to Real | Índices |  |  |
| 1967  | 76.896                 | 505               | 76.391            | 94.896                 | 81      | 167.269                | 5.584             | 161.685           | 200.851                | 74      |  |  |
| 1968  | 117.902                | 372               | 117.530           | 117.530                | 100     | 296.416                | 25.034            | 271.382           | 271.382                | 100     |  |  |
| 1969  | 125.072                | 667               | 124.405           | 102.984                | 88      | 475.916                | 54.110            | 421.806           | 349.177                | 129     |  |  |
| 1970  | 147.717                | 4.243             | 143.474           | 99.152                 | 84      | 524.804                | 96.758            | 428.046           | 295.816                | 109     |  |  |
| 1971  | 160.674                | 17.639            | 143.035           | 82.110                 | 70      | 474.756                | 89.725            | 385.031           | 221.028                | 81      |  |  |
| 1972  | 177.980                | 8.098             | 169.882           | 83.357                 | 71      | 573.233                | 26.451            | 546.782           | 268.293                | 99      |  |  |
| 1973  | 207.114                | 884               | 206.230           | 87.907                 | 75      | 741.829                | 106.183           | 635.646           | 270.949                | 100     |  |  |
| 1974  | 317.644                | 269               | 317.375           | 105.126                | 89      | 1.321.082              | 139.221           | 1.181.861         | 391.475                | 144     |  |  |
| 1975* | 1.948.791              | 100.034           | 1.848.757         | 479.574                | 123     | -                      | -                 | -                 | -                      | -       |  |  |
| 1976* | 4.779.446              | 370.658           | 4.408.788         | 809.397                | 208     | -                      | -                 | -                 | -                      | -       |  |  |

\* Obs.: Nesses anos, os dados são resultado da fusão dos estados da CB e RJ.  
Fonte dos dados:

1. As despesas de capital foram retiradas do Anuário Estatístico do Brasil.
2. As amortizações foram retiradas do Ministério da Fazenda - Secretaria de Economia e Finanças.
3. Foram utilizados os índices de disponibilidade interna - Coluna 2 de Conjuntura Econômica como deflator - Preço de 1968 (os dados são expostos em Cr\$ 1.000)
4. Os investimentos foram conseguidos pela simples subtração das despesas de capital e amortizações.
5. Os dados deflacionados estão a preços de 1968.

## EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS ESTADUAIS

(continua)

|      | SÃO PAULO              |              |              |                         |         |                        | PARANÁ       |              |                         |         |  |  |
|------|------------------------|--------------|--------------|-------------------------|---------|------------------------|--------------|--------------|-------------------------|---------|--|--|
|      | Despesas<br>de Capital | Amortizações | Investimento | Investimento<br>to Real | Índices | Despesas<br>de Capital | Amortizações | Investimento | Investimento<br>to Real | Índices |  |  |
| 1967 | 572.389                | 238          | 572.151      | 710.747                 | 81      | 116.671                | 553          | 116.118      | 144.246                 | 99      |  |  |
| 1968 | 888.691                | 9.852        | 878.839      | 878.839                 | 100     | 146.224                | 593          | 145.628      | 145.628                 | 100     |  |  |
| 1969 | 1.593.987              | 79.101       | 1.514.886    | 1.254.045               | 143     | 252.751                | 423          | 252.328      | 208.881                 | 143     |  |  |
| 1970 | 2.512.859              | 637.934      | 1.874.925    | 1.295.733               | 147     | 315.699                | 364          | 315.335      | 217.923                 | 150     |  |  |
| 1971 | 3.163.435              | 1.040.408    | 2.123.027    | 1.218.730               | 139     | 252.205                | 38.211       | 213.994      | 122.844                 | 84      |  |  |
| 1972 | 4.073.580              | 1.292.566    | 2.781.014    | 1.364.580               | 155     | 452.014                | 53.205       | 398.809      | 195.686                 | 134     |  |  |
| 1973 | 5.775.926              | 1.332.788    | 4.443.138    | 1.893.921               | 216     | 616.408                | 31.124       | 585.284      | 249.482                 | 171     |  |  |
| 1974 | 8.950.552              | 1.939.852    | 7.010.700    | 2.322.193               | 264     | 1.022.769              | 35.434       | 987.335      | 327.040                 | 225     |  |  |
| 1975 | 13.069.850             | 2.173.361    | 10.896.489   | 2.826.586               | 322     | 2.028.905              | 193.017      | 1.835.888    | 476.236                 | 327     |  |  |
| 1976 | 14.957.475             | 2.600.039    | 12.357.436   | 2.268.668               | 258     | 2.501.609              | 159.321      | 2.342.288    | 430.014                 | 295     |  |  |

Fonte dos dados:

1. As despesas de capital foram retiradas do Anuário Estatístico do Brasil.
2. As amortizações foram retiradas do Ministério da Fazenda - Secretaria de Economia e Finanças.
3. Foram utilizados os índices de disponibilidade interna - Coluna 2 de Conjuntura Econômica como deflator - Preço de 1968 (os dados são expostos em Cr\$ 1.000)
4. Os investimentos foram conseguidos pela simples subtração das despesas de capital e amortizações.
5. Os dados deflacionados estão a preços de 1968.

## EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS ESTADUAIS

(continua)

|      | SANTA CATARINA         |                   |                   |                        |         | RIO GRANDE DO SUL      |                   |                   |                        |         |
|------|------------------------|-------------------|-------------------|------------------------|---------|------------------------|-------------------|-------------------|------------------------|---------|
|      | Despesas<br>de Capital | Amorti-<br>zações | Investi-<br>mento | Investimen-<br>to Real | Índices | Despesas<br>de Capital | Amorti-<br>zações | Investi-<br>mento | Investimen-<br>to Real | Índices |
| 1967 | 39.039                 | 452               | 38.587            | 47.934                 | 44      | 133.455                | 6.585             | 126.860           | 157.590                | 109     |
| 1968 | 111.824                | 3.176             | 108.648           | 108.648                | 100     | 155.781                | 10.766            | 145.015           | 145.015                | 100     |
| 1969 | 120.730                | 2.917             | 117.813           | 97.527                 | 90      | 246.548                | 19.509            | 227.039           | 187.946                | 130     |
| 1970 | 148.978                | 7.536             | 141.442           | 97.748                 | 90      | 354.996                | 32.376            | 322.620           | 222.958                | 154     |
| 1971 | 246.848                | 24.586            | 222.262           | 127.590                | 117     | 364.674                | 54.114            | 310.560           | 178.278                | 123     |
| 1972 | 325.317                | 48.477            | 276.840           | 135.839                | 125     | 630.185                | 63.899            | 566.286           | 277.864                | 192     |
| 1973 | 426.468                | 65.787            | 360.681           | 153.743                | 142     | 869.280                | 60.597            | 808.683           | 344.707                | 238     |
| 1974 | 716.542                | 73.316            | 643.226           | 213.059                | 196     | 1.315.220              | 166.479           | 1.148.741         | 380.504                | 262     |
| 1975 | 1.165.974              | 234.457           | 931.517           | 241.639                | 222     | 2.117.963              | 494.718           | 1.623.245         | 421.075                | 290     |
| 1976 | 1.629.688              | 79.552            | 1.550.136         | 284.585                | 262     | 2.870.942              | 568.662           | 2.302.280         | 422.669                | 291     |

Fonte dos dados:

1. As despesas de capital foram retiradas do Anuário Estatístico do Brasil.
2. As amortizações foram retiradas do Ministério da Fazenda - Secretaria de Economia e Finanças.
3. Foram utilizados os índices de disponibilidade interna - Coluna 2 de Conjuntura Econômica como deflator - Preço de 1968 (os dados são expostos em Cr\$ 1.000)
4. Os investimentos foram conseguidos pela simples subtração das despesas de capital e amortizações.
5. Os dados deflacionados estão a preços de 1968.

EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS ESTADUAIS

(continua)

|      | MATO GROSSO            |                   |                   |                        |         | GOIÁS                  |                   |                   |                        |         |
|------|------------------------|-------------------|-------------------|------------------------|---------|------------------------|-------------------|-------------------|------------------------|---------|
|      | Despesas<br>de Capital | Amorti-<br>zações | Investi-<br>mento | Investimen-<br>to Real | Índices | Despesas<br>de Capital | Amorti-<br>zações | Investi-<br>mento | Investimen-<br>to Real | Índices |
| 1967 | 12.930                 | -                 | 12.930            | 16.062                 | 74      | 31.938                 | 171               | 31.767            | 39.462                 | 133     |
| 1968 | 21.729                 | -                 | 21.729            | 21.729                 | 100     | 30.088                 | 400               | 29.688            | 29.688                 | 100     |
| 1969 | 50.887                 | -                 | 50.887            | 42.125                 | 194     | 68.951                 | 2.356             | 66.595            | 55.128                 | 186     |
| 1970 | 51.832                 | -                 | 51.832            | 35.820                 | 165     | 70.144                 | 355               | 69.789            | 48.230                 | 162     |
| 1971 | 42.736                 | -                 | 42.736            | 24.533                 | 113     | 176.778                | 5.726             | 171.052           | 98.193                 | 331     |
| 1972 | 160.470                | -                 | 160.470           | 78.739                 | 362     | 250.654                | 725               | 249.929           | 122.634                | 413     |
| 1973 | 199.509                | -                 | 199.509           | 85.042                 | 391     | 483.150                | 355               | 482.795           | 205.795                | 693     |
| 1974 | 405.373                | -                 | 405.373           | 134.274                | 618     | 752.072                | 2.468             | 749.604           | 248.295                | 836     |
| 1975 | 538.289                | 18.243            | 520.046           | 134.902                | 621     | 681.187                | 14.267            | 666.920           | 173.001                | 583     |
| 1976 | 1.041.032              | 17.329            | 1.023.703         | 187.939                | 865     | 1.270.166              | 98.184            | 1.171.982         | 215.161                | 725     |

Fonte dos dados:

1. As despesas de capital foram retiradas do Anuário Estatístico do Brasil.
2. As amortizações foram retiradas do Ministério da Fazenda - Secretaria de Economia e Finanças.
3. Foram utilizados os índices de disponibilidade interna - Coluna 2 de Conjuntura Econômica como deflator - Preço de 1968 (os dados são expostos em Cr\$ 1.000)
4. Os investimentos foram conseguidos pela simples subtração das despesas de capital e amortizações.
5. Os dados deflacionados estão a preços de 1968.

EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS ESTADUAIS

| DISTRITO FEDERAL |                        |                   |                   |                        |         |
|------------------|------------------------|-------------------|-------------------|------------------------|---------|
|                  | Despesas<br>de Capital | Amortiza-<br>ções | Investi-<br>mento | Investimen-<br>to Real | Índices |
| 1967             | 180.530                | -                 | 180.530           | 224.261                | 145     |
| 1968             | 154.628                | 400               | 154.228           | 154.228                | 100     |
| 1969             | 162.582                | 2.954             | 159.628           | 132.142                | 86      |
| 1970             | 165.704                | 3.059             | 162.645           | 112.402                | 73      |
| 1971             | 160.710                | 360               | 160.350           | 92.049                 | 60      |
| 1972             | 204.556                | 202               | 204.354           | 100.272                | 65      |
| 1973             | 364.858                | 198               | 364.660           | 155.439                | 101     |
| 1974             | 449.228                | 350               | 448.878           | 148.684                | 96      |
| 1975             | 619.173                | 5.907             | 613.266           | 159.083                | 103     |
| 1976             | 1.030.448              | 483               | 1.029.965         | 189.088                | 123     |

Fonte dos dados:

1. As despesas de capital foram retiradas do Anuário Estatístico do Brasil.
2. As amortizações foram retiradas do Ministério da Fazenda - Secretaria de Economia e Finanças.
3. Foram utilizados os índices de disponibilidade interna - Coluna 2 de Conjuntura Econômica como deflator - Preço de 1968 (os dados são expostos em Cr\$ 1.000)
4. Os investimentos foram conseguidos pela simples subtração das despesas de capital e amortizações.
5. Os dados deflacionados estão a preços de 1968.

## ANEXO III

ANEXO III DÍVIDA PÚBLICA DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL

Cr\$ milhões

|                     | 1968                 | 1969               | 1970    | 1971    | 1972    | 1973     | 1974     | 1975     | 1976     |
|---------------------|----------------------|--------------------|---------|---------|---------|----------|----------|----------|----------|
| ACRE                | 3.9                  | 6.9                | 7.6     | 6.2     | 16.7    | 18.6     | 22.4     | 158.5    | 24.3     |
| AMAZONAS            | 11.7                 | ...                | 20.3    | 35.1    | 66.5    | 73.0     | 118.0    | 166.3    | 276.6    |
| PARÁ                | 11.7                 | 10.6               | 6.8     | 14.7    | 77.3    | 131.1    | 146.3    | 164.4    | ...      |
| MARANHÃO            | 24.4                 | 16.9               | 28.7    | 37.9    | 225.5   | 323.0    | 522.2    | 989.0    | 981.3    |
| PIAUÍ               | 9.3                  | 6.1                | 11.6    | 37.3    | 65.6    | 164.1    | 297.2    | 310.3    | 489.5    |
| CEARÁ               | 57.9                 | 76.9               | 79.4    | 168.0   | 234.0   | 320.7    | 333.4    | 475.3    | ...      |
| RIO GRANDE DO NORTE | 21.9                 | 22.4               | 28.5    | 35.1    | 49.2    | 77.7     | 228.6    | 251.5    | 434.0    |
| PARAÍBA             | 26.8                 | 37.8               | ...     | 101.2   | 98.7    | 204.3    | 231.8    | 381.6    | 615.1    |
| PERNAMBUCO          | 112.6                | 94.1               | 142.6   | 189.2   | 255.9   | 287.1    | 464.4    | 571.8    | 1.295.1  |
| ALAGOAS             | 12.1                 | 11.1               | 25.4    | 54.8    | 56.9    | 42.8     | 100.7    | 251.1    | ...      |
| SERGIPE             | 6.9                  | 4.8                | 9.9     | 6.0     | 8.9     | 41.6     | 42.1     | 59.5     | 76.5     |
| BAHIA               | 167.0                | 243.1              | 357.4   | 319.1   | 470.3   | 730.7    | 1.162.2  | 2.592.8  | ...      |
| MINAS GERAIS        | 863.7                | 1.023.3            | 1.159.0 | 1.337.8 | 1.609.8 | 2.323.9  | 3.175.7  | 4.676.7  | 7.537.4  |
| ESPÍRITO SANTO      | 39.3                 | 58.6               | 85.7    | 121.9   | 213.6   | 339.2    | 497.4    | 714.8    | 1.253.7  |
| RIO DE JANEIRO      | 151.5                | 201.8              | 240.4   | 290.0   | 347.0   | 531.1    | 871.7    | 8.234.2  | 9.013.7  |
| GUANABARA           | 429.7                | 371.7              | 515.2   | 1.081.1 | 1.116.0 | 757.3    | 1.024.6  | -        | -        |
| SÃO PAULO           | 2.158.4 <sup>3</sup> | 2.055.9            | 1.617.4 | 6.398.1 | 8.251.9 | 11.929.9 | 10.785.2 | 19.626.3 | 22.356.9 |
| PARANÁ              | 109.3                | 215.9              | 480.7   | 598.7   | 668.8   | 563.7    | 793.1    | 1.540.1  | 2.269.5  |
| SANTA CATARINA      | 68.9 <sup>4</sup>    | 107.5 <sup>5</sup> | 114.2   | 341.3   | 586.4   | 375.2    | 667.5    | 867.5    | 1.739.9  |
| RIO GRANDE DO SUL   | 505.2                | 743.3              | 903.3   | 1.004.9 | 1.177.3 | 1.687.0  | 2.514.7  | 3.933.6  | 7.319.7  |
| MATO GROSSO         | 8.2                  | 38.4               | 79.2    | 77.8    | 241.0   | 116.5    | 214.2    | 502.6    | 826.8    |
| GOIÁS               | 61.1                 | 53.3               | 39.9    | 43.4    | 91.6    | 305.0    | 792.0    | 1.606.3  | 2.761.6  |
| DISTRITO FEDERAL    | 73.0                 | 66.4               | 96.1    | 92.4    | 140.4   | 203.0    | 288.0    | 455.2    | 769.7    |

Fonte: Secretaria de Economia e Finanças - Ministério da Fazenda

Obs: (1) ... Dados não disponíveis

(2) Os anos de 1968 e 1969 não incluem a dívida externa.

(3) Excluído o valor de 3.142.4 referente às entidades autárquicas

(4) Inclui as entidades autárquicas - 17.6

(5) Inclui as entidades autárquicas - 39.9

## BIBLIOGRAFIA

- AFONSO, A.C. e SOUZA, H. - O Estado e o Desenvolvimento Capitalista no Brasil - A Crise Fiscal. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1977.
- ARAUJO, A.B. e outros - Transferência de Impostos aos Estados e Municípios. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, Coleção Relatório de Pesquisas nº 16, 1973.
- BAER, W. - A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico do Brasil. Rio de Janeiro, FGV, 1966.
- BENEVIDES, M.V. - O Governo Kubitschek: Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Política, 1956-1961. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1976.
- BONELLI, R. e MALAN, P. - "Os Limites do Possível: Notas sobre Balanço de Pagamentos e Indústria nos anos 70", Revista de Pesquisa e Planejamento Econômico, agosto 1976.
- BONELLI, R. e WERNECK, D.F.F. - "Desempenho Industrial: Auge e Desaceleração nos Anos 70", in Wilson Suzigan (ed.) Indústria: Política, Instituições e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, Série Monográfica nº 28, 1978.
- BOUÇAS, V. - Coleção Finanças do Brasil. Ministério da Fazenda, Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios, vols. I, II, IV e XIII.
- CANO, W. - "Questão Regional e Concentração Industrial no Brasil - 1930/1970". ANPEC - VI Encontro Nacional de Economia, Gramado (RS), dezembro 1978, vol. 2.
- CANO, W. - Raízes da Concentração Industrial em São Paulo. São Paulo, Ed. Difel, 1978.
- CARDOSO DE MELLO, J.M. - O Capitalismo Tardio (Contribuição à revisão crítica da formação e desenvolvimento da economia brasileira). Campinas, UNICAMP - IFCH, Tese de Doutorado, 1975.
- CARDOSO DE MELLO, J.M. e BELLUZZO, L.G. - "Reflexões sobre a Crise Atual". Revista Escrita-Ensaio, Ed. Vertente, ano I, nº 2, 1977.
- CARDOSO, F.H. e outros - São Paulo 1975 - Crescimento e Pobreza. São Paulo, Ed. Loyola, 1975.

- COUTINHO, L.G. - "Evolução da Administração Descentralizada em São Paulo: Questões Relevantes para as Políticas Públicas". Revista de Administração de Empresas, vol.19 , nº 2, abril/junho, 1979.
- DAIN, S. - Empresa Estatal e Capitalismo Contemporâneo: Uma Análise Comparada. Campinas, UNICAMP - IFCH, Tese de Doutorado, 1980.
- DELFIN NETTO, A. - "Política Econômica e Financeira do Governo: 1967/1968 - Mensagem ao Congresso Nacional". São Paulo, USP - FEA, mimeo, s/d.
- DOELLINGER, C. von et alii - Transformação das Exportações Brasileiras: 1946-1970. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, Coleção Relatório de Pesquisas nº 14, 1973.
- DOELLINGER, C. von et alii - A Política Brasileira de Comércio Exterior e Seus Efeitos: 1967-1973. Rio de Janeiro , IPEA/INPES, Coleção Relatório de Pesquisas nº 22, 1974 .
- FISHLOW, A. - "Algumas Reflexões sobre a Política Econômica a pós 1964". Cadernos CEBRAP, São Paulo, Ed. Brasiliense, nº 7.
- FOLEY, D.K. - "State Expenditure From a Marxist Perspective " . Journal of Public Economics, vol. 9, 1978.
- FONSECA, G.L.P. e FERREIRA, R.N. - "A Gradativa Perda da Capacidade de Investir dos Estados". Revista de Finanças Públicas, nº 333, 1978.
- FUNDAP - "Empresas Públicas, Descentralização Administrativa e Repercussões sobre as Políticas do Governo do Estado" . Trabalho apresentado pela FUNDAP no II Encontro de Pós-Graduação em Administração realizado em João Pessoa, a gosto de 1978.
- GOLDSCHIED, R. - "A Sociological Approach to Problems of Public Finance", in Musgrave and Peacock, Classics in the Theory of Public Finance. New York, MacMillan, 1967.
- GONÇALVES, J.G. - "A Reforma Tributária, Centralização Federal e a Perda do Poder de Decisão dos Estados". Revista de Finanças Públicas, out./nov./dez. 1978.

- IBGE - Anuário Estatístico do Brasil.
- IBGE - PNAD. Regiões Metropolitanas, 1972.
- IMPrensa NACIONAL - Coleção de Leis e Decretos do Brasil.
- JAGUARIBE, H. - Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1969.
- JORNAL - O Estado de São Paulo, vários.  
Folha de São Paulo, vários.  
A Gazeta, 10 de dezembro de 1959.
- KALECKI, M. - Crescimento e Ciclos das Economias Capitalista. (Ensaio selecionado e traduzido por Jorge Miglioli). São Paulo, Ed. Hucitec, 1977.
- KOWARICK, L. e outros - "Indicadores Sócio-Econômicos e Gastos Públicos". COGEP/EMURB, São Paulo, dez. 1976, mimeo.
- LESSA, C. - "Quinze Anos de Política Econômica", Campinas, UNICAMP - IFCH, mimeo, s/d.
- LESSA, C. Estratégia de Desenvolvimento 1974-1976: Sonho e Fracasso. Rio de Janeiro, UFRJ-FEA, Tese de Titular, 1978.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA - Inspetoria Geral de Finanças - Sinopse da Execução Orçamentária da União, período 1970/1976.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA - Inspetoria Geral de Finanças - Revista de Finanças Públicas, vários números.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA - Inspetoria Geral de Finanças - Receitas e Despesas da União, 1960/1969.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA - Coordenadoria de Assuntos Econômicos - Boletim do ICM.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA - Secretaria Geral - Subsecretaria de Economia e Finanças - Finanças do Brasil, Distrito Federal, 1971, vol. XXI.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO ECONÔMICA - Plano de Ação Econômica do Governo, 1964-1966. Documento EPEA nº 1, 1964.
- O'CONNOR, J. - USA: A Crise do Estado Capitalista. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1977.

- OLIVEIRA, F.A. - Um Estudo da Reforma Tributária de 1966. Campinas, UNICAMP - IFCH, Dissertação de Mestrado, 1978.
- REIS, F.A.R. - "O ICM e os Desníveis Regionais". Revista de Finanças Públicas, nº 325, 1972.
- RESENDE, F. e outros - Política Fiscal e Programação dos Gastos do Governo. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1976.
- RESENDE, F. e SILVA, M.C. - O Sistema Tributário e as Desigualdades Regionais: Uma Análise da Recente Controvérsia do ICM. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, Série Monográfica nº 13, 1973.
- RESENDE, F. - Avaliação do Setor Público na Economia Brasileira - Estrutura Funcional de Despesas. Rio de Janeiro, IPEA / INPES, Coleção Relatório de Pesquisas nº 13, 1973.
- ROCCA, C.A. - "Imposto de Circulação de Mercadorias e o Desenvolvimento Nacional". Revista de Finanças Públicas, mar./abr. 1972.
- SECRETARIA DO PLANEJAMENTO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA - Legislação Básica: FPE-FPM-FE. Brasília, 1977.
- SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E TECNOLOGIA - "Diagnóstico do Setor Público Estadual da Bahia". Análise Conjuntural - Estudos Especiais, Salvador, nº 5, jan./jun. 1978.
- SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL - Comportamento da Economia Mineira - Período 1960/1977, Setor Público, Governo do Estado de Minas Gerais, doc. nº 6, dez. 1978.
- SILVA, L.M.A. - No Limiar da Industrialização: Estado e Acumulação de Capital 1919-1937. Campinas, UNICAMP - IFCH, Tese de Doutorado, 1977.
- SUZIGAN, W. (ed.) - Indústria: Política, Instituições e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, Série Monográfica nº 28.
- SUZIGAN, W. e outros - Crescimento Industrial no Brasil. Rio de Janeiro, Coleção Relatório de Pesquisas nº 26, 1975.
- TAVARES, M.C. - Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil. Rio de Janeiro, UFRJ-FEA, Tese de Livre-Docência, 1976.

- TAVARES, M.C. - "Notas sobre o Balanço de Pagamentos". Revista ANPEC, ano I, nº 1, 1977.
- TAVARES, M.C. - Ciclo e Crise - O Movimento Recente da Industrialização Brasileira. Rio de Janeiro, UFRJ-FEA, Tese de Titular, 1978.
- TAVARES, M.C. e BELLUZZO, L.G.M. - "Notas sobre o Processo de Industrialização Recente no Brasil". Revista de Administração de Empresas, vol. 19, nº 1, jan./mar. 1979.