

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 626

**Ceará, Pernambuco, Paraná
e Rio Grande do Sul:
Economia, Finanças
Públicas e Investimentos
nos Anos de 1986 a 1996**

José Romeu de Vasconcelos

Brasília, fevereiro de 1999

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 626

Ceará, Pernambuco, Paraná e Rio Grande do Sul: Economia, Finanças Públicas e Investimentos nos Anos de 1986-1996*

José Romeu de Vasconcelos

Brasília, fevereiro de 1999

* Este documento foi elaborado no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica entre o IPEA e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) Projeto BRA 93/011 Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento (PNUD), com consultoria de José Romeu de Vasconcelos. A organização e o gerenciamento do banco de dados foi realizada pelos auxiliares técnicos Humberto Ferreira Barbosa Júnior e Marcos Moreno Chagas Assumpção. As opiniões emitidas neste relatório são da exclusiva responsabilidade do autor, e não coincidem, necessariamente, com o ponto de vista do IPEA/BIRD/STN.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Secretaria de Estado de Planejamento e Avaliação
Secretário de Estado: Edward Amadeo



Presidente

Roberto Borges Martins

DIRETORIA

Claudio Monteiro Considera

Gustavo Maia Gomes

Hubimair Cantuária Santiago

Luís Fernando Tironi

Mariano de Matos Macedo

Murilo Lôbo

O IPEA é uma fundação pública, vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, cujas finalidades são: auxiliar o ministro na elaboração e no acompanhamento da política econômica e promover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 105 exemplares

COORDENAÇÃO DO EDITORIAL

Brasília — DF:

SBS Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES, 10^o andar

CEP 70076-900

Fone: (061) 315 5374 — Fax: (061) 315 5314

E-mail: editbsb@ipea.gov.br

SERVIÇO EDITORIAL

Rio de Janeiro — RJ:

Av. Presidente Antonio Carlos, 51, 14^o andar

CEP 20020-010

Fone: (021) 212 1140 — Fax: (021) 220 5533

E-mail: editrj@ipea.gov.br

SUMÁRIO

SINOPSE/ABSTRACT

1	INTRODUÇÃO	7
2	COMPORTAMENTO DA ECONOMIA DE CEARÁ E PERNAMBUCO	7
3	COMPORTAMENTO DA ECONOMIA DE PARANÁ E RIO GRANDE DO SUL	45
4	CONCLUSÕES	60
5	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	62

SINOPSE

Este estudo apresenta uma avaliação comparativa do desempenho recente das economias cearense e pernambucana, com destaque para o comportamento dos investimentos incentivados, os determinantes locacionais dos investimentos privados, e análise da evolução das finanças públicas dos referidos estados.

Em seguida, expõe-se análise comparativa das economias gaúcha e paranaense, e a avaliação da evolução das finanças públicas nesses estados.

O estudo procurou também identificar os fatores principais que influenciaram os empreendedores na tomada da decisão locacional dos investimentos, por meio da realização de uma pesquisa direta junto aos novos investidores nos quatro estados.

As evidências acerca das finanças públicas de Pernambuco indicaram um quadro extremamente desconfortável, enquanto, no do Ceará, houve nítida atenção do governo estadual em promover um ajuste final no início de 1987, o que possibilitou o saneamento das contas públicas.

ABSTRACT

The study shows a comparative evaluation of the performance of the economies of Ceará and Pernambuco, watching the behavior of the investments favored with incentives, the local determinants of private investment as well as an analysis of the evolution of the public accounts of these states.

Finally the paper discloses a comparative analysis of the “gaúcha” economy and the “paranaense” economy and an evaluation of the public accounts of both states.

The study also seeks to identify the main factors that influenced the entrepreneurs in their decision making process of investments based on a research undertaken with their cooperation in the four states.

The evidences found in the public accounts of Pernambuco revealed a picture extremely uncomfortable, meanwhile in Ceará the action of its government was clearly to promote a fiscal adjustment in the beginning of 1987, bringing positive reflexes to the present.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo básico deste estudo é analisar a relação entre o comportamento das finanças públicas e a evolução da economia de quatro estados brasileiros, com dois em processo de ajustamento em realização ou já realizado, e dois estruturalmente problemáticos, nos quais o processo de ajustamento não se realizou de forma satisfatória, no período de 1986 a 1996.

Os estados analisados foram Ceará, Pernambuco, Paraná e Rio Grande do Sul. O critério de seleção levou em consideração também que os estados dispõem de infra-estrutura econômica semelhante formada regionalmente.

O estudo procurou também identificar os fatores principais que influenciaram os empreendedores na tomada da decisão locacional dos investimentos, por meio da realização de uma pesquisa direta junto aos novos investidores.

O capítulo 2 apresenta a avaliação do desempenho recente das economias cearense e pernambucana, com destaque para o comportamento dos investimentos incentivados, os determinantes locacionais dos investimentos privados, e uma análise do comportamento das finanças públicas dos referidos estados.

O capítulo 3 traz uma avaliação das economias gaúcha e paranaense, e uma análise da evolução das finanças públicas nesses estados.

2 COMPORTAMENTO DA ECONOMIA DE CEARÁ E PERNAMBUCO

Como mostra a tabela 1, as taxas de crescimento (média anual) da economia cearense, relacionadas ao PIB total, foi de 2,70% para o período 1985/1995. Tais taxas foram superiores às do desempenho das economias pernambucana, nordestina e brasileira no mesmo período, as quais registraram taxas médias de 1,87%, 2,01% e 2,37%, respectivamente.

Deve-se ressaltar que, ao se desagregar o período total em subperíodos, verifica-se que o ponto de inflexão das economias cearense e pernambucana, considerado o comportamento das taxas de crescimento, ocorreu no período 1990/1995.

TABELA 1
Taxa Geométrica de Crescimento do PIB

	1985/1990	1990/1995	1985/1995
Ceará			
Agropecuária	0,57	5,47	2,99
Indústria	-0,57	1,38	0,40
Serviços	3,22	4,07	3,64
Total	1,85	3,56	2,70
Pernambuco			
Agropecuária	0,64	3,16	1,90
Indústria	-0,93	0,37	-0,28
Serviços	3,94	2,19	3,06
Total	2,02	1,72	1,87
Nordeste			
Agropecuária	1,06	4,28	2,66
Indústria	0,05	0,22	0,13
Serviços	3,23	3,02	3,13
Total	1,75	2,26	2,01
Brasil			
Agropecuária	1,10	4,24	2,65
Indústria	0,74	1,96	1,34
Serviços	3,30	3,04	3,17
Total	2,00	2,75	2,37

Fonte: Oliveira e Silva *et alii* (1996).

Com efeito, as taxas de crescimento do PIB de Pernambuco, no período 1985/1990, foram baixas — da ordem de 2,02% a.a. (taxa geométrica) —, mas superiores às médias do Ceará (1,85%), do Nordeste (1,75%) e do Brasil (2,00%). Tudo leva a crer que parte desse crescimento tem sua principal explicação no comportamento do setor público, com a criação de políticas anticíclicas para o Nordeste, as quais beneficiaram preferencialmente a economia pernambucana no período.

Esse comportamento da economia pernambucana sofreu reversão a partir de 1990 (que se prolongou até a metade da década atual), e trajetória inversa ocorreu na economia cearense. Com efeito, durante o subperíodo 1990/1995, o pib do Ceará passou a crescer mais que o dobro da média de Pernambuco (1,72%), e acima das médias do Nordeste (2,26%) e do Brasil (2,75%). Uma provável explicação para esse comportamento díspar da economia de Pernambuco frente ao Ceará, ao Nordeste e ao Brasil pode estar associada ao fraco desempenho dos setores-chave: o setor açucareiro, por exemplo, entrou em fase de franca decadência.

O padrão de crescimento das economias de Pernambuco e Ceará, no período 1985/1995, pode ser melhor interpretado a partir das taxas de crescimento dos setores produtivos: agropecuária, indústria e serviços.

Com os dados da tabela 1, constata-se que o PIB do setor agropecuário do Ceará cresceu acima das médias nacional, regional e de Pernambuco, naquele período. Tal fenômeno é observado igualmente para o subperíodo 1990/1995, quando o desempenho do setor agropecuário cearense foi superior ao de Pernambuco.

A taxa de crescimento observada para o setor industrial no Ceará, embora ainda inferior à observada para o Brasil, é mais elevada que as de Pernambuco e do Nordeste, no subperíodo 1990/1995. No primeiro subperíodo (1985/1990), a taxa do Brasil apresentou-se positiva, e Ceará e Pernambuco apresentaram taxas negativas.

O comportamento do produto do setor de serviços apresentava-se, no período 1985/1995, positivo para Ceará, Brasil, Nordeste e Pernambuco, com taxas de crescimento da ordem de 3,64%, 3,17%, 3,13% e 3,06% a.a., respectivamente. Ao se estratificar por períodos quinquenais, observa-se que, durante a fase 1985/1990, a taxa de crescimento do produto do setor de serviços de Pernambuco (3,94%) foi superior às taxas do Ceará (3,22%), Brasil (3,30%), e Nordeste (3,23%). No período 1990/1995, a taxa de crescimento do Ceará aumentou (4,07%), as três outras apresentaram declínio, e houve quase igualdade entre o Brasil e o Nordeste, enquanto Pernambuco registrava taxas abaixo da média nacional.

No setor de serviços de Pernambuco, merecem destaque o declínio da tradicional função da região metropolitana de Recife como pólo atacadista regional; em anos mais recentes, a tendência do dinamismo de seu terciário concentrou-se na renovação das estruturas comerciais, por meio da disseminação de *shopping-centers* e atividades como serviços médicos especializados, serviços de consultoria, *marketing*, seguros, etc., além da forte expansão da indústria do turismo. Caruaru, no Agreste pernambucano, também perdeu a sua tradicional função de pólo atacadista.

Os dados estatísticos contidos na tabela 1 sugerem que a *performance* extremamente negativa do produto global de Pernambuco pode ser creditada, quase totalmente, ao comportamento do setor industrial do estado.

Na avaliação do Instituto de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco (CONDEPE), “a economia pernambucana cresceu, diversificou-se e modernizou-se, com diversos ritmos, mas a situação atual apresenta problemas estratégicos importantes, associados à crise de alguns dos mais tradicionais complexos econômicos do estado, como o sucro-alcooleiro e o pecuário-algodoeiro, ao mesmo tempo em que o conjunto das atividades novas ou mais dinâmicas não consegue acompanhar o ritmo de crescimento de bases produtivas instaladas em outros estados do Nordeste. Isso faz Pernambuco perder posição econômica no contexto regional,

embora se mantenha, ainda, como a segunda maior economia dessa região brasileira”.

Entre os estados nordestinos, Pernambuco apresenta maior diversificação no setor industrial. Os três maiores gêneros industriais do estado (têxtil, alimentar e química) abarcam 46% da produção; no Ceará (têxtil, vestuário e alimentar), esse indicador alcança 75%. Entretanto, essa maior diversificação conforma uma estrutura industrial pouco integrada, de reduzido potencial de crescimento endógeno e sem nichos especializados com forte inserção nacional e internacional que permitam, a exemplo do parque de fiação, tecelagem e confecções cearense, dinamizar os demais segmentos da atividade econômica.

Por sua vez, desde 1987, o estado do Ceará vem passando por grandes mudanças econômicas e políticas, que explicam o relativo sucesso que vem obtendo em relação ao restante do Nordeste. Entre essas mudanças destacam-se: i) um razoável ajuste fiscal e financeiro das finanças públicas estaduais; ii) a execução de um programa de modernização administrativa; iii) um esforço de negociação sistemática para atrair recursos para programas e projetos de investimentos públicos e privados; iv) a execução de um pacto de cooperação entre o governo e a iniciativa privada para promover o desenvolvimento estadual; v) a ênfase no esforço endógeno local como sustentáculo principal de um novo padrão de desenvolvimento; vi) a introdução de inovações sociais e organizacionais para a solução de problemas tradicionais nas áreas de políticas públicas; e vii) maior presença política nos centros administrativos responsáveis pela formulação das políticas macroeconômicas e setoriais do poder central, para objetivos de interesse da economia local.

As políticas de ajustes estruturais das contas públicas possibilitaram o seu equilíbrio a diminuição da necessidade de financiamento (junto ao público e ao governo federal), a geração de poupança e a retomada da capacidade de investimento do estado. Isso permitiu, por conseqüência, a ocorrência de investimentos públicos em infra-estrutura que, por sua vez, transformaram-se em aumento do estoque de capital e da demanda local, bem como em geração de economias externas para o setor privado.

Para também incrementar o produto interno bruto, o governo cearense adotou um conjunto de políticas complementares aos investimentos em infra-estrutura:

1) Política industrial, baseada em quatro vetores: i) apoio à pequena e à média empresa; ii) atração de capitais externos, por meio de uma política de concessão de financiamento e isenção de imposto estadual (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços — ICMS),¹ e com a oferta de terrenos e infra-estrutura; iii) incen-

¹ Parte dessa política, mantida pelo Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI), consiste em conceder ao investidor que se instalar na região metropolitana de Fortaleza um empréstimo equivalente a 45% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, devido mensalmente, com restituição depois de 36 meses. Sobre o pagamento de cada prestação, o investidor receberá um

tivos à interiorização da indústria, por intermédio de maior concessão de isenção de impostos e criação de distritos industriais; e iv) potencialização e estruturação de setores emergentes, tais como o metal-mecânico, de granito, confecções e calçados. Nesses setores, o estado buscou criar condições institucionais, financeiras e objetivas para o seu crescimento e desenvolvimento.

2) Política de promoção de parceria entre governo e setor privado, e coordenação de parceria entre segmentos do setor privado. Essa política foi implementada a partir de 1991, com a instalação do Pacto de Cooperação, que reúne sistematicamente representantes do setor público e diversos segmentos da sociedade: secretarias de estado, prefeituras, universidades, institutos de pesquisa, empresários, consultores, federações da indústria e do comércio, sindicatos, etc. Os objetivos dessa instituição são: i) buscar a cooperação desses setores na viabilização técnico-financeira de projetos; ii) aumentar a produção setorial por meio da flexibilização tributária; e iii) revitalização setorial; atração de investimentos, etc.

3) Políticas agressivas de incentivos ao turismo, para atração de turistas nacionais e estrangeiros (investimento em difusão de imagem fora do estado e estratégias para uma estruturação setorial específica do turismo).

4) Direcionamento de certas compras efetuadas pelo governo para o interior da economia estadual.

Em uma análise dos efeitos diretos e indiretos, pode-se mencionar primeiramente o aumento em volume e na eficiência alocativa dos investimentos públicos totais a cargo do governo estadual.

No que se refere às repercussões indiretas dos resultados do ajuste fiscal, pode-se citar o retorno dos empréstimos e financiamentos externos (do país e do exterior) para a cobertura de enormes necessidades de infra-estrutura econômica e social. Com efeito, nos últimos anos, as entidades financeiras federais têm emprestado ao Ceará expressivas somas nas áreas de saneamento e desenvolvimento urbano, enquanto entidades multilaterais de financiamento voltaram a financiar programas setoriais específicos.

Além do estímulo ao ingresso de recursos oficiais do país e do exterior, a situação financeira favorável (resultante do ajuste fiscal) vem favorecendo também a vinda de investimentos privados nacionais e estrangeiros para o estado do Ceará, sobretudo de empresas sediadas em pólos dinâmicos de crescimento no país e no exterior.

desconto de 40% do montante. Esse benefício tem validade durante seis anos, e pode ser prorrogado por mais seis e ainda mais seis, caso haja expansão da planta industrial. No caso de a localização industrial ocorrer fora de Fortaleza, o empréstimo vai para 75%, ao invés de 40%. Nesse caso, o benefício amplia-se para dez, treze ou quinze anos, a depender da localização e da expansão do investimento. Esse é o principal mecanismo utilizado pelo governo do Ceará na conquista de novos investimentos diretos.

Além das repercussões decorrentes da alteração de padrão de gastos na economia do Ceará (mais investimentos e menos gastos com salários), o que deve resultar, no médio prazo, em maior capacidade produtiva e/ou melhor infra-estrutura, convém mencionar os efeitos de mais longo prazo, como, por exemplo, maior disponibilidade de recursos para aplicar na área social, sobretudo nos cuidados com a saúde pública e com a educação básica.

O comportamento dos investimentos públicos, aliado às boas expectativas e às novas políticas públicas, agiu positivamente sobre o comportamento dos investimentos externos privados diretos.

É interessante observar que esses investimentos apontam para dois aspectos novos da economia cearense: o primeiro é o forte fluxo de capitais e investimentos de fora do estado, inclusive do exterior, em direção à formação de capital industrial. Esse fato contraria uma velha tendência, que é a predominância de capitais locais nos investimentos industriais. O segundo aspecto é que esses novos investimentos não foram atraídos exclusivamente pelos incentivos fiscais da SUDENE, mas por incentivos financeiros e fiscais do próprio estado, além de outros fatores endógenos, tais como a dinâmica econômica, a credibilidade e as políticas industrial e de investimento do governo estadual.

2.1 Comportamento dos Investimentos Incentivados nos Estados de Ceará e Pernambuco

Nesta seção são feitas observações sobre a evolução dos recursos para investimento privado provenientes do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), dos incentivos fiscais do Fundo de Investimento do Nordeste/Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (FINOR/SUDENE), e do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE/BNB), para os estados de Ceará e Pernambuco.

As informações relativas aos desembolsos das três fontes citadas para os empreendimentos privados realizados nesses estados são apresentadas nas tabelas 2 e 3.

TABELA 2
Ceará — Investimentos Incentivados — 1990/1996

(Em US\$ 1 mil correntes)

Ano	FINOR	BNDES	FNE	Total	PIB	Total / PIB (%)
1990	47 684	26 820	86 852	161 356	8 428 485	1,91
1991	48 994	12 425	201 282	262 701	9 221 918	2,85
1992	48 125	42 720	87 890	178 735	9 788 063	1,83
1993	27 875	47 950	155 890	231 715	10 101 208	2,29
1994	46 437	76 740	134 408	257 585	11 137 243	2,31
1995	83 271	150 756	114 914	348 941	11 973 654	2,91
1996	63 249	170 341	139 534	373 124	12 889 422 ¹	2,89
1990/1996	365 635	527 752	920 770	1 814 157		Média = 2,43

Fonte: BNDES, relatórios anuais; FINOR, relatórios do Conselho Deliberativo, diversos números; e FNE/BNB/DERIN.

Nota:¹ Estimado pelo autor, supondo-se uma taxa de crescimento de 5,3% ao ano e uma taxa de inflação (em dólares) de 2,23%.

Ao se comparar o valor dos desembolsos das fontes citadas com o PIB dos estados de Pernambuco e Ceará, ano a ano, por intermédio da razão financiamento do investimento/produto, chega-se a uma relação média, no período 1990/1996, de 2,43% para Ceará e 1,82% para Pernambuco. Verifica-se que, em 1995, a razão era de 2,91% para o Ceará e 2,10% para Pernambuco.

Como mostra a tabela 2, os desembolsos do FINOR, BNDES e FNE, no período 1990/1996, para o Ceará, atingiram um total de US\$ 1 814 157 mil; para Pernambuco, os desembolsos alcançaram US\$ 1 774 944 milhão (98% do total estadual).

Sobre esse total desembolsado, algumas considerações são necessárias. Primeiro, o fluxo dos financiamentos foi maior nos anos de 1995 e 1996 para o Ceará. Para Pernambuco, isso ocorreu nos anos de 1991, 1995 e 1996. Segundo, enquanto, para o Ceará, o volume de desembolsos do FNE alcançou US\$ 920 770 mil no período 1990/1996; para Pernambuco, foi bem menor (US\$ 630 223 mil), no mesmo período.

TABELA 3
Pernambuco — Investimentos Incentivados — 1990/1996

(Em US\$ 1 mil correntes)

Ano	FINOR	BNDES	FNE	Total	PIB	Total / PIB (%)
1990	33 289	47 103	48 505	128 897	11 999 839	1,07
1991	54 709	88 276	222 342	365 327	12 907 143	2,83
1992	70 323	116 216	75 419	261 958	12 687 260	2,06
1993	30 487	111 209	57 494	199 190	13 181 062	1,51
1994	37 618	85 075	55 050	177 743	14 316 235	1,24
1995	77 221	175 070	74 714	327 005	15 579 921	2,10
1996	75 847	142 278	96 699	314 824	16 453 009 ¹	1,91
1990/1996	379 494	765 227	630 223	1 774 944		Média = 1,82

Fonte: BNDES, relatórios anuais; FINOR, relatórios do Conselho Deliberativo, diversos números; e FNE/BNB/DERIN.

Nota: ¹ Estimado pelo autor, supondo-se uma taxa de crescimento de 3,3% ao ano e uma taxa de inflação (em dólares) de 2,23%.

Obs.: PIB de Pernambuco, disponível em Oliveira e Silva *et alii* (1996).

Adicionalmente, as aplicações do FNE, recursos do BNDES para financiamento de empresas de qualquer porte e de diversos setores da economia, foram também alocadas a Ceará e Pernambuco.

No período 1990/1996, dos desembolsos totais do BNDES, US\$ 765 227 mil foram destinados a Pernambuco, e US\$ 527 752 mil ao Ceará. Vale observar que Ceará recebeu mais recursos do FNE que Pernambuco; no caso do BNDES, ocorreu o contrário.

2.2 Determinantes Locacionais dos Investimentos Privados em Ceará e Pernambuco

O objetivo principal dessa seção é a apresentação e a análise dos resultados da pesquisa empírica que serve de base para a exploração das opiniões, motivações e dificuldades enfrentadas pelos empresários no processo de tomada de decisões de investimento nos estados de Ceará e Pernambuco. Para se obter maiores detalhes da pesquisa, deve-se consultar as seções correspondentes aos respectivos estados.

Na pesquisa, dos dez itens sugeridos, empresários cearenses destacaram oito. Entre eles estão incentivos diversos, mercado regional, custo da mão-de-obra, infra-estrutura econômica, perspectiva de continuidade administrativa, expectativas positivas quanto ao cumprimento dos acordos assumidos, condições de estabilidade financeira do estado e disponibilidade de matéria-prima local.

TABELA 4
Principais Razões de Caráter Locacional dos
Investimentos no Ceará, por Setor Econômico

Aspectos Principais de Caráter Locacional	Indústria		Comércio		Serviços		Construção Civil	
	Classificação	(%)	Classificação	(%)	Classificação	(%)	Classificação	(%)
1. Incentivos diversos	1 ^o	40	1 ^o	50	2 ^o	20	..	..
2. Custo da mão-de-obra	2 ^o	27	..	..	3 ^o	60	..	..
3. Infra-estrutura econômica	3 ^o	27	3 ^o	50	2 ^o	20	3 ^o	..
4. Perspectivas de continuidade administrativa	4 ^o	20	..	..	..	..	..	..
5. Mercado regional	5 ^o	27	2 ^o	50	1 ^o	60	4 ^o	..
6. Condições de estabilidade financeira do estado	..	..	..	..	..	..	1 ^o	..

Fonte: Informações extraídas das tabelas do relatório de pesquisa do Ceará.

TABELA 5
Principais Razões de Caráter Locacional dos Investimentos
no Ceará segundo o Porte das Empresas

Aspectos Principais de Caráter Locacional	Pequenas Empresas		Empresas Médias		Grandes Empresas	
	Classificação	(%)	Classificação	(%)	Classificação	(%)
1. Incentivos diversos	1 ^o	33	1 ^o	40	1 ^o	43
2. Custo da mão-de-obra	3 ^o	33	..	..	..	..
3. Infra-estrutura econômica	4 ^o	16	3 ^o	27	..	..
4. Perspectivas de continuidade administrativa	..	..	..	..	4 ^o	43
5. Mercado regional	1 ^o	33	2 ^o	27	1 ^o	43
6. Condições de estabilidade financeira do estado	..	..	..	..	..	..
7. Disponibilidade de matéria-prima local	2 ^o	33	..	..	2 ^o	43
8. Expectativas positivas quanto ao cumprimento dos acordos oficiais	..	..	..	..	3 ^o	43

Fonte: Informações extraídas das tabelas do relatório de pesquisa do Ceará.

A tabela 4 demonstra que a ordem hierárquica dos motivos locacionais varia segundo o setor no qual se insere o empreendimento. Entre tais motivos destacam-se os incentivos, que, na indústria, são particularmente importantes, e ocupam o primeiro lugar para todos os setores, exceto o de serviços.

Deve-se ressaltar que, do exame dos resultados da pesquisa do Ceará sob o aspecto do porte dos empreendimentos, pode-se afirmar que não há divergências significativas em relação aos motivos condicionadores da localização por atividade econômica (ver tabela 5).

Por outro lado, os resultados obtidos na pesquisa efetuada junto aos empresários pernambucanos coincidem com os obtidos para o Ceará, no que se refere a incentivos diversos e mercado; os demais fatores relevantes são diferentes (ver tabela 6). Com efeito, os empresários afirmaram que o tamanho do mercado é uma grande motivação para se investir em Pernambuco. Vergolino e Vasconcelos (1997) afirmam que “trata-se de um fato novo, na medida em que se tem conhecimento que as empresas industriais instaladas no Nordeste sempre voltaram sua produção para o mercado extra-regional. É possível que, com a queda da inflação, as pessoas tenham passado a olhar com mais atenção o comportamento do consumo das famílias de classes de renda baixa, localizadas, na grande maioria, nas cidades pólos da região Nordeste”. Os incentivos fiscais destacaram-se como o segundo determinante locacional na decisão de se investir em Pernambuco, com participação de 21% em relação ao total.

TABELA 6
Pernambuco — Principais Razões de Caráter Locacional

Aspectos de Caráter Locacional	Frequência Absoluta	Frequência Percentual
Incentivo	9	21
Mercado	10	23
A empresa é pernambucana	5	12
Falta de concorrência	3	7
Disponibilidade de matéria-prima	3	7
Existência de uma fábrica já em operação	3	7
Outros	7	14
Não há	1	3
Sem respostas	3	7
Total	44	100

Fonte: Relatório de pesquisa de Pernambuco.

2.3 As Finanças Públicas de Ceará e Pernambuco

2.3.1 A Dinâmica das Finanças Públicas do Ceará

2.3.1.1 Introdução

O comportamento das finanças públicas do estado do Ceará, no período 1986/1996, foi influenciado por um conjunto de fatores políticos, econômicos e administrativos, os quais alteraram profundamente as receitas, as despesas, o endividamento e as

instituições financeiras oficiais do estado.

A análise das finanças públicas estaduais, nesse período, revela duas fases distintas. Na primeira fase, que vai até 1986, ocorreu o dismantelamento do aparelho estatal, o colapso das finanças públicas, a inadimplência generalizada para com os credores e fornecedores do estado, a deterioração acelerada da infra-estrutura e a falência dos serviços públicos.

Adicionalmente, os serviços das dívidas fundadas interna e externa, contraídas na primeira metade da década de 80, encontravam-se em atraso, e o endividamento ampliou-se em função dos encargos de mora incidentes.

A partir de 1987, no entanto, essa situação caótica foi progressivamente revertida, graças às reformas empreendidas pelo governador Tasso Jereissati, que mudaram as estruturas políticas e as práticas administrativas e propiciaram a moralização da administração, a recuperação financeira do estado, a retomada dos investimentos e a volta do crescimento da economia cearense.

2.3.1.2 Ajustamento do Setor Público do Ceará

Tão logo assumiu o governo, Tasso Jereissati iniciou um conjunto de reformas estruturais na administração do estado. Foi inteiramente reestruturada a administração das finanças estaduais. Primeiro, foi restaurado o princípio da universalidade do pagamento dos tributos e valorizada a atuação da fiscalização e das autoridades fazendárias, que se encontravam diminuídas em virtude das interferências políticas no processo de cobrança dos impostos.

Segundo, foram implantados sistemas computadorizados para aumentar a eficiência das áreas tributárias, administrativas e operacionais.

Terceiro, foi estimulada a fiscalização, que podia ser feita, desde então, não apenas no estabelecimento do contribuinte, mas também por intermédio da análise dos dados cadastrais em computador.

Quarto, foram adotadas medidas de valorização do pessoal fazendário, inclusive com a realização de cursos de reciclagem e de treinamento, para promover-se a moralização da conduta dos fiscais e efetuar-se um rodízio de fiscais e coletores nas distintas coletorias estaduais.

Quinto, foi efetuada revisão da legislação e das normas tributárias, com a adoção de medidas que propiciassem maior controle e produtividade da arrecadação,

com ênfase no aprimoramento dos regimes de antecipação e substituição tributária. Simultaneamente, tratou-se de rever, juntamente com os demais estados, os sistemas de alíquotas segundo as mercadorias, para se desonerar as consideradas essenciais ou de amplo consumo popular e taxar mais as supérfluas.

Finalmente, foi implantado o Sistema Integrado de Contabilidade (SIC), um moderno sistema computadorizado que passou a atender a todas as etapas do processo do gasto público: orçamento, empenho, liquidação e contabilidade.

Complementarmente, o sistema proporcionou maior eficiência na administração do sistema de caixa-único, o que permitiu a otimização da aplicação dos dinheiros públicos mediante a eliminação de saldos ociosos. A ágil e competente aplicação dos saldos de caixa passou a constituir, aliás, uma importante fonte de receita patrimonial.

Pelo lado da despesa, o ajuste compreendeu o controle rigoroso das despesas de custeio, principalmente os gastos com pessoal. Tal ajuste foi obtido por intermédio de duas políticas: a de redução progressiva do número de funcionários, e a de contenção salarial, que promoveu uma drástica redução do salário real dos servidores públicos.

As Receitas Orçamentárias do estado do Ceará, no período 1986/1996, alcançaram entre R\$ 1,4 e R\$ 2,4 bilhões ao ano (a preços de dezembro de 1996), com crescimento médio de 5,44% (ver tabelas 7 e 8).

2.3.1.3 Análise das Receitas A análise das Receitas Correntes permite distinguir duas fases distintas: na primeira, que compreende os anos de 1987 a 1993, embora as Receitas Tributárias e as Transferências Correntes se constituam nas principais fontes do Tesouro, cresce em importância a Receita Patrimonial. Na segunda (1994/1996), observa-se que as Receitas Correntes são provenientes, basicamente, da Receita Tributária e das Transferências Correntes, as quais responderam, juntas, em média, por 91% do total (ver tabela 9).

TABELA 7
Execução Orçamentária Ceará 1986/1996

Discriminação	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Média Anual
Receitas Correntes	1 339 962	1 250 867	1 697 434	1 541 908	1 932 806	1 856 328	1 710 823	1 894 523	1 835 687	2 000 300	2 249 956	1 755 508
Receita Tributária	752 015	667 791	584 503	745 111	931 040	902 237	833 885	798 607	994 224	1 129 709	1 266 029	873 196
Transferências Correntes	537 498	452 752	407 553	518 074	756 493	644 167	603 561	670 954	598 989	755 218	824 930	615 472
Participação na Receita da União	537 498	451 627	398 387	428 767	661 181	575 261	557 551	618 096	598 989	731 668	752 233	573 751
Cota-Parte do Fundo de Participação	463 428	368 522	344 402	399 278	612 635	519 509	519 385	576 736	527 696	649 505	661 382	512 953
Despesas Correntes	1 492 483	2 266 596	1 279 186	1 394 760	1 442 110	1 290 466	1 272 704	1 495 270	1 443 570	1 774 000	2 036 770	1 562 538
Despesas de Custeio	702 107	632 625	586 803	669 647	660 773	588 440	605 272	772 338	673 559	836 929	1 042 611	706 464
Pessoal	638 521	578 545	490 109	513 397	516 248	458 351	460 402	513 298	525 643	698 314	723 053	555 989
Transferências Correntes	790 376	1 633 971	692 384	725 113	781 336	702 026	667 430	722 930	770 011	937 071	994 159	856 073
Transferências Intragovernamentais	272 553	486 506	328 102	287 710	251 445	185 558	188 710	222 585	258 845	301 702	328 962	282 971
Transferências Intergovernamentais	161 764	146 077	120 805	185 267	238 997	240 501	212 144	214 564	255 230	307 773	570 897	241 274
Encargos da Dívida Interna	202 373	860 160	27 065	25 755	115 016	104 661	100 150	117 222	88 269	91 787	94 056	166 047
Encargos da Dívida Externa	3 062	1 741	72 995	74 020	136	5 078	9 859	11 842	9 975	17 131	16 316	20 196
Poupança Corrente	(152 521)	(1 015 730)	418 247	147 148	490 696	565 862	438 119	399 254	392 117	226 300	213 187	192 971
Poupança Primária	52 915	(153 829)	518 307	246 923	605 848	675 600	548 128	528 318	490 361	335 219	323 559	379 213
Receitas de Capital (RC)	64 944	386 092	386 714	208 905	201 029	111 538	95 079	270 214	150 402	180 788	137 071	199 343
RC (Exceto Operações de Crédito)	4 955	9 957	6 594	4 363	2 374	2 750	15 767	178 901	41 034	55 900	22 840	31 403
Transferências de Capital	4 955	9 956	6 494	2 616	-	-	13 235	176 987	34 980	54 495	21 265	29 544
Margem de Autofinanciamento	(147 565)	(1 005 772)	424 841	151 511	493 070	568 612	453 886	578 154	433 151	282 200	236 027	224 374
Despesas de Capital (DC)	434 521	417 209	702 507	568 342	597 104	538 456	521 202	630 165	501 057	467 567	406 945	525 916

(continua)

(continuação)

Discriminação	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Média Anual
DC (Exceto Amortizações da Dívida)	382 548	71 426	491 749	264 944	408 053	515 052	483 108	598 733	419 906	357 589	300 839	390 359
Investimentos	31 135	45 690	111 344	111 563	228 482	270 645	203 994	312 230	183 823	208 695	121 718	166 302
Transferências de Capital	330 909	359 221	306 042	452 796	364 511	254 538	294 407	280 099	311 822	256 699	284 663	317 792
Transferências Intragovernamentais	277 741	13 249	94 838	146 519	173 290	231 133	256 311	245 688	229 997	146 720	176 012	181 045
Transferências Intergovernamentais	1 122	188	444	2 873	2 169	-	-	2 978	672	-	2 544	1 181
Resultado Operacional	(530 113)	(1 077 198)	(66 908)	(113 433)	85 017	53 560	(29 222)	(20 579)	13 245	(75 389)	(64 812)	(165 985)
Resultado Primário	(324 678)	(215 298)	33 152	(13 658)	200 169	163 299	80 787	108 486	111 489	33 529	45 561	20 258
Necessidade de Financiamento	(582 086)	(1 422 981)	(277 666)	(416 831)	(104 034)	30 156	(67 316)	(52 011)	(67 906)	(185 367)	(170 918)	(301 542)
Financiamento(FIN)	530 113	1 077 198	66 908	113 433	(85 017)	(53 560)	29 222	20 579	(13 245)	75 389	64 812	165 985
Operações de Crédito (OC)	59 988	376 135	380 120	204 542	198 654	108 787	79 311	91 313	109 368	124 888	114 230	167 940
Amortização da Dívida Interna (AI)	51 655	345 613	59 181	114 183	188 686	23 404	38 094	31 432	81 151	49 219	102 287	98 628
Amortização da Dívida Externa (AE)	318	169	151 577	189 215	365	-	-	-	-	60 759	3 819	36 929
Variações de Caixa (FIN-OC+AI+AE)	522 098	1 046 846	(102 455)	212 289	(94 621)	(138 943)	(11 995)	(39 302)	(41 462)	60 479	56 688	133 602
Receita Total (RT)	1 404 906	1 636 959	2 084 148	1 750 814	2 133 836	1 967 867	1 805 902	2 164 737	1 986 088	2 181 088	2 387 027	1 954 852
Despesa Total (DT)	1 927 004	2 683 805	1 981 693	1 963 103	2 039 214	1 828 923	1 793 907	2 125 435	1 944 627	2 241 566	2 443 715	2 088 454
Superávit/Déficit Orçamentário (RT-DT)	(522 098)	(1 046 846)	102 455	(212 289)	94 622	138 944	11 995	39 302	41 462	(60 479)	(56 688)	(133 602)

Fonte: Balanços estaduais.

Nota: Valores corrigidos pelo IGP-DI (base= ago/94), a preços de dez/96.

TABELA 8
Execução Orçamentária Ceará 1986/1995
Evolução (1986=100)

Código / Especificação	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Taxa Média
I - Receitas por Categoria Econômica												
1. Receitas Correntes	100	93,35	126,68	115,07	144,24	138,54	127,68	141,39	137,00	149,28	167,91	5,32
2. Receita Tributária	100	88,80	77,72	99,08	123,81	119,98	110,89	106,20	132,21	150,22	168,35	5,35
3. Transferências Correntes	100	84,23	75,82	96,39	140,74	119,85	112,29	124,83	111,44	140,51	153,48	4,38
4. Participação na Receita da União	100	84,02	74,12	79,77	123,01	107,03	103,73	115,00	111,44	136,12	139,95	3,42
5. Cota-Parte do Fundo de Participação	100	79,52	74,32	86,16	132,20	112,10	112,07	124,45	113,87	140,15	142,72	3,62
6. Receitas de Capital	100	594,50	595,46	321,67	309,54	171,75	146,40	416,07	231,59	278,38	211,06	7,76
7. Operações de Crédito	100	627,01	633,66	340,97	331,16	181,35	132,21	152,22	182,32	208,19	190,42	6,65
8. Transferências de Capital	100	200,91	131,05	52,79	0,00	0,00	267,09	3571,69	705,91	1099,73	429,14	15,68
9. Receita Orçamentária	100	116,52	148,35	124,62	151,88	140,07	128,54	154,08	141,37	155,25	169,91	5,44
II - Despesas por Categoria Econômica												
1. Despesas Correntes	100	151,87	85,71	93,45	96,62	86,46	85,27	100,19	96,72	118,86	136,47	3,16
2. Despesas de Custeio	100	90,10	83,58	95,38	94,11	83,81	86,21	110,00	95,93	119,20	148,50	4,03
3. Pessoal	100	90,61	76,76	80,40	80,85	71,78	72,10	80,39	82,32	109,36	113,24	1,25
4. Transferências Correntes	100	206,73	87,60	91,74	98,86	88,82	84,44	91,47	97,42	118,56	125,78	2,32
5. Transferências Intragovernamentais	100	178,50	120,38	105,56	92,26	68,08	69,24	81,67	94,97	110,70	120,70	1,90
6. Transferências Intergovernamentais	100	90,30	74,68	114,53	147,74	148,67	131,14	132,64	157,78	190,26	352,92	13,44
7. Encargos da Dívida Interna	100	425,04	13,37	12,73	56,83	51,72	49,49	57,92	43,62	45,36	46,48	-7,38
8. Encargos da Dívida Externa	100	56,84	2383,78	2417,27	4,43	165,84	321,96	386,74	325,76	559,44	532,84	18,21
9. Despesas de Capital	100	96,02	161,67	130,80	137,42	123,92	119,95	145,03	115,31	107,61	93,65	-0,65
10. Investimentos	100	146,75	357,62	358,33	733,85	869,27	655,20	1 002,84	590,41	670,30	390,94	14,61
11. Transferências de Capital	100	108,56	92,49	136,83	110,15	76,92	88,97	84,65	94,23	77,57	86,02	-1,49
12. Transferências Intragovernamentais	100	4,77	34,15	52,75	62,39	83,22	92,28	88,46	82,81	52,83	63,37	-4,46
13. Transferências Intergovernamentais	100	16,71	39,52	255,99	193,20	0,00	0,00	265,32	59,87	0,00	226,65	8,53
14. Amortização da Dívida Interna	100	669,08	114,57	221,05	365,28	45,31	73,75	60,85	157,10	95,28	198,02	7,07
15. Amortização da Dívida Externa	100	53,25	47649,19	59480,89	114,63	0,00	0,00	0,00	0,00	19 099,88	1 200,56	28,21
16. Despesa Orçamentária	100	139,27	102,84	101,87	105,82	94,91	93,09	110,30	100,91	116,32	126,81	2,40

Fonte: Balanços estaduais.

O exame das Receitas Correntes indica sua grande evolução no período em análise, segundo uma trajetória que se traduz em quatro patamares: a partir de um nível médio de R\$ 1,3 bilhão, no biênio 1986/1987, essas receitas sobem para R\$ 1,6 bilhão, no período 1988/1989, alcançam R\$ 1,8 bilhão, nos anos 1990/1993, e finalmente atingem R\$ 2,1 bilhões, no biênio 1995/1996.

Entre as Receitas Correntes, destaca-se o crescimento expressivo da Receita Patrimonial entre 1987/1994. Essa crescente importância da Receita Patrimonial decorre da política posta em prática desde o início da administração Tasso Jereissati, segundo a qual o governo deveria gastar menos do que arrecada, para gerar superávits de caixa e aplicá-los de maneira ágil e competente no mercado financeiro.

A Receita Tributária é formada, basicamente, pela arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e à Prestação de Serviços — ICMS, que responde, em média, por cerca de 98% do seu valor.

O comportamento da receita do FPE reflete, de um lado, a crescente participação dos estados no produto da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, e, de outro, o desempenho da arrecadação desses impostos, que é afetada pela conjuntura econômica nacional e por alterações na legislação tributária.

As Receitas de Capital são formadas, basicamente, pelas Operações de Crédito, que respondem por mais de 85% do total.

Destacam-se, no período em análise, os anos de 1987 e 1988, em que ocorreram grandes ingressos de recursos de Operações de Crédito. De acordo com a Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, esses recursos, provenientes em sua maior parte do Tesouro Nacional, foram destinados ao saneamento das finanças do estado (inclusive do sistema financeiro estadual) e à rolagem da dívida.

A partir do saneamento financeiro do estado foram negociados novos financiamentos, principalmente em organismos internacionais, o que permitiu o restabelecimento dos fluxos de recursos oriundos de Operações de Crédito.

É importante ressaltar a perda significativa da Receita Financeira, a partir de agosto de 1994, em virtude da contenção do processo inflacionário galopante com o advento do Plano Real, e vale observar também o incremento do ICMS.

No que diz respeito ao crescimento do ICMS, é importante analisá-lo sob três aspectos: administração fazendária, diretrizes governamentais e contexto macroeconômico.

Em sintonia com a realidade econômica, a administração fazendária buscou incentivar a arrecadação (por meio do aprimoramento da sistemática de fiscalização

e arrecadação, com vistas a minimizar a evasão e a sonegação) e atualizar a legislação.

Em 1995, as diretrizes governamentais, por sua vez, possibilitaram registrar um incremento do produto interno bruto pernambucano de 5,47%, em relação ao ano anterior. Tal valor é superior ao registrado pelo PIB nacional, que cresceu 4,2%.

Outro ponto de destaque é a participação do setor industrial na receita fiscal cearense, evidenciada pelo crescimento de 17,30% (1995/1996).

Finalmente, o aspecto macroeconômico, que, no período de 1994 a 1996, coincidiu com o advento do Plano Real, e trouxe a estabilidade econômica. A nova realidade econômica permitiu, no início, uma euforia consumista; posteriormente, houve o ingresso de um grande contingente de consumidores que passaram a demandar mais bens e serviços.

Ainda sobre esse aspecto merece destaque a reversão do efeito Tanzi, uma vez que, na ausência de contexto hiperinflacionário, não se registrou mais a deterioração monetária decorrente da defasagem temporal entre a fixação do imposto e seu efetivo recebimento.

2.3.1.4 Análise da Despesa Todos esses argumentos provocaram maior produção e circulação de bens e serviços na economia do estado do Ceará. O primeiro ponto que chama atenção no exame das Despesas Orçamentárias é a mudança no padrão de financiamento das Despesas Correntes, a partir de 1988. Até 1986, o governo tinha de recorrer ao endividamento para financiar até mesmo suas Despesas Correntes. A partir de 1988, essa situação foi revertida, e as Despesas Correntes passaram a representar uma fração da Receita Corrente.

Observa-se uma alteração na composição da despesa, quanto a Despesas Correntes e Despesas de Capital. Até 1986, havia grande predominância das Despesas Correntes. No período 1988/1993, ocorreu clara expansão das Despesas de Capital, que passaram a representar, em média, 30,5% da Despesa Total, com destaque para os Investimentos, tanto os realizados pela administração direta quanto aqueles a cargo da administração indireta.

Em 1986, as Despesas com Pessoal da Administração Direta e Indireta consumiu cerca de 87,2% da Receita Corrente Líquida do Tesouro, e cerca de 140,2% da arrecadação do ICM.

Dados o grande peso das Despesas de Pessoal para o Tesouro, o primeiro ano da administração Tasso Jereissati concentrou esforços para o seu controle.

A conjugação do aumento da receita com a redução da Despesa de Pessoal levou o comprometimento da Receita Corrente Líquida a declinar continuamente. Em 1993, por exemplo, houve comprometimento de 38,8% da Receita Corrente Líquida. No biênio 1995/1996, ocorreu uma elevação para 61% de média anual.

A redução das Despesas de Pessoal permitiu a liberação de recursos para o atendimento de outras despesas, sobretudo os Investimentos.

As Transferências Correntes Intragovernamentais, que apresentaram trajetória ascendente até 1986, experimentaram mudança de comportamento no período 1988/1992. A partir de 1988, a contenção dos reajustes de pessoal e a conseqüente diminuição das transferências às pessoas e outras medidas provocaram significativa diminuição dessas transferências.

É importante destacar que a Despesa com Pessoal, a partir de 1994, passa a incorporar um aumento concedido em janeiro desse ano, da ordem de 155%. No período de dezembro de 1994 a fevereiro de 1995, além da implantação dos planos de cargos e salários, houve aumento de 110% para cargos comissionados, o que contribuiu para aumentar a folha de pessoal.

Com relação às Transferências Correntes Intergovernamentais, que são oriundas da participação dos municípios no produto da arrecadação dos tributos estaduais, observa-se tendência de crescimento, que se explica com base nas regras de repartição dessas receitas, estabelecidas na Constituição de 1988, e no próprio crescimento da arrecadação tributária.

Outro aspecto que chama atenção, principalmente por seu grande impacto econômico, é o significativo incremento dos investimentos, financiados, parte pela poupança gerada pelo próprio governo, e parte por empréstimos internos e externos, obtidos pelo restabelecimento da credibilidade do estado. Para se ter idéia: a proporção dos investimentos no total das Receitas Tributárias era pouco superior a 4%, em 1986; chegou a 39%, em 1993, e situou-se em torno de 18%, em 1994 e 1995.

Com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento e do KFW, o governo do Ceará conseguiu realizar importantes investimentos, a exemplo da completa recuperação da malha rodoviária estadual, da considerável ampliação da rede de esgotos de Fortaleza, da implantação de redes de abastecimento d'água em várias cidades do interior, e da construção do Canal do Trabalhador, empreendimento destinado ao abastecimento de Fortaleza.

2.3.2 Análise das Finanças Públicas de Pernambuco

2.3.2.1 Quadro Geral

A situação financeira da administração direta do estado de Pernambuco, avaliada pelas suas necessidades de financiamento no conceito operacional,² vem, desde 1986, sendo deficitária, com exceção dos anos de 1987 e 1989. Os déficits anuais, no pe-

² Nesse conceito, o superávit(+)/déficit(-) corresponde a (Receitas Correntes - Despesas Correntes) + (Receita de Capital - Operações de Créditos) - (Despesas de Capital - Amortizações da Dívida).

ríodo 1986/1996, alcançaram média de 0,58% do PIB anual, com variância determinada pelos limite de 0,14%, ocorrido em 1988, e 1,46%, verificado em 1996 (ver tabela 10).

Os anos mais recentes registram aumento do déficit. No decorrer do período 1993/1996, os déficits anuais, em média, atingiram 0,96% do PIB local, com a seguinte trajetória: 0,75% em 1993, 0,31% em 1994, 1,02% em 1995, e 1,46% em 1996.

As receitas totais do estado de Pernambuco têm-se situado, no período analisado, no intervalo entre R\$ 2,1 e R\$ 3,1 bilhões por ano, a preços de dezembro de 1996 (13,2% e 18,6% do PIB local), e registraram crescimento médio de 2,26% a.a. (ver tabelas 10, 11 e 12).

A evolução das receitas esteve condicionada a cinco fatores, que afetaram em variados graus o seu desempenho:

a) O aumento das receitas do Fundo de Participação dos Estados — FPE, em virtude da elevação dos coeficientes de distribuição do produto da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

A tabela 13 resume a partilha e inclui os impactos das alterações promovidas pela Constituição de 1988.

TABELA 13
Receita Disponível por Nível de Governo

	(Em porcentagem)							
	1960	1965	1970	1975	1980	1988	1990	1992
União	59,4	54,9	58,7	64,8	66,2	61,2	53,7	52,1
Estados	34,1	35,0	30,6	25,7	24,3	27,4	30,4	31,0
Municípios	6,5	10,2	10,7	9,5	9,5	11,4	15,9	16,9
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Afonso (1993).

TABELA 10
Execução Orçamentária Pernambuco 1986 1996
(Em porcentagem do PIB estadual)

Discriminação	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Taxa Média
Receitas Correntes	15,36	11,89	11,11	12,05	14,75	12,82	13,39	12,68	13,00	13,58	14,53	13,20
Receita Tributária	10,38	8,12	6,92	7,12	9,34	8,34	8,02	7,14	8,16	8,61	9,29	8,31
Transferências Correntes	4,13	3,33	3,58	2,65	4,66	3,90	3,87	4,29	3,75	4,39	4,57	3,92
Participação na Receita da União	3,86	3,03	2,73	2,46	4,50	3,89	3,84	4,26	3,75	4,36	4,35	3,73
Cota-Parte do Fundo de Participação	2,96	2,19	2,09	2,17	3,83	3,16	3,33	3,69	3,23	3,73	3,67	3,10
Despesas Correntes	13,23	10,36	10,74	9,56	12,90	12,13	12,70	12,56	11,97	13,66	15,71	12,32
Despesas de Custeio	6,85	5,14	5,19	4,44	6,25	5,52	5,44	5,40	4,72	5,67	5,87	5,50
Pessoal	6,21	4,59	4,64	3,83	5,47	4,73	4,48	4,66	3,68	4,82	4,67	4,71
Transferências Correntes	6,37	5,22	5,55	5,12	6,65	6,61	7,26	7,16	7,24	7,99	9,84	6,82
Transferências Intragovernamentais	1,83	1,84	2,16	1,67	2,08	1,97	1,92	2,60	2,33	2,52	2,48	2,13
Transferências Intergovernamentais	2,22	1,71	1,50	1,86	2,32	2,12	2,10	1,82	2,11	2,25	2,51	2,05
Encargos da Dívida Interna	0,28	0,06	0,22	0,16	0,41	0,47	0,96	0,23	0,60	0,43	1,27	0,46
Encargos da Dívida Externa	0,43	0,28	0,20	0,07	0,00	0,01	0,02	0,04	0,02	0,06	0,05	0,11
Poupança Corrente	2,13	1,54	0,37	2,49	1,85	0,69	0,69	0,12	1,04	-0,08	-1,18	0,88
Poupança Primária	2,83	1,87	0,79	2,72	2,26	1,17	1,67	0,38	1,65	0,40	0,14	1,44
Receitas de Capital (RC)	1,97	3,94	2,80	1,19	1,12	0,66	0,84	1,49	1,04	0,39	4,02	1,77
RC(Exceto Operações de Crédito)	0,50	1,90	1,79	0,25	0,18	0,11	0,17	0,98	0,21	0,09	0,06	0,57
Transferências de Capital	0,50	1,90	1,79	0,25	0,18	0,10	1,62	0,98	0,13	0,09	0,06	0,69
Margem de Autofinanciamento	2,62	3,44	2,15	2,74	2,03	0,80	0,86	1,10	1,25	0,01	-1,12	1,44
Despesas de Capital (DC)	4,85	3,71	3,11	3,25	2,94	1,97	1,72	2,09	1,70	1,47	0,89	2,52
DC (Exceto Amortizações da Dívida)	3,79	2,98	2,29	2,51	2,71	1,74	1,49	1,84	1,56	1,03	0,34	2,03
Investimentos	1,71	0,90	0,89	1,53	1,95	1,09	0,70	1,16	0,62	0,26	0,27	1,01
Transferências de Capital	2,78	2,51	2,07	1,59	0,89	0,55	0,71	0,83	0,97	1,06	0,54	1,32
Transferências Intragovernamentais	1,71	1,76	1,24	0,82	0,66	0,30	0,45	0,53	0,81	0,60	0,55	0,86
Transferências Intergovernamentais	0,01	0,02	0,00	0,02	0,00	0,01	0,03	0,01	0,02	0,02	0,02	0,01
Resultado Operacional	-1,17	0,46	-0,14	0,23	-0,68	-0,95	-0,63	-0,75	-0,31	-1,02	-1,46	-0,58
Resultado Primário	-0,47	0,79	0,28	0,46	-0,26	-0,47	0,35	-0,48	0,31	-0,53	-0,15	-0,01
Necessidade de Financiamento	-2,23	-0,27	-0,96	-0,51	-0,91	-1,18	-0,86	-1,00	-0,45	-1,46	-2,01	-1,07
Financiamento (FIN)	1,17	-0,46	0,14	-0,23	0,68	0,95	0,63	0,75	0,31	1,02	1,46	0,58
Operações de Crédito (OC)	1,48	2,04	1,01	0,94	0,93	0,55	0,68	0,51	0,83	0,29	3,96	1,20
Amortização da Dívida Interna (AI)	0,51	0,07	0,24	0,38	0,21	0,23	0,23	0,25	0,14	0,33	0,44	0,28
Amortização da Dívida Externa (AE)	0,55	0,66	0,58	0,36	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,11	0,10	0,22
Variações de Caixa (FIN - OC + AI + AE)	0,75	-1,77	-0,05	-0,42	-0,03	0,63	0,18	0,49	-0,38	1,17	-1,96	-0,13
Receita Total (RT)	17,33	15,83	13,90	13,24	15,87	13,47	14,24	14,17	14,04	13,96	18,56	14,96
Despesa Total (DT)	18,08	14,07	13,85	12,82	15,84	14,10	14,42	14,65	13,67	15,13	16,60	14,84
Superávit/Déficit Orçamentário (RT - DT)	-0,75	1,77	0,05	0,42	0,03	-0,63	-0,18	-0,49	0,38	-1,17	1,96	0,13

Fonte: Produto interno bruto por unidade da Federação 1996, IPEA e tabela 1.

TABELA 11
Execução Orçamentária Pernambuco 1986/1996

Discriminação	(Em R\$ 1 mil)											
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Média Anual
Receitas Correntes	2 227 351	1 835 298	1 658 487	2 008 937	2 220 472	1 984 577	1 962 145	1 861 454	2 002 247	2 225 375	2 460 601	2 040 631
Receita Tributária	1 505 447	1 253 510	1 032 690	1 186 128	1 406 539	1 291 939	1 174 805	1 048 651	1 256 798	1 411 510	1 572 544	1 285 506
Transferências Correntes	599 352	513 610	534 957	441 620	701 582	603 670	566 590	629 835	577 201	720 141	774 604	605 742
Participação na Receita da União	560 568	467 456	407 183	409 544	677 794	602 872	562 312	626 239	576 909	714 154	736 014	576 459
Cota-Parte do Fundo de Participação	429 527	338 314	311 711	361 918	576 170	488 588	488 470	542 407	496 820	610 845	622 018	478 799
Despesas Correntes	1 918 873	1 598 294	1 603 762	1 594 202	1 942 661	1 877 733	1 860 509	1 844 470	1 842 702	2 238 962	2 659 985	1 907 468
Despesas de Custeio	994 301	792 983	775 308	740 834	941 525	854 443	796 961	793 358	727 253	929 529	994 072	849 142
Pessoal	900 726	708 430	693 386	637 913	823 343	731 709	655 993	683 844	566 679	789 440	791 503	725 724
Transferências Correntes	924 570	805 310	828 452	853 367	1 001 135	1 023 289	1 063 548	1 051 112	1 115 448	1 309 432	1 665 913	1 058 325
Transferências Intragovernamentais	265 722	284 024	322 761	278 931	313 523	305 600	281 933	381 900	359 447	413 168	420 267	329 752
Transferências Intergovernamentais	322 583	263 700	223 750	310 438	348 712	328 244	307 679	267 215	324 139	369 216	424 376	317 277
Encargos da Dívida Interna	40 006	8 942	33 227	27 435	61 581	72 151	140 076	33 698	92 003	70 202	214 210	72 139
Encargos da Dívida Externa	61 893	42 806	30 154	11 295	716	1 570	3 344	5 263	3 137	9 120	8 434	16 158
Poupança Corrente	308 479	237 003	54 725	414 735	277 811	106 843	101 636	16 984	159 546	(13 587)	(199 385)	133 163
Poupança Primária	410 377	288 752	118 107	453 465	340 108	180 565	245 056	55 945	254 685	65 735	23 260	221 459
Receitas de Capital (RC)	286 109	607 575	417 255	197 753	168 071	101 771	123 224	218 596	160 127	63 308	681 056	274 986
RC (Exceto Operações de Crédito)	71 928	293 526	266 818	41 420	27 807	16 450	24 245	143 858	32 689	15 115	9 965	85 802
Transferências de Capital	71 813	292 665	266 550	41 372	27 806	15 649	237 421	143 853	19 848	14 495	9 945	103 765
Margem de Autofinanciamento	380 406	530 529	321 543	456 155	305 618	123 293	125 881	160 842	192 235	1 527	(189 420)	218 965
Despesas de Capital (DC)	703 983	572 069	464 447	541 740	441 889	305 491	251 428	307 241	261 723	240 857	150 098	385 542
DC (Exceto Amortizações da Dívida)	549 778	459 789	342 503	417 679	407 779	270 062	217 684	270 437	239 661	168 109	58 358	309 258
Investimentos	247 637	139 305	133 314	254 234	292 942	168 152	102 570	170 243	95 388	42 657	45 150	153 781
Transferências de Capital	403 939	387 375	309 077	264 998	134 178	84 849	104 079	121 673	149 863	174 362	91 741	202 376
Transferências Intragovernamentais	247 628	272 041	185 745	136 955	98 858	46 872	65 893	77 589	124 425	98 756	93 202	131 633
Transferências Intergovernamentais	732	2 474	-	2 906	32	1 049	4 036	1 875	3 020	2 856	2 695	1 970
Resultado Operacional	(169 371)	70 741	(20 960)	38 476	(102 161)	(146 769)	(91 803)	(109 595)	(47 426)	(166 582)	(247 777)	(90 294)
Resultado Primário	(67 473)	122 489	42 421	77 206	(39 863)	(73 048)	51 617	(70 635)	47 713	(87 260)	(25 133)	(1 997)
Necessidade de Financiamento	(323 577)	(41 539)	(142 904)	(85 584)	(136 271)	(182 198)	(125 547)	(146 399)	(69 488)	(239 330)	(339 518)	(166 578)
Financiamento (FIN)	169 371	(70 741)	20 960	(38 476)	102 161	146 769	91 803	109 595	47 426	166 582	247 777	90 294
Operações de Crédito(OC)	214 181	314 049	150 437	156 333	140 263	85 321	98 979	74 738	127 438	48 194	671 091	189 184
Amortização da Dívida Interna (AI)	74 012	10 818	35 423	63 737	32 174	35 429	33 744	36 804	22 062	54 667	74 375	43 022
Amortização da Dívida Externa (AE)	80 193	101 461	86 521	60 323	1 936	-	-	-	-	18 081	17 366	33 262
Variações de Caixa(FIN-OC+AI+AE)	109 396	(272 510)	(7 534)	(70 748)	(3 992)	96 877	26 569	71 661	(57 950)	191 136	(331 574)	(22 606)
Receita Total (RT)	2 513 460	2 442 875	2 075 742	2 206 690	2 388 542	2 086 347	2 085 368	2 080 050	2 162 374	2 288 684	3 141 657	2 315 617
Despesa Total (DT)	2 622 856	2 170 363	2 068 210	2 135 941	2 384 551	2 183 225	2 111 938	2 151 712	2 104 426	2 479 819	2 810 084	2 293 011
Superávit/Déficit Orçamentário (RT-DT)	(109 396)	272 511	7 532	70 748	3 992	(96 877)	(26 570)	(71 663)	57 948	(191 135)	331 574	22 606

Fonte: Balanços estaduais.

Nota: Valores corrigidos pelo IGP-DI (base=ago/94), a preços de dez/96.

TABELA 12
Execução Orçamentária Pernambuco 1986/1995
Evolução (1986=100)

Código / Especificação	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Taxa Média
I - Receitas por Categoria Econômica												
1. Receitas Correntes	100	82,40	74,46	90,19	99,69	89,10	88,09	83,57	89,89	99,91	110,47	1,00
2. Receita Tributária	100	83,27	68,60	78,79	93,43	85,82	78,04	69,66	83,48	93,76	104,46	0,44
3. Transferências Correntes	100	85,69	89,26	73,68	117,06	100,72	94,53	105,09	96,30	120,15	129,24	2,60
4. Participação na Receita da União	100	83,39	72,64	73,06	120,91	107,55	100,31	111,72	102,92	127,40	131,30	2,76
5. Cota-Parte do Fundo de Participação	100	78,76	72,57	84,26	134,14	113,75	113,72	126,28	115,67	142,21	144,81	3,77
6. Receitas de Capital	100	212,36	145,84	69,12	58,74	35,57	43,07	76,40	55,97	22,13	238,04	9,06
7. Operações de Crédito	100	146,63	70,24	72,99	65,49	39,84	46,21	34,89	59,50	22,50	313,33	12,10
8. Transferências de Capital	100	407,54	371,17	57,61	38,72	21,79	330,61	200,32	27,64	20,18	13,85	-17,94
9. Receita Orçamentária	100	97,19	82,59	87,79	95,03	83,01	82,97	82,76	86,03	91,06	124,99	2,26
II - Despesas por Categoria Econômica												
1. Despesas Correntes	100	83,29	83,58	83,08	101,24	97,86	96,96	96,12	96,03	116,68	138,62	3,32
2. Despesas de Custeio	100	79,75	77,98	74,51	94,69	85,93	80,15	79,79	73,14	93,49	99,98	0,00
3. Pessoal	100	78,65	76,98	70,82	91,41	81,24	72,83	75,92	62,91	87,64	87,87	-1,28
4. Transferências Correntes	100	87,10	89,60	92,30	108,28	110,68	115,03	113,69	120,65	141,63	180,18	6,06
5. Transferências Intragovernamentais	100	106,89	121,47	104,97	117,99	115,01	106,10	143,72	135,27	155,49	297,87	11,53
6. Transferências Intergovernamentais	100	81,75	69,36	96,24	108,10	101,75	95,38	82,84	100,48	114,46	131,56	2,78
7. Encargos da Dívida Interna	100	22,35	83,06	68,58	153,93	180,35	350,14	84,23	229,97	175,48	535,45	18,27
8. Encargos da Dívida Externa	100	69,16	48,72	18,25	1,16	2,54	5,40	8,50	5,07	14,73	13,63	-18,07
9. Despesas de Capital	100	81,26	65,97	76,95	62,77	43,39	35,72	43,64	37,18	34,21	21,32	-14,32
10. Investimentos	100	56,25	53,83	102,66	118,29	67,90	41,42	68,75	38,52	17,23	18,23	-15,65
11. Transferências de Capital	100	95,90	76,52	65,60	33,22	21,01	25,77	30,12	37,10	43,17	22,71	-13,78
12. Transferências Intragovernamentais	100	109,86	75,01	55,31	39,92	18,93	26,61	31,33	50,25	39,88	0,00	-100,00
13. Transferências Intergovernamentais	100	337,99	0,00	397,00	4,42	143,29	551,41	256,18	412,57	390,20	0,00	-100,00
14. Amortização da Dívida Interna	100	14,62	47,86	86,12	43,47	47,87	45,59	49,73	29,81	73,86	100,49	0,05
15. Amortização da Dívida Externa	100	126,52	107,89	75,22	2,41	0,00	0,00	0,00	0,00	22,55	21,65	-14,19
16. Despesa Orçamentária	100	82,75	78,85	81,44	90,91	83,24	80,52	82,04	80,23	94,55	107,14	0,69

Tabela: Balanços estaduais.

Como se pode observar, a receita disponível da União na Receita Orçamentária Total caiu 59,4%, em 1960, e passou para perto de 65%, em meados dos anos 70 (reflexo do centralismo da Constituição Federal de 1967). Em 1992, alcançou 52,1%. Nesse mesmo período, a participação dos estados passou de 34,1% para 31,0%, e a dos municípios subiu de 6,5% para 16,9%.

b) O aumento da receita tributária estadual (em decorrência da transferência da competência tributária da União para estados e municípios), que ocorreu a partir da Constituição de 1988: os estados e municípios das regiões Norte e Nordeste foram beneficiados com o aumento das transferências dos fundos de participação (FPE e FPM), enquanto os das regiões Sul e Sudeste beneficiaram-se da maior base de incidência do ICMS.

c) As secas que periodicamente assolam o estado.

d) O desempenho da economia brasileira, em seu conjunto.

e) Os planos econômicos a que foi submetida a economia brasileira, sobretudo o Plano Cruzado (1986), o Plano Collor I (1990) e o Plano Real (1994).

2.3.2.2 Análise das Receitas

O período de 1986 a 1996 foi caracterizado por alteração substancial na composição das receitas. Em 1986, as Receitas Correntes eram responsáveis por 88,62% das Receitas Totais; em 1987, passaram para 75,13%, enquanto as Receitas de Capital contribuíam com 11,38% e 24,87%, respectivamente. As Operações de Crédito Interno e Externo representavam cerca de 8,52% e 12,86% das receitas totais naqueles anos (ver tabela 14).

Ao longo da segunda metade dos anos 80 e da primeira metade da década de 90, as Receitas Correntes cresceram a uma taxa média de 1,00% a.a., impulsionadas pelo bom desempenho da arrecadação do ICMS e pelo incremento observado nas receitas de Transferências Correntes e outras receitas correntes (ver tabela 12).

As Receitas de Capital, por sua vez, sofreram redução de 15,42% a.a., de 1986 a 1995, em função da queda das Transferências de Capital (-16,29%) e das Operações de Crédito (-15,27%) (ver tabela 12). Em decorrência, em 1995, as Receitas Correntes foram responsáveis por 97,23% das Receitas Totais; a contribuição das Receitas de Capital foi de apenas 2,77%, e as Operações de Crédito representaram 2,11%.

As receitas mais importantes do estado (cerca de 55,65%, em média, da Receita Orçamentária) foram as provenientes da aplicação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços e outros tributos e taxas. A outra metade das receitas do estado foi obtida por intermédio das receitas de Transferências Correntes (26,29%), receitas patrimoniais e outras, conforme se demonstra na tabela 14.

Analisaremos agora a evolução da receita total no primeiro período do Plano Real (1994 a 1996). O ano de 1994 foi marcado pelo início do Plano Real, por eleições e pelo último ano do governo de Joaquim Francisco Cavalcanti.

Nesse ano, segundo a metodologia³ de tratamento dos dados de balanço utilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional, a administração direta do estado de Pernambuco apresentou superávit primário de 0,31% (R\$ 47 713 mil, a preços de dezembro de 1996) e um déficit operacional de 0,31% do PIB estadual (R\$ 47 426 mil) (tabelas 10 e 11). Apesar do aumento verificado nas Receitas Correntes (7,66%) e da redução do valor real das Despesas de Capital (14,80%), a expressiva diminuição das Receitas de Capital (26,74%) foi o principal fator responsável pela determinação do Déficit Operacional.

A Receita Tributária, em 1994, aumentou 19,84% em termos reais, quando alcançou 8,16% do PIB estadual (R\$1 256 798 mil, a preços de dezembro de 1996). Esse resultado extraordinário pode ser atribuído aos seguintes fatores:

a) ao crescimento do PIB estadual à taxa de 4,86% nesse ano (a economia regional recuperava-se da seca de 1993), e sob o impacto dos efeitos inicialmente positivos do Plano Real sobre o nível da atividade econômica; e

b) à redução radical das taxas mensais de inflação a partir de agosto de 1994 (1,8% em média) e da taxa anual de 1093%, em relação aos mesmos períodos de 1993, com fortes impactos de expansão sobre a arrecadação estadual.

Entretanto, em 1994, as Transferências Correntes da União não tiveram o mesmo comportamento. As transferências de origem tributária da União para o estado apresentaram queda de 7,88%, e alcançaram nível equivalente a 45,93% da receita tributária, ou 3,75% do PIB estadual (R\$ 577 201 mil a preços de dezembro de 1996). Nesse ano, apesar do crescimento de 5,7% do PIB nacional, as receitas federais com o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados diminuíram 3,0% e 10,4%, respectivamente.⁴

³ Entre os pontos básicos dessa metodologia: dados de balanço, agregados no ano pela soma dos valores nominais mensais e, se em termos reais, corrigidos com base no IPI-DI (FGV) médio do ano considerado. Ver Brasil, 1996.

⁴ Em 1994, a arrecadação da União cresceu quase integralmente em função das receitas do IPMF e da COFINS, não compartilhadas com os estados. Segundo a Receita Federal, a evasão e o contrabando são responsáveis pela diminuição, em 11,1% e 18,0%, da arrecadação do IPI nos setores de bebidas e fumo. O outro grande setor contribuinte automóveis apresentou queda de arrecadação de 17,0%, em virtude do acordo setorial que reduziu as alíquotas. No caso do IRPJ, a receita caiu 7,2%, devido a inúmeras mudanças legais e contábeis ocorridas em 1993 e que contribuíram para a elevação naquele ano (fatos que não se repetiram em 1994). Destaca-se, também, a diminuição em 13,8% do imposto retido na fonte sobre rendimentos de capital devido à estabilidade de preços no segundo semestre e à diminuição do volume de aplicações de curto prazo.

Portanto, apesar da extraordinária expansão das Receitas Tributárias, as Receitas Correntes do estado aumentaram, em 1994, 7,56% em relação a 1993, devido à contração nas Transferências de Tributos da União. Em 1994, tais receitas somaram cerca de R\$ 2 bilhões (a preços de dezembro de 1996), o que correspondeu a 13% do PIB estadual.

O ano de 1995 está marcado como o primeiro ano da gestão do governo Miguel Arraes, em uma conjuntura de baixas taxas mensais de inflação — em decorrência do Plano Real — e de crescimento da economia pernambucana (5,4% a.a.), particularmente no primeiro semestre do ano.

Apesar do aumento expressivo da Receita Corrente (11,14%) e da drástica redução das Despesas de Investimento (55,28%), o comportamento das Despesas Correntes, principalmente as de Pessoal e Encargos, determinou os déficits primário e operacional verificados, em 1995, nas finanças estaduais.

O aumento das Receitas Correntes está vinculado aos seguintes fatos:

a) a expansão das Receitas Tributárias (12,31%), fundamentalmente as advindas do ICMS (11,69%), em decorrência da intensa queda da taxa de inflação, do crescimento do PIB estadual (5,4% a.a.) e, marginalmente, de um conjunto de ações de fiscalização desenvolvidas pelo governo estadual;

b) o aumento das Transferências de Tributos da União (23,79%), graças, em grande parte, ao crescimento da economia brasileira (4,2% a.a.). Em 1995, essas transferências corresponderam a 4,36% do PIB pernambucano e a 50,59% da Receita Tributária estadual (ver tabelas 10 e 11).

Ressalta-se que a expansão das Receitas Tributárias e das Transferências de Tributos da União perderam intensidade nos últimos meses do ano. As taxas mensais de crescimento da arrecadação do ICMS perderam fôlego a partir de agosto, e alcançaram níveis negativos em setembro (-1,10%) e em outubro (-7,47%). O movimento dessas receitas é compatível com o desempenho do PIB trimestral nacional e com as especificidades da economia pernambucana. Para o país, a taxa trimestral de crescimento do PIB, em 1995, em relação a igual trimestre do ano anterior, caiu de 10,36% e 5,77%, no primeiro e segundo trimestres, para 1,04% e 0,18%, no terceiro e quarto trimestres, respectivamente. Nesse contexto, o desempenho da economia pernambucana foi pior no segundo semestre do ano devido à concentração da expansão da produção do complexo sucro-alcooleiro dar-se nos primeiros meses do ano e, particularmente em 1995, quando esta ainda se recuperava dos efeitos da seca que atingiu o estado em 1993.

O ano de 1996 registra a continuação de baixas taxas mensais de inflação e de crescimento moderado da economia pernambucana (3,3% a.a.).

Apesar do aumento significativo das Receitas Correntes (10,57%) e da substancial redução das Despesas de Capital (37,68%), o comportamento das Despesas

Correntes — crescimento de 18,75% — explica os déficits primário e operacional verificados nas finanças de Pernambuco.

O aumento das Receitas Correntes é explicado pelos seguintes fatores:

a) incremento das Receitas Tributárias (11,41%), pelo aumento do ICMS (10,84%), advindo de um conjunto de ações de fiscalização desenvolvidas pelo governo estadual; e

b) aumento das Transferências de Tributos da União (3,06%); em 1996, tais transferências corresponderam a 4,35% do PIB de Pernambuco e a 46,80% da Receita Tributária.

2.3.2.3 Análise das Despesas As Despesas Totais do Tesouro estadual também se situaram, no período analisado, no intervalo entre R\$ 2,1 e R\$ 2,8 bilhões por ano, ou 12,82% e 16,60% do PIB total, com crescimento médio de 0,69%. Como ocorreu nas receitas, houve grandes modificações na composição das despesas, na divisão de Gastos Correntes e de Capital.

As Despesas Correntes, que correspondiam a 73,16% das Despesas Totais do estado, em 1986, têm-se situado em torno de 83,0% do total. As Despesas de Capital, por sua vez, apresentaram comportamento inverso, quando passaram de 26,84% para perto de 5,34%, em 1996. As Amortizações da Dívida Interna e Externa também acompanharam o comportamento das Despesas de Capital, com participações de 5,88% e 3,27% sobre as Despesas Totais em 1986 e 1996, respectivamente. Ao longo desse período, as Despesas Totais cresceram à taxa média de 0,69% a.a.; as Despesas Correntes apresentaram crescimento maior, de 3,32% a.a.; e as Despesas de Capital sofreram redução, também elevada, de 14,32%.

A composição das despesas também é bastante distribuída, como se pode observar na tabela 14. Os dados contábeis anuais mostram que o maior item de despesas refere-se às Transferências Correntes — que comprometeram, nos últimos quatro anos, 51,30% do orçamento —, seguidas das Despesas com Pessoal (30,40%).

As Despesas de Capital, que agregam todas as despesas realizadas na rubrica Investimento (o Investimento propriamente dito da administração direta do estado; as Inversões Financeiras, que são os repasses do estado a suas empresas a título de aumento de capital; e as Transferências de Capital, que são os repasses do Tesouro estadual para investimento das empresas estatais), situaram-se em torno de apenas 17,02% das Despesas Totais no período 1986/1996.

Os gastos com investimentos oscilaram sazonalmente com os mandatos dos governadores de estado, que geralmente são mais austeros em início de governo, e mais gastadores no final da gestão. O caso de Pernambuco não é exceção. Em termos gerais e históricos, o estado investiu muito pouco.

A análise da evolução das Despesas Totais no período do Plano Real (1994/1996), revela um crescimento extraordinário em alguns anos. Dessa forma, as Despesas com Pessoal e Encargos da administração direta do estado, em termos reais e em relação a 1994, passaram a representar 3,68% do PIB estadual (ou R\$ 566 679 mil, a preços de dezembro de 1996) — a menor proporção dos anos 90.

Com a renegociação da dívida, em 1993, a rolagem de parcelas para o exercício seguinte, e com os custos de crédito ampliados em decorrência de operação de crédito por antecipação de receitas realizadas em 1994, os encargos da dívida contratada aumentaram 144%, e somaram cerca de R\$ 87 milhões (0,46% do PIB estadual). Somente os encargos da operação de crédito por antecipação de receitas representaram 43% do total de encargos da dívida pagos nesse ano.

As Despesas de Investimento, em 1994, sofreram forte redução (-43,97%) com a suspensão dos programas de combate à seca: significaram somente 0,62% do PIB (R\$ 95 388 mil, a preços de dezembro de 1996) — o menor nível relativo verificado no período 1986/1994. No entanto, nesse ano, as transferências de capital para entidades da administração direta tiveram aumento real de 23,17% em relação a 1993.

Assim, apesar do expressivo aumento real das Receitas Tributárias e da forte redução real das despesas anuais de Pessoal e Investimentos, além da redução das Transferências Correntes e de Capital da União, os aumentos dos encargos da dívida e o crescimento das Transferências de Capital para a administração indireta resultaram no superávit primário e no déficit operacional da execução estadual em 1994.

Vale salientar que, apesar da redução real do valor anual das Despesas de Pessoal, o governo pernambucano concedeu aumento médio de 13% nos vencimentos de seus servidores, em setembro (vésperas das eleições de 1994) e em dezembro de 1994 (final do governo Joaquim Francisco), já em plena vigência do Plano Real. No que se refere à administração direta e indireta, esse aumento implicou expansão real de 8,7% e 31,0%, respectivamente, no total das Despesas de Pessoal e Encargos no último quadrimestre de 1994, em relação ao mesmo período do ano anterior.

Pode-se também verificar, pela análise mensal da execução orçamentária, que, até agosto de 1994, mês imediatamente anterior ao do reajuste dos vencimentos, as finanças estaduais apresentavam superávit equivalente a 0,1% do PIB estadual. Além do impacto desses reajustes nas despesas, foi justamente a partir desse mês que as Receitas de Capital sofreram redução radical: caíram de uma média mensal de R\$ 6,1 milhões, no quadrimestre maio/agosto, para R\$ 177 mil, no último quadrimestre do ano. Na realidade, as Receitas de Capital, em 1994, somente sustentaram-se até agosto desse ano, devido ao desempenho da rubrica Outras Despesas de Capital nos meses de julho e, principalmente, agosto, pois as Transferências de Ca-

pital perderam expressão a partir de junho. No caso, essas Outras Despesas de Capital ocorreram em função da alienação de títulos mobiliários de propriedade do Tesouro estadual. Até o mês de agosto de 1994, já haviam sido realizadas 94% das Receitas de Capital verificadas no ano, as quais corresponderam a 1,5% das Receitas Totais, exceto as Operações de Crédito.

Em 1995, as Despesas de Pessoal e Encargos da Administração Direta aumentaram cerca de 39,3% em relação a 1994 e passaram a representar 4,82% do PIB estadual (cerca de R\$ 789 440 mil) (ver tabela 11). No mesmo período, as transferências para a administração indireta (Pagamento de Pessoal e Encargos) aumentaram 38,3%, e atingiram R\$ 296 122 mil. Esses percentuais não somente refletem a herança dos reajustes concedidos em setembro e dezembro de 1994, pelo governo Joaquim Francisco, mas também os reajustes concedidos em maio de 1995 pelo atual governo Miguel Arraes, definidos a título de maior isonomia dos padrões salariais nos diversos órgãos públicos. O total das Despesas de Pessoal e Encargos, gastos na administração direta ou transferidos para a administração indireta, aumentou cerca de 18%, em média, no período maio/agosto, em relação aos quatro primeiros meses do ano, com aumento médio mensal de cerca de R\$ 16 milhões.

Observa-se, também em 1995, redução de 16,63% nos Encargos da Dívida (0,49% do PIB estadual), o que pode ser explicado pelo fato de o estado não ter recorrido a Operações de Crédito por Antecipação de Receitas, de altos custos financeiros, como fez em 1994. Esse tipo de Operação de Crédito tem custos relativamente elevados e, por determinação legal, deve ser pago (Encargos e Amortizações) no mesmo exercício em que é contraído.

Apesar da redução desses encargos e do forte aumento verificado nas Receitas Correntes em 1995, a expansão das Despesas de Pessoal levou a administração direta do estado de Pernambuco a apresentar Poupança Corrente negativa (0,08% do PIB), fato inédito no período 1986/1995. Nesse ano, conforme tendência anunciada em meados de 1994, as Receitas de Capital foram reduzidas em 60,46% (valor correspondente a 0,39% do PIB estadual). Mesmo com as Despesas de Capital reduzidas em 7,97% (1,47% do PIB), a situação financeira da administração direta estadual apresentou déficit operacional de R\$ 166,6 milhões (1,02% do PIB) — o maior dos últimos oito anos.

Em resumo, os principais determinantes do déficit da administração direta, em 1995, foram os reajustes salariais concedidos em setembro e dezembro de 1994 e em maio de 1995, aliados aos elevados juros e à dependência financeira da administração indireta em relação ao Tesouro do estado.

Em 1996, as Despesas Correntes apresentaram incremento de 18,75%, explicado basicamente pelo aumento nas Transferências Correntes (27,2%), as quais, por sua vez, tiveram seu comportamento determinado pelos seguintes fatores:

a) incremento nas Transferências Intergovernamentais para os municípios do estado (14,94%);

b) aumento nas Transferências a Pessoas — Pagamentos a Inativos e Pensionistas (12,25%);

c) incremento explosivo nos Encargos da Dívida Interna (205,13%), o qual pode ser explicado pelo fato de o estado ter recorrido a Operações de Crédito por antecipação de receitas. Ademais, registram-se as emissões de letras do Tesouro estadual para pagar precatórios, no montante de R\$ 800 milhões.

Apesar do aumento verificado nas Receitas Correntes e da manutenção das Despesas de Pessoal da administração do estado, em 1996, a expansão das Despesas com Transferências fez que a Poupança Corrente registrasse valor negativo (-1,18% do PIB). Apesar de as Despesas de Capital apresentarem redução de 37,68% e se restringirem a 0,89% do PIB (nível inédito no período 1986/1996), a situação financeira da administração direta estadual apresentou déficit operacional de R\$ 247 777 mil, a preços de dezembro de 1996 (1,46% do PIB — o maior déficit dos últimos dez anos).

Em resumo, os principais determinantes do déficit da administração direta, em 1996, foram o incremento nos Encargos da Dívida Interna, aliado ao aumento das Despesas com os Inativos e Pensionistas, e, finalmente, ao incremento nas Transferências Correntes aos municípios do estado. A elevação das Despesas de Pessoal, em conjuntura de baixas taxas de inflação, e seu impacto insustentável na situação das finanças públicas, podem exigir soluções diferentes da do simples *arrocho inflacionário*, que, anteriormente, o próprio movimento da inflação encarregava-se de fornecer.

Em conclusão, pode-se afirmar que a melhoria da situação financeira da administração direta do estado de Pernambuco depende do ajuste crucial de suas Despesas de Pessoal, de forma mais ou menos drástica, o que é ligado à intensidade do processo de correção inflacionária, à capacidade do governo em segurar reajustes de vencimentos e aos resultados do esforço de arrecadação adicional que venha a se realizar.

2.4 Evolução dos Indicadores de Gestão Financeira de Ceará e Pernambuco

Para traçar um paralelo entre os indicadores de gestão financeira dos estados de Ceará e Pernambuco, elaborou-se um conjunto de rela-

ções que fornecem indicações sobre a *performance* das finanças públicas desses estados.

O primeiro indicador refere-se à relação das Despesas com Pessoal (administração direta e indireta — pessoal ativo, inativo e pensionistas — correspondente aos três poderes) e a Receita Corrente Líquida, entendida como o total da Receita Corrente menos os valores correspondentes às transferências por participações constitucionais e legais dos municípios na arrecadação dos tributos de competência dos estados.

A relevância desse indicador deve-se ao que disciplina a Lei Complementar nº 82/95 (Lei Camata), que estabelece os limites máximos que os estados devem observar em relação às despesas com o funcionalismo público.

O segundo índice foi definido como Margem de Autofinanciamento, e corresponde à soma das Receitas Correntes e Receitas de Capital menos as Despesas Correntes e Operações de Crédito. Esse indicador representa, efetivamente, a capacidade do estado em realizar investimentos com recursos próprios e dar contrapartida nos financiamentos de organismos internacionais, como o BID, BIRD, KFW, etc.

O terceiro indicador foi definido como a Poupança Corrente do governo, obtida neste trabalho como a diferença entre as Receitas Correntes e as Despesas Correntes.

A quarta relação foi gerada a partir da razão entre os Investimentos Totais realizados pelo governo do estado (medidos pela Despesas de Capital após deduzidas as Amortizações referentes às Dívidas Interna e Externa) e o produto interno bruto. Tal razão permite avaliar a participação do investimento realizado pelo governo estadual em seu PIB.

Quando se coteja o valor das Despesas com Investimento, ano a ano, com o PIB dos estados, chega-se a um indicador do esforço do governo estadual para o processo de seu desenvolvimento econômico.

Finalmente, mensura-se a relação entre a Necessidade de Financiamento do Governo no conceito operacional (exclusive amortizações) e o PIB local. Esse indicador demonstra o aporte de recursos de terceiros no financiamento do déficit operacional do governo estadual.

Após essas considerações, é possível traçar o comportamento desses indicadores ao longo do período em questão, com vistas a captar a *performance* da gestão

das finanças públicas dos estados, bem como verificar a contribuição dos governos no processo de alavancagem do crescimento econômico.

Na tabela 15 apresentam-se dados que permitem determinar a relação entre o total das Despesas com Pessoal da Administração Direta e Indireta dos estados de Ceará e Pernambuco e as Receitas Correntes Líquidas, entre os anos de 1991 até 1996, para Ceará, e 1993 a 1996, para Pernambuco.

TABELA 15
Demonstrativo da Despesa de Pessoal x
Receita Corrente Líquida
Ceará

Itens	(Valores correntes)					
	1991 (Cr\$)	1992 (Cr\$)	1993 (Cr\$)	1994 (R\$)	1995 (R\$)	1996 (R\$)
1 Receitas Correntes	441 065 554 140	4 436 266 990 315	108 244 402 678	956 263 801	1 744 882 016	2 180 447 543
2 (-) Transf a Municípios	57 132 685 715	550 104 050 000	12 259 204 041	132 957 004	268 473 793	320 327 650
3 Receita Corrente Líquida	383 932 868 425	3 886 162 940 315	95 985 198 637	823 306 798	1 476 408 223	1 860 119 893
4 Despesa com Pessoal ¹	173 433 896 334	1 662 738 140 880	37 199 431 111	349 372 480	948 329 790	1 075 715 819
Comprometimento Acum. (%)	45,2	42,8	38,8	42,4	64,2	57,8

Fonte: Banco de Dados da Execução Orçamentária, Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, 1997.

Pernambuco

Itens	(Valores correntes)					
	1991	1992	1993 ² (Cr\$)	1994 ³ (R\$)	1995 ⁴ (R\$)	1996 ⁴ (R\$)
1 Receitas Correntes	n.d.	n.d.	106 354 945 000	1 043 030 059	1 941 218 000	2 385 705 000
2 (-) Transf a Municípios	n.d.	n.d.	15 267 323 000	168 746 598	322 075 000	406 127 000
3 Receita Corrente Líquida	n.d.	n.d.	91 087 622 000	874 283 461	1 592 367 000	1 979 578 000
4 Despesa com Pessoal ⁽¹⁾	n.d.	n.d.	71 063 672 000	568 014 220	1 352 290 000	1 545 252 000
Comprometimento Acum. (%)	n.d.	n.d.	78,0	65,0	83,5	78,1

Fonte: Tabela elaborada pela STN/MF — Resultados Primários e Necessidade de Financiamento.

Notas: ¹ Corresponde às despesas com pessoal ativo e inativo da administração direta e indireta;

² Dados de balanço, exceto Pessoal, cujos valores têm como fonte os balancetes mensais;

³ Dados de balanço;

⁴ Dados de balancete.

Obs.: n.d. = dados não disponíveis; Cr\$ = cruzeiros (1990 — 1992); CR\$ = cruzeiros reais (1993);

R\$ = reais (1994 em diante).

No período analisado, o mencionado indicador manteve comportamento relativamente estável entre os anos de 1991 e 1994 — perto de 42%, média anual, para o Ceará, enquanto, para Pernambuco, nos anos 1993 e 1994, chegou a 72% (média anual). A partir de 1995 houve deslocamento do nível das Despesas com Pessoal nos dois estados para valores mais elevados. O indicador subiu para 64,2% (Ceará) e 83,5% (Pernambuco), em 1995, e registrou leve redução em 1996: 57,8% e 78,1%, respectivamente, para Ceará e Pernambuco. Tal fenômeno é resultado da pródiga política de aumento salarial efetivada no final do governo anterior, em ambos os estados, especialmente em Pernambuco. Considerando-se que o limite máximo de comprometimento fixado pela Lei Camata é de 60%, com prazo de três anos (a partir de 1995) para o estado se ajustar (um terço a cada ano), o quadro, para Pernambuco, é bastante crítico, pois está comprometendo 78% da Receita Corrente disponível com Pagamento de Pessoal (destes, 26% são destinados ao pagamento de inativos e pensionistas), valores incomprimíveis, portanto.

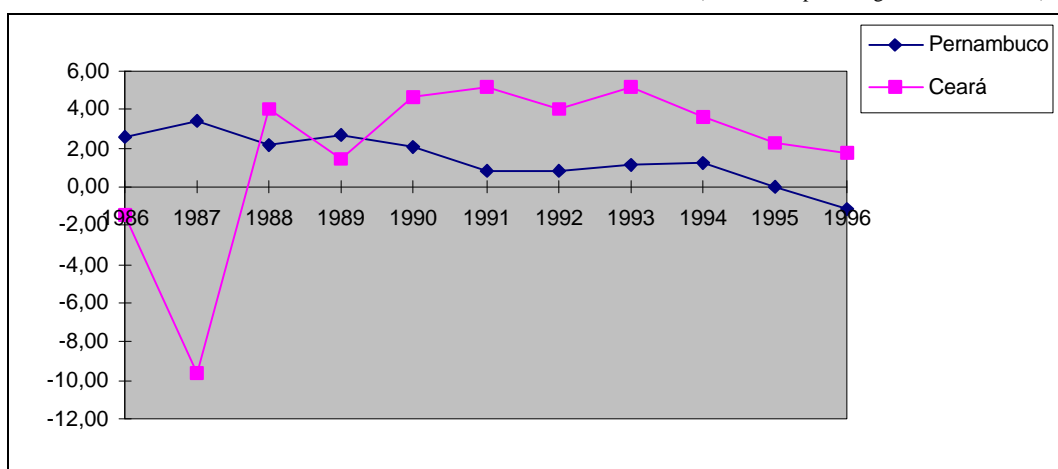
A razão entre a Margem de Autofinanciamento e o PIB local representa um segundo indicador apropriado para avaliar a *performance* da capacidade de alavancagem, de caráter endógeno, dos governos estaduais na promoção do crescimento econômico. A evolução dessa relação apresenta trajetórias diferentes para os estados de Ceará e Pernambuco: para o primeiro, o seu comportamento é de forte crescimento entre 1986 e 1988; para o segundo, observa-se comportamento errático no período que precede a promulgação da Constituição federal de 1988 (ver gráfico 1).

Entre 1989 e 1991, ocorreu incremento suave desse índice para Ceará e uma queda acentuada para Pernambuco. Finalmente, entre 1993 e 1996, registra-se queda para os dois estados, e a contração é mais acentuada em Pernambuco, que registra percentual negativo em 1996, o que causou a necessidade de endividamento para cobertura de Despesas Correntes do estado.

As despesas com Investimentos Totais em relação ao PIB confirmam a existência de um intervalo de cinco anos, entre 1989 e 1993, durante o qual ocorreu forte ajuste das contas fiscais no Ceará. Por outro lado, o contrário observa-se em Pernambuco: com o agravamento do desequilíbrio fiscal do estado, ocorreu contração acentuada em sua taxa de Investimento Total (ver gráfico 2).

GRÁFICO 1
Margem de Autofinanciamento

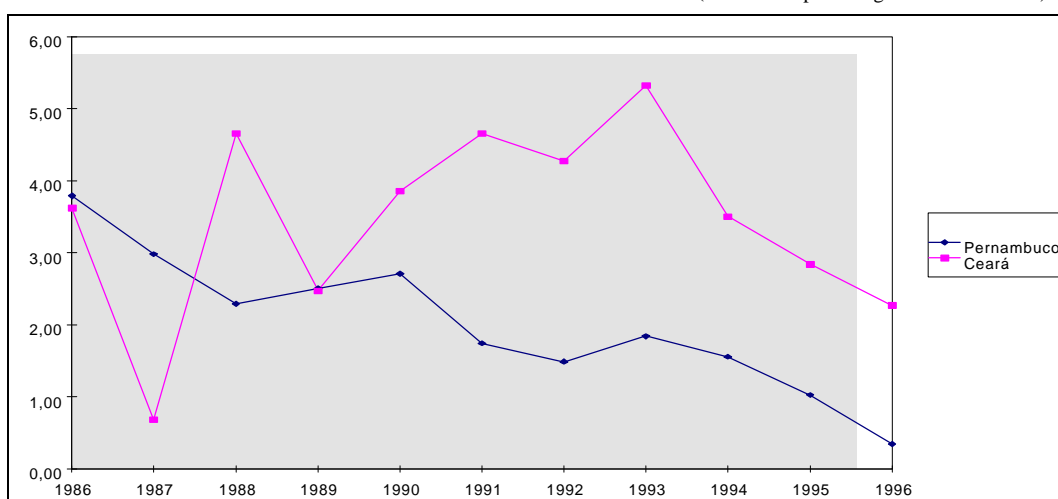
(Valores em porcentagem do PIB estadual)



Fonte: Oliveira e Silva *et alii* (1996) e tabelas 7 e 11.

GRÁFICO 2
Investimento Total (Administração Direta e Indireta)

(Valores em porcentagem do PIB estadual)

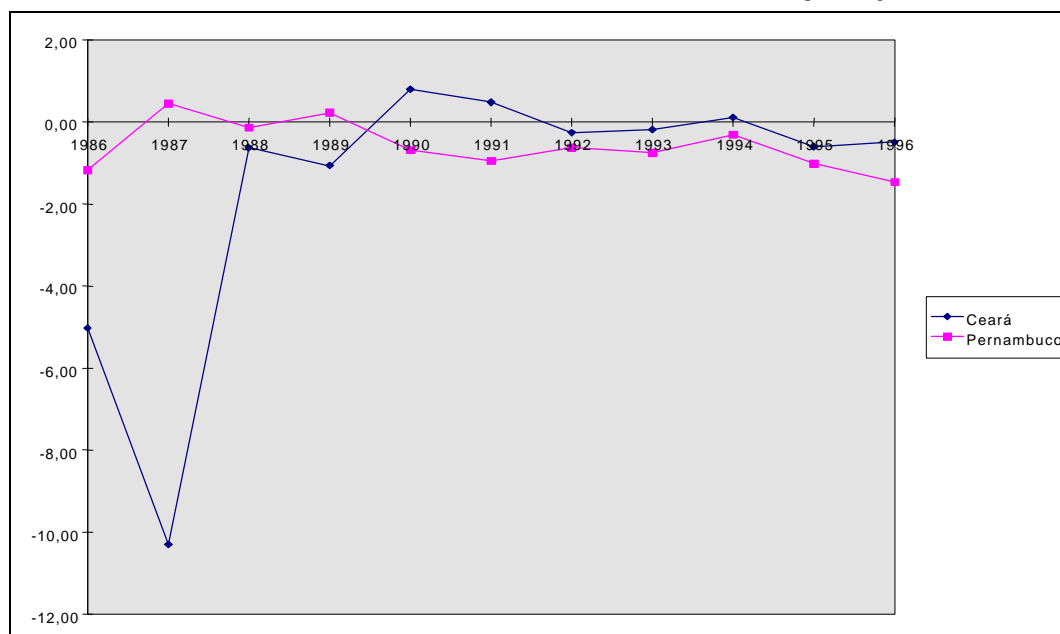


Fonte: Oliveira e Silva *et alii* (1996) e tabelas 7 e 11.

Finalmente, a evolução das Necessidades de Financiamento, em relação ao PIB, mostra que, entre 1987 e 1989, as contas públicas do estado do Ceará atravessaram seu pior momento, em termos de financiamento. A seguir, entre 1990 e 1994, o ajuste permitiu elevar a Margem de Autofinanciamento, o que reduziu a dependência de recursos de terceiros. Entre 1995 e 1996, com a elevação de receitas orçamentárias, houve incremento das Necessidades de Financiamento em relação ao

produto total. Entre 1994 e 1996, houve queda dessas necessidades no conceito operacional (ver gráfico 3).

GRÁFICO 3
Necessidade de Financiamento — Conceito Operacional
(Valores em porcentagem do PIB estadual)



Fonte: Oliveira e Silva *et alii* (1996) e tabelas 7 e 11.

3 COMPORTAMENTO DA ECONOMIA DE PARANÁ E RIO GRANDE DO SUL

A análise da evolução dos produtos internos brutos dos estados do Paraná e Rio Grande do Sul revela que ambos sofreram (como todo o país) com a inflação crônica elevada, além da instabilidade e da recessão econômica que marcaram boa parte do período 1985/1995.

As flutuações desse indicador do desempenho das economias gaúcha e paranaense demonstram que o cenário dominante não transmitia confiança para a realização de investimentos, nem as condições objetivas eram próprias para sustentar essas decisões (ver a tabela 16 e os gráficos 4 e 5).

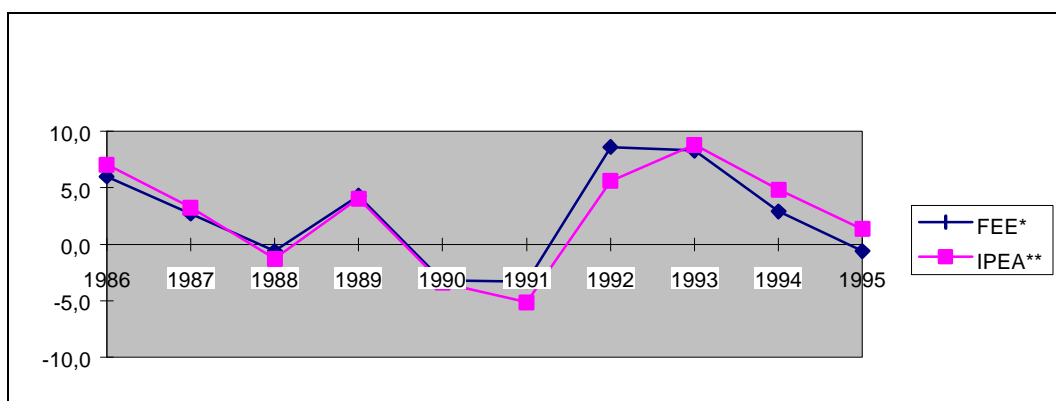
TABELA 16
Taxa de Crescimento do PIB Total do Rio Grande do Sul (1986/1995)
e do Paraná (1986/1994)

		(Em porcentagem)									
	Fonte	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
PIB total	FEE ¹	6,0	2,7	-0,6	4,3	-3,2	-3,3	8,6	8,3	2,9	-0,6
Rio Grande do Sul	IPEA ²	7,0	3,3	-1,3	4,1	-3,4	-5,2	5,6	8,8	4,8	1,4
PIB total	IPARDES ¹	4,9	11,2	0,4	2,6	-1,3	-3,7	1,4	10,5	6,5	
Paraná	IPEA ²	6,9	13,2	-1,3	4,6	-1,6	-0,8	-5,4	11,6	5,7	

Notas: ¹ PIB a custo de fatores com imputação dos serviços de intermediação financeira;

² PIB a preços de mercado com imputação dos serviços de intermediação financeira.

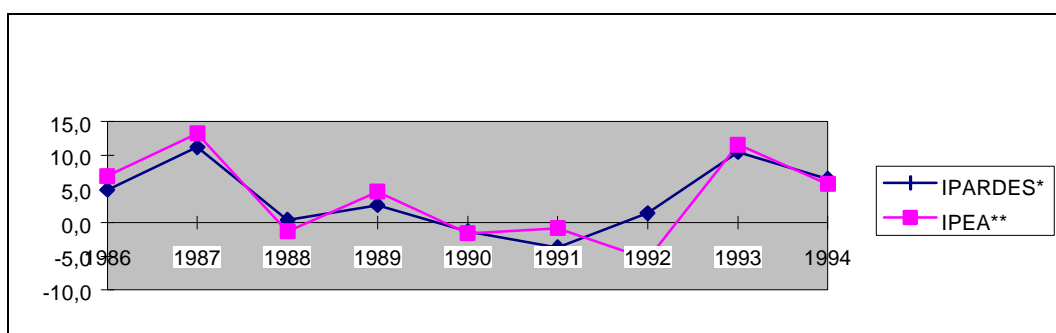
GRÁFICO 4
PIB Total — Rio Grande do Sul



Notas: * PIB a custo de fatores com imputação dos serviços de intermediação financeira;

** PIB a preços de mercado com imputação dos serviços de intermediação financeira.

GRÁFICO 5
PIB Total — Paraná



Notas: * PIB a custo de fatores com imputação dos serviços de intermediação financeira;

** PIB a preços de mercado com imputação dos serviços de intermediação financeira.

O Paraná alcançou, no período 1985/1995, a taxa média de crescimento anual, em termos de PIB, de 3,61% (taxa geométrica) — valor superior ao do desempenho das economias gaúcha, sulista e brasileira no mesmo período, as quais registraram taxas médias anuais de 2,42%, 3,00% e 2,37%, respectivamente (ver tabela 17).

TABELA 17
Taxa Geométrica de Crescimento do PIB
Rio Grande do Sul, Paraná, Região Sul e Brasil

		(Em porcentagem)		
		1985/1990	1990/1995	1985/1995
Rio Grande do Sul	Agropecuária	0,37	3,83	2,09
	Indústria	-0,25	3,02	1,37
	Serviços	3,82	2,71	3,26
	Total	1,86	2,98	2,42
Paraná	Agropecuária	-2,85	3,46	0,26
	Indústria	7,12	2,04	4,55
	Serviços	4,37	3,70	4,03
	Total	4,23	2,99	3,61
Região Sul	Agropecuária	-0,77	3,70	1,44
	Indústria	2,68	2,69	2,69
	Serviços	4,38	3,10	3,74
	Total	2,97	3,03	3,00
Brasil	Agropecuária	1,10	4,24	2,65
	Indústria	0,74	1,96	1,34
	Serviços	3,30	3,04	3,17
	Total	2,00	2,75	2,37

Fonte: Oliveira e Silva *et alii* (1996).

Deve-se ressaltar que, ao se desagregar o período total em subperíodos, observa-se que a taxa média de aumento do PIB do Paraná foi 4,23% para 1985/1990, valor bastante superior às médias do Rio Grande do Sul (1,86%), da região Sul (2,97%) e do Brasil (2,00%).

Esse comportamento da economia paranaense sofreu reversão a partir de 1990 (Plano Collor I), a qual se prolongou até 1992. Trajetória quase semelhante foi observada para a economia gaúcha. Durante o subperíodo 1990/1995, a economia paranaense passou a crescer à taxa média de 2,99%, semelhante à média do Rio Grande do Sul, abaixo da média da região Sul (3,03%) e acima da média do país (2,75%). De maneira geral, é possível afirmar que as distâncias entre os dois esta-

dos se mantiveram, se considerado o PIB global ao longo dos dez anos em questão (1985/1995), com períodos de maior e menor aproximação, em razão da instabilidade sistemática.

A evolução do PIB real paranaense, no período em análise, apresentou quatro anos negativos: 1988, 1990, 1991 e 1992. As taxas seguem trajetória similar no Rio Grande do Sul (negativa em 1988, 1990 e 1991).

As trajetórias de crescimento das economias dos estados do Paraná e Rio Grande do Sul podem ser melhor interpretadas a partir da decomposição do PIB pelos setores agropecuário, industrial e de serviços.

Examinando-se a tabela 17, observa-se que o PIB do setor industrial do Paraná cresceu 4,55%, acima da média nacional (1,34%), regional (2,69%) e do Rio Grande do Sul (1,37%), no período 1985/1995. Observa-se que, apesar da taxa de crescimento da indústria gaúcha ser quase igual à média nacional, foi bastante inferior à do desempenho do Paraná. Tal fenômeno não se observa para o subperíodo 1990/1995, quando o desempenho do setor industrial do Paraná foi inferior ao do Rio Grande do Sul.

Vale salientar que o comportamento da indústria do Rio Grande do Sul na década de 90 foi negativamente afetado, de forma bastante intensa, pelos resultados do ano de 1995. Nesse ano, o Índice da Produção Física da indústria de transformação gaúcha apresentou queda de 7% — o pior resultado do país. Um dos fatores que influenciaram esse desempenho foi a valorização do câmbio após a implementação do Plano Real, a qual reduziu a competitividade internacional de importantes segmentos exportadores da economia do estado, como é o caso da indústria de calçados. Além disso, a própria estrutura da indústria gaúcha tem dificultado seu ajustamento às condições vigentes na economia brasileira pós-Real.

O comportamento do produto do setor de serviços apresentava-se, ao longo do período 1985/1995, para o Paraná, região Sul, Rio Grande do Sul e Brasil, com taxas de crescimento de 4,03%, 3,74%, 3,26% e 3,17%, respectivamente.

Em termos de composição setorial do PIB, a agropecuária teve participação declinante para o Paraná, o que confirma o avanço da industrialização. Com efeito, o setor industrial ampliou sua participação de 36%, em 1985, para 39%, em 1995. Com flutuações, o setor de serviços manteve sua participação entre 45% e 49% do PIB total. No Rio Grande do Sul, o setor registra crescimento de participação no PIB local de 47,7%, em 1985, para 51,8%, em 1995, em detrimento dos demais setores.

3.1 As Finanças Públicas de Paraná e Rio Grande do Sul

3.1.1 A Dinâmica das Finanças Públicas do Paraná

3.1.1.1 Introdução

A análise das finanças públicas do estado do Paraná enfatiza o desempenho da administração direta e exclui as empresas públicas de economia mista (SANEPAR, TELEPAR, COPEL e COHAPAR), que atuam tanto em infra-

estrutura quanto nos setores sociais, e também as finanças municipais.

O exame das contas públicas do estado do Paraná revela que as Receitas Orçamentárias (principalmente as Correntes) estão fortemente condicionadas pelo desempenho das Receitas Tributárias (especialmente do ICMS), e as despesas estão fortemente afetadas pelos gastos com juros e com pessoal (ver tabela 18).

O período de análise apresentou importantes eventos que explicam a trajetória das contas públicas estaduais. No campo econômico, a lista de eventos inclui a reforma constitucional, (inclusive a tributária) de 1988; o Plano Collor, com o congelamento da poupança financeira e uma forte tentativa de ordenarem-se as finanças públicas; e o Plano Real, que estabeleceu a ancoragem cambial a partir de julho de 1994. Ao longo do atual processo de estabilização, mantiveram-se elevadas as taxas de juros domésticas, com impactos no endividamento público.

Ao longo dos anos, o estado do Paraná tem apresentado padrão de finanças públicas pouco dependente de recursos de transferências federais, com razoável capacidade de financiar suas políticas públicas com receitas próprias.

A partir de 1995, foram introduzidas mudanças importantes nos mecanismos de gestão dos serviços públicos e no padrão de financiamento do estado. A título de exemplo, podem-se citar: i) a intensa utilização da terceirização de serviços públicos; ii) a privatização da gestão de importantes parcelas dos serviços de manutenção; e iii) a expansão da infra-estrutura rodoviária em um trecho denominado Anel de Integração. No financiamento, observam-se mudanças importantes, como a utilização mais agressiva da renúncia fiscal para atrair projetos de investimento para a indústria.

TABELA 18
Execução Orçamentária Paraná 1986/1996

(Em R\$ 1 mil)

Discriminação	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Média Anual
Receitas Correntes	3 683 005	3 041 111	2 630 372	3 073 549	3 666 619	3 398 529	2 724 707	2 711 088	2 993 826	3 231 190	3 351 766	3 136 887
Receita Tributária	3 441 678	2 760 902	2 332 198	2 756 522	2 959 239	2 631 989	1 891 253	1 720 354	2 081 620	2 188 166	2 194 517	2 450 767
Transferências Correntes	111 367	125 605	76 791	181 360	429 111	394 226	389 445	409 332	418 703	621 516	862 533	365 454
Participação na Receita da União	109 277	125 605	76 617	179 348	428 511	392 280	382 213	391 719	400 034	528 918		301 452
Cota-Parte do Fundo de Participação	66 945	51 429	29 860	108 517	240 748	204 153	204 104	226 589	207 237	255 171		159 475
Despesas Correntes	3 229 269	3 203 458	2 882 567	3 636 210	2 676 271	2 294 375	2 228 209	2 225 675	2 382 802	2 840 024	3 155 607	2 795 861
Despesas de Custeio	1 128 740	1 150 656	943 497	1 016 937	1 003 156	966 164	1 039 183	1 026 638	1 073 830	1 284 136		1 063 294
Pessoal	951 810	964 361	801 436	870 818	868 010	861 511	891 521	860 798	892 812	1 097 513		906 059
Transferências Correntes	2 100 528	2 052 801	1 939 069	2 619 272	1 673 115	1 328 212	1 189 024	1 199 036	1 308 971	1 555 887		1 696 591
Transferências Intragovernamentais	615 788	656 035	685 107	744 178	734 690	619 418	552 921	545 612	606 800	640 392		640 094
Transferências Intergovernamentais	818 229	643 319	563 879	779 228	98 586	85 604	30 239	16 115	21 276	22 898		307 937
Encargos da Dívida Interna	30 832	107 771	133 169	553 208	294 510	79 031	62 339	55 372	44 618	51 561	55 064	133 407
Encargos da Dívida Externa	132 415	121 616	101 815	64 676	48 196	46 258	47 438	43 766	33 364	31 813	55 064	66 038
Poupança Corrente	453 736	(162 347)	(252 195)	(562 661)	990 348	1 104 154	496 498	485 412	611 024	391 166	196 159	341 027
Poupança Primária	616 983	67 040	(17 212)	55 223	1 333 054	1 229 442	606 276	584 550	689 005	474 540	306 287	540 472
Receitas de Capital (RC)	865 711	992 242	688 510	279 268	307 831	106 496	78 475	327 400	136 117	348 273	580 512	428 258
RC (Exceto Operações de Crédito)	293 008	281 967	300 580	138 997	63 749	55 518	9 329	251 644	22 672	34 437	446 994	172 627
Transferências de Capital	291 632	257 869	258 762	134 718	58 830	50 847	1 111	-	437 810	-	-	135 598
Margem de Autofinanciamento	746 743	119 620	48 385	(423 664)	1 054 097	1 159 672	505 827	737 056	633 696	425 603	643 153	513 653
Despesas de Capital (DC)	1 313 432	1 276 503	1 632 156	668 849	436 775	556 854	499 203	538 335	827 199	769 861	899 806	856 270

(continua)

(continuação)

Discriminação	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Média Anual
DC (Exceto Amortizações da Dívida)	1 109 057	1 060 017	1 411 670	406 469	294 121	481 856	421 935	464 783	727 059	557 271	650 620	689 533
Investimentos	197 087	173 491	49 996	47 372	67 588	224 329	204 060	161 094	195 329	253 804	535 382	191 776
Transferências de Capital	969 730	1 025 694	1 549 281	593 500	336 581	308 272	270 114	271 534	437 810	460 535		622 305
Transferências Intragovernamentais	736 174	802 685	765 248	329 189	191 224	232 286	190 625	197 006	314 077	245 151		400 367
Transferências Intergovernamentais	28 795	5 064	563 403	1 883	2 657	658	56	519	23 039	1 534		62 761
Resultado Operacional	(362 314)	(940 397)	(1 363 285)	(830 133)	759 976	677 816	83 892	272 273	(93 363)	(131 668)	(7 467)	(175 879)
Resultado Primário	(199 067)	(711 010)	(1 128 302)	(212 249)	1 102 682	803 104	193 669	371 411	(15 381)	(48 294)	102 661	23 566
Necessidade de Financiamento	(566 689)	(1 156 884)	(1 583 771)	(1 092 513)	617 322	602 818	6 623	198 722	(193 503)	(344 257)	(256 653)	(342 617)
Financiamento (FIN)	362 314	940 397	1 363 285	830 133	(759 976)	(677 816)	(83 892)	(272 273)	93 363	131 668	7 467	175 879
Operações de Crédito (OC)	572 704	710 276	387 930	140 271	244 082	50 978	69 146	75 755	113 445	313 837	133 518	255 631
Amortização da Dívida Interna (AI)	61 965	43 506	70 702	146 058	60 225	30 473	30 721	32 985	49 885	158 635	124 593	73 613
Amortização da Dívida Externa (AE)	142 410	172 981	149 784	116 322	82 429	44 525	46 547	40 567	50 256	53 955	124 593	93 124
Variações de Caixa (FIN-OC+AI+AE)	(6 014)	446 608	1 195 842	952 242	(861 404)	(653 796)	(75 770)	(274 477)	80 058	30 421	123 135	86 986
Receita Total (RT)	4 548 717	4 033 353	3 318 881	3 352 818	3 974 450	3 505 025	2 803 183	3 038 487	3 129 944	3 579 463	3 932 277	3 565 145
Despesa Total (DT)	4 542 703	4 479 961	4 514 723	4 305 060	3 113 048	2 851 230	2 727 412	2 764 010	3 210 001	3 609 884	4 055 413	3 652 131
Superávit/Déficit Orçamentário (RT-DT)	6 014	(446 608)	(1 195 842)	(952 242)	861 402	653 794	75 771	274 477	(80 057)	(30 421)	(123 136)	(86 986)

Fonte: Balanços estaduais.

Obs.: Valores corrigidos pelo IGP-DI (base=ago/94), a preços de dez/1996.

3.1.1.2 Análise da Receita O comportamento da Receita Total, no período 1986/1995, caracteriza-se pelo movimento tendencial de queda comandado pelas Receitas Tributárias e pelas Receitas de Capital. A queda só não foi maior devido ao incremento das Transferências Correntes, reflexo do aumento da participação dos governos estaduais nas receitas federais. Com efeito, o maior valor apresentado nesse período ocorreu em 1986 (Plano Cruzado), e, após tendência a baixa durante vários anos, iniciou-se recuperação de 1993 a 1995 (ver tabela 18). Vale salientar que o período em análise foi totalmente atípico em termos da economia brasileira: houve três choques econômicos nos anos 80, seguidos de outras tantas tentativas de estabilização na década seguinte.

Nos três anos seguintes, a Receita Total esteve aquém do nível obtido em 1986. Durante o triênio 1987/1989, a economia brasileira esteve submetida aos Planos Bresser e Verão. Em 1990, a receita paranaense voltava a R\$ 3 974,4 milhões.

Após a edição do Plano Real, a Receita Tributária apresentou incrementos significativos. Em 1994, com a economia brasileira submetida a um semestre do novo plano, a Receita Tributária mudou de patamar e atingiu a soma de R\$ 2 081,6 milhões, com crescimento de 20,9%, em 1994. Nos anos seguintes (1995 e 1996), essa receita elevou-se para R\$ 2 188,2 milhões e R\$ 2 194,5 milhões, respectivamente.

Nas Receitas de Capital observou-se declínio até, pelo menos, 1992. A partir de 1994, essa tendência inverteu-se, talvez para compensar a elevação de certos gastos (custeio) ou para financiar outras políticas.

3.1.1.3 Análise da Despesa A Despesa Orçamentária atingiu R\$ 4 542,7 milhões em 1986, e R\$ 4 055,4 milhões em 1996, contra valores consideravelmente inferiores no interregno: foram R\$ 2 851,2 milhões de gasto em 1991; R\$ 2 727,4 milhões em 1992; e R\$ 2 764,0 milhões em 1993. Vale destacar que, em 1996, a Despesa Orçamentária registrou valor inferior ao de 1986, o que já indica o esforço de ajuste das finanças públicas estaduais ao longo do tempo. Chamam atenção as flutuações observadas, com três anos em patamares muito baixos (1991, 1992, 1993), seguidos por dois anos de aparente recuperação, sem, no entanto, atingir o valor de 1986.

As Despesas Correntes apresentaram grande flutuação, mas fecharam o período em posição ligeiramente inferior à de 1986. As Despesas de Capital também flutuaram bastante, mas, em 1996, foram muito inferiores a 1986. Para isso contribuíram as despesas com as Transferências Intragovernamentais.

3.1.2 A Dinâmica das Finanças Públicas do Rio Grande do Sul

3.1.2.1 Introdução

públicas desse estado estão relacionados não só a *fatores externos* (mudanças da política econômica nacional, altas taxas de juros e limites à rolagem das dívidas públicas estaduais, etc.), em relação aos quais as decisões dos governos estaduais são limitadas, mas também a *fatores internos*, vinculados ao poder local e às especificidades da administração geral do setor público do estado.

O período de análise (1986/1996) é complexo e pode ser caracterizado pelos seguintes marcos: a intermitência dos planos de estabilização econômica (Cruzado, Bresser, Maílson, Verão, Collor I, Collor II, Marcílio e Real), e as modificações introduzidas pela Constituição de 1988, no que se refere às competências e à descentralização tributária entre as esferas da Federação.

A atual situação das finanças públicas estaduais é preocupante, haja vista que o déficit operacional do governo está sendo financiado com receitas oriundas da privatização de empresas estatais.

É evidente, no entanto, que o financiamento de déficits operacionais por meio da venda de patrimônio tende a inviabilizar-se em poucos anos, ao se esgotarem os ativos privatizáveis do estado. No entanto, essa tem sido uma das poucas alternativas restantes para a obtenção de recursos, na medida em que têm sido insuficientes, até o momento, os resultados dos esforços para melhorar a situação financeira do estado.

Os últimos governos têm buscado reduzir o déficit operacional por meio de uma fórmula que inclui esforços para aumentar a arrecadação, renegociação da dívida junto ao governo federal e compressão dos gastos com pessoal.

3.1.2.2 Análise da Receita

O comportamento da receita orçamentária no período 1986/1996 caracterizou-se pela intermitência de crescimento. O valor atingido em 1986 voltou a ser alcançado em 1990 e em 1994, quando iniciou-se nova fase de crescimento (ver tabela 19).

TABELA 19
Execução Orçamentária Rio Grande do Sul 1986/1996

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Média Anual
Receitas Correntes	5 209 361	4 569 002	4 615 370	5 480 220	5 147 184	4 783 754	5 713 843	5 572 514	5 503 866	5 452 836	5 543 000	5 235 541
Receita Tributária	4 235 069	3 371 833	2 947 073	3 761 302	4 117 974	3 631 676	3 609 843	3 484 194	4 137 762	4 163 284		3 746 001
Transferências Correntes	686 123	622 153	401 645	357 228	756 311	639 135	616 952	662 617	717 204	830 304		628 967
Participação na Receita da União	622 926	480 832	386 408	347 611	754 114	620 010	605 903	645 966	677 820	810 041		595 163
Cota-Parte do Fundo de Participação	184 638	146 231	135 326	158 200	196 469	166 740	166 697	185 105	169 366	208 460		171 723
Despesas Correntes	6 132 671	5 168 132	4 289 856	4 196 037	5 067 676	4 417 468	5 179 624	5 059 526	5 094 936	5 492 370	5 981 000	5 098 118
Despesas de Custeio	2 463 431	1 865 986	1 562 961	1 878 252	2 248 953	1 879 192	2 144 201	1 965 347	1 989 994	2 209 642		2 020 796
Pessoal	2 196 272	1 662 484	1 349 212	1 659 247	1 962 164	1 513 066	1 754 419	1 611 755	1 633 816	1 844 044	1 914 000	1 736 407
Transferências Correntes	3 669 238	3 302 145	2 726 895	2 317 784	2 818 721	2 538 276	3 035 422	3 094 180	3 104 940	3 282 728		2 989 033
Transferências Intragovernamentais	323 865	249 639	249 752	299 427	450 715	384 992	485 485	451 660	485 223	456 567		383 732
Transferências Intergovernamentais	935 406	769 319	648 699	964 037	1 095 941	1 026 854	1 021 165	1 002 179	1 183 702	1 222 380	1 249 000	1 010 789
Encargos da Dívida Interna	1 074 629	1 278 466	872 901	37 106	166 657	175 207	310 548	517 962	274 319	208 348	229 000	467 740
Encargos da Dívida Externa	55 449	43 767	61 045	17 696	766	7 733	13 305	47 010	25 134	4 757	5 400	25 642
Poupança Corrente	(923 310)	(599 130)	325 514	1 284 183	79 508	366 285	534 219	512 988	408 930	(39 534)	(438 000)	137 423
Poupança Primária	206 769	723 104	1 259 460	1 338 986	246 931	549 226	858 071	1 077 960	708 382	173 571	(203 600)	630 805
Receitas de Capital (RC)	1 263 454	1 620 301	586 603	292 736	1 368 517	525 853	703 232	899 905	1 296 758	1 120 240	2 297 000	1 088 600
RC (Exceto Operações de Crédito)	13 957	3 678	2 020	20 150	12 013	16 599	3 491	5 047	18 044	24 189	1 074 000	108 472
Transferências de Capital	154	3 334	1 707	4 346	11 770	16 109	3 382	4 924	7 515	5 781		5 902
Margem de Autofinanciamento	(909 353)	(595 452)	327 534	1 304 333	91 521	382 884	537 710	518 035	426 974	(15 345)	636 000	245 895
Despesas de Capital (DC)	1 106 781	1 309 428	1 170 418	1 526 781	1 662 430	1 078 427	1 583 196	1 576 254	1 948 430	1 652 078	1 825 000	1 494 475

(continua)

(continuação)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Média Anual
DC (Exceto Amortizações da Dívida)	609 329	713 139	567 016	1 008 223	1 085 277	444 576	712 602	518 997	594 785	441 825	804 100	681 806
Investimentos	136 580	161 549	257 070	428 815	293 459	138 528	217 720	148 362	167 858	85 812	141 000	197 887
Transferências de Capital	955 618	1 033 081	890 825	977 743	1 283 327	907 183	1 361 475	1 379 564	1 714 029	1 406 399		1 190 924
Transferências Intragovernamentais	412 224	414 184	265 274	428 033	681 483	254 594	456 105	300 183	345 647	169 003		372 673
Transferências Intergovernamentais	44 634	21 212	20 305	21 084	16 631	17 544	29 170	18 686	13 515	16 348		21 913
Resultado Operacional	(1 518 682)	(1 308 591)	(239 482)	296 110	(993 755)	(61 693)	(174 892)	(962)	(167 811)	(457 171)	(168 100)	(435 912)
Resultado Primário	(388 603)	13 643	694 463	350 913	(826 333)	121 248	148 961	564 010	131 642	(244 065)	66 300	57 471
Necessidade de Financiamento	(2 016 134)	(1 904 880)	(842 883)	(222 448)	(1 570 909)	(695 543)	(1 045 486)	(1 058 219)	(1 521 456)	(1 667 424)	(1 189 000)	(1 248 580)
Financiamento (FIN)	1 518 682	1 308 591	239 482	(296 110)	993 755	61 693	174 892	962	167 811	457 171	168 100	435 912
Operações de Crédito (OC)	1 249 498	1 616 623	584 584	272 586	1 356 504	509 255	699 741	894 858	1 278 714	1 096 051	1 223 000	980 129
Amortização da Dívida Interna (AI)	417 337	494 632	501 200	494 321	577 144	633 840	870 580	1 053 898	1 341 681	1 180 948	995 000	778 235
Amortização da Dívida Externa (AE)	80 116	101 657	102 201	24 237	9	10	14	3 360	11 964	29 305	25 900	34 434
Variações de Caixa (FIN - OC + AI + AE)	766 637	288 257	258 300	(50 138)	214 405	186 288	345 745	163 361	242 742	571 372	(34 000)	268 452
Receita Total (RT)	6 472 817	6 189 303	5 201 973	5 772 957	6 515 702	5 309 607	6 417 075	6 472 420	6 800 625	6 573 076	7 840 000	6 324 141
Despesa Total (DT)	7 239 452	6 477 560	5 460 275	5 722 817	6 730 105	5 495 895	6 762 821	6 635 782	7 043 366	7 144 450	7 806 000	6 592 593
Superávit/Déficit Orçamentário (RT - DT)	(766 635)	(288 257)	(258 301)	50 140	(214 403)	(186 288)	(345 746)	(163 362)	(242 740)	(571 373)	34 000	(268 452)

Fonte: Balanços estaduais.

Obs.: Valores corrigidos pelo IGP-DI (base = ago/94), a preços de dez/1996.

Em 1986, a Receita Orçamentária do estado atingiu R\$ 6 472,8 milhões. Nesse exercício, os agregados econômicos apresentaram desempenhos extraordinários em termos nacional e regional. A taxa de crescimento do PIB foi de 7% em 1986, e correspondeu a uma das maiores do período 1986/1996.

Nos três anos seguintes, a Receita Orçamentária esteve abaixo do nível obtido em 1986. Em 1990, enquanto o país convivia com a superinflação e, posteriormente, com o Plano Collor I, a Receita Orçamentária voltou à casa de R\$ 6 515,7 milhões.

Se a Receita Orçamentária retornou ao nível de 1986, caiu para R\$ 5 309,6 milhões em 1991. Logo a seguir, chegou a R\$ 6 417,1 milhões em 1992, e a R\$ 6 472,4 milhões em 1993, às vésperas do lançamento do Plano Real.

Após a implementação do Plano Real, a receita orçamentária gaúcha registrou incrementos significativos. Em 1994, atingiu a soma expressiva de R\$ 6 800,6 milhões, e, no ano de 1996, elevou-se para R\$ 7 840,0 milhões.

Vale salientar que, com o lançamento do Real, a economia gaúcha iniciou uma fase de crescimento a taxas mais reduzidas. Em 1994, a indústria puxou o crescimento estadual, com taxa de 8,8%, e, no ano de 1995, contribuiu para um decréscimo na taxa de crescimento do produto estadual.

No que diz respeito ao ICMS, houve incremento da arrecadação de 12% em 1994, 5,3% em 1995 e 2,9% em 1996; nesse triênio, a participação do Rio Grande do Sul na arrecadação nacional declinou: 8,3%, 7,5% e 7,2%, pela ordem cronológica.

3.1.2.3 Análise das Despesas A Despesa Orçamentária também acompanhou a intermitência do crescimento descrita na análise da receita, isto é, no período anterior à estabilidade monetária ocorreram patamares mais elevados de gastos governamentais nos anos de 1986 e 1990.

No triênio 1987/1989, a Despesa Orçamentária conviveu com a maior redução do período — queda de 15,7% em 1987 — para recuperar-se, logo a seguir, com um incremento de 4,8%, em 1988, e um novo crescimento de 17,6% em 1989.

Vale destacar que houve alteração no perfil do gasto público, conforme se verifica na tabela 19. As Despesas Correntes, que representavam 84,71% do dispêndio em 1986, ficaram reduzidas a 73,32% em 1989, enquanto as Despesas de Capital avançaram de 15,29% para 26,68%.

No período do Plano Real, os gastos do governo estadual atingiram R\$ 7 milhões, ou seja, foram próximos ao nível de despesa alcançado em 1986, durante a vigência do Plano Cruzado. Em 1994, a Despesa Orçamentária foi de R\$ 7 043,4

milhões; para os anos seguintes (1995 e 1996), alcançou R\$ 7 144,5 milhões e R\$ 7 806,0 milhões, respectivamente.

De acordo com estimativas que constam dos trabalhos desenvolvidos pela Assessoria Técnica da Secretaria de Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul, no decorrer de 1997, a Despesa Orçamentária alcançaria R\$ 7 290 milhões. Para 1998, a proposta orçamentária fixou o gasto em R\$ 8 250 milhões.

3.1.3 Evolução dos Indicadores de Gestão Financeira de Paraná e Rio Grande do Sul

Para traçar um paralelo entre a evolução das finanças públicas dos estados de Paraná e Rio Grande do Sul, elaborou-se um conjunto de relações que fornecem indicações sobre a *performance* das finanças desses estados.

Na tabela 20, apresentam-se as informações que permitem determinar a relação entre o total das Despesas com Pessoal da administração direta e indireta (inclusive inativos e pensionistas dos estados do Paraná e Rio Grande do Sul) e as Receitas Correntes Líquidas, entre os anos de 1995 e 1996.

No período indicado, o mencionado índice manteve comportamento estável em torno de 76% (média anual) para o Paraná, enquanto para o Rio Grande do Sul passou de 86,5%, em 1995, para 75,8%, em 1996, com taxa média de 81,0%. Levando-se em consideração o limite máximo de comprometimento da Receita Corrente Líquida em pagamento de salário de 60%, o quadro é bastante crítico, tanto para o Paraná quanto para o Rio Grande do Sul.

A evolução da razão entre a Margem de Autofinanciamento e o PIB local apresenta trajetórias diferentes: para o Paraná, o comportamento desse indicador é de forte contração entre 1986 e 1989; para o Rio Grande do Sul, observa-se comportamento oposto no mesmo período (ver gráfico 6).

Entre 1989 e 1995, observa-se comportamento errático desse indicador. Entretanto, no subperíodo 1993/1995, registra-se contração acentuada para o Rio Grande do Sul, a qual chega a valor nulo em 1995. Isso levou o estado a se endividar, para cobrir os investimentos e a Amortização das Dívidas Interna e Externa.

As despesas com Investimentos Totais em relação ao PIB confirmam o agravamento do desequilíbrio fiscal dos estados, e isso provocou uma contração acentuada da taxa de Investimento Total dos governos estaduais (ver gráfico 7).

Finalmente, a evolução das Necessidades de Financiamento, em relação ao PIB, mostra que, entre 1986 e 1989, as contas públicas do estado do Paraná atravessaram seu pior momento (ver gráfico 8). A seguir, entre 1990 e 1993, o ajuste permitiu elevar a Margem de Autofinanciamento, o que reduziu drasticamente a dependência de recursos de terceiros. Entre 1994 e 1995, com a elevação das Receitas Orçamentárias, houve queda das Necessidades de Financiamento, dos Recursos de Terceiros e Déficits Orçamentários. Esse indicador revela que, entre 1986 e 1990, as finanças públicas do governo gaúcho atravessaram sua pior *performance* em termos de Necessidade de Financiamento.

TABELA 20
Demonstrativo da Despesa de Pessoal X Receita Corrente Líquida
Rio Grande do Sul

Itens	(Em R\$ 1 mil)	
	1995	1996
1. Receita Tributária	3 631 675	4 631 191
2. Transferências da União	728 109	847 127
2.1 Transferências de Capital	4 978	13 381
3. Outras Receitas Correntes	235 930	435 785
4. Receita Corrente (RC=1+2+3-2.1)	4 590 736	5 900 723
5. Transferências a Municípios	1 080 150	1 272 255
5.1 Transferências a Municípios (Despesas de Capital)	14 067	23 221
5.2 Transferências Correntes Municípios (TCM=5-5.1)	1 066 083	1 249 034
6. Receita Corrente Líquida (RCL=4-5.2)	3 524 653	4 651 688
7. Despesas com Pessoal	3 049 820	3 527 266
Comprometimento Acumulado (%)	86,5	75,8

Paraná

Itens	(Em R\$ 1 mil)	
	1995	1996
1. Receita Tributária	1 908 760	2 979 312
2. Transferências da União	461 381	623 791
2.1 Transferências de Capital	0	0
3. Outras Receitas Correntes	351 101	419 078
4. Receita Corrente (RC=1+2+3-2.1)	2 721 241	4 022 181
5. Transferências a Municípios	20 711	788 886
5.1 Transferências a Municípios (Despesas de Capital)	1 215	2 438
5.2 Transferências Correntes a Municípios (TCM=5-5.1)	19 497	786 448
6. Receita Corrente Líquida (RCL=4-5.2)	2 701 744	3 235 733
7. Despesas com Pessoal	2 023 882	2 487 582
Comprometimento Acumulado (%)	74,9	76,9

Fonte: Resultado primário 1996, Balancete MF/STN.

GRÁFICO 6
Margem de Autofinanciamento

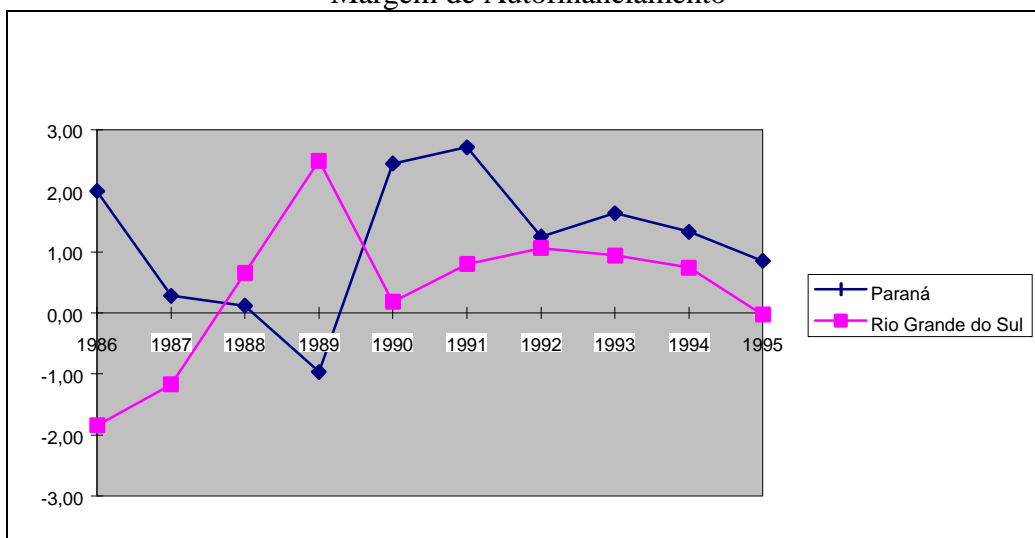


GRÁFICO 7
Investimento Total (administração direta e indireta)

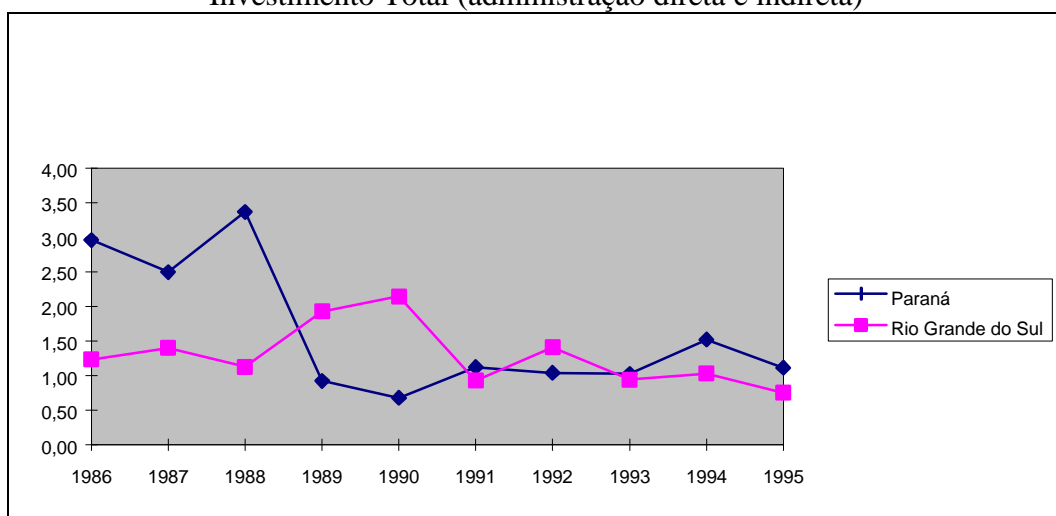
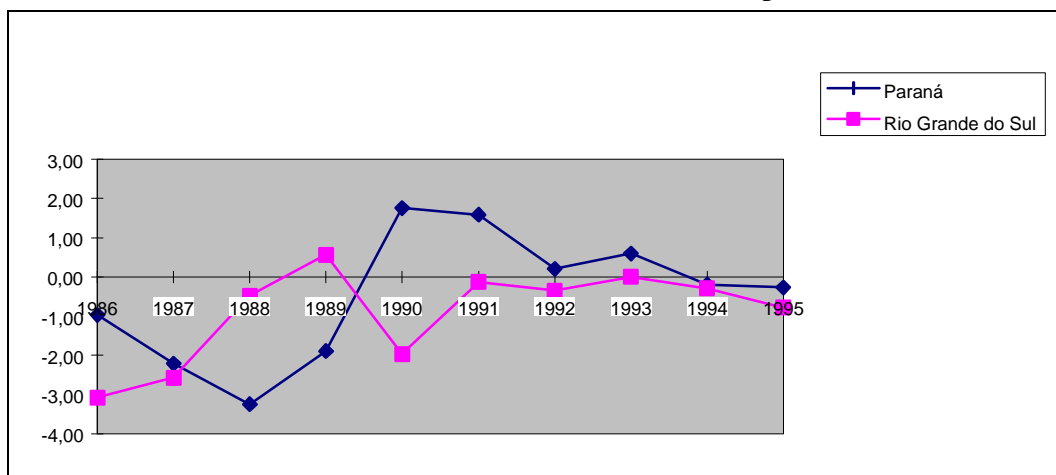


GRÁFICO 8
Necessidade de Financiamento — Conceito Operacional



Fonte: Oliveira e Silva *et alii* (1996) e tabelas 18 e 19.

Obs.: Valores em porcentagem do PIB estadual.

4 CONCLUSÕES

1) No período 1985/1995, o produto interno bruto do estado do Ceará cresceu acima da média da região Nordeste, do Brasil e de Pernambuco, no mesmo período.

2) Da análise do comportamento do produto do estado de Pernambuco segundo os grandes setores da economia, constata-se que o segmento industrial foi o grande responsável pela fraca *performance* do produto estadual, no período 1985/1995. O setor industrial apresentou taxas negativas de crescimento, enquanto os setores agropecuário e de serviços apresentaram taxas positivas, embora extremamente baixas.

3) As flutuações do produto interno bruto dos estados de Paraná e Rio Grande do Sul demonstram que o cenário dominante não transmitia confiança para a realização de investimentos, nem as condições objetivas eram próprias para sustentar essas decisões.

4) O Paraná alcançou, no período 1985/1995, taxa média de crescimento anual do produto interno bruto superior à do desempenho das economias gaúcha, sulista e brasileira.

5) De maneira geral, é possível afirmar que a distância entre os estados de Paraná e Rio Grande do Sul manteve-se, se considerado o PIB global ao longo dos dez anos em questão (1985/1995), e houve períodos alternados de maior aproximação e vice-versa, em função de instabilidade sistêmica.

6) As evidências acerca das finanças públicas do estado de Pernambuco indicaram um quadro extremamente desconfortável. O índice Investimento/Despesas Orçamentárias para Pernambuco mostra trajetória claramente decrescente, a qual tem seu patamar mais baixo no ano de 1995. Da combinação desse indicador com outros apresentados no texto, constata-se a quase total incapacidade do governo estadual em promover, com recursos próprios, um processo de alavancagem do crescimento do estado de forma auto-sustentada.

7) No estado do Ceará destacou-se com bastante nitidez a atenção do governo para promover um ajuste fiscal no início de 1987, o que possibilitou o saneamento das contas públicas. A reestruturação e o controle dos mecanismos de arrecadação tributária e a negociação da dívida fundada do estado possibilitaram maior alavancagem dos recursos para a implantação de obras de infra-estrutura, necessárias ao fomento da atividade econômica e ao bem-estar da população.

8) O estado do Paraná tem apresentado, ao longo dos anos, padrão de finanças públicas pouco dependente de recursos de transferências federais, com razoável capacidade de financiar suas políticas públicas com receitas próprias.

9) A atual situação das finanças públicas do estado do Rio Grande do Sul é preocupante, haja vista que o déficit operacional do governo está sendo financiado com receitas oriundas da privatização de empresas estatais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, J. R. R. *Descentralização fiscal na América Latina: estudo de caso do Brasil*. Rio de Janeiro, CEPP, nov. 1993.
- ALMEIDA, M. B; VASCONCELOS, J. R.e BITTENCOURT, A. *Ceará: economia, finanças públicas e investimento no período 1986-1996*.— Fortaleza: set. 1997. mimeo. Trabalho elaborado no âmbito do Convênio IPEA-STN.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Execução orçamentária dos estados e municípios das capitais 1986-1995*.— Brasília: 1996.
- CASTRO, D. e VASCONCELOS, J. R. *Paraná: economia, finanças públicas e investimento no período 1986-1996*.— Curitiba: out. 1997. mimeo. Trabalho elaborado no âmbito do Convênio IPEA-STN.
- FRAQUELLI, A. C. e VASCONCELOS, J. R. *Rio Grande do Sul: economia, finanças públicas e investimento no período 1986-1996*.— Porto Alegre: out. 1997. mimeo. Trabalho elaborado no âmbito do Convênio IPEA-STN.
- HADDAD, P. R. (coord.); MAGALHÃES, A. R. e SILVA FONTINELE, P. *Estado do Ceará: análise das finanças públicas e tendências sócio-econômicas*. 1994. mimeo
- MAIA, J. N. B. e BOTELHO, D. C. *A experiência cearense do ajuste fiscal, 1987-1991*. IPLANCE, 1993. mimeo
- NOGUEIRA, J. C. A e MACEDO, M. M. *Situação financeira da administração direta do estado de Pernambuco: cenários para o período 1996-2000*. Fev. 1996. mimeo
- OLIVEIRA E SILVA; CONSIDERA; VALADÃO e MEDINA. *Produto interno bruto por unidade da Federação*.— Rio de Janeiro/Brasília: IPEA, 1996. (Texto para Discussão, n.424)
- VERGOLINO, J. R. e VASCONCELOS, J. R. *Pernambuco: economia, finanças públicas e investimento no período 1986-1996*.— Recife: out. 1997. mimeo. Trabalho elaborado no âmbito do Convênio IPEA-STN.
-