



1290000639



IE

TCC/UNICAMP Sa57f

Universidade Estadual de Campinas

Instituto de Economia

Relatório final de monografia

“O Federalismo Fiscal no Brasil e as transferências
intergovernamentais : um estudo sobre os impactos
redistributivos intra-regionais.”



Orientador: Rui de Britto A. Affonso
Orientando: Luciano de Freitas Sandoval - 940223
Banca : Frederico Mazzuchelli

À Antônio, Gláucia e Daniella e familiares

Sumário

<i>INTRODUÇÃO.....</i>	<i>4</i>
<i>CAPÍTULO 1.....</i>	<i>8</i>
<i>1.1 O processo de descentralização no Brasil.....</i>	<i>8</i>
<i>1.2 Redistribuição inter-regional de recursos fiscais e o papel da transferências como instrumento de política regional.....</i>	<i>25</i>
<i>CAPÍTULO 2.....</i>	<i>40</i>
<i>2.1 Introdução.....</i>	<i>40</i>
<i>2.2 Pequeno marco teórico da Incidência no Brasil.....</i>	<i>41</i>
<i>2.3 A trajetória histórica da equidade fiscal no país.....</i>	<i>47</i>
<i>2.3.1 A política tributária no período militar.....</i>	<i>47</i>
<i>2.3.2 A política tributária recente.....</i>	<i>52</i>
<i>CAPÍTULO 3 - O gasto social e a distribuição de renda.....</i>	<i>65</i>
<i>3.1 Introdução.....</i>	<i>65</i>
<i>3.2 A incidência dos gasto sociais.....</i>	<i>67</i>
<i>CAPÍTULO 4.....</i>	<i>73</i>
<i>4.1 Introdução: evidências empíricas sobre as desigualdades regionais e a evolução do gasto social no Brasil.....</i>	<i>73</i>
<i>4.2 - As desigualdades no Brasil.....</i>	<i>76</i>
<i>4.2.1 - as desigualdades inter-regionais.....</i>	<i>76</i>
<i>4.2.2 As desigualdades intra-regionais e de renda.....</i>	<i>81</i>
<i>4.3 - A evolução e a distribuição do gasto social no país.....</i>	<i>87</i>
<i>4.3.2 - A problemática no Brasil.....</i>	<i>91</i>
<i>4.3.3 - O IDH e IDS.....</i>	<i>97</i>
<i>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</i>	<i>109</i>
<i>BIBLIOGRAFIA.....</i>	<i>112</i>

INTRODUÇÃO

Objetivo

O objetivo deste trabalho monográfico é avaliar a evolução dos condicionantes da distribuição inter-regional de recursos fiscais a partir de 1988, bem como discutir a hipótese de que as transferências inter-governamentais contribuem para a diminuição das disparidades de renda entre as unidades federadas. Na verdade esta hipótese tem sido questionada por vários autores:

Iná de Castro , de modo mais genérico, em “O mito da necessidade”, relata que a pobreza e a carência de recursos é utilizada, pelos detentores do poder local nas regiões subdesenvolvidas, como um pretexto para ampliar suas fontes de receitas, sem que haja, necessariamente, alguma preocupação no sentido de reverter o estado de pauperização da região que governam.

Esta monografia tem como referência, também, a análise iniciada na tese de mestrado do professor Rui de Britto A. Affonso (1988), que concebeu que o sistema de transferências intergovernamentais de recursos fiscais, ao buscar a redução dos desequilíbrios regionais, na verdade, afetava regressivamente a distribuição pessoal de renda no interior das regiões da federação . Esta conjectura está de acordo com a hipótese extrema de Maclure, “que considera que o objetivo redistributivo

difícilmente é alcançado através das transferências, na medida em que as desigualdades de distribuição de renda dizem respeito, basicamente, à distribuição pessoal de renda(...). Julga que se poderia mesmo atingir o objetivo contrário, isto é, transferir renda de habitantes pobres de regiões ricas para habitantes ricos de regiões pobres, ou ainda, de ricos para ricos, o que não é obviamente o que se deseja.”¹

Justificativa do tema

Este trabalho tem como cenário mais amplo a problemática do atual sistema federativo brasileiro. Este sistema, marcado por fortes desigualdades regionais e uma expressiva tradição municipalista, tem sido alvo de críticas em debates acadêmicos recentes que discutem sobre o futuro do Estado brasileiro. A ruptura do padrão desenvolvimentista de intervenção estatal e a crise financeira do estado, conjugados com um sistema federativo deficiente, deixaram uma lacuna a ser preenchida pela investigação analítica da intelectualidade nacional.

Diante desse quadro de crise fiscal e necessidade emergencial de se instaurar um novo reordenamento da forma atual de funcionamento das relações intra e inter governamentais e de se construir um novo padrão de relacionamento Estado-

¹ Maclure, C. - Revenue sharing : alternative to rational fiscal federalism ? Public policy. S.1 19(3) : 457-478 , 1971 apud ARAUJO A. B. DE et alij. Transferências de impostos aos estados e municípios. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1973 (RELATÓRIO DE PESQUISA N. 16).

sociedade, este trabalho procurará enfocar e discutir um aspecto dessa problemática : a evolução da distribuição inter e intra regional de renda.

Em vista da carência de trabalhos sobre este assunto e a importância deste tema , tendo em vista o alto grau de concentração de renda no país, esta monografia tentará dar alguma contribuição na atualização dos estudos já efetuados e na execução de um balanço sumário deste aspecto da problemática da distribuição de renda no país.

Hipóteses básicas

O primeiro aspecto deste trabalho será a avaliar a trajetória dos condicionantes da distribuição inter-regional de recursos fiscais e a sua importância como instrumentos de política regional. A hipótese a ser testada é de que a constituição de 1988 aprofundou os mecanismos de redistribuição inter-regional de recursos fiscais e contribuiu para o processo de desconcentração regional no país.

O segundo aspecto desta monografia é discutir como esse mecanismo de transferências afeta a distribuição de renda intra-regional. A hipótese neste ponto é de que a redistribuição de recursos entre as áreas ricas e pobres gera uma lógica regressiva de distribuição pessoal de renda dentro das macro-regiões da federação. Esta hipótese se apoia em duas premissas auxiliares : a de que a arrecadação

dessas transferências nas "regiões-origem" (Sul e Sudeste) são regressivas e concentradoras de renda, de forma que oneram os pobres e menos favorecidos; e que o gasto público nas regiões menos desenvolvidas para a qual se dirigem as transferências, incidem regressivamente na distribuição intra-regional de renda., ou, em outras palavras, nossa hipótese é de que o gasto público em regiões pobres como nordeste e norte , redistribui renda em favor das classes ricas.

Capítulo 1

1.1 O processo de descentralização no Brasil

Para melhor entendermos a natureza do problema do federalismo fiscal no Brasil, é necessário ter presente suas características peculiares, bem como sua trajetória de formação.

Inicialmente, convém destacar dois aspectos fundamentais: as enormes disparidades regionais e a forte tradição municipalista. Como de hábito, em regimes federativos cabe à União envidar esforços para reduzir as disparidades regionais de desenvolvimento, e os instrumentos fiscais costumam desempenhar um papel importante a respeito. No Brasil, a marcante presença do Estado na vida econômica contribuiu para dar ao sistema tributário um papel de relevo na política de desenvolvimento regional, colocando em conflito, com frequência, as demandas por maior autonomia tributária dos estados mais desenvolvidos e as pressões por aumento das transferências compensatórias exercidas pelos estados menos desenvolvidos.

“Outro condicionamento é a forte tradição municipalista. Esta tradição reflete hoje no caráter singular assumido pela federação brasileira após a promulgação da constituição de 1988. Nela os municípios foram considerados em pé de igualdade

com os estados no que diz respeito aos direitos e deveres ditados pelo regime federativo. As principais consequências desse fato, do ponto de vista do federalismo fiscal, são o largo campo de competência impositiva dos municípios e a instituição de transferências compensatórias federais semelhantes às que beneficiam os estados. A relativa independência dos municípios em relação ao poder Público estadual, conferida pela posição singular que ocupam no sistema tributário brasileiro é causa de importantes distorções que acentuam os desequilíbrios verticais e horizontais na repartição da receita tributária nacional, tornando mais difícil a negociação de reformas capazes de sedimentar um novo equilíbrio federativo.” (REZENDE - 1995)

“Recordemos, agora, que entre a metade dos anos 60 e a metade dos anos 70, o regime militar promoveu uma grande centralização política, administrativa e fiscal. O argumento utilizado para tal concentração dos recursos fiscais era que a proximidade dos governos subnacionais em relação às pressões políticas locais os tornariam mais ineficientes do que o governo federal no que se refere à gestão dos recursos públicos.” (AFFONSO - 1997)

“A política adotada foi a centralização de recursos e poder de gestão na União e a redistribuição das receitas tributárias aos estados e municípios, através de Fundos de Participação formados por uma percentagem da arrecadação do imposto de renda e do Imposto sobre produtos Industrializados. Esses fundos tinham, ademais, critérios de redistribuição regional e vinculações obrigatórias” (AFFONSO -

1995). Os estados e municípios neste período tinham bem menos competências tributárias do que atualmente (ver Quadro 1). Os municípios, por exemplo, só detinham a competências de tributar os serviços e a propriedade Imobiliária urbana. Hoje, os municípios, além desses impostos, tributam a venda a varejo de combustíveis e a transmissão de propriedades.

O processo de descentralização surgiu concomitantemente com o processo de democratização e com a crise fiscal e financeira de um Estado autoritário, no bojo de transformações da Federação brasileira no final dos anos 70.

“A luta pelo fim do Estado autoritário e de seus mecanismos e arranjos de poder fortemente centralizadores fez com que a descentralização se tornasse, para muitos, sinônimo incontestado de democracia. Especialmente na área social, o perfil da intervenção estatal prevalecente no período autoritário - centralizado, fragmentado organizacionalmente, iníquo e excludente no que tange às camadas mais pobres da população - induziu à crença de que a descentralização levaria, por si só, à maior equidade na distribuição de bens e serviços e à maior eficiência na operação do aparato estatal” (SILVA & COSTA - 1995).

“O avanço, então, da abertura estabeleceu uma contradição entre a ampliação do espaço de liberdade política e, portanto, da importância das eleições como forma de acesso e preservação do poder, e a dependência financeira de estados e municípios em relação ao governo central, a qual restringiu e condicionou esse

movimento municipalista, que cresceu vigorosamente no período, abrangendo setores de todo o espectro partidário” (AFFONSO - 1995).

A descentralização não foi comandada pelo governo federal, no Brasil, ao contrário, esse a ela se opôs o quanto pode. Ao contrário dos outros países da América Latina, foram os estados e municípios que impulsionaram o processo descentralizador. Nos outros países, o Estado, afetado por perda acentuada da governabilidade, desfez-se de parte dos seus encargos, transferindo-os para os estados e municípios, juntamente com maiores competências para tributar e transferências de recursos. Dessa forma, não existiu, no Brasil, um plano nacional para a descentralização e, mais do que isso, o processo é inconcluso e extremamente conflitivo. A União ficou sem defensores durante a elaboração da Constituição de 1988 e a descentralização se processou de forma descoordenada por não existir um projeto articulador.

O processo de descentralização das receitas tributárias se inicia, como vimos, paralelamente ao de abertura política e tem na Constituição de 1988 a sua cristalização. De fato, se em 1988 a União detinha 69% dos recursos fiscais disponíveis (impostos mais contribuições), em 1994 ela passa a deter 58% (AFFONSO 1997) - ver gráficos 1.1 abaixo. Tal descentralização se deu, principalmente, através de sucessivas emendas constitucionais ampliando os percentuais dos Fundos de participação dos Estados e Municípios, agora sem o

mesmo caráter de dependência financeira em relação ao governo federal, sendo 60% desses recursos livres ou com escassa vinculação.

Gráficos 1.1

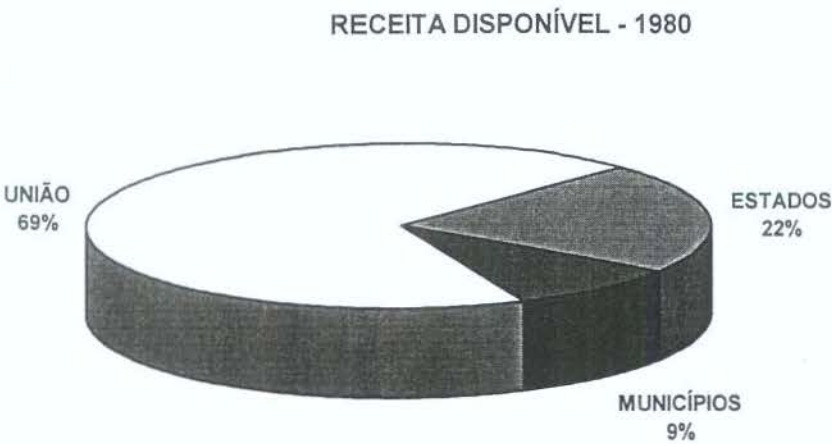


Figura 1 - Elaborado a partir de DECNA/IBGE e IBRE/FGV - IN AFFONSO (1997)

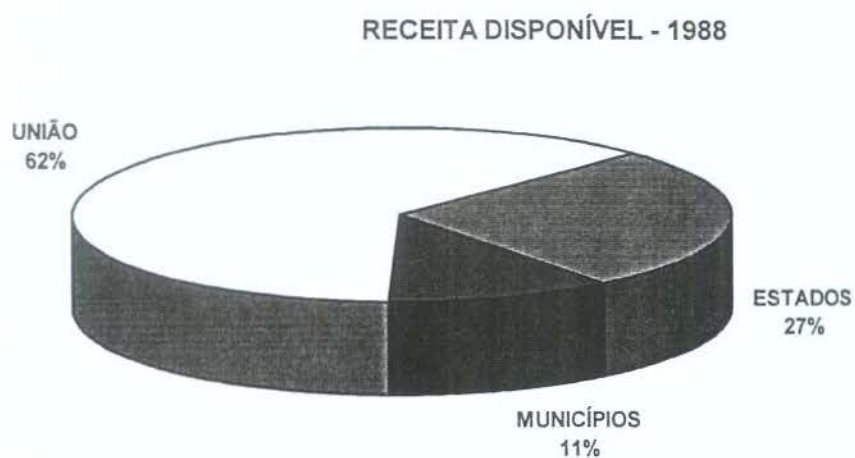


Figura 2 - Elaborado a partir de DECNA/IBGE e IBRE/FGV - IN AFFONSO (1997)

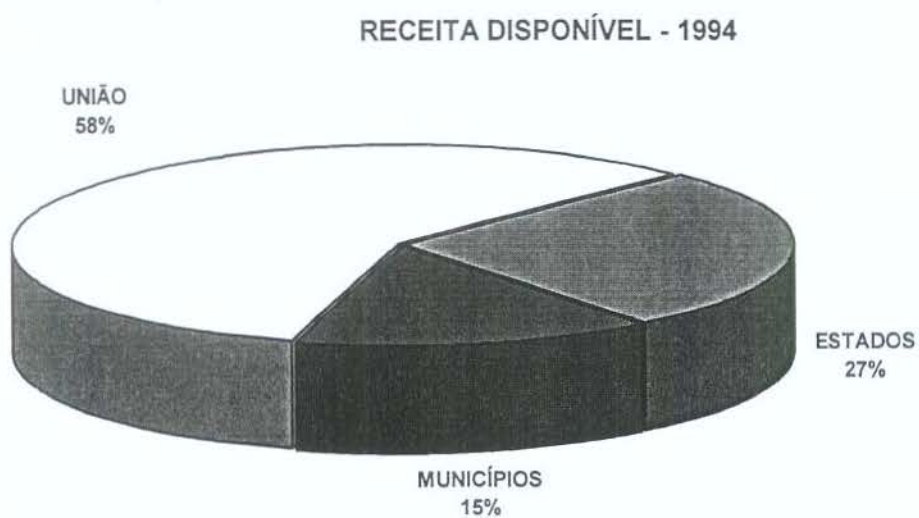


Figura 3 - Elaborado a partir de DECNA/IBGE e IBRE/FGV - IN AFFONSO (1997)

Tais transferências eram as seguintes: Fundo de participação dos Estados e Distrito Federal (FPE), Fundo de participação dos Municípios (FPM), Fundo

especial para regiões pobres (FE), Fundo de financiamento do Setor Produtivo das regiões Norte (FFR) e Fundo de Ressarcimento das Exportações dos Estados (FPEX). Estes fundos eram compostos de percentuais da arrecadação do Imposto de renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, tributos da União. Com a Constituição de 1988, esses percentuais aumentaram consideravelmente, ampliando, conseqüentemente a participação dos estados e municípios nas receitas fiscais do país, em prejuízo, obviamente do governo federal.

Para comprovar a forte participação das transferências nas receitas dos Estados e Municípios basta observar a magnitude do aumento das transferências depois da constituição de 1988 (Quadro 1) e o aumento do grau de dependência (transferências correntes / receitas correntes; ou transf. correntes e de capital/ receita efetiva) dos Estados. Neste último, até São Paulo, estado desenvolvido e com maior importância da receitas próprias versus receita disponível, apresentou um aumento do grau de dependência de 6,16% em 1987 para 7,68% em 1994. O estado do Piauí, com renda per capita bem inferior, teve um aumento no grau de dependência de transferências de quase 3%, passando de 62,78% em 1987 para 65,64% em 1994. A evolução do grau de dependência dos demais estados pode ser observada nos quadros 2, 3 e 4 a seguir, o qual pode comprovar o aumento generalizado do grau de dependência de quase todos os Estados (em proporção menor para os estados mais prósperos ou com maior nível de renda per capita).

Quadro 1
FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL: 1967 E 1988

COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS		TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS E PARTILHAS DE RECEITAS	
1967	1988	1967	1988
UNIÃO			
• Renda – IR • Produção Industrial • IPI, Combustíveis e Lubrificantes • Energia Elétrica, Transporte e Telecomunicações • Minerais – IUM • Operações Financeiras • Importação • Exportação • Propriedade Rural – ITR	• Renda • Produção Industrial — — — — • Operações Financeiras • Importação • Exportação • Propriedade Rural • Grandes Fortunas • Lucro (Cont. Social) • Faturamento (Cont. Social)	• Fundo de Participação dos Estados (10% do IR+IPI) • Fundo de Participação dos Municípios (10% do IR + IPI) • 40% do IUCL, 60% do IUEE e 90% do IUM, transferidos a estados, Distrito Federal e municípios. • Receita do ITR atribuída aos municípios	• Fundo de Participação dos Estados (21,5% do IR + IPI) • Fundo de Participação dos Municípios (22,5% do IR + IPI) • Fundo de Ressarcimento das Exportações (10% do IPI)¹ • Receita do ITR atribuída aos municípios • Fundos de Desenvolvimento Regional - NO, NE e CO (3% da Receita do IR + IPI)
ESTADOS			
• Circulação de Mercadorias – ICM • Transmissão de Propriedade Imobiliária	• Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS • Transmissão de Propriedade Imobiliária “Causa-Mortis” • Propriedade de Veículos – IPVA • Adicional do IR Federal	• 20% do ICM atribuído aos municípios	• 25% do ICMS atribuído aos municípios • 50% do IPVA atribuído aos municípios
MUNICÍPIOS			
• Prestação de Serviços • Propriedade Imobiliária Urbana	• Prestação de Serviços • Propriedade Imobiliária Urbana • Venda a Varejo de Combustíveis • Transmissão de Propriedade Imobiliária “Inter-Vivos”		

FONTE: Constituições federais de 1967 e de 1988.

NOTA: (1) Compensação pela imunidade tributária à exportação de manufaturados.

in : (Affonso - 1995)

GRAU DE DEPENDÊNCIA DOS ESTADOS I (transferências correntes/ receitas correntes)

10-abr-97

NOME DA UF	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94
NORTE	61,84%	58,05%	56,85%	49,77%	46,34%	50,71%	50,02%	48,51%	49,05%	50,83%
RONDONIA	75,47%	75,25%	73,75%	70,62%	55,75%	60,39%	60,54%	47,26%	45,63%	49,23%
ACRE	89,44%	88,77%	90,19%	71,91%	71,92%	82,17%	83,36%	86,88%	81,99%	87,31%
AMAZONAS	40,41%	32,41%	34,17%	26,27%	32,62%	27,28%	30,65%	25,84%	25,37%	27,58%
KORAIMA	99,87%	99,90%	99,82%	96,87%	90,43%	87,79%	83,79%	76,04%	69,05%	78,66%
PARÁ	40,26%	37,91%	38,27%	30,11%	23,98%	34,91%	33,99%	38,01%	43,17%	36,51%
AMAPÁ	97,65%	97,92%	98,79%	98,59%	91,29%	86,40%	85,99%	80,77%	81,43%	90,63%
TOCANTINS						70,41%	65,22%	67,12%	68,74%	70,68%
NORDESTE	35,66%	37,61%	37,37%	36,39%	30,96%	42,47%	38,51%	36,49%	40,64%	39,81%
MARANHÃO	68,29%	66,50%	66,70%	48,66%	45,66%	64,57%	57,30%	54,80%	46,43%	59,39%
PIAUÍ	63,50%	58,53%	62,78%	63,69%	58,16%	64,30%	57,95%	56,49%	59,51%	65,64%
CEARÁ	40,46%	40,11%	36,20%	24,01%	33,60%	39,14%	34,70%	35,28%	35,42%	32,63%
RIO GRANDE DO NORTE	55,03%	59,37%	61,04%	61,49%	45,71%	52,72%	57,43%	50,87%	53,20%	52,84%
PARAÍBA	39,91%	48,01%	43,50%	54,83%	44,23%	54,51%	52,33%	51,78%	56,91%	53,21%
PERNAMBUCO	26,97%	26,91%	27,99%	32,26%	21,98%	31,60%	30,42%	28,88%	33,84%	28,83%
ALAGOAS	36,73%	43,80%	41,03%	47,63%	43,62%	49,16%	47,19%	48,02%	59,66%	52,42%
SERGIPE	54,01%	56,84%	54,40%	51,73%	44,11%	51,91%	52,51%	53,53%	56,09%	50,94%
BAHIA	18,41%	19,63%	19,44%	24,80%	15,30%	31,26%	25,87%	22,78%	29,61%	29,76%
SUDESTE	9,63%	8,84%	9,50%	12,46%	11,26%	14,26%	10,46%	9,00%	10,13%	11,83%
MINAS GERAIS	16,22%	16,11%	14,56%	14,88%	15,70%	20,68%	20,16%	18,77%	19,02%	18,75%
ESPIRITO SANTO	10,85%	9,46%	11,63%	17,19%	12,64%	20,61%	19,93%	19,49%	24,92%	18,63%
RIO DE JANEIRO	13,91%	13,10%	17,83%	15,65%	18,02%	19,12%	10,81%	9,32%	10,32%	17,16%
SÃO PAULO	6,41%	5,89%	6,16%	10,94%	8,80%	11,00%	6,97%	5,30%	6,43%	7,68%
SUL	10,50%	9,64%	10,71%	8,87%	7,38%	14,00%	13,35%	12,26%	13,86%	13,78%
PARANÁ	5,30%	3,02%	4,13%	2,92%	5,90%	11,70%	11,60%	14,29%	15,10%	13,99%
SANTA CATARINA	9,98%	12,23%	13,84%	17,22%	10,98%	16,05%	16,38%	13,77%	17,65%	15,36%
RIO GRANDE DO SUL	14,38%	13,17%	13,62%	8,70%	6,52%	14,69%	13,36%	10,80%	11,89%	13,03%
CENTRO-OESTE	31,08%	27,66%	35,46%	40,13%	48,75%	40,26%	34,99%	31,37%	34,69%	32,87%
MATO GROSSO	18,25%	12,28%	12,82%	13,27%	13,37%	14,77%	14,27%	20,77%	24,90%	22,21%
MATO GROSSO DO SUL	17,71%	8,00%	19,84%	25,40%	20,93%	27,23%	24,26%	13,76%	12,75%	15,29%
GOIÁS	12,49%	12,11%	14,12%	13,33%	10,10%	14,61%	13,72%	7,82%	17,85%	8,04%
DISTRITO FEDERAL	60,62%	59,67%	67,63%	71,20%	67,63%	67,18%	59,85%	55,48%	51,61%	54,89%
TOTAL UFs	18,66%	17,46%	18,54%	19,91%	18,29%	23,55%	20,44%	18,75%	21,54%	21,45%

GRAU DE DEPENDÊNCIA DOS ESTADOS II (Transf. correntes e de capital /receita efetiva)

10-abr-97

NOME DA UF	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94
NORTE	73,06%	71,58%	67,25%	61,98%	57,91%	62,84%	59,88%	52,75%	56,28%	58,36%
RONDÔNIA	82,13%	83,18%	84,34%	82,99%	63,77%	69,12%	67,93%	50,42%	55,93%	57,77%
ACRE	94,39%	93,35%	92,93%	88,44%	100,72%	87,08%	87,70%	89,27%	83,85%	89,60%
AMAZONAS	45,71%	37,30%	38,21%	28,70%	39,39%	32,25%	36,74%	29,97%	29,53%	33,40%
RORAIMA	102,22%	100,82%	100,44%	98,57%	93,54%	94,16%	95,43%	59,06%	69,15%	79,85%
PARÁ	56,91%	64,77%	51,62%	45,48%	35,58%	50,92%	43,78%	41,80%	51,06%	45,13%
AMAPÁ	98,56%	98,61%	99,20%	99,21%	93,10%	91,17%	89,68%	87,27%	88,08%	93,38%
TOCANTINS						72,78%	66,49%	67,42%	72,81%	73,89%
NORDESTE	44,23%	45,55%	47,61%	43,73%	38,11%	47,02%	44,61%	43,74%	48,86%	48,26%
MARANHÃO	73,05%	70,14%	75,46%	52,00%	48,59%	70,80%	64,12%	59,84%	70,49%	68,96%
PIAUÍ	74,66%	69,42%	73,27%	68,19%	64,91%	67,64%	66,05%	61,07%	64,47%	72,86%
CEARÁ	46,00%	45,85%	41,51%	26,15%	38,26%	44,60%	39,80%	40,73%	45,62%	39,10%
RIO GRANDE DO NORTE	59,46%	64,96%	65,50%	71,39%	69,41%	67,90%	64,03%	56,28%	57,59%	62,04%
PARAÍBA	46,59%	56,07%	52,29%	60,02%	48,04%	61,07%	58,75%	57,36%	61,66%	59,30%
PERNAMBUCO	33,27%	33,95%	43,23%	47,10%	27,76%	38,40%	37,02%	47,89%	44,51%	34,90%
ALAGOAS	41,01%	48,54%	46,08%	50,60%	49,08%	55,30%	53,04%	55,92%	66,48%	59,25%
SERGIPE	56,05%	56,57%	49,59%	47,40%	42,95%	55,49%	56,47%	54,31%	56,10%	75,15%
BAHIA	31,59%	31,00%	31,49%	35,04%	25,82%	31,89%	30,57%	26,70%	34,10%	36,15%
SUDESTE	12,74%	11,73%	12,74%	15,63%	13,27%	18,22%	13,15%	11,37%	10,63%	14,12%
MINAS GERAIS	22,00%	22,17%	21,80%	18,43%	13,26%	25,13%	22,80%	21,35%	22,60%	20,53%
ESPÍRITO SANTO	23,49%	20,05%	29,77%	26,89%	16,95%	26,62%	25,67%	24,81%	31,38%	20,75%
RIO DE JANEIRO	16,74%	16,06%	21,21%	18,44%	21,62%	23,71%	13,34%	10,94%	12,33%	21,52%
SÃO PAULO	7,89%	7,29%	7,45%	13,37%	11,19%	14,28%	9,02%	6,83%	6,12%	9,32%
SUL	16,29%	15,14%	16,32%	13,95%	10,62%	17,23%	16,53%	14,38%	16,14%	21,17%
PARANÁ	14,60%	14,07%	15,99%	16,24%	13,78%	13,68%	13,43%	14,49%	15,19%	28,81%
SANTA CATARINA	16,80%	14,80%	16,51%	20,07%	12,77%	20,39%	21,29%	17,92%	22,22%	19,35%
RIO GRANDE DO SUL	17,21%	16,00%	16,45%	10,16%	7,97%	18,90%	17,36%	13,21%	14,59%	16,71%
CENTRO-OESTE	38,46%	37,67%	46,97%	46,73%	45,22%	47,04%	41,32%	35,00%	36,33%	38,43%
MATTO GROSSO	34,19%	32,74%	31,07%	20,86%	17,74%	18,81%	17,92%	26,57%	27,94%	29,50%
MATTO GROSSO DO SUL	27,38%	19,40%	40,98%	39,32%	27,98%	35,43%	34,55%	18,58%	17,06%	19,16%
GOIÁS	20,51%	22,91%	30,07%	23,51%	16,16%	25,56%	23,33%	10,28%	21,83%	17,94%
DISTRITO FEDERAL	61,20%	61,57%	69,34%	71,71%	67,65%	67,14%	59,80%	54,57%	49,34%	55,14%
TOTAL UFs	25,56%	24,40%	26,10%	25,81%	22,86%	29,58%	25,54%	22,86%	24,28%	26,74%

GRAU DE DEPENDÊNCIA DOS ESTADOS III ((transf. corr. + transf. capital) / PIB nominal)

10-abr-97

NOME DA UF	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94
NORTE	8,22%	9,24%	7,15%	6,55%	7,84%	11,88%	9,84%	8,13%	8,57%	8,59%
RONDÔNIA	21,35%	23,72%	18,36%	17,66%	15,40%	16,92%	11,53%	6,37%	9,21%	7,58%
ACRE	29,35%	32,54%	26,68%	21,40%	20,17%	27,75%	27,64%	25,51%	24,79%	22,61%
AMAZONAS	3,14%	3,24%	3,39%	2,34%	5,42%	4,52%	4,57%	3,68%	3,71%	4,16%
RORAIMA	55,50%	52,72%	43,41%	36,36%	56,20%	75,28%	61,35%	36,05%	33,54%	32,17%
PARÁ	3,62%	5,45%	3,05%	3,06%	2,47%	5,47%	4,61%	4,14%	4,91%	4,26%
AMAPÁ	44,74%	39,61%	31,57%	28,91%	39,87%	53,27%	45,74%	43,94%	33,92%	51,12%
TOCANTINS						41,99%	30,40%	30,18%	30,55%	26,70%
NORDESTE	4,58%	5,01%	4,91%	4,79%	4,06%	6,89%	5,81%	5,99%	6,87%	5,87%
MARANHÃO	8,79%	8,30%	10,80%	8,38%	8,65%	11,63%	10,26%	10,74%	11,90%	10,35%
PIAUÍ	15,14%	16,19%	14,83%	9,35%	10,12%	15,00%	15,74%	15,68%	16,63%	15,65%
CEARÁ	3,90%	4,60%	4,09%	3,95%	4,88%	8,13%	6,02%	5,68%	7,71%	5,77%
RIO GRANDE DO NORTE	5,33%	6,11%	5,67%	5,42%	4,68%	8,21%	6,63%	6,65%	7,43%	6,56%
PARAÍBA	7,82%	7,99%	6,22%	7,24%	5,91%	10,59%	8,73%	9,09%	12,45%	9,67%
PERNAMBUCO	3,66%	3,95%	4,63%	4,94%	2,71%	5,08%	3,87%	5,29%	5,13%	4,07%
ALAGOAS	5,54%	7,51%	5,53%	5,22%	4,72%	8,13%	7,31%	7,88%	7,56%	6,82%
SERGIPE	6,80%	6,85%	5,41%	5,37%	4,71%	8,35%	7,41%	7,11%	7,82%	7,45%
BAHIA	2,60%	2,74%	2,60%	3,15%	2,35%	4,13%	3,70%	3,50%	4,19%	3,71%
SUDESTE	0,81%	0,92%	0,90%	1,20%	1,16%	1,81%	1,16%	1,01%	0,98%	1,27%
MINAS GERAIS	1,66%	1,81%	1,65%	2,06%	1,51%	2,77%	2,45%	2,36%	2,01%	2,21%
ESPÍRITO SANTO	2,17%	2,02%	2,60%	2,10%	1,55%	3,37%	3,07%	2,71%	3,17%	3,12%
RIO DE JANEIRO	0,88%	0,99%	1,12%	1,02%	1,37%	2,06%	1,15%	1,18%	1,07%	1,72%
SÃO PAULO	0,50%	0,60%	0,56%	0,99%	0,99%	1,41%	0,74%	0,52%	0,57%	0,79%
SUL	0,91%	1,16%	1,16%	1,07%	0,94%	1,84%	1,61%	1,33%	1,41%	1,85%
PARANÁ	0,40%	0,96%	0,94%	0,94%	0,89%	1,58%	1,39%	1,11%	1,07%	2,14%
SANTA CATARINA	1,16%	1,16%	1,33%	1,62%	1,34%	2,09%	1,84%	1,37%	1,77%	1,76%
RIO GRANDE DO SUL	1,22%	1,31%	1,26%	0,91%	0,79%	1,94%	1,69%	1,50%	1,53%	1,64%
CENTRO-OESTE	5,02%	5,04%	6,03%	5,17%	6,12%	7,69%	5,69%	5,10%	5,97%	6,07%
MATO GROSSO	4,48%	4,96%	3,91%	2,02%	2,03%	2,57%	1,88%	3,04%	4,32%	4,16%
MATO GROSSO DO SUL	3,52%	2,02%	4,51%	3,51%	2,43%	4,03%	3,84%	1,96%	1,97%	1,89%
GOIÁS	2,31%	2,68%	3,32%	2,08%	1,54%	2,93%	2,42%	1,12%	2,07%	1,96%
DISTRITO FEDERAL	9,33%	10,20%	11,30%	11,01%	13,65%	16,90%	12,49%	12,34%	13,52%	14,22%
TOTAL	1,90%	2,15%	2,10%	2,19%	2,19%	3,42%	2,62%	2,35%	2,56%	2,70%

Os estados aumentaram sua participação relativa no total das receitas fiscais ao longo dos oitenta, com sua receita própria evoluindo de 22% para 26% e sua receita disponível de 22% para 27%, de 1980 a 1988. A nova Constituição propiciou uma elevação de 1 ponto percentual na receita própria dos governos estaduais mas, ao aumentar também as transferências obrigatórias aos municípios, reduziu um pouco os ganhos alcançados durante os anos 80 (AFFONSO - 1997). Em suma, pode-se afirmar que os municípios obtiveram seus ganhos fiscais basicamente com a vigências da Constituição de 1988, enquanto os Estados os alcançaram antes de 1988 , como podemos ver na tabela abaixo:

tabela 1.2

FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO, DESTINAÇÃO							
Período	% arrecadação IR + IPI				%IPI	TOTAL	
	FPE	FPM	FE	FFR	FPEx	IR	IPI
1968	10,0	10,0	2,0	-	-	20,0	20,0
1969/70	5,0	5,0	2,0	-	-	12,0	12,0
1976	6,0	6,0	2,0	-	-	14,0	14,0
1977	7,0	7,0	2,0	-	-	16,0	16,0
1978	8,0	8,0	2,0	-	-	18,0	18,0
1979/80	9,0	9,0	2,0	-	-	20,0	20,0
1981	10,0	10,0	2,0	-	-	22,0	22,0
1982/83	10,5	10,5	2,0	-	-	23,0	23,0
1984	12,5	13,5	2,0	-	-	28,0	28,0
1985	14,0	16,0	2,0	-	-	32,0	32,0
1986/SET.	14,0	17,0	2,0	-	-	33,0	33,0
OUT.	18,0	20,0	-	3	10,0	41,0	51,0
1989	19,0	20,5	-	3	10,0	42,5	52,5
1990	19,5	21,0	-	3	10,0	43,5	53,5
1991	20,0	21,5	-	3	10,0	44,5	54,5
1992	20,5	22,0	-	3	10,0	45,5	55,5
A PARTIR	21,5	22,5	-	3	10,0	47,5	57,0

FONTE: SERRA, J.; AFONSO, J.R. (1991) - IN AFONSO (1997)

NOTAS: (1) FPE - Fundo de Participação dos Estados e Distrito federal

(2) FPM - Fundo de Participação dos Municípios

(3) FE - Fundo Especial (para estados das regiões pobres)

(4) FFR - fundo de financiamento do Setor produtivo das regiões Norte

(5) FPEX - fundo de Ressarcimento das Exportações, destinado aos estados

Verificou-se também uma redistribuição inter-regional da receita disponível (principalmente devido as transferências, como vemos no tópico seguinte), a qual cresceu a taxas mais elevadas nas regiões menos desenvolvidas do país. Entre 1988 e 1994, a receita tributária disponível dos estados e municípios da região Norte cresceu 42%; a do Nordeste cresceu 13%, enquanto a de São Paulo, por exemplo, decresceu 2% a.a. Vejamos isso mais detalhadamente:

Tabela 1.3

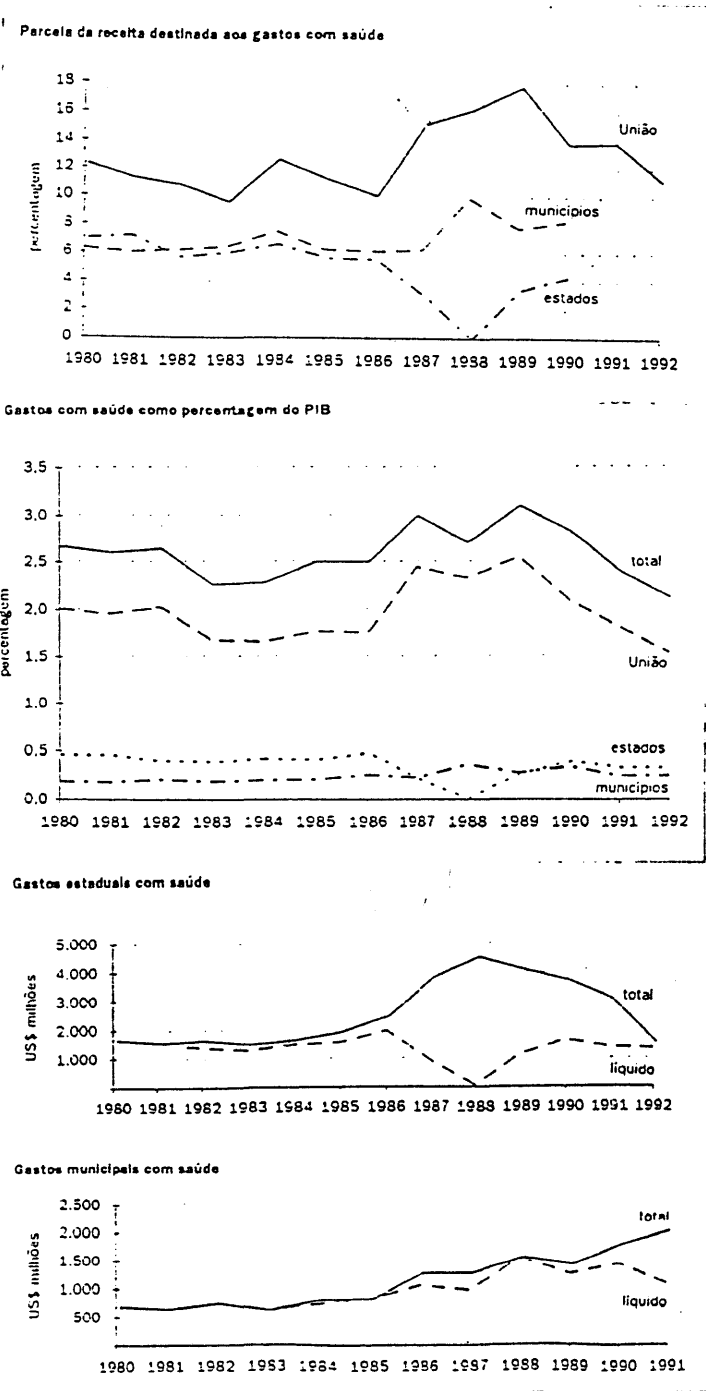
RECEITA TRIBUTÁRIA DISPONÍVEL DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS -			
1988/1994			
REGIÕES	ANOS		
	1988	1994	VAR.94/88
NORTE	2257	3214	42%
NORDESTE	8469	9557	13%
C. OESTE	2887	3708	28%
MENOS DESENV.	13613	16480	21%
SUDESTE	26381	27500	4%
SUL	7479	8564	15%
MAIS DESENV.	33859	36064	7%
BRASIL	47472	52544	11%
SP	16992	16661	-2%

FONTE: MINFAZ/STN, CONFAZ, IN AFFONSO 1997

Concomitantemente com a descentralização de recursos fiscais em favor dos estados e municípios, houve também uma maior absorção de encargos por parte destes níveis de governo, como podemos ver na figura 1.4 abaixo. No período de 1989 a 1991, essa participação foi de cerca de 44% dos gastos com saúde e de 69% dos gastos com educação. Os estados e municípios respondiam por quase metade da despesa total do setor público (49%), na média do período 1990-92, alcançando ou até superando a participação dos governos subnacionais de países

mais desenvolvidos e com longa tradição de descentralização. Estas evidências no caso da educação, saúde e saneamento corroboram a percepção financeira de que as esferas subnacionais de governo passaram a assumir maiores encargos, embora de maneira descoordenada e diferenciada em cada uma das regiões (AFFONSO - 1997).

Figura 1.4



fonte: Médici - in IDH - 1994

Concluindo, o processo de descentralização provocou o aumento da participação das esferas subnacionais de governo no total das despesas e receitas governamentais, sendo atualmente os estados e municípios francamente majoritários na geração de bens e serviços finais na economia.

Nesse contexto, fica patente a perda de capacidade regulatória do governo federal. O processo de privatização dos ativos da União, iniciado na década dos 90, contribuiu para isso, na medida em que retira dela mais um instrumento que se mostrou extremamente eficiente, ao longo dos anos, para a constituição e a manutenção do “pacto federativo”.

Assim, nos anos 90, o conflito federativo que tem três vertentes básicas:

→ “a tradicional disputa verticalizada entre diferentes níveis de governo (evidenciada, hoje, pela tentativa do governo em recentralizar novamente os recursos fiscais com o argumento da ingerência dos estados e municípios na gestão dos recursos públicos) ;

→ a horizontalização das disputas, fazendo com que o conflito não se limite às esferas distintas de governo, passando a ser significativa a disputa também dentro de uma mesma esfera política (vide o caso das “guerras fiscais”, onde as esferas subnacionais disputam , através de incentivos e benefícios fiscais, a atração de grandes empresas com o intuito de fomentar a atividade econômica nas suas regiões).

→ a generalização do conflito, que deixa de se ater à esfera fiscal para alcançar outras dimensões, quer dentro do aparelho estatal, quer nos sistemas de prestação de serviços, quer também no sistema de representação político, acentuando e explicitando os demais conflitos, de natureza social ou político-institucional, inter e intra-esferas de governo". (AFFONSO - 1995)

1.2 Redistribuição inter-regional de recursos fiscais e o papel da transferências como instrumento de política regional

Como vimos no item anterior, o processo de descentralização provocou um aumento da receita disponível para os estados e municípios. Esse incremento de receitas para as esferas subnacionais proveio substancialmente de um aumento das transferências intergovernamentais, apesar de ter ocorrido, após a implementação da "Nova" Constituição, uma expansão das receitas próprias em decorrência da atribuição de maiores competências para tributar nesses níveis de governo, fato já abordado.

No entanto, essa descentralização das receitas fiscais não se deu de forma homogênea entre os diversos componentes da federação, nem tão pouco distribuídos conforme o volume de recursos arrecadados localmente. A redistribuição inter-regional dos recursos fiscais através das transferências e da

partilha interestadual e intermunicipal do ICMS e IPVA (no caso dos municípios) foi, e ainda é, utilizada como principal instrumento de política regional e desconcentração fiscal.

“As transferências intergovernamentais existem tanto por considerações de eficiência como também de equidade distributiva. Dentro deste último aspecto, é comum que os recursos de origem central destinados as distintas jurisdições busquem corrigir as deficiências na oferta de bens públicos geradas pelas disparidades regionais no que tange aos aspectos característicos de capacidade fiscal, níveis de renda e custos de provisão. Assumindo que o governo federal financia as transferências com impostos cobrados de forma uniforme ao longo do território nacional, é claro que o estabelecimento destas transferências implica uma redistribuição regional da renda de áreas relativamente desenvolvidas e com maior capacidade tributária para aquelas outras mais pobres e com débeis bases tributárias. O sistema de transferências deve buscar , em síntese, fornecer uma maior uniformidade na provisão de bens públicos ao longo do território da federação. Além disso, os governos também buscam a equidade na distribuição pessoal de renda, como veremos mais tarde”. (PORTO & SANGUINETTI - 1996)

“A questão da eficiência, tem estado tradicionalmente guiada pelo reconhecimento de que os bens públicos locais podem gerar benefícios além de sua própria jurisdição. Se estas externalidades são ignoradas pelos governos locais, isto redundaria em um nível sub-ótimo de provisão destes bens públicos. Logo,

transferências de um nível de governo superior na forma de fundos vinculados ao aporte de recursos locais e destinados a financiar estes serviços com efeitos "derrame" extrajurisdicionais levaria a solucionar esta falha de mercado. Um segundo argumento para estabelecer transferências do governo central, que também recai no critério de eficiência, se baseia no fato de que , dentro de um regime federativo, poderia se desenvolver uma concorrência impositiva entre as distintas jurisdições que levaria à um nível sub-ótimo de gasto público local. Deste modo, o fato de que os governos locais enfrentam bases tributárias muito elásticas - dada a alta mobilidade de pessoas e capital dentro das fronteiras de um mesmo país - os levaria a evitar elevar seus impostos ou estabelecer outros novos. Esta situação geraria - na ausência de transferências - um nível sub-ótimo de provisão de bens públicos locais. A prescrição de política seria, neste caso, transferências não condicionadas de modo a levar o gasto local aos níveis ótimos de provisão de bens públicos". (PORTO & SANGUINETTI)

No Brasil, as transferências, principalmente após 1988, sempre tiveram um caráter redistributivo de forma a tentar reduzir as enormes disparidades regionais e as díspares capacidades fiscais dos estados e municípios. Como pode ser visualizado nas tabelas 1.5 abaixo, os estados das regiões Norte e Nordeste absorvem 68% das principais transferências constitucionais, enquanto os estados das regiões Sudeste e Sul são responsáveis pela geração de quase 75,47% do país, o ICMS (Imposto Sobre Circulação de Mercadorias). Dados recentes (1991) demonstram que as regiões Sul e Sudeste, juntas, apropriam-se de apenas 31,3%

das transferências, enquanto as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, recebem 57,7% das transferências . No caso das transferências não-constitucionais, notamos que o Nordeste recebe 52% das transferências, enquanto que o Sudeste recebe apenas 21,14% destas transferências.

Tabelas 1.5

Distribuição regional		
região/uf	ICMS	FPE + FPEX
TOTAL	100,0%	100,0%
NORTE	3,7%	21,9%
RO	0,4%	2,4%
AC	0,1%	2,9%
AM	1,5%	2,5%
RR	0,1%	2,1%
PA	1,3%	5,6%
AP	0,1%	2,9%
TOTAL	0,2%	3,7%
NORDESTE	12,3%	46,1%
MA	0,7%	6,4%
PI	0,4%	3,7%
CE	2,0%	6,3%

RN	0,5%	3,6%
PB	0,6%	4,1%
PE	2,4%	6,0%
AL	0,6%	3,6%
SE	0,6%	3,5%
BA	4,6%	8,9%
SUDESTE	59,4%	14,4%
MG	10,1%	6,0%
ES	2,4%	1,7%
RJ	9,5%	2,7%
SP	37,5%	4,0%
SUL	17,3%	11,5%
PR	5,5%	3,6%
SC	3,6%	2,7%
RS	8,2%	5,1%
C. OESTE	7,2%	6,2%
MS	1,5%	1,2%
MT	1,6%	2,0%
GO	2,8%	2,5%
DF	1,3%	0,6%

FONTE: MF/STN IN AFFONSO (1997)

Arrecadação de ICMS

Estados	1992	1993	1994	1995	1996	1997 (até ago)
Norte	3,34	3,57	3,71	4,18	4,39	4,47
AC	0,06	0,07	0,06	0,08	0,08	0,08
AM	1,30	1,38	1,50	1,93	2,13	2,17
PA	1,18	1,27	1,32	1,34	1,34	1,28
RO	0,40	0,45	0,44	0,43	0,42	0,51
AP	0,08	0,08	0,08	0,09	0,09	0,09
RR	0,07	0,07	0,08	0,08	0,08	0,08
TO	0,24	0,25	0,24	0,23	0,25	0,26
Nordeste	12,34	12,36	12,31	12,64	13,34	13,19
MA	0,75	0,71	0,72	0,71	0,79	0,67
PI	0,42	0,41	0,40	0,46	0,51	0,50
CE	1,80	1,88	1,96	2,01	2,15	2,11
RN	0,54	0,52	0,54	0,63	0,68	0,77
PB	0,64	0,60	0,59	0,75	0,81	0,83
PE	2,54	2,49	2,39	2,51	2,64	2,72
AL	0,59	0,53	0,55	0,58	0,63	0,61
SE	0,52	0,51	0,56	0,56	0,56	0,63
BA	4,52	4,71	4,56	4,43	4,57	4,35
Sudeste	60,85	60,41	59,45	60,51	59,98	60,29
MG	10,18	9,86	10,08	9,78	9,76	9,23
ES	2,05	2,02	2,36	2,69	2,49	2,68
RJ	10,43	10,02	9,52	9,56	9,38	8,74
SP	38,20	38,52	37,49	38,48	38,34	39,65
Sul	16,73	17,02	17,42	16,25	15,72	15,18
PR	5,54	5,41	5,51	5,25	5,06	4,83
SC	3,35	3,34	3,65	3,56	3,45	3,46
RS	7,85	8,28	8,26	7,44	7,21	6,89

Centro-Oeste	6,74	6,63	7,11	6,42	6,57	6,87
<i>MT</i>	1,33	1,36	1,61	1,50	1,43	1,61
<i>MS</i>	1,67	1,55	1,42	1,19	1,12	1,15
<i>GO</i>	2,68	2,49	2,76	2,41	2,58	2,60
<i>DF</i>	1,07	1,22	1,32	1,32	1,44	1,50
Brasil	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

IN: BOLETIM DO BANCO CENTRAL - 1997

O mais importante notar é a grande concentração das receitas tributárias no eixo Sudeste-Sul pois, dada a evidente maior participação das regiões pobres no “bolo” das transferências, fica nítida a redistribuição fiscal de recursos no Brasil e o papel chave do sistema tributário enquanto instrumento de política regional. Esta concentração pode ser comprovada através da tabela 5 abaixo. Nela consta um índice de retorno tributário, calculado através da seguinte fórmula:

$$((FPE + FPM + FPEX) / (IR + IPI)) * 100$$

tabela 1.6

ÍNDICES DE RETORNO TRIBUTÁRIO			
	1	2	
	1991	1990	1991
NORTE			
ACRE	1726,57	23,04	334,92
AMAPÁ	1843,61	796,74	86,56
AMAZONAS	148,89	1,93	23,13
PARÁ	336,28	4,85	25,05
RONDÔNIA	686,79	22,66	132,8
RORAIMA	1767,97	1938,58	88,23
NORDESTE			
ALAGOAS	604,08	27,92	908,27
BAHIA	155,09	6,51	55,86
CEARÁ	224,92	16,91	40,04
MARANHÃO	811,2	29,38	124,94
PARAÍBA	372,88	54,99	64,04
PERNAMBUCO	139,92	5,47	17,27
PIAUÍ	544,08	273,99	828,27
R.GRANDE DO NORTE	391,39	115,55	678,13
SERGIPE	447,31	27,2	73,56
CENTRO-OESTE			
DISTRITO FEDERAL	2,87	0,19	0,8
GOIÁS	153,13	6,08	38,88
MATO GROSSO	283,72	24,47	85,44
MATO GROSSO DO	202,47	15,52	67,75

SUL			
SUDESTE			
ESPIRITO SANTO	96,14	0,77	15,35
MINAS GERAIS	75,71	7,05	10,24
RIO DE JANEIRO	7,99	0,64	3,34
SÃO PAULO	7,62	3,09	7,11
SUL			
PARANÁ	56,19	5,62	16,03
R.GRANDE DO SUL	42,54	4,62	11,79
SANTA CATARINA	59,4	5,07	16,43
FONTE: IBGE E ROARELLI (1992)			
NOTA : 1 CORRESPONDE A FÓRMULA ACIMA			
2 CORRESPONDE A TRANSFERÊNCIA NEGOCIADAS/RECEITAS DE			
CONTRIBUIÇÕES			

Ou seja, este índice mostra a dependência de recursos da esfera federal frente a sua arrecadação própria de IPI e IR. A tabela (1.6), nos mostra que, por exemplo, o estado do Acre é totalmente dependente de transferências com um índice de 1726,57, enquanto São Paulo, com um índice de 7,62, nos mostra que a sua arrecadação própria de IPI e IR é considerável. Analisando toda a tabela notamos a arrecadação própria de IPI + IR dos Estados das regiões Sudeste e Sul são largamente maior do que a arrecadação destes impostos nas demais regiões . Isto é evidenciado através comparação do inverso das somas dos índices de cada região (0.0002 para as regiões Sul e Sudeste e 0,0001 para as demais regiões).

"Além disso, a definição de alíquotas nas operações interestaduais representa uma aproximação do "princípio do destino" no caso das saídas dos estados das regiões Sudeste (exceto Espírito Santo) e Sul, com destino aos estados das regiões Norte/Nordeste/Centro-Oeste e Espírito Santo. Isto porque, dado o diferencial de alíquotas nas transações interestaduais que favorecem as regiões Norte/Nordeste/Centro-Oeste, os estados destas regiões ficam com um mínimo de 70,59% do valor do ICMS cobrado das "importações" de produtos oriundos das regiões Sul/ Sudeste. O contrário ocorre nas transações com origem nas regiões pobres e destino nas regiões ricas: vale o "princípio de origem". Observa-se, então, uma desconcentração na receita do ICMS. A maior queda na participação relativa é a do estado de São Paulo, ver tabelas 1.7 e 1.8, que passa de 47,3% em 1974, para 37,5% em 1994". (AFFONSO - 1997)

tabela 1.7

TABELA 6 BRASIL, PARTICIPAÇÃO RELATIVA DE ALGUNS ESTADOS NA RECEITA TOTAL DO ICMS 1974-1994											
	S	R	M	R	PR	BA	S	G	E	C	P
1974	47,3	12	7,3	8,2	6,7	3,1	29	1,6	1,2	1,1	25
1975	46,3	12,5	8	8,8	6,8	3,1	28	1,6	1	1	25
1976	44,9	12,5	8,2	8	7,4	3,2	28	1,8	1,2	1,1	26
1977	43,6	12,3	8,9	8,6	6,6	3,9	3	1,7	1,2	1,1	26
1978	44,1	11,9	9,3	8,1	6,2	4	3,2	1,6	1,3	1,2	26
1979	43,6	11,3	9,2	8,4	5,7	4,2	3,5	1,9	1,5	1,2	27
1980	41,9	10,7	9,2	8,4	6,3	4,3	3,6	1,9	1,9	1,3	28
1981	40,5	10,7	9,2	9	6,4	4,4	3,6	2,2	1,6	1,4	3
1982	40,4	10,7	9,1	9	5,9	4,5	3,6	2,2	1,7	1,4	3
1983	39,5	10,2	8,5	9,2	6,4	5,2	3,3	2,7	1,6	1,4	3
1984	37,5	10,5	9	8,8	6,6	5,6	3,4	2,8	1,7	1,5	3
1985	38,2	9,6	9,4	8,6	6,6	5,4	3,7	2,6	1,8	1,5	3
1986	39,3	9,8	9,1	8,1	6,4	4,9	3,8	2,6	1,9	1,5	29
1987	40	9,3	9,7	7,7	6,4	4,8	4	2,4	1,6	1,5	29
1988	43,4	9,5	9,1	7,5	5,9	4,5	3,6	2,2	1,4	1,5	27
1989	42,2	9,2	8,9	7,9	5,7	4	3,8	2,2	1,5	1,5	25
1990	40	9,3	9,2	7,7	5,5	4,3	3,5	2,6	1,9	1,7	26
1991	38,3	10,3	9,9	7,6	5,5	4,3	3,2	2,6	2	1,9	26
1992	38,2	10,3	10	7,9	5,5	4,6	3,4	2,6	2	1,8	25
1993	38,7	10,1	10	8,2	5,3	4,7	3,3	2,4	1,9	1,9	24
1994	37	9	10	8	5	4	3	N	N	N	N

FONTE: COTEPICOM, IN: LAGOMANN (1996)
NOTA: ND=NÃO DISPONÍVEL.

tabela 1.8

IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS - ICMS PARTICIPAÇÃO RELATIVA DAS REGIÕES		
REGIÕES	1988	1994
NORTE	2,5	3,7
NORDESTE	11,6	12,3
SUDESTE	63,3	59,4
SÃO PAULO	43,4	37,5
SUL	17	17,4
CENTRO-OESTE	5,5	7,2

FONTE: CONFAZ - IN AFFONSO (1997)

Esse fenômeno de desconcentração dos recursos fiscais já havia sido observado em estudo anterior (AFFONSO - 1988), o qual demonstrava que as principais formas de Transferência provinham dos estados com maior capacidade fiscal, notadamente os estados da região Sudeste. Affonso mostra que 76% dos recursos que compunham a base do fundo de participação dos estados e municípios, concentravam-se na região Sudeste. Além disso, nota-se que a maior parcela dessas transferências são constituídas de gastos tributários, ou seja, incentivos fiscais que têm como base os impostos de renda (IR) e o imposto sobre produção industrial (IPI). Esses gastos tributários do IRPJ financiam programas de incentivos regionais como FINOR (auxílio ao nordeste), FINAM (auxílio a região norte) e o PIN-PROTERRA. Além disso, as transferências também eram compostas pelo ICM (imposto sobre circulação de mercadorias), pelos fundos de participação dos estados e municípios (FPEM) e pelo fundo especial (FE).

Portanto, ainda hoje no âmbito fiscal, assiste-se uma desconcentração da receita tributária das regiões mais desenvolvidas do país, para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Este movimento de descentralização assume proporções certamente mais significativas do que o ocorrido entre níveis de governo. Ao parece a descentralização "vertical" se distribui desigualmente tendendo a beneficiar mais os estados e municípios das regiões mais carentes do ponto de vista econômico-social.

Uma outra indagação pertinente diz respeito à relação que se estaria estabelecendo entre transferências governamentais e gastos sociais, por exemplo, com saúde, educação e habitação. Será que o processo gradativo de descentralização fiscal em favor dos estados e municípios estaria permitindo uma elevação do gasto social nessas esferas? Em caso positivo, como estariam distribuídos estes gastos entre as macro-regiões?

É notável o incremento de receitas proveniente do processo de descentralização: Especialistas na questão fiscal e tributária consideram que a partir de 1989 as receitas per capita dos municípios e estados aumentaram, e muito, graças a elevação da receita próprias e aquelas provenientes das transferências, o que rebateu sobre o crescimento dos gastos com programas de educação, saúde e habitação. No entanto, saúde e educação ainda são os principais problemas a serem solucionados, ou seja, o crescimento dos gastos nessas áreas se mostram insuficientes, tornando a demanda social por esses serviços relevante e emergencial. Um trabalho da CEPAL² mostra que na década de 80, o gasto social foi utilizado mais como instrumento de ajuste dos desequilíbrios fiscais do que como um mecanismo de distribuição e compensação de renda, pois contribuiu para o ajuste fiscal, além de desempenhar um papel pró-cíclico em termos do nível de atividades. Em síntese, a evolução e baixa prioridade do gasto na América Latina durante os

²"Panorama social de América Latina"- Nações Unidas & CEPAL - 1994

anos 80 refletiram em grande medida as restrições que sofreram as economias da região, assim como a prioridade outorgada ao restabelecimento dos desequilíbrios macroeconômicos básicos.

Além disso, como poderemos adiante (capítulo 4), as regiões mais pobres são as que menos despendem nos projetos sociais: o Nordeste, por exemplo, parece ser a única região que, no período analisado, responde de forma tímida aos estímulos da descentralização, pois tanto no nível dos estados quanto dos municípios das capitais, os gastos sociais crescem num ritmo muito mais lento do que as demais regiões, embora as receitas próprias e as transferências intergovernamentais (FPEM e percentual do ICMS) tenham aumentado significativamente como havíamos observado antes. Esta última constatação talvez nos leve a conjecturar que o gasto público nas regiões de baixa renda per capita é regressivo na medida que não reverte os benefícios advidos do aumento de sua capacidade fiscal para as camadas mais pobres através de maiores gastos sociais.

Esta crucial constatação nos abre duas questões importantes:

A primeira diz respeito a controvérsia sobre a distribuição dos recursos fiscais: Enquanto as bancadas do Nordeste e Norte vêem no aumento das transferências constitucionais o mecanismo por excelência para compensar diferenciais regionais de renda e crescimento, os representantes das áreas mais ricas do país, pouco favorecidas por tal mecanismo, questionam os princípios de

equalização, como se equidade e sustentabilidade fossem conceitos e propósitos excludentes.

Finalmente a segunda questão, já levantada pela tese de mestrado de Rui de Brito Álvares Affonso, se consubstancia na hipótese de que o aumento das transferências em favor das regiões mais pobres gera uma lógica regressiva de distribuição pessoal de renda. Isto porque o incremento dos recursos fiscais não é utilizado prioritariamente em gastos sociais, como vimos na figura 5, mas sim em outros tipos de gastos que privilegiem camadas superiores de renda dentro das macro-regiões carentes ou, em outras palavras, a incidência do gasto nas regiões pobres é regressiva.

Estas duas questões serão debatidas nos próximos capítulos.

Capítulo 2 - A incidência tributária no Brasil³

2.1 Introdução

Este capítulo tem como objetivo esboçar a trajetória do sistema tributário nacional, focando, principalmente, na incidência de nossos tributos ou, em outras palavras, na forma pela qual os impostos exercem justiça distributiva.

A finalidade dessa discussão neste trabalho monográfico é de comprovar que as bases das transferências intergovernamentais, os impostos recolhidos nas regiões ricas do país, são gerados através de uma lógica regressiva. Ou seja, os recursos provenientes das regiões Sul-Sudeste, que são direcionados para sanar os problemas regionais das regiões pobres como Norte e Nordeste, são arrecadados de forma a onerar os menos favorecidos.

Para chegar a tal constatação é preciso analisar a forma com que o nosso sistema tributário, como um todo, redistribui renda. Só então poderemos constatar como são gerados os recursos nas regiões ricas que serão as bases das transferências para as regiões pobres.

³ Este capítulo tem como referência e está baseado no livro "Democracy without equity - failures of reform in Brazil" - WEYLAND KURT

Para tanto, começaremos por uma sucinta análise teórica da incidência tributária no Brasil e, depois, faremos uma digressão sobre a trajetória histórica do tratamento da equidade fiscal no país.

2.2 Pequeno marco teórico da Incidência no Brasil

Analisando mais detidamente a incidência dos impostos no Brasil, vemos que não houve melhorias na equidade social através do sistema tributário após a redemocratização política. Em princípio, a equidade tributária pode ocorrer de várias maneiras, especialmente através da substituição dos impostos indiretos pelos impostos diretos; da imposição de mais impostos diretos sobre o capital e menos sobre o trabalho; e através da instituição de alíquotas mais progressivas e abrangentes no IR (imposto de renda).

O peso dos impostos diretos aumentaram nestes últimos anos em relação aos impostos diretos? Os impostos indiretos são pagos por todos os consumidores a mesma taxa ou alíquota. Desde que os pobres gastam uma fatia maior de suas rendas em consumo do que os ricos, os impostos indiretos no Brasil são regressivos. Apesar das alíquotas do ICMS e IPI, por exemplo, serem diferenciadas em função da natureza do produto, de modo a tornar menos onerosa a aquisição daqueles que forem indispensáveis à satisfação das necessidades básicas da população; elas possuem escassa progressividade para as faixas de renda até 12

salários mínimos, tornando-se, então, regressivo (LAVALE, C.; ALMEIDA, F. - 1995, IN WEYLAND - 1996).

O IR, em contraste, é o imposto mais progressivo por excelência porque suas alíquotas aumentam com o nível de renda, onerando os de maiores níveis de renda. No, entanto, no Brasil, o IR tem problemas sérios. Além de não ser abrangente a todos os tipos de renda (não atingindo as rendas do capital, financeira e patrimonial), ela apresenta uma série de isenções / deduções que privilegiam claramente os mais ricos. Um exemplo de regressividade do IR é a dedução com saúde: aqueles que estão em alíquotas marginais maiores, 30% por exemplo, pagarão por um determinado serviço médico 70% do seu valor efetivo, enquanto que outros indivíduos em alíquotas menores, 20% por exemplo, pagarão 10% a mais ou 80% do valor efetivo do mesmo serviço médico. O mesmo ocorre com qualquer dedução integral (educação, gastos benéficos, etc) (Stiglitz - 1989).

Apesar destes problemas, os impostos diretos ainda são melhores e mais progressivos do que os impostos indiretos. Então, um aumento da proporção das receitas provenientes dos impostos diretos e uma diminuição dos impostos indiretos poderiam melhorar a equidade social.

Uma análise do sistema fiscal brasileiro apresenta duas complicações:

Primeiramente, os impostos sobre a renda das empresas, IRPJ, é efetivamente um imposto indireto pois ocorre, de fato, uma transferência para os consumidores via preços mais altos. Isto ocorre principalmente em estruturas de mercado oligopólicas onde prevalecem padrões de demanda com baixa elasticidade e que permitem o repasse dos impostos para os preços. Em segundo lugar, o conceito de imposto não é claramente definido. Desde o final dos anos 80, o Estado deliberadamente transferiu a fonte de recursos dos impostos para as contribuições sociais, com a finalidade de aumentar o poder Estatal sobre a tributação e reduzir a transferência para Estados e Municípios. No final de 1988, o Estado reduziu o imposto de renda sobre pessoas jurídicas criando, simultaneamente, uma nova contribuição social sobre a mesma base.

“Se considerarmos todas as receitas fiscais (incluindo as contribuições sociais - um parâmetro mais válido) notamos, na tabela 2.1, que houve uma redução dos impostos diretos em relação aos impostos indiretos, o que pode significar uma deterioração da equidade social. Se considerarmos somente as receitas dos impostos, notamos um modesto aumento das receitas dos impostos diretos”.

(WEYLAND - 1996)

tabela 2.1

PARTICIPAÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA NAS RECEITAS FEDERAIS

(%)	198	198	198	198	198	198	199	199	199
E IMPOSTOS + CONTRIBUIÇÕES	21,6	27,5	21,3	19,8	21,7	28,1	20,9	21,9	19,8
E IMPOSTO	26,	3	26,	26,	29,	43,	31,	35,	30,

FONTE: MF.SRF 1993,11 - IN WEYLAND, K.

O imposto de renda no Brasil sempre impôs uma maior carga tributária no trabalho, através do imposto na fonte, do que nos ganhos de capital. As receitas advindas dos salários aumentaram consideravelmente, enquanto as receitas tributárias dos ganhos de capital diminuíram, como podemos ver na tabela 2.2. Portanto, sobre esta ótica, a regressividade prevaleceu nestes últimos anos.

Como podemos ver na tabela 2.3, muitos tipos de renda permaneceram isentas dos impostos ou taxadas somente por alíquotas proporcionais. A Constituição de 1988 não conseguiu não conseguiu aumentar a extensão da progressividade do IR.

Tabela 2.2

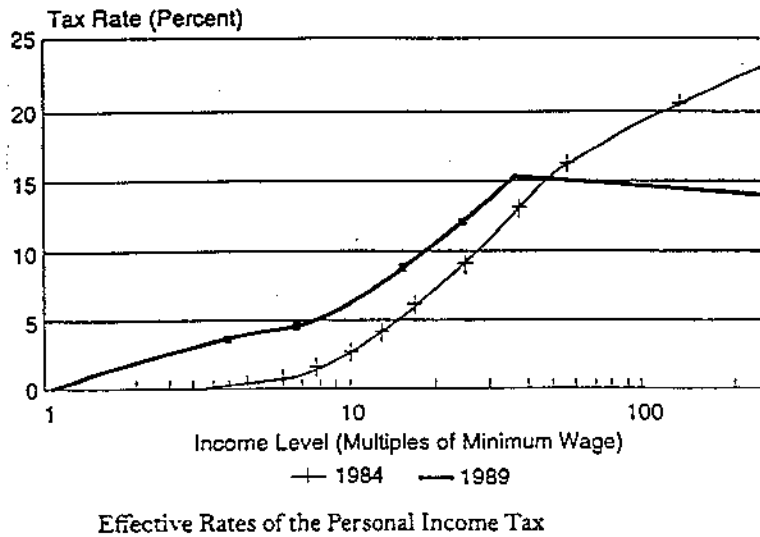
TABELA 9 - TAXA DE RECEITA FISCAIS DOS TRABALHADORES VERSUS RECEITA DO CAPITAL								
198	198	198	198	198	198	199	199	199
0,93	0,62	0,57	2,15	1,06	1,23	2	2,74	1,24
FONTE: MF.SRF 1993,11 - IN WEYLAND, K								

tabela 2.3

TABELA 10 - PARCELA DAS RENDAS EFETIVAMENTE TAXADAS E DECLARADAS VERSUS RENDA TOTAL								
(%)								
198	1984	198	198	198	198	198		
58,	54,	54,	58,	56,	42,	4		
FONTE: GIFFONI E VILLELA 1987, 30-31; MF, IRPF 1986, 166,219								
MF, IRPF 1987, CAP.3.1, 3.7, MF, IRPF, 19990, CAP. 1.1; 2.1-3 - IN WEYLAND, K								

Finalmente, a estrutura de alíquotas do IR em 1984 era claramente progressivo. Como podemos ver na figura 2.4 abaixo, em 1989, a estrutura de alíquotas, depois da reforma de 1988, se tornou significativamente mais regressiva. As pessoas em níveis mais baixos de renda, como trabalhadores e a classe média, pagaram o imposto de renda à taxas substancialmente maiores. O ônus tributário das classes mais ricas, em contraste, sofreu uma grande diminuição com a Constituição de 1988. Esta comparação revela outro lado do aumento da regressividade tributária no Brasil.

Figura 2.4



Fonte: MF IRPF 1985, 23,32, 41, 50, 59, 68,; MF, IRPF 1990, CAP. 1.1, 2.1-7; CE 43 (1) - JANEIRO 1989, 29; CE 1990. - IN WEYLAND 1996 PAG. 126 -FIG. 5.1.

Portanto, todos estes dados sugerem que a redemocratização não aprofundou a melhoria da equidade no Brasil. Ao contrário, o sistema tributário brasileiro se tornou mais regressivo. O peso dos impostos indiretos aumentou significativamente e as alíquotas do IR se tornaram mais favoráveis as classes mais abastadas. Além disso, o ônus tributário, como sempre, continua recaindo mais sobre os salários e menos sobre os ganhos de capital e financeiro. Burocratas políticos, influências corporativistas e interferências pessoais criaram, e criam, uma série de obstáculos que impedem uma reforma mais profunda, mais redistributiva. Tudo isto será visto, em pormenores, no tópico a seguir.

2.3 A trajetória histórica da equidade fiscal no país

2.3.1 A política tributária no período militar

Durante todo o século 19, as receitas fiscais da federação provinham basicamente de impostos indiretos. Gradualmente foram sendo introduzidos impostos que incidiam sobre diferentes tipos de renda. O Imposto de Renda que integravam estas novas receitas foi criado em 1922, mas este ainda não cobria todas os tipos de renda. Privilégios setoriais e isenções eram comuns. As elites da época usavam sua facilidade de acesso ao estado para pedir favores e defender suas regalias. Por causa da influência corporativa e segmentária, o Imposto de Renda no Brasil nunca incorporou o espírito do princípio universal do tratamento igualitário das diferentes classes sociais ou das díspares categorias de renda. A aplicação das regras fiscais no Brasil abriram outra porta para o favoritismo. As pessoas ligadas ao Estado eram isentados dos impostos, e muitos contribuintes manejavam subornos aos fiscais de renda para reduzirem suas obrigações com o fisco. Profissionais liberais e do setor privado, em particular, levavam vantagens através dos privilégios e “brechas” (loopholes) nas leis tributárias do país: As leis fiscais eram pesadamente corroídas e impregnadas pelo segmentarismo, pelos favores personalistas e pelas isenções.(WEYLAND - 1996)

A redução de receitas fiscais e a necessidade de recursos causada pela II Guerra Mundial levou o governo autoritário de Getúlio Vargas a aumentar o esforço fiscal do Imposto de renda em meados dos anos 40. A deficiente administração e a fraca rigorosidade do código tributário estimularam os governos democráticos do período 1946-64 a aumentar as taxas marginais dos níveis de renda maiores e fazer com que o Imposto de renda se tornasse nominalmente mais progressivo. Considerando que grupos poderosos tiveram uma fuga fácil destas obrigações, eles não resistiram fortemente à representação desta medida. Como resultado disto, a tentativa de estabelecer regras de um Imposto de renda mais progressivo foi em vão, rendendo baixas receitas adicionais para os cofres públicos.

Somente no regime militar é que se conseguiu um melhor aprimoramento da capacidade administrativa dos recursos fiscais e a execução de leis fiscais mais rígidas e elaboradas. Utilizando seu maior nível de autonomia depois assumirem o controle do Estado, os governos militares impuseram maiores sacrifícios, inclusive sobre os aliados da elite, com o intuito de estabilizar a economia e capacitar o Estado para promover um desenvolvimento sustentado. As receitas do Imposto de Renda cresceram vigorosamente neste período. Agindo de acordo com os interesses do Estado, os legisladores autoritários até que efetuaram alguma redistribuição progressiva, como veremos, através dos impostos (enquanto feriam os setores mais pobres muito mais com medidas de estabilização duras, as quais forçaram os salários para baixo e reduziram o emprego, sem contar a violência de suas ações).

Ao longo do tempo, no entanto, o regime militar utilizou a tributação muito mais como instrumento de incentivo ao desenvolvimento econômico do que como meio de redistribuir renda. Evidências disto são os fatos de que o mercado de capitais era claramente favorecido através de isenções para vários tipos de investimentos e o setor agrário foi gratificado por um significativo abrandamento do seu ônus fiscal através de medidas propostas pelo governo Geisel. Estes incentivos tinham como objetivo estimular importantes setores apenas temporariamente, mas por pressões dos privilegiados, estes subsídios e isenções adquiriram caráter permanente e se proliferaram através de outros setores. Resultado: eles perderam a capacidade para dirigir o investimento privado e acabaram se tornando uma forma vil de proteção dos grandes grupos privados nacionais e internacionais, deteriorando ainda mais o caráter redistributivo do sistema tributário Brasileiro.

Enquanto os grandes grupos privados gozavam de inúmeros privilégios tributários, o ônus fiscal recaía principalmente sobre a classe média e os trabalhadores. O principal problema administrativo deste período era a inflação. Para manter a equidade e a progressividade do sistema tributário era preciso ajustar as alíquotas nominais constantemente. Mas com o crescimento vertiginoso do processo inflacionário, o reajuste sempre ficava abaixo da taxa real de inflação, resultando em maior iniquidade. Outro mecanismo que agravava a regressividade era a tentativa de arrecadar a renda a medida que ela aparecesse, de forma a evitar a perda de receita pelo efeito Oliveira Tanzi. Este método de arrecadar na fonte

prejudicava, como vimos, os assalariados e trabalhadores das classes médias e baixas que não tinham como evitar o imposto. Ao contrário, os empresários, profissionais liberais e receptores dos ganhos do capital podiam escapar facilmente do imposto pois era difícil subjulgá-los ao pagamento imediato ou na fonte, visto que seus fluxos de renda eram difíceis de se prever e controlar. Deste modo, os empregados ou assalariados eram incapazes de escaparem das suas obrigações fiscais porque eles não dispunham da possibilidade de utilizar os incentivos abrangidos na lei e também porque uma parte de seus salários eram recolhida na fonte, isto é, o imposto era automaticamente deduzido do seu pagamento. O Imposto de renda, portanto, era muito menos eqüitativo do que o seu conjunto de taxas marginais progressivas poderiam sugerir. No entanto, a progressividade do Imposto de renda ainda era maior do que os impostos indiretos, que absorviam uma proporção muito maior da renda dos pobres do que a dos ricos. O Imposto de renda permitia a isenção de uma grande massa de pobres. Devido a péssima distribuição de renda no Brasil, somente 13,5 % da população economicamente ativa teve que pagar o imposto de renda em 1976.

Com relação ao imposto de renda sobre pessoas jurídicas, a história era parecida. Em meados de 70, o empresariado e as vozes conservadoras na mídia atacaram a estatização da economia brasileira. Interessantemente, no entanto, esta campanha não demandava uma redução no ônus tributário sobre as empresas, que era nominalmente elevado. Estes setores clamavam pela preservação dos

incentivos e isenções que permitiam as empresas maiores escaparem da tributação, que obviamente permanecem até hoje.

Em resumo, os governos militares reformularam o sistema tributário nacional, imprimindo leis mais rigorosas e eficientes do ponto de vista técnico (retirando os efeitos em cascata, algumas brechas tributárias, reduzindo as perdas inflacionárias através da correção monetária, etc). Também se assistiu uma melhora na progressividade no imposto de renda através da instituição de um sistema de alíquotas marginais diferenciadas e mais abrangentes. Reformas na tributação direta melhoraram a equidade vertical, fazendo com que os ricos arcassem com uma contribuição maior. Os impostos indiretos, mais regressivos pois atuam igualmente sobre as várias faixas de renda, passaram a representar somente 30,1% no fim do período militar, contra 41,7% no começo. No entanto, a implementação do imposto na fonte deteriorou a equidade horizontal, de modo que pessoas ganhando a mesma quantidade de renda, mas de diferentes fontes (salários e ganhos de capital, por exemplo), pagam quantidades diferentes de imposto: os ganhos de capital, os ganhos financeiros e os grandes patrimônios se beneficiam da incapacidade de controle das suas rendas. Desta forma, a redistribuição de renda neste período através dos mecanismos fiscais foi limitada. A reforma tributária de 1967 priorizou o desenvolvimento e crescimento econômico, beneficiando os setor privado através de isenções e incentivos. Muitos obstáculos organizacionais, especialmente a burocracia política, o corporativismo a favor dos grandes grupos e

interesses, e a interferência clientelista na implementação das reformas, limitaram o raio de ação de uma verdadeira reforma redistributiva.

2.3.2 A política tributária recente

A redemocratização do país estimulou numerosas iniciativas em direção a uma melhoria nas condições da distribuição de renda no país. No entanto, as pressões por uma reforma tributária redistributiva continuaram fracas no país, apesar de se ter hoje um maior espaço para a reivindicação de maiores gastos sociais financiados por impostos mais progressivos.

Ao final do regime militar, houve um amplo consenso de que o sistema tributário brasileiro necessitava de uma profunda reforma. Em complemento ao processo de descentralização que ocorreu como descrevemos no capítulo anterior, os especialistas propunham numerosas medidas para ampliar a equidade do nosso sistema tributário. Ele pretendiam mudar o sistema regressivo de impostos indiretos para um progressivo sistema de impostos diretos. O imposto sobre pessoas jurídicas, que eram repassados para os consumidores através de preços mais altos (se tornando, então, um imposto indireto), deveria ser pago pelos indivíduos que auferiam renda dos lucros do capital (isto é, dividendos). A reforma pretendida pelos especialistas estenderia o Imposto de Renda a todos os tipos de rendas, inclusive sobre os ganhos de capitais, não mais onerando apenas os assalariados. Os

privilégios dos grandes proprietários seriam eliminados com a instituição de um novo imposto sobre propriedades e um outro sobre o patrimônio.

Estas avançadas e progressivas reformas tributárias ganharam um grande impulso devido a séria crise fiscal provocada pelos enormes estoques e fluxos da dívida externa e interna contraída ao longo do regime militar. Além disso, outros fatores contribuíam para o agravamento fiscal: o recrudescimento do processo inflacionário que corroía as receitas fiscais e a perda de receita proveniente dos imensos incentivos fiscais concedidos ao setor privado e que dificilmente poderiam ser cortados. Além disso, havia pressões externa fortes (como a do FMI) para redução imediata do déficit público no Brasil através de um aumento das receitas ou do aumento da eficiência do sistema tributário (ampliação da progressividade e redução dos desperdícios tributários), visto que o corte de gastos era politicamente difícil.

No primeiro governo civil, após a morte do presidente eleito Tancredo Neves e a fracassada tentativa do Ministro Francisco Dornelles em continuar com o antigo e regressivo sistema tributário militar, as forças políticas progressistas começaram a pressionar o presidente substituto, José Sarney, que prontamente nomeou Dílson Funaro para o ministério da Fazenda. Funaro defendia o crescimento e a expansão da economia através da redistribuição de renda: a produção deveria focar mais nas necessidades dos pobres.

Deste modo, Dílson Funaro planejou uma reforma no sistema fiscal que onerasse menos a classe média e os pobres e que incorporasse os ricos o esforço fiscal. Ele considerou um conjunto de medidas, tais como eliminação dos privilégios fiscais para a agricultura e aos ganhos de capital. Mas vários projetos foram barrados. Proprietários de terra combateram em todas as instâncias e usaram de todos os artifícios para não perderem suas generosas deduções fiscais. O resultado foi o arquivamento por parte do Ministro da Fazenda de todos os projetos de redução dos privilégios dos grandes proprietários de terra. Outra tentativa em vão foi de tornar o Imposto de renda mais abrangente e progressivo, atingindo a renda dos ganhos de capital: políticos burocratas da Secretaria da Receita Federal, argumentando que as chances de se taxar os ganhos de capital na fonte eram pequenas, barraram este projeto.

O ministro só conseguiu avançar na reforma do sistema de tributação na fonte ou, em outras palavras, do sistema de bases correntes. Antes, somente os assalariados eram submetidos a dedução de parte de suas rendas para um fundo compulsório e os ricos, que recebiam rendas de outras fontes, escapavam do empréstimo compulsório, e tinham seus impostos corroídos pela inflação. Dílson Funaro tentou acabar com essa discriminação reduzindo os recursos retidos e reajustando todas as obrigações fiscais. Esta mudança teve o objetivo de aumentar a justiça fiscal, aumentar o poder de compra dos assalariados e expandir o mercado doméstico. Mas, com o fracasso do plano Cruzado e a volta do não reajustamento das obrigações fiscais, além do fracasso das reformas fiscais, os planos de um

desenvolvimento estratégico e de um sistema fiscal mais eqüitativo foram mal sucedidos.

Após o fracasso da tentativa de Dílson Funaro, Luís Carlos Bresser Pereira foi nomeado Ministro. Confiante de que o investimento público era o instrumento necessário para a recuperação do crescimento e desenvolvimento, Bresser Pereira propunha, a priori, um ajuste nas contas públicas através do corte efetivo de certos gastos públicos não prioritários e o aumento de receitas através de uma reforma tributária eqüitativa.

Sua proposta de um sistema mais justo se baseavam em: estender o sistema tributário progressivo a todos os tipos de renda (especialmente aos ganhos de capital); reduzir o peso de IRPJ (que, na prática, eram transferidos aos consumidores via preços mais altos); taxaçoão dos lucros através do imposto pessoal de renda; redução das deduções nos impostos sobre renda agrária (que evitaria que os "ricos" fugissem dos impostos dos impostos através do deslocamento contábil de suas rendas para as suas propriedades rurais); e, finalmente, a instituição de um imposto sobre os patrimônios, que atuaria sobre aqueles que direcionavam seus fluxos para propriedades ou mercado financeiro.

Tais medidas, obviamente, seriam bloqueadas pelas forças conservadoras do Congresso Nacional: os representantes do empresariado e dos proprietários de terra (a bancada ruralista). Então, Bresser Pereira resolveu, através do apoio do

presidente José Sarney, implementar a reforma utilizando-se do artifício Decreto-lei, argumentando que tal medida era de extrema urgência para resolução do problema das contas públicas. No entanto, as forças conservadoras logo pressionaram o presidente Sarney através da opinião pública, dizendo que esta medida era contrária ao regime democrático brasileiro. Como a base governamental era fraca e a pressão das forças conservadoras tinha grande força perante o governo, a reforma tributária aprovada perdeu totalmente seus objetivos de equidade e progressividade.

Deste modo, enquanto Funaro teve problemas com os burocratas políticos da SRF (Secretaria da Receita Federal) e o empresariado, Bresser falhou por causa da fraqueza de seu suporte partidário no Congresso, além das ligações pessoais fortes dos empresários e ruralistas com o governo.

O próximo ministro foi Mailson da Nóbrega, um político conservador e que participou do governo militar. Sua atuação foi ponderada pois não desejava fazer oposição às forças empresariais e rurais que derrubaram Bresser. Mailson da Nóbrega continuou a conceder privilégios fiscais a estes setores fortes e influentes no Planalto.

Tais forças impediram que, em 1988, que a Constituição solucionasse ou pelo menos atenuasse a crise fiscal e a regressividade do nosso código tributário, impedindo qualquer interferência do Ministro da Fazenda. Estados e municípios, então, se utilizando da sua base política conseguiram uma drástica descentralização

de receitas tributárias (sem equivalente transferência necessária de atributos). O governo federal perdeu sua participação nas receitas, próprias e disponíveis, que declinaram (como já vimos) de 67% em 1988 para 53% em 1993. Essa transferência de recursos agravou, ainda mais, a crise fiscal do governo central.

Outra tentativa de reforma tributária foi feita em 1989 através da SEPLAN: vários antigos projetos foram reativados como a tentativa de eliminação dos privilégios para a agricultura, a criação de um imposto sobre o patrimônio ou propriedades e a instituição de uma alíquota adicional de uma alíquota adicional de 35% no IR (imposto de renda). No entanto, novamente, corporativismos e lobbies de amigos pessoais do presidente bloquearam a tentativa de reformular o sistema tributário.

Quando Fernando Collor de Mello assumiu a Presidência da República, no começo de 1990, o Brasil estava à beira de uma hiperinflação. A estabilização dos preços era claramente a prioridade nacional de política econômica.

Collor usou sua liberdade de ação, conferida pela expressiva votação que conseguiu e pelo fato de ser o primeiro presidente eleito depois de 20 anos de autoritarismo, para implementar drásticas medidas de estabilização (retenção compulsória da liquidez, por exemplo), além de uma nova tentativa de reforma tributária. Para evitar concessões, sua equipe evitou consultar os interesses setoriais como a FIESP. Collor eliminou os privilégios tributários à agricultura e

transações financeiras, além de propor no congresso um imposto sobre o patrimônio. Sem dúvida, o apoio de alguns setores ajudou Collor a conquistar alguns avanços em direção a redistribuição, os únicos até hoje (apesar de serem mínimos).

No entanto, para Collor a estabilização, e não a equidade fiscal, era a prioridade. No seu afoito desejo de aumentar as receitas, aumentou também a arrecadação dos impostos indiretos, reforçando o caráter regressivo do nosso sistema tributário. Além disso, tentou também instituir uma alíquota adicional de 35% no IR e um imposto sobre patrimônio, antigo tabu do nosso sistema tributário, o que reduziu sua popularidade política do presidente.

O insucesso do plano Color de estabilização diminuiu ainda mais seu apoio político, reduzindo sua margem de manobra para novas reformas. Além disso, o Congresso não aprovou o imposto sobre patrimônio, e a alíquota adicional, nem muito menos se completou os projetos de tributação mais rigorosa à agricultura: o clientelismo e a oposição segmentária trataram logo de apagar as faíscas da equidade tributária antes que estas se tornassem fogo.

A grande popularidade e a margem de manobra conquistadas por Fernando Collor logo reduziram-se . Rapidamente o presidente se deparou com as mesmas resistências às propostas redistributivas enfrentadas por Sarney. Depois do insucesso de Zélia Cardoso de Mello, o ministro seguinte, Marcílio Marques Moreira, formou uma comissão de 144 empresários, as famosas câmaras setoriais, para

tomar decisões conjuntas sobre os rumos da indústria brasileira. Essas instituições neo-corporativistas aumentaram o acesso dos segmentos empresariais ao governo, antes limitados, corroendo o poder do presidente e reativando os antigos obstáculos às reformas eqüitativas e de redistribuição de renda.

Desde o fracasso do plano de estabilização do governo Collor, vários problemas fiscais persistiram. No começo de 1992, "experts" do ministério da Fazenda propuseram a criação de um imposto sobre propriedades, uma reformulação dos impostos indiretos e uma tentativa de ampliar as receitas disponíveis para a União. Os estados e municípios defenderam com todas as forças suas receitas e bloquearam no Congresso esse projeto através de sua base política. O empresariado também se utilizaram das suas ligações com o governo para impedir o aumento de seu ônus tributário, ainda mais nas circunstâncias da época, de grande concorrência com os produtos importados. A abertura econômica promovida por Collor impedia o repasse abusivo de impostos indiretos do período anterior: a liberalização abrupta impedia as transferências dos ônus tributários em direção à parte mais fraca, o consumidor. E desde que os empresários não estavam dispostos a arcar com os impostos, eles imediatamente organizaram sua força política para não só barrar o aumento dos impostos, como também para reduzir suas cargas tributárias. O argumento mais usual utilizado por eles era que os impostos impediam a modernização do país pois inibiam o investimento privado, bem como o desenvolvimento de suas atividades.

Sendo politicamente tão fraco quanto Sarney, Itamar Franco, vice-presidente, assumiu a presidência da República após a renúncia de Collor, que após vários escândalos e denúncias de corrupção, foi envolvido em um processo de Impeachment, inédito até então no país. Franco tentou reenviar ao congresso uma versão modificada, mas parecida, do projeto de reforma tributária de 1992. Novamente enfrentou várias resistências do setor privado e dos Estados e Municípios: o governo postecipou a votação da reforma, aprovando somente medidas de emergência, como a criação do IPMF, imposto provisório sobre movimentação financeira.

Fernando Henrique Cardoso, ministro da Fazenda de Itamar, reapresentou o projeto de reforma tributária, em 1993, na grande oportunidade de aprová-lo: a revisão Constitucional. No entanto, os obstáculos organizacionais, particularmente a fraca base política do governo, novamente bloquearam a mudança. As forças em favor da descentralização e os empresários vetaram a reforma.

Vendo que a oportunidade de reforma tributária não era factível, o ministro desenvolveu, no final de 1993, um plano temporário e emergencial para tentar cobrir o déficit público previsto para 1994. Ele desejava incrementar os recursos federais através do aumento de todos os impostos e contribuições sociais durante os anos de 1994 e 1995, redução dos gastos sociais mandatários, além de reter todos os impostos e contribuições dos funcionários públicos federais que antes faziam parte dos fundos de Participação. No intuito de atrair apoio político, Fernando Henrique

chamou este elemento crucial de seu plano de estabilização de Fundo Social de Emergência (FSE). A oposição a este projeto foi generalizada: o setor privado e os partidos de direita se opunham ao aumento dos impostos sobre pessoas jurídicas; os partidos de esquerda não concordavam com o aumento dos regressivos impostos indiretos; os estados e Municípios defendiam suas receitas e os políticos clientelistas resistiram à redução dos gastos sociais pulverizados, geradores de votos nas próximas eleições de 1994; e, finalmente, os órgãos públicos federais protestavam contra os cortes em seus gastos.

Como resultado dessa ampla oposição, o FSE foi remodelado. Os Estado e Municípios, bem como o empresariado, tiveram perdas mínimas. No entanto a classe média, os bancos e os donos de terras tiveram que arcar com uma parcela maior no bolo tributário. Essas mudanças redistributivas, cujos impactos foram pequenos, passaram no Congresso devido a pressão da esquerda que aceitou a reformulação do projeto e já tinha um candidato forte para as eleições presidenciais de 1994, Luís Inácio Lula da Silva. Deste modo, os grupos prejudicados no Congresso tiveram que aprovar o Fundo pois, caso contrário, iriam perder credibilidade pública, fato não muito interessante às vésperas da eleição.

A reformulação do sistema tributário não foi atingida depois de 1994. Nosso frágil sistema tributário impede que se discuta medidas importantes como aumento de impostos pois tais assuntos são extremamente impopulares. Mesmo quando no poder, Fernando Henrique não pôde reduzir as receitas Estaduais e Municipais pois

isto feriria a candidatura de seus aliados políticos nas eleições estaduais. A fragmentação organizacional no Estado e na sociedade foram e ainda são obstáculos enormes na direção a uma profunda reorganização do estado, bem como a resolução de sua crise fiscal. A força do setor privado no Congresso forma uma barreira corporativista que defende espuriamente seus interesses. A fraqueza dos partidos priva o governo central de um suporte adequado. Os Estados e Municípios, utilizando-se da bandeira federalista e da sua forte base parlamentar, demandam aumentos cada vez maiores de suas fatias nas receitas federais. A equidade do sistema tributário nacional nunca conseguem sair do projeto ou da intencionalidade pois, no Brasil, a discussão está sempre centrada nas disputas verticais (entre estados, municípios e a União) ou horizontais (entre estados ou municípios) e nunca na problemática da incidência tributária.

Fatos recentes demonstram que o problema do nosso sistema tributário ainda está sem solução. A incidência regressiva dos impostos e os privilégios fiscais dos interesses politicamente mais fortes continuam sendo nossa marca registrada:

O Jornal Folha de São Paulo (07/10/97) mostrou a preocupação do Secretário da Receita Federal com a perda de controle dos incentivos fiscais e da guerra entre os Estados e Municípios para atrair novos investimentos. Segundo ele a concessão de incentivos é uma privatização do dinheiro público, que vem trazendo um prejuízo anual de R\$ 15,3 bilhões (este valor pode chegar no próximo ano a R\$ 17,2 Bilhões). Os impostos não podem servir a finalidades extra-fiscais como esta

pois o objetivo do sistema tributário é promover a neutralidade distributiva e, concomitantemente, arrecadar recursos para provisão de bens públicos (bens que produzem externalidades e que, portanto, não seriam providos espontaneamente pelo setor privado). Desenvolver determinadas regiões ou beneficiar setores de atividade industrial deve ser um papel do Estado: é ele que deve impor regras compensatórias para sanar as desigualdades inter e intra regionais. As desigualdades deveriam ser combatidas ex-post com os recursos recolhidos através de um sistema tributário justo e progressivo. Por meio do orçamento da União, o governo poderia, por exemplo, destinar mais dinheiro público para a criação de infraestrutura no Norte e Nordeste e melhoria de recursos humanos que, a longo prazo, tornem compensadores os empreendimentos nessas regiões. Isto, obviamente, só seria factível se o sistema político-partidário brasileiro fosse modificado, de modo a acabar com o gasto público pulverizado e eleitoreiro, além de outras práticas clientelistas.

Não se pode pensar em um sistema tributário eficiente e justo se houver uma série de renúncias fiscais altamente prejudiciais às contas públicas e extremamente regressivas do ponto de vista distributivo. Como mostra a reportagem milhares de benefícios são concedidos a ricos empresários, donos desde de fábricas de refrigerantes a universidades privadas, passando por montadoras de veículos e clubes de futebol. Além disso, as isenções geram uma perda de controle da Receita, o que induz à evasão fiscal e mais distorções no que tange a equidade.

O resultado é um aumento da carga fiscal daqueles que não se beneficiam das isenções e da regressividade do sistema.

Como conclusão , devemos salientar que o icentivo fiscal em si não representa um problema, mas a falta de comprometimento social, de controles e segmentação destes incentivos, bem como a falta de punição em caso de uso inadequado dessas concessões, são um dos principais geradores de distorções e regressividade fiscal. Além disso, para se conquistar um sistema fiscal mais justo e igualitário, é fundamental a implemetação de impostos mais progressivos, bem como focalizar os gastos públicos em áreas prioritárias ou que gerem um efeito redistributivo maior. Como veremos no próximo capítulo, os gastos sociais são os que mais contribuem para a melhoria distributiva pois estes representam uma parte significativa da renda dos mais desfavorecidos: quanto maior a concentração dos gastos públicos na área social, maior será a progressividade e o desenvolvimento social.

Capítulo 3 - O gasto social e a distribuição de renda

3.1 Introdução

O mecanismo de transferências governamentais é uma forma de reduzir os desequilíbrios regionais, como vimos, na medida que desloca recursos de regiões ricas para outras menos desenvolvidas, desconcentrando a provisão de bens públicos. No entanto, nota-se que independentemente do padrão redistributivo regional que tenham estas transferências, é certo também que afetam a distribuição pessoal de renda. Se bem que possa existir algum grau de complementaridade entre ambos, o fato de que um regime de transferências melhore a distribuição regional de renda não necessariamente implica que também melhore a distribuição pessoal (e vice-versa). No caso Brasileiro se tem sugerido que a redistribuição regional induzida pelo regime de transferências estaria colidindo com o objetivo de melhora na distribuição pessoal de renda; desta forma, famílias pobres em regiões ricas estariam financiando transferências à famílias ricas em regiões relativamente menos desenvolvidas.

Dentro de cada região, os fundos recebidos do governo central financiam gastos que beneficiam a indivíduos ou famílias de diferentes níveis de renda; assim, a ação destas transferências afeta a distribuição de renda pessoal dentro de cada jurisdição e no país como um todo. Isto dependerá da incidência dos impostos e

gastos efetuados pelo governo (a incidência líquida), ou seja, do impacto do dispêndio e da geração de receitas sobre a renda dos agentes econômicos. Com relação ao primeiro, as evidências do capítulo anterior mostram que o sistema tributário nacional gera um impacto negativo sobre a distribuição pessoal de renda, ou seja, a incidência dos impostos é regressiva ou no máximo proporcional no Brasil. Este capítulo analisará o outro lado: os gastos.⁴

Com relação aos gastos públicos, deve-se analisar detidamente o impacto distributivo da gestão orçamentária, ou, em outras palavras, identificar quais os gastos que distribuem renda a favor dos menos favorecidos. De acordo com o senso comum, estudos mostram que os gastos mais redistributivos são os gastos sociais. No entanto, como veremos, o grau de progressividade destes gastos variam muito mas não retiram seu caráter redistributivo quando aplicados em regiões com rendas muito concentradas.

Neste capítulo, então, estudaremos a incidência dos gastos sociais e a sua importância para se atingir metas redistributivas. A situação do gasto social no Brasil e a sua evolução dentro do quadro da descentralização fiscal serão temas do próximo capítulo.

⁴ A nossa análise do gasto social se restringirá à abordagem microeconômica. O estudo das repercussões da intervenção do Estado em termos agregados (gasto público total, PIB, massa de salários, etc) ainda é um desafio, sendo necessário a utilização de modelos de equilíbrio geral e o estabelecimento de outros modelos complexos. Nos ateremos à estimar o impacto do gasto sobre a distribuição de renda.

3.2 A incidência dos gasto sociais

Os gastos sociais são redistributivos pois beneficiam fundamentalmente os níveis mais baixos de renda. Uma pesquisa realizada (Flood - 1994) revelou que os gastos sociais representam cerca de 32%, em média, das rendas dos últimos quintis ou das faixas sociais inferiores, enquanto que representam menos de 10% das rendas dos quintis superiores. Outro método de se avaliar a incidência do gasto social é através dos índices de focalização, que é dado pela fórmula abaixo⁵:

$$Lf = \frac{(\%)^{po}}{100 \cdot (po/PT)} \times$$

$Lf < 1$ - programa não focalizado

$1 < Lf < (pt/PO)$ - programa com algum grau de focalização

$Lf = 1$ - programa neutro.

; onde Lf é o índice de focalização, $(\%)^{po}$ é a porcentagem do gasto destinado a um determinado setor que descreve a população objetivo e $100 \cdot (po/PT)$ é a porcentagem total da população correspondente a população objetivo.

O índice de focalização é um indicador que relaciona a porcentagem do gasto dirigido ao grupo objetivo com a porcentagem da população que este representa. O índice de focalização pode ser aplicado tanto em programas de natureza focalizada como em programas de caráter geral. No primeiro caso, permite

⁵ fonte : CEPAL, Panorama Social de América Latina, edição 1993 (LC/G. 1768), 1994.

determinar se efetivamente se está conseguindo o objetivo e, em segundo lugar, calcular o grau de focalização que se dá na prática como resultado de fatores demográficos ou de outro tipo que conduzem à exclusão de outros grupos.

O resultado da aplicação deste índice na América Latina (CEPAL - 1994) foi que os gastos sociais totais são altamente focalizados quando consideramos os segmentos mais pobres como população objetivo, com um índice de focalização igual a 2.0 para a América Latina como um todo.

Mas precisamos fazer uma análise mais detalhada da incidência destes gastos pois, como afirmamos, existem grandes diferenças de impactos distributivos dentro dos vários tipos de gastos sociais.

Os estudos disponíveis sobre a incidência dos gastos sociais (CEPAL - 1994) permitem determinar se estes são progressivos ou regressivos, sobre a base percentual destinado às categorias de lugares por níveis de renda. Se a participação percentual do gasto se reduz a medida que a renda aumenta, se considera que o gasto é progressivo; neste caso, o índice Gini se situa entre -1 e 0. Se, pelo contrário, a participação percentual do gasto aumenta a medida que a renda aumenta, a distribuição do gasto é regressiva; neste caso o índice Gini se localiza entre 0 e 1, intervalo que caracteriza distribuição de renda. O índice Gini aplicado ao gasto social é calculado através da seguinte fórmula:

$$I_g = \frac{N+1}{N} - \frac{2}{N} * \text{SOMATÓRIO } (QI);$$

; onde N representa as divisões de classe da população e qi corresponde a porcentagem acumulada de gasto dirigida a cada uma dessas classe.

Como resultado para a América Latina, temos que o gasto com saúde é o mais progressivo, com um índice que varia de -0.32 e -0.12. O segundo mais progressivo é a educação, com um índice que varia entre -0.18 e 0, devido em geral a elevada assistência ao quintil mais baixo da população através, principalmente, da educação básica, visto que a educação superior é praticamente inacessível as classes inferiores. Os gasto com seguridade social apresentaram uma distribuição regressiva, com o coeficiente Gini variando entre 0.17 e 0.41. Os gastos com saneamento urbano, moradia e energia não se encontram em um quadro de impactos diretos definitivos, na maior parte dos estudos, tal que nos permita inferir acerca de sua progressividade ou regressividade.

Como mostra o estudo da CEPAL (1994), os aumentos do gasto social no período recente na América Latina, principalmente no Brasil, se concentraram naqueles gastos com distribuição regressiva, como seguridade social ou previdência. Este fator é determinante do caráter regressivo do conjunto dos gastos públicos, derivando desta constatação, um dos argumentos centrais, e das maiores

justificativas, da necessidade de reformulação dos institutos e das políticas de previdência social. Vejamos isto na tabela abaixo:

tabela 3.1

EVOLUÇÃO DO GASTO SETORIAL REAL PER CAPITA - BRASIL				
	1980/81	1982-89	1990/93	VARIAÇÃO 1980/1993
EDUCAÇÃO	16,4	23,9	20,1	20,7
SAÚDE	29,9	34,6	38	27,4
SEGURIDADE SOCIAL	89,4	85	106,6	19,2
HABITAÇÃO	23,6	13,9	12,5	-46,9

FONTE: CEPAL - 1994 "EL GASTO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA: UN EXAMEN CUALITATIVO, CAD. 73 .

Como podemos ver, apesar dos gastos sociais mais progressivos como saúde e educação terem crescido consideravelmente desde 1980, sua magnitude é muito pequena frente ao gasto com seguridade social, mais regressivo. Isto comprova a afirmação acima de que os gastos sociais no Brasil são voltados para a seguridade social.

Utilizando o índice de focalização, chegamos aos mesmos resultados: os únicos gastos que detectam uma focalização significativa nas classes mais pobres são educação básica e saúde pública, com um índice de 2.2. (FLOOD - 1994)

No entanto, tem que se levar em conta que uma estrutura levemente regressiva dos gastos sociais, de todo modo, pode ter um efeito redistributivo importante, na medida que a distribuição de renda é sempre mais regressiva que o gasto. Cabe recordar que o impacto dos programas sociais sobre os níveis de renda

absolutos dos lugares mais pobres é significativo, independentemente de seu grau de progressividade. Portanto, o manejo do gasto social oferece amplas possibilidades de melhorar a qualidade de vida da população, especialmente dos mais vulneráveis, e a distribuição de renda.

Se existe algum aspecto sobre o qual há consenso entre os analistas da economia brasileira, é o de que nela prepondera uma das distribuições de renda mais desiguais do mundo ocidental, senão a mais desigual. Deste modo, qualquer tipo de programa social, por mais regressivo que seja seu índice de focalização ou gini, não é, nem nunca será, dispensável. Ao contrário, seu impacto é altamente positivo, dadas as condições distributivas do país, como demonstrou o estudo de focalização dos gastos sociais totais ou as evidências de Flood. Tais estudos de incidência dos gastos sociais são importantes para iluminar o debate acerca da reformulação/reestruturação das políticas sociais e das instituições públicas responsáveis por tais políticas, como a previdência social no Brasil. Esta análise também nos auxiliará na verificação de como estão sendo geridos os gastos sociais no país, medindo, assim, o impacto redistributivo dos gastos públicos tributários nas regiões pobres. Desta forma teremos uma indicação de como estão sendo aproveitados os recursos provenientes das transferências intergovernamentais.⁶

Como conclusão, temos: mesmo que as transferências busquem melhorar a distribuição regional e pessoal de renda, isto depende do grau de concentração

⁶ Apesar de termos ciência de que os gastos públicos também são financiados por receita própria, que sofreu um incremento significativo nas regiões pobres após a descentralização fiscal.

relativa de renda das regiões pobres e, fundamentalmente, de como se gastam os recursos recebidos do nível superior de governo. Ainda que a incidência local dos impostos geram um impacto positivo sobre a distribuição pessoal de renda (o que não é o caso brasileiro, como vimos), isto não significa que o sistema de transferências intergovernamentais melhoraria a distribuição pessoal de renda dos estados e municípios beneficiados com os recursos fiscais: isto ocorre somente quando a distribuição de renda (antes da ação fiscal nas estados e municípios) nas regiões beneficiadas é mais concentrada do que nas regiões beneficiadoras e os gastos recaem em uma proporção crescente nos setores médios e baixos.

Capítulo 4

4.1 Introdução: evidências empíricas sobre as desigualdades regionais e a evolução do gasto social no Brasil

O objetivo deste capítulo é demonstrar o último nexos causal deste trabalho: relatar a evolução das desigualdades regionais e interpessoais de renda no país, bem como o papel da estrutura tributária e dos gastos públicos (principalmente os sociais) na configuração do atual cenário nacional. Esta parte é, inquestionavelmente, a mais importante pois sintetiza as conclusões dos capítulos anteriores, além de concluir o nosso processo argumentativo.

Como já salientamos no início, este trabalho visa estudar o balanço horizontal da questão fiscal no Brasil, referindo-se sempre à relação entre os recursos e responsabilidades de um certo nível de governo nas diferentes regiões. "Conforme Mahar (1983), trata-se de estabelecer o grau de correlação existente entre as desigualdades regionais e as disparidades tributárias". (Salomé & Krespisky - 1994).

Devido à adoção de diversas políticas regionais e setoriais, promovidas por incentivos fiscais e financeiros e por investimentos diretos do Estado, iniciou-se um processo de integração, que teve por base a transferência de capitais produtivos para as regiões menos industrializadas, com a presença da grande empresa e dos grupos oligopolistas em todas as regiões do país (Lima - 1992, in Salomé & Krespsky - 1994). A política governamental para estimular as exportações e gerar divisas e a maior abertura do país ao comércio internacional também provocaram modificações significativas nas economias regionais.

Essas modificações implicaram a redução das disparidades inter-regionais, tanto na renda como na receita fiscal. Observa-se, contudo, que a desconcentração fiscal foi mais acentuada do que a renda, indicando que, ao impulso na receita tributária dos estados menos desenvolvidos - resultante das mudanças nas estruturas produtivas regionais e da dinâmica inter-regional do ICMS, além de um certo esforço próprio de arrecadação -, somam-se as transferências da União para esses estados, o que redundava em maior apropriação relativa de recursos fiscais por parte das regiões pobres.

“Entretanto, percebe-se uma lógica regressiva nessa redução de disparidades. Por outro lado, uma parte significativa dos recursos dos estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste (transferidos pela União) é arrecadada de forma regressiva através do IRPJ e IPI, principalmente. Por outro lado, são gastos regressivamente, seja via fundos de investimento, ou ainda subsídios e

transferências ao setor privado. Corrobora a análise o fato de as disparidades de renda intra-regionais terem aumentado principalmente nestas regiões.” (Salomé & Krespsky - 1994).

Este capítulo se dividirá em dois blocos: Primeiramente, realizaremos um breve relato sobre as condições de desigualdade no país.. Esclareceremos a situação atual dos diferenciais econômicos entre as regiões e o papel das transferências enquanto instrumento de política regional. Nesta parte relataremos novamente a distribuição destas transferências entre as regiões para verificar a eficácia deste instrumento para a desconcentração do produto e da renda entre as macro-regiões. Este esforço buscará esclarecer os aspectos qualitativos do processo de distribuição dos frutos do desenvolvimento capitalista no país, bem como da lógica engendrada que nos torna uma das piores distribuições de renda do planeta

Na segunda parte, estudaremos o lado da utilização destes recursos advindos da redistribuição regional. A incidência do gasto público é essencial para determinar a estrutura distributiva pois a oferta de bens públicos é direcionável e, portanto, interfere na distribuição de renda. O efeito líquido proporcionado pela incidência tributária e pelo gasto público é o principal fator modificador da distribuição de renda.

Como a disponibilidade de estatísticas seguras e precisas sobre a evolução do gasto público no país é extremamente reduzida, principalmente dos gastos regionalizados, utilizaremos como proxy as estimativas de gasto social das macro-regiões. Como vimos no capítulo anterior, o gasto social é o mais redistributivo entre os vários tipos de gastos públicos⁷, o que o torna um bom indicador da contribuição do gasto público global para a melhora dos índices de desigualdade.

4.2 - As desigualdades no Brasil

4.2.1 - as desigualdades inter-regionais

Um dos aspectos fundamentais do panorama “sombrio” das nossas desigualdades são os desequilíbrios inter-regionais. Os fortes contrastes de desenvolvimentos econômico e social, além da forte concentração espacial da riqueza são elementos que, infelizmente, mantêm aceso e contemporâneo o debate sobre os problemas regionais no país.

Como afirmou Lavinas (1995), a preocupação com os desequilíbrios regionais presente na Constituição de 1988 permitiu que fossem introduzidas inovações importantes no que tange às transferências intergovernamentais. Elevou-

⁷ Mesmo os gastos sociais regressivos como a seguridade social têm um impacto positivo sobre a distribuição de renda em países como o Brasil, com elevado grau de desigualdade social, pois a regressividade do gasto é inferior a regressividade da distribuição de renda.

se a participação dos governos estaduais e municipais na receita tributária nacional, passando respectivamente, de 26 para 29% e de 10 para 17%, logo, com evidente vantagem para a esfera municipal. Tal descentralização fiscal foi executada com uma preocupação em realizar uma desconcentração regional, cujo mecanismo principal foi o FPEM (fundo de participação dos estados e municípios). Este representa parcela significativa (mais de 4/5) das transferências constitucionais aos estados e municípios mais pobres do país, como o Norte e o Nordeste, tendo peso menor no Sudeste(21,73%) e no Sul (35,91%).

Embora já exista há de 40 anos políticas de desenvolvimento regional, como estes citados acima, no Brasil, notamos que inúmeras pesquisas “garantem hoje um acervo de informações estatísticas e analíticas que retratam a permanência de profundas desigualdades socioespaciais que ainda caracterizam a nossa estrutura federativa” (LAVINAS - 1995). Temos que reconhecer que as políticas regionais promoveram uma suavização das desigualdades espaciais e uma desconcentração produtiva relevante através de grandes investimentos públicos em direção às áreas mais carentes, além de estabelecer mecanismos e instrumentos de redistribuição de recursos e de integração das áreas periféricas, formalizados através da Constituição de 1988.

O resultado se mostrou satisfatório sob vários aspectos: a redução constante da participação de São Paulo e da região Sudeste, a mais desenvolvida, no PIB nacional e o aumento da participação dos estados periféricos, uma

crescente convergência de rendas entre os estados brasileiros entre 1970 e 1985, a diversificação das estruturas produtivas de cada região e uma desconcentração intra-estadual em São Paulo, sub-região, na qual a região metropolitana perde participação para o interior em relação ao total da atividade econômica, em particular a indústria.

“Analisando o produto per capita das regiões e estados, no período 1975 a 1985, observa-se o crescimento real acima da média do Brasil, em todas regiões exceto na região Sudeste. No Norte, que apresentou as mais elevadas taxas de crescimento anual (6,2 %), destacam-se os estados de Rondônia (7,5%), Acre (6,8%) e Amazonas (6,3%), enquanto a taxa média de crescimento do PIB per capita do Brasil foi de 2,1% a.a. No Nordeste, cuja média de crescimento anual foi de 4,2%, sobressaem-se os estados de Sergipe (7,1%), Rio grande do Norte (5,9%) e Bahia (5,4%) e no Centro-Oeste, o estado de Mato grosso apresentou a maior taxa de crescimento anual do PIB per capita, 5,4%. O coeficiente ponderado de variação de Williamsom, aplicado à série de renda per capita das regiões e unidades da federação, fornece uma indicação de que a disparidade diminuiu. Quanto menor o coeficiente menor a disparidade: constata-se uma diminuição que passou de 0,4739 em 1975 para 0,3859 em 1985.” (Salomé & Krespsky - 1994).

Analisando o estudo da apropriação regional da renda disponível, todas as regiões, exceto a Sudeste, aumentaram sua participação na renda nacional, enquanto o Estado de São Paulo apresentou uma queda na apropriação da renda

nacional de 5,4 pontos percentuais. Isso se deve à transferência de recursos gerados nesse estado para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e também ao maior crescimento econômico das demais regiões. Finalmente, houve também, como vimos, uma sensível diminuição das disparidades fiscais: verifica-se um aumento da apropriação da receita fiscal pelos estados e municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (aumentos da ordem de 5,4 pontos percentuais), enquanto os Estados e municípios da região Sudeste e Sul sofreram redução nas receitas disponíveis em todas as esferas (da ordem de 9 pontos percentuais).

Não obstante, isso não foi capaz de extinguir as disparidades sócio-econômicas inter-regionais. Mais preocupante ainda é observar que os anos 90 apontam contra tendência de recrudescimento das desigualdades de renda entre os estados brasileiros, coincidente com o movimento de abertura da economia brasileira e menor crescimento global do país, a maior retração do Estado não apenas na área dos investimentos públicos, mas também e sobretudo na da regulação econômica (devido, entre outros motivos, à falência do setor público no Brasil, especialmente após os planos de estabilização), a profunda e abrangente reestruturação produtiva em curso e o aumento da concorrência entre estados e regiões na disputa pelo investimento privado.

"O enorme desequilíbrio de renda per capita no Brasil em 1994 é evidente: Brasília, capital do país, que detém o maior PIB per capita anual, estimado em R\$ 7.800,00, tem um valor 5 vezes maior que aquele registrado nos cinco estados mais

pobres da Federação, a saber Tocantins, Maranhão, Piauí, Ceará, rio Grande do Norte (calculado em R\$ 1.500,00). Os estados do Centro-Sul, juntamente com o Amazonas, situam-se na faixa de renda entre R\$3.000,00 e R\$ 6.000,00. Ao conjunto dos 3 padrões de renda mais elevados, corresponde uma população de 92,3 milhões de habitantes. Recebendo uma renda média per capita inferior a R\$ 3.000,00/ano, encontrando-se 61,4 milhões de brasileiros, na sua grande maioria (com exceção dos brasilienses e dos amazonenses) habitantes das área periféricas. O diferencial de renda entre o Piauí, o estado mais pobre da federação, e Brasília é 0,13".(LAVINAS - 1995)

Além disso, notamos que a variância dos PIB nominais per capita estaduais na última década, marcada por grande instabilidade e crescimento nacional nulo, passou de convergente (década de 70) à marcadamente divergente a partir da década de 90. Tal inflexão mostra a preocupante volta dos grandes desequilíbrios regionais no Brasil ou , em outras palavras, o aumento da dispersão regional, rompendo, assim com o padrão dominante anterior de convergência de rendas estaduais no Brasil.

A constatação mais evidente é que nesta década de profunda instabilidade econômica, praticamente sem crescimento - o PIB nacional cresceu 17% no período - o melhor desempenho coube ao Centro-Oeste, em decorrência da sua maior inserção nas exportações, ampliando em 2 pontos percentuais a sua presença nas contas Nacionais entre 85 e 94. Já o Sudeste destaca-se por ter mantido tendência

de redução de sua participação que cai nas mesmas proporções, ou seja 2,5%. Tal comportamento regional explica-se sobretudo pela dinâmica do Estado de São Paulo que nos dois últimos anos da série perde 3% no PIB nacional. Quanto às demais regiões - Norte, Nordeste e Sul - observam-se variações nulas, apesar de muitas oscilações.

Apesar do crescimento econômico, transformações estruturais e modernização experimentado pela economia brasileira nas últimas cinco décadas, a questão dos desequilíbrios regionais permaneceu praticamente inalterada. Devemos colocar em evidência também que esses grandes diferenciais interestaduais, que permanecem e parecem agravar-se, são apenas "a ponta do iceberg" da desigualdade no Brasil. Além disso subsistem vários e não menos importantes problemas de desigualdade educacional, de atendimento hospitalar, desigualdades setoriais, distribuição pessoal de renda, etc...

4.2.2 As desigualdades intra-regionais e de renda

"O corolário dessa inércia traduziu-se pela persistência, no país, de profunda diferenciação espacial, quantitativa e qualitativa, em termos de produção, de tecnologia e , sobretudo, de qualidade de vida. É fato que ocorreu uma reversibilidade do grau de concentração do produto regional decorrente da ação governamental , seja na estratégia adotada na forma de inserção do país na economia internacional, seja no que concerne à política de incentivos fiscais e

financeiros. Mas ao analisarmos da década de 70, onde esse processo de desconcentração da renda foi mais forte, veremos que os avanços conseguidos pela intervenção estatal na política regional foram muito pouco expressivos". (ROMÃO-1992)

Se existe algum aspecto sobre o qual há consenso entre os analistas da economia brasileira, é o de que nela prepondera uma das distribuições de renda mais desiguais do mundo ocidental, senão a mais desigual. Tal compleição repartitiva de renda tem, evidentemente, raízes estruturais e resulta da inserção histórica da economia brasileira no processo de expansão do capitalismo industrial, em particular, da forma diferenciada pela qual a apropriação de tecnologia se processou entre os diversos setores da economia. Daí decorreu, naturalmente, uma estrutura bastante heterogênea do aparato produtivo nacional e, em consequência, do esquema distributivo de renda.

"Os percentuais de renda apropriados pelos contingentes mais e menos pobres da população atestam um agravamento do fosso distributivo intra-regional, com uma nítida tendência a que os mais pobres percam participação e os mais ricos abocanhem um quinhão maior da renda pessoal em cada região. A deterioração desse quadro relativo é mais visível no decorrer das décadas de 60 e 70. Por outro lado, o ano de 1980 mostra, no geral, maior apropriação de renda por parte dos mais pobres e, exceção feita à região norte, menor participação dos ricos. Em

síntese, pois, deduz-se que , tanto a nível nacional quanto regional, o perfil distributivo de renda continua sendo perversamente regressivo.” (ROMÃO - 1992)

As informações quantitativas sobre a incidência da pobreza dão conta de que nada ou quase nada se avançou no combate à pobreza absoluta no Brasil nessas últimas décadas. Além de extremamente alta, gravitando em torno dos 40%, na média, e quase invariante no longo prazo, a incidência da pobreza tem o agravante de ser regionalmente concentrada, com o Nordeste apresentando, historicamente, os índices mais elevados.

As três décadas analisadas dão guarida a que se possa inferir, enfaticamente, que o estilo de desenvolvimento adotado no país não engendrou mecanismos que pudessem promover uma melhor distribuição regional do desenvolvimento nacional, reverter o processo de concentração de renda e diminuir a incidência da pobreza entre os brasileiros. É necessário, pois, que se tenha convicção de que o atual modelo de desenvolvimento é inapropriado aos requisitos básicos da sociedade e extremamente excludente na sua essência, sendo inadmissível que perdure por mais tempo.

Um balanço das mudanças distributivas de mais longo prazo na América latina indica que pelo menos em seis países produziram-se retrocessos muito significativos em relação a década de 80. A informação disponível mostra que os avanços em matéria de distribuição de renda urbana conseguidos em anos recentes

em alguns países não bastaram para contrarestar os aumentos da desigualdade que se produziram ao longo da década passada. Tal seria a situação da Argentina, Brasil, Costa Rica, México, Panamá e Venezuela. O mesmo acontece quando examinamos a distribuição de renda rural : Os dados disponíveis sobre o meio rural também revelam tendências de concentração de renda

A constatação de que na América Latina prevalecem estruturas distributivas de renda muito concentradas, conjuntamente com níveis médios de renda por habitante, põe em evidência o fato de que uma parte importante da pobreza urbana que hoje existe em muitos países da região é consequência dessa iniquidade, ou pelo menos aquela fração da pobreza acrescentada durante o primeiro quinquênio de 1980, período no qual se produziram os piores retrocessos em matéria distributiva.

"Um estudo do banco mundial, com base em levantamentos de domicílios de 18 países, realizados entre o princípio e o final dos anos 80, identificou que em média, a pobreza aumentou e a distribuição da renda piorou na América Latina. Um total de 44% desse aumento da pobreza foi verificado nas cidades do Brasil. e 17% no Peru. Esse estudo identificou também que o nível educacional encontra-se diretamente relacionado às desigualdades de renda e à tendência a se manter pobre. A incidência de pobreza foi maior nas cidades da América latina, embora a probabilidade de ser pobre tenha continuado sendo duas vezes mais alta nas áreas rurais." (BUSTELO - 1994)

"A linha de pobreza neste estudo , para a América Latina, fixou-se em 60 dólares por mês. De acordo com essa definição, e em um contexto no qual a renda per capita caiu 11% durante a última década, o número de pobres na região cresceu em mais de 40 milhões entre 1980 e 1989. Outros estudos [Altimir(1993); CEPAL (1993)], que se baseiam em levantamentos de domicílios de dez países, identificaram que entre 1980 e 1990 o número de pobres cresceu em 60 milhões. Tanto a CEPAL como Altimir definem uma linha de pobreza para cada país, com base no custo de uma cesta básica de alimentos, multiplicado por 1,75 para áreas rurais e por 2 para áreas urbanas. Isto demonstra uma diferença muito significativa no número de pobres em relação às estimativas do Banco mundial." (BUSTELO - 1994)

Quanto à distribuição de renda, o Banco Mundial chama atenção para a "tradicional" desigualdade na América latina, em relação a outras regiões em desenvolvimento. De fato, a América Latina tem um coeficiente de Gini médio de 0,52, enquanto em outras regiões o coeficiente é de 0,39.

Segundo Bustelo, no contexto anterior, tanto para Altimir quanto para a CEPAL e o Banco mundial, a distribuição de renda piorou na América Latina durante os anos 80. (ver tabela). Nesse sentido, durante a década passada acentuaram-se as disparidades de renda entre os 10% de domicílios de renda mais alta e os 40 domicílios mais pobres. Segundo a CEPAL (1993), em seis de cada oito países

observados na região, essa diferença aumentou, de modo que a renda dos 10% mais ricos supera em cerca de dez vezes a renda dos mais pobres.

“Até o final da década, seria necessário um montante que correspondesse a aproximadamente 27% do PIB para erradicar totalmente a dívida social urbana. Em 1980, estima-se que a dívida social era equivalente a 21% do PIB. No período de 1980-1989, a dívida aumentou em 6% do PIB, o que equivalia à deterioração das condições de emprego (5%) e ao retrocesso distributivo.” (BUSTELO - 1994)

Em resumo:

- a) houve aumento da pobreza e da desigualdade, com uma renda per capita 11% mais baixa;
- b) o crescimento da pobreza foi maior nas áreas urbanas do que nas rurais;
- c) a parcela 20% mais pobre da população sofreu perda desproporcionalmente maior de sua renda;
- d) na Argentina, Brasil, México, os setores médios e médios altos sofreram perdas desproporcionais em relação aos setores pobres;
- e) a parcela 10% mais rica da população foi a maior e única vencedora, pois sua posição, no que se refere à renda, melhorou tanto em termos relativos quanto absolutos; e
- f) o adiamento do ajuste poderia, em princípio, aumentar os custos sociais, já que os equilíbrios macroeconômicos favorecem, entre outros, àqueles que não têm mecanismos institucionais para se defender da inflação.

4.3 - A evolução e a distribuição do gasto social no país

4.3.1 - Panorama geral do gasto social na América Latina

“Uma pesquisa do Banco Mundial (1990) que abrangeu nove países - entre eles o Brasil - revelou que a despesa real per capita em saúde, educação e seguridade caiu em todos os países. Em média, no ano de 1985, a saúde caiu para 70% do seu nível em 1980; a educação, para 79% e a seguridade social, para 88%. Verificou-se também uma queda da participação dos gastos em saúde e educação no conjunto dos gastos públicos: em 1985, a educação caiu para 92% e a saúde para 82% de sua participação em 1980. Uma vez que o PIB e o gasto público real per capita em educação e saúde diminuíram significativamente em todos os países, ao mesmo tempo em que a porcentagem do gasto público do PIB manteve-se quase constante, a redução dos recursos disponíveis para saúde e educação parece ser resultado de uma queda do PIB, não acompanhada de uma reordenação das prioridades políticas por parte dos governos”. (BUSTELO - 1994).

Embora as evidências quantitativas sejam mais débeis, o mesmo estudo do Banco Mundial sugere que tanto a eficiência como a equidade do gasto social

podem ter diminuído na prestação de serviços. Dessa forma a participação no gasto em saúde, da medicina preventiva ou serviços comunitários, frente à medicina curativa, diminuiu ou manteve-se constante. Em educação, a participação do nível primário aumentou, porém, teve maior aumento , proporcionalmente, o nível terciário, ambos às expensas do nível secundário, cuja participação diminuiu.

“Outro estudo realizado pela UNICEF sobre 8 países, que abrange o período 1980-90, identificou uma diminuição no gasto social. Os maiores cortes ocorreram até o final da década e afetaram especialmente os investimentos , e não as despesas correntes. Este estudo trata também dos temas relativos à eficiência e à equidade. Quanto à saúde, os sistemas públicos não conseguiram superar os problemas anteriores à crise relacionadas à fraca cobertura, baixa qualidade e ineficiência administrativa. Um grande número de hospitais, por sua vez, tiveram de absorver maior clientela devido ao deslocamento de segmentos da população, que anteriormente, possuíam cobertura da seguridade social. Muitos hospitais também passaram a adotar a prática dos métodos “informais” de co-financiamento, obrigando os pacientes a trazer medicamentos, materiais para curativos, etc. Não obstante tenham havido intenções de se consolidar um “sistema de saúde” a maioria dos países continua com o seguro social.” (BUSTELO - 1994).

“Na área da educação, segundo o mesmo estudo do UNICEF, as evidências sugerem que os países também não conseguiam realizar as transformações necessárias para dotar os sistemas de melhor qualidade, eficiência e equidade. A

deterioração dos salários dos professores - da mesma forma que no setor saúde com médicos resultou na queda da qualidade e em aumento do número de greves que afetaram seriamente a frequência das crianças à escola. A falta que afetaram seriamente a frequência das crianças à escola. A falta de livros prejudica uma aprendizagem adequada: tem-se verificado uma redução generalizada da distribuição gratuita de livros escolares e/ou as populações têm tido menos recursos para adquiri-los. De acordo com as escassas evidências disponíveis, os dois problemas básicos da escolaridade primária na América Latina - o elevado grau de repetência e os baixos níveis de conhecimento que chegam aos alunos- parecem ainda estar longe de serem solucionados. Tem havido uma notável expansão da educação pré-escolar. No entanto, como sugere as informações disponíveis as crianças que mais se beneficiaram pertencem aos segmentos de renda mais alta." (BUSTELO - 1994).

Poder-se-ia apontar que embora "cientificamente" não haja evidências conclusivas, e levando em conta a heterogeneidade das situações na região, tudo parece indicar que o gasto social real efetivamente diminuiu, justamente quando se supunha que ele devia aumentar, ou, pelo menos, ter mantido o seu nível. Os cortes afetaram principalmente os setores sociais mais vulneráveis, o que significou a deterioração generalizada da qualidade dos serviços sociais. Por outro lado, as evidências a respeito de uma situação inversa ao que foi colocado anteriormente, ou seja, que o gasto social teria aumentado e melhorado a sua eficiência e progressividade, são muito restritas. A situação descrita atinge particularmente os

grupos sociais mais vulneráveis, pois o impacto da renda não monetária sobre as famílias é muito significativo. Um determinado estudo [Infante e Revoredo (1993)] constatou que, na Costa Rica, Chile e Uruguai, o gasto social representa uma fração significativa da renda efetiva dos setores mais pobres, variando de 26% para o Uruguai, até chegar a 50% para o Chile e Costa Rica.

Concluindo, a política social trata de transferências líquidas entre receitas e gastos do setor público. Ainda que existam grandes oportunidades para avançar com eficiência e equidade pelo lado fiscal, quase nada foi feito para enfocar o lado do financiamento, a fim de aumentar a progressividade líquida do setor social público. O argumento que se apresenta é de que é muito complexa e dispendiosa a construção de um sistema de informação sobre a renda dos setores altos. Paradoxalmente, enquanto enormes esforços são despendidos para estudar os pobres e a pobreza, ninguém parece se preocupar em estudar a riqueza e seus mecanismos de concentração. Assumindo que não se pode aumentar o endividamento externo e/ou interno para cobrir os desequilíbrios fiscais e que se enfatizou o gasto social, gerando crescentes níveis de eficiência, parecia não restar outra saída para financiar maiores níveis de inclusão social e equidade, que atuar sobre a renda do setor público, incrementando a sua progressividade. É certo que a equidade na distribuição da renda pode melhorar, por meio de uma elevação geral da produtividade de todos os fatores da economia. Necessita-se de uma política social distributivamente vigorosa, complementada com fortes e constantes

investimentos em educação e saúde, a fim de elevar a produtividade da mão-de-obra a médio prazo.

4.3.2 - A problemática no Brasil

Quanto a descentralização político-fiscal no Brasil, passado o impacto inicial onde a atribuição de responsabilidades para os níveis subnacionais gerou, como vimos, disfunções relativamente importantes no atendimento à população - caso, por exemplo do sistema público de saúde SUS, o que se vê é uma capacidade bastante diferenciada de estados e municípios para responder à demanda por mais e melhores serviços. A crise fiscal dos estados no Brasil hoje é profunda. O nível de endividamento da grande maioria é extremamente elevado (em média 5.6% do PIB nominal dos estados em 1994), alcançando até percentuais superiores a 10% do PIB nominal em muitos estados.

“O gasto social per capita para funções como saúde e saneamento, educação e cultura, habitação e urbanismo aumenta mais rapidamente nos estados mais ricos do que nos estados mais pobres da federação, embora estes tenham sido muito mais aquinhoados do que aqueles com aumento das transferências correntes propiciado pela Constituição. O problema não se resume unicamente ao volume de recursos, mas compreende também sua alocação. O que se observa é que mesmo quando se obtém a ampliação da capacidade de autofinanciamento de estados e municípios com base na elevação de sua arrecadação própria e,

particularmente, aumentam-se as transferências da União para outros níveis de governo, redistribuindo assim meios e, portanto, novas condições para enfrentar desafios no plano local, nem por isso está assegurada a descentralização. Embora a autonomia de estados (26) e municípios (mais de 5.000) para orçar, gerir, gastar e acompanhar despesas seja preceito constitucional no Brasil, poucos parecem de fato estar preparados para enfrentar esse problema".(LAVINAS - 1995)

O incremento de receitas proveniente do processo de descentralização, como vimos, foi considerável: a partir de 1989 as receitas per capita dos municípios e estados aumentaram, e muito, graças a elevação da receita próprias e aquelas provenientes das transferências, o que rebateu sobre o crescimento dos gastos com programas de educação, saúde e habitação. No entanto, saúde e educação são os principais problemas a serem solucionados, ou seja, o crescimento dos gastos nessas área se mostram insuficientes, tornando a demanda social por esse serviços relevante e emergencial. Hoje no Brasil, o grau de escolaridade médio da população com mais de 15 anos de idade é de 5,4 anos de estudo, ou seja o equivalente ao curso primário completo (4 anos) mais um ano e meio, o que é absolutamente insuficiente em meio a mudanças tecnológicas estruturais no mercado de trabalho e na vida em geral. Em nenhum estado brasileiro a população tem em média primeiro grau completo (8 anos) - LAVINAS 1995. No caso da saúde, notamos que apesar de ter ocorrido um aumento da oferta de serviços públicos, este não foi suficiente para suprir a demanda: o número de leitos públicos por 1000 habitantes manteve-se estável durante o período de 1989 a 1991 (4,3 leitos em 1989 e 4,8 leitos em 1991).

Além disso, como poderemos ver no gráfico 4.2 abaixo, as regiões mais pobres são as que menos gastam nos projetos sociais: o Nordeste, por exemplo, no período analisado, responde de forma tímida aos estímulos da descentralização, pois tanto no nível dos estados quanto dos municípios das capitais, os gastos sociais crescem num ritmo muito mais lento do que as demais regiões, embora as receitas próprias e as transferências intergovernamentais (FPEM e percentual do ICMS) tenham aumentado significativamente como havíamos observado antes: nesta região existe ainda um elevado índice de analfabetismo (entre 17% e 27% na média - Lavinhas 1995), apesar dessa região ter recebido 52% do total das transferências neste mesmo ano.

tabela 4.1

INDICADORES SOCIAIS - BRASIL E REGIÕES						
	NORTE	NORDESTE	C. OESTE	SUDESTE	SUL	BRASIL
MORTALIDADE INF.	53/MIL	88/MIL	33/MIL	30/MIL	27/MIL	50/MIL
ESPERANÇA DE VIDA	67,4	64,2	67,8	67,5	68,7	65,6
DESNUTRIÇÃO	42,3%	46,1%	25,7%	21,7%	17,8%	31,0%
MÉDICOS(HAB/MED)	1980	1415	1033	614	887	749
TX. ESCOLARIDADE	88,7%	77,9%	84,6%	87,1%	82,7%	83,2%
EVASÃO	14,8%	16	13	8,8	8,5%	11,8%
REPROVAÇÃO	17,7%	19,8%	14,7%	15,7%	14,9%	17,0%
ANALFABETISMO	25,7%	38,8%	16,0%	14,0%	11,6%	18,4%
R. ÁGUA	80,0%	48,4%	62,0%	84,9%	68,4%	70,9%

FONTE: MEC - SINOPSE ESTATÍSTICA EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL (1993); IBGE - ANUÁRIO

OBS: MT.INF = MORTALIDADE INFANTIL ANTES DE UM ANO DE IDADE (1990); E. VIDA (1990);

DESN = CRIANÇAS DESNUTRIDAS COM MENOS DE CINCO ANOS (1994)

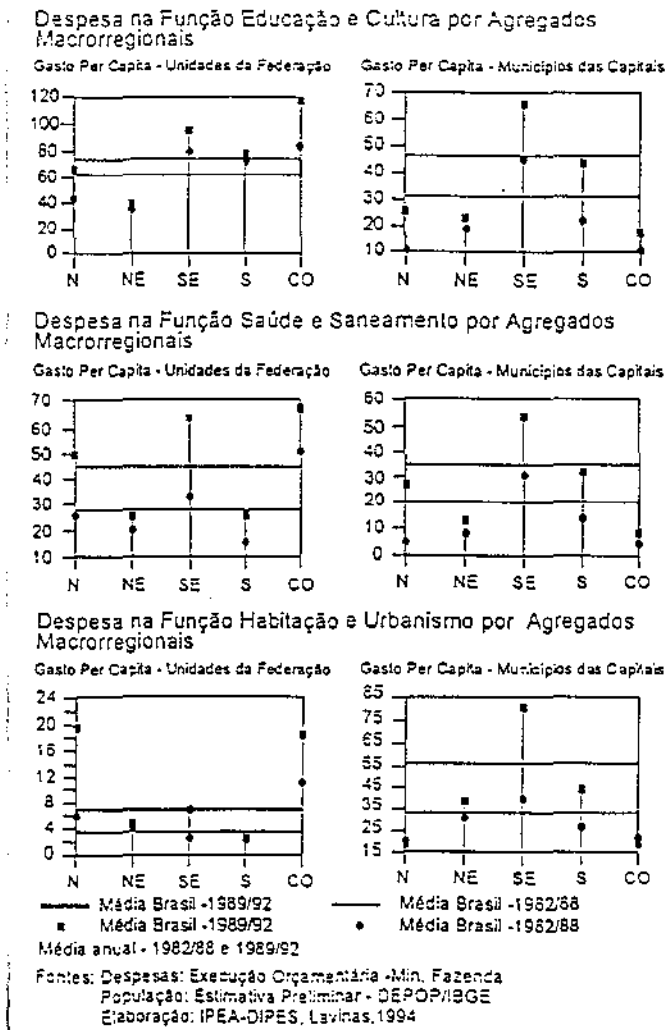
TX. ESCO = TAXA DE ESCOLARIZAÇÃO DE CRIANÇAS DE 7 A 14 ANOS

TAXA DE EVASÃO ESCOLAR NO PRIMEIRO GRAU (1992); REPROV = TAXA DE

ANALFAB. = ANALFABETISMO DA POPULAÇÃO ACIMA DE CINCO ANOS DE IDADE

REDE DE ÁGUA

Gráfico 4.2



Como já havíamos discutido previamente, este fato já fora abordado por Iná de Castro , que de modo mais genérico, em “O mito da necessidade”, relata que a pobreza e a carência de recursos é utilizada, pelos detentores do poder local nas regiões subdesenvolvidas, como um pretexto para ampliar suas fontes de receitas, sem que haja, necessariamente, alguma preocupação no sentido de reverter o estado de pauperização da região que governam.

Esta conjectura é reforçada pela análise iniciada na tese de mestrado do professor Rui de Britto A. Affonso (1988), que concebeu que o sistema de transferências intergovernamentais de recursos fiscais, ao buscar a redução dos desequilíbrios regionais, na verdade, afetava regressivamente a distribuição pessoal de renda no interior das regiões da federação. Isto porque a maior parte dos recursos que constituem a base das transferências da União para os estados e municípios (FPE e FPM) são arrecadados de forma regressiva em função de algumas características do sistema tributário, como vimos, e originam-se, principalmente, na região Sudeste e, em especial, em São Paulo (76% do IPI e IR e 72,4% da receita do IRPJ provém do Sudeste. Além disso, como vimos acima, as regiões pobres não reverterem estas transferências em gastos progressivos como os gastos sociais. Isto nos remete a um cenário próximo daquele já comentado por Maclure, “que considera que o objetivo redistributivo dificilmente é alcançado através das transferências, na medida em que as desigualdades de distribuição de renda dizem respeito, basicamente, à distribuição pessoal de renda(...). Julga que se

poderia mesmo atingir o objetivo contrário, isto é, transferir renda de habitantes pobres de regiões ricas para habitantes ricos de regiões pobres, ou ainda, de ricos para ricos, o que não é obviamente o que se deseja.”

No trabalho de Affonso evidencia-se que, na primeira metade dos anos 80, a utilização das transferências eram extremamente concentradora de renda, tendo portanto contribuído para o aumento das disparidades intra-regionais. O FINOR, por exemplo, na área agropecuária, limitou-se a incentivar a modernização ao latifúndio orientando-se basicamente para as grandes propriedades com superfície média superior a 4500 *ha* . O FINAM, que beneficiava projetos localizados principalmente nos estados de Mato Grosso e Pará, também apresenta graves problemas de concentração espacial e de concentração da propriedade: os projetos financiados ocupavam grandes área, superiores a 10.000 *ha* e, apesar dos incentivos, esses projetos respondem por apenas 5% do rebanho bovino regional. (Salomé & Krespsky - 1994). Além dessas distorções, destaca-se a baixa fiscalização e acompanhamento dos projetos aprovados (a média de fiscalização por projeto é de três e oito meses) e a longa permanência dos projetos no sistema FINAM, recebendo incentivos às vezes por mais de 20 anos.

Atualmente, como vimos nos gráfico acima, essa hipótese continua vigente.

Em recente artigo da Folha de São Paulo (17/10/97), constata-se a regressividade do gasto público. O BNDES, maior detentor de recursos da setor

público (detém mais do que qualquer ministério), têm como principais clientes as grandes empresas, mesmo as de setores de ponta, deixando à margem as pequenas e médias empresas que não dispõe, como aquelas, de facilidades de acesso ao mercado creditício. Na área agrícola, as críticas são similares: o financiamento público termina basicamente favorecendo os grandes produtores.

Para se reforçar o argumento analisaremos o Índice de Desenvolvimento Humano das macro-regiões brasileiras. Este índice, como veremos, comprovam o estado de desenvolvimento social dos componentes da federação e, conseqüentemente, a evolução atual do esforço de cada região em implementar suas políticas sociais. Este fato será imprescindível para comprovar a insignificante evolução das regiões pobres na execução de melhorias sociais, apesar de terem sido aquinhoados com maior volume de recursos provenientes do processo de descentralização. Também utilizaremos a análise comparativa do IDS, índice de desenvolvimento social.

4.3.3 - O IDH e IDS

O processo de desenvolvimento humano, por sua natureza ampla e suas múltiplas dimensões, é difícil de mensuração. Por esta razão, suas características e

trajetórias são mais adequadamente captadas através de um conjunto amplo e aberto de indicadores estatísticos que focalizem as diversas dimensões desse processo e as novas oportunidades e opções a que dá origem.

Este conjunto de estatísticas vem sendo organizado e divulgado sistematicamente pelos sucessivos Relatórios do Desenvolvimento Humano, particularmente em seus anexos estatísticos. Contudo, desde seu início, em 1990, a divulgação desses relatórios também está associada ao esforço de construir um indicador que capte e sintetize as diversas e complexas dimensões do processo de desenvolvimento humano.

O IDH é composto por três componentes básicos do desenvolvimento humano: longevidade, conhecimento e padrão de vida. A longevidade é medida pela esperança de vida ao nascer; o conhecimento, por uma média entre a taxa de alfabetização dos adultos (com peso 2) e a taxa combinada de matrícula nos ensinos fundamental, médio e superior (com peso 1); e o padrão de vida, pelo poder de compra, baseado no PIB per capita ajustado ao custo de vida local (paridade de poder de compra, ou PPC).

Através da tabela 4.3 e figura 4.4 abaixo, podemos ver a posição relativa entre os estados e a posição dos estados em relação ao IDH - 1996 de vários países do mundo. Vemos no primeiro caso, entre os estados, que os estados ao sul do país (sete estados mais o distrito federal) apresentam um IDH superior a 0.8; já a

faixa que inclui Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso, Rondônia, Amazonas e Roraima têm um IDH entre 0.7 e 0.8; e uma área, reunindo o Pará e os estados da região Nordeste, que apresenta um nível mais reduzido de desenvolvimento (IDH inferior a 0.7). Quanto a comparação internacional, temos: constata-se que os IDHs das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste são ligeiramente superiores ao IDH médio da América Latina e não estão distantes do IDH médio relativo aos países de alto desenvolvimento humano e mesmo do valor referente aos países industrializados; Por outro lado, embora tanto o IDH da região Norte quanto o da região Nordeste se situem na faixa correspondente a um nível médio de desenvolvimento humano, o primeiro é superior ao IDH médio do conjunto de países situados nesse patamar, enquanto o segundo é bastante inferior.

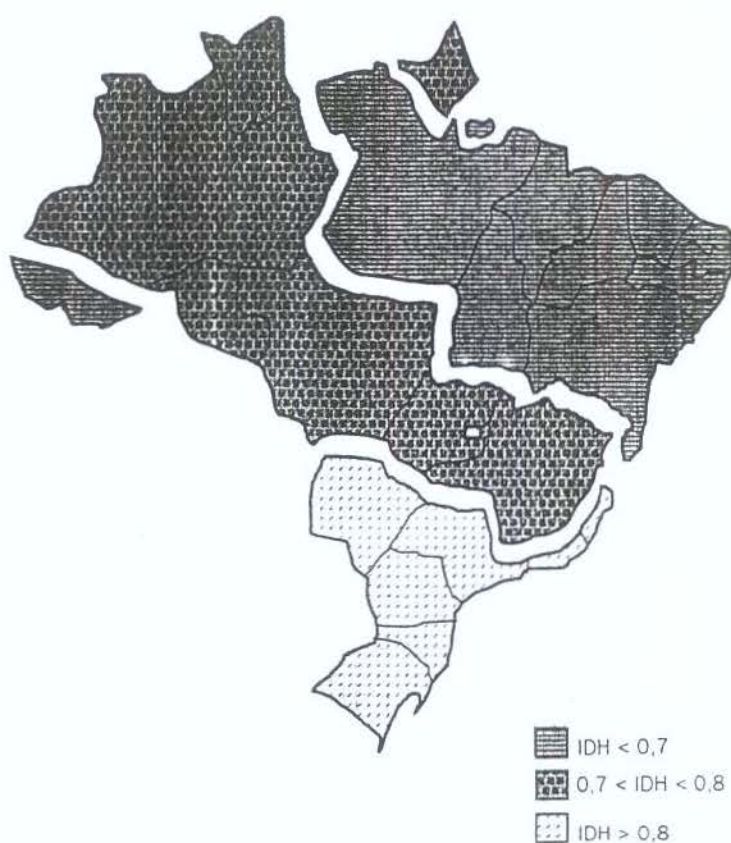
Tabela 4.3

	Valor do IDH	colocação IDH	colocação PIB P/C	colocação esp. vida	colocação escolaridade
Rio Grande do Sul	0,871	1	4	2	3
Distrito Federal	0,858	2	1	6	1
São Paulo	0,850	3	2	11	2
Santa Catarina	0,842	4	6	5	5
Rio de Janeiro	0,838	5	3	12	4
Paraná	0,827	6	5	10	6
Mato Grosso do Sul	0,826	7	8	7	7
Espírito Santo	0,816	8	9	4	8
Amazonas	0,797	9	7	9	15
Amapá	0,781	10	13	3	10
Minas Gerais	0,779	11	10	13	11
Mato Grosso	0,769	12	11	8	12
Goiás	0,760	13	12	15	9
Roraima	0,749	14	16	1	14
Rondônia	0,715	15	14	17	13
Pará	0,688	16	18	14	16
Acre	0,665	17	17	16	20
Sergipe	0,663	18	15	20	19
Bahia	0,609	19	20	19	21
Pernambuco	0,577	20	21	23	17
Rio Grande do Norte	0,574	21	19	25	18
Maranhão	0,512	22	25	21	22
Ceará	0,506	23	23	22	24
Piauí	0,502	24	26	18	23
Alagoas	0,500	25	22	24	26
Paraíba	0,466	26	24	26	25

in : IDH - 1994, pg 13.



figura 4.4



in : IDH - 1994, pg. 13.

Com relação ao IDS regional no Brasil vemos que reduziu-se o grau de heterogeneidade regional com o processo de descentralização, mas, no entanto, o fosso entre as regiões continua extenso (como vimos na análise recente acima do IDH) e as políticas sociais nas regiões pobres continuam insatisfatórias.

O desvio padrão do IDS passou de 0,19 em 1983 para 0,15 em 1990 ou, em outras palavras, as disparidades se atenuaram. No entanto, como podemos ver na tabela abaixo, a diferença entre as regiões ainda continuam muito grandes: O

Nordeste, por exemplo, possui um índice de 0,488 e o Sudeste, 0,815. Devemos notar também que o IDS das regiões pobres aumentou mais do que o índice das regiões ricas (O sudeste obteve uma variação de 14,7%, enquanto o Nordeste teve um incremento de 53,1%). Esta constatação é explicada pelo fato de que quanto maior a complexidade e desenvolvimento da região, mais difícil é o incremento do IDS. Isto se explica pelo fato de que as regiões mais desenvolvidas já possuem uma grande "infra-estrutura" social, ou seja, uma oferta mais completa e diferenciada de serviços e bens sociais: os acréscimos relativos são mas mais difíceis quando já se está em um patamar superior. Além disso, as regiões mais desenvolvidas possuem um estruturas sociais mais complexas, com altos índices de criminalidade, trânsito e aglomerações urbanas. Devemos reforçar que não se pode substituir o aumento do esforço fiscal próprio das regiões pobres, bem como o incremento dos seus gastos sociais.

TABELA 4.4

VALOR E CLASSIFICAÇÃO DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

BRASIL E GRANDES REGIÕES

1983-1990

regiões	IDS-1983	Classific.	IDS-1990	Classific.	(%)
Brasil	0,588	-	0,707	-	20,2
Norte	0,371	4	0,531	4	43,3
Nordeste	0,319	5	0,488	5	53,1
C.O	0,452	3	0,625	3	38,2
Sudeste	0,709	1	0,815	1	14,7
Sul	0,619	2	0,759	2	22,6
Desvio padr.	0,186	-	0,151	-	-18,8
V. Máximo	0,780 - sp,df	-	0,872 - sp	-	11,8
V. mínimo	0,059 - ma	-	0,298 - ma	-	405,1

IN : Balanços e perspectivas do Federalismo fiscal no Brasil ; Médici & Agune -

1993; pag. 8

Como observamos as posições relativas se mantiveram inalteradas e a distância entre as regiões continuaram grandes, apesar de ter sido reduzida devido à um aumento em maior proporção dos índices das regiões mais pobres.

Com relação aos indicadores sociais, tabelas abaixo, notamos que as regiões pobres continuam com níveis precários de fornecimento de serviços

públicos. Apesar do ligeiro aumento dos gastos sociais nas regiões menos desenvolvidas, estas não conseguiram melhorar suficientemente seus índices de analfabetismo, atendimento médico, saneamento básico, coleta de lixo e fornecimento de energia elétrica.

TABELA 4.5
INDICADORES SOCIAIS COMPONENTES DO IDS
BRASIL E GRANDES REGIÕES: 1983

regiões	Pop. alf. (1)	At. Méd. (2)	Saneam. (3)	Lixo (4)	Energia (5)
Brasil	77,9	3,5	60,3	62,3	90,5
Norte	72,9	2,1	34,4	44,5	85,7
Nordeste	58,1	2,6	27,0	53,4	85,7
C.O.	78,7	3,1	27,5	66,7	87,2
Sudeste	86,1	4,4	71,8	79,8	97,2
sul	87,7	3,3	56,1	71,2	93,9
Desv. Padr	13,1	1,0	21,1	16,7	6,8
V. máximo	89,3 (RS)	5,2 (DF)	77,9 (SP)	96,7 (DF)	98,8 (SP)
V mínimo	44,8 (PI)	1,1 (MA)	5,8 (MS)	9,6 (MA)	72,8 (MA)

1- População alfabetizada de 7 a 14 anos como porcentagem da população total nesta faixa etária para 1983; 2 - número de atendimentos médicos per capita para 1983; 3 - domicílio com abastecimento de água e esgotamento sanitário adequado como porcentagem do total de domicílios urbanos em 1983; 4 - domicílios com

coleta regular de lixo como percentagem dos domicílios urbanos em 1983; 5 - domicílios com energia elétrica como porcentagem do total de domicílios em 1983.

IN : Balanços e perspectivas do Federalismo fiscal no Brasil ; Médici & Agune - 1993; pag.11

TABELA 4.6
INDICADORES SOCIAIS COMPONENTES DO IDS
BRASIL E GRANDES REGIÕES: 1990

regiões	Pop. alf. (1)	At. Méd. (2)	Saneam. (3)	Lixo (4)	Energia (5)
Brasil	84,0	5,5	66,3	80,5	97,6
Norte	77,9	3,3	43,5	61,7	94,3
Nordeste	67,1	4,3	34,3	65,6	94,5
C.O.	86,0	4,7	36,7	77,8	97,3
Sudeste	90,8	6,6	82,9	86,4	99,2
sul	92,9	6,3	65,7	84,9	96,4
Desv. Padr	10,9	2,3	22,9	13,9	3,2
V. máximo	93,3 (SP)	7,5 (SP)	89,8 (DF)	97,7 (DF)	99,7 (SP)
V mínimo	57,8 (PI)	2,0 (MA)	15,8 (AL)	28,4 (MA)	72,8 (MA)

1- População alfabetizada de 7 a 14 anos como percentagem da população total nesta faixa etária para 1990; 2 - número de atendimentos médicos per capita para 1990; 3 - domicílio com abastecimento de água e esgotamento sanitário adequado como percentagem do total de domicílios urbanos em 1990; 4 - domicílios com

coleta regular de lixo como percentagem dos domicílios urbanos em 1990; 5 - domicílios com energia elétrica como percentagem do total de domicílios em 1990. IN : Balanços e perspectivas do Federalismo fiscal no Brasil ; Médici & Agune - 1993; pag. 12

"Analisando separadamente cada um dos indicadores, pode-se observar que os maiores ganhos nas taxas de alfabetização estão associadas ao nordeste (15,5%). no entanto, em 1990 esta região ainda apresentava as maiores taxas de analfabetismo do país. No caso dos atendimentos médicos per-capita detinha posição superior a da região Norte (4,3 contra 3,3, respectivamente)". (Médici & Agune - 1993). Dados do IDH de 1996 também mostram que o número de leitos por 1000 habitantes obteve uma melhora no nordeste (2,6 em 1980 e 2,9 em 1989), mas, no entanto, ainda é bem inferior ao número do Sudeste (5,2 em 1989).

"Quanto às condições de saneamento, deve-se notar que a Região que apresentou maior incremento na cobertura foi a Centro-oeste, a qual passou a apresentar situação melhor do que a do Nordeste em 1990, fato que não ocorria em 1983. Este mesmo comportamento pode ser observado no que diz respeito ao fornecimento de energia elétrica no meio urbano, embora deva-se admitir que essa variável é bastante homogênea." (Médici & Agune - 1993)

Outro ponto a salientar é a diferença existente quanto aos gastos com políticas sociais. Vejamos isso com mais detalhe na tabela abaixo:

TABELA 4.7**GASTOS SOCIAIS ESTADUAIS ACUMULADOS EM EDUCAÇÃO, SAÚDE E****SANEAMENTO****1983-1990****BRASIL E REGIÕES****(EM US\$ MILHÕES DE DEZ. 1990)**

gastos sociais	Brasil	Norte	Nordeste	Centro- Oeste	Sudeste	Sul
Educação	57.978,3	1927,8	9.226,7	5.270,7	31.580,4	9.972,7
%	100,0	3,3	15,9	9,1	54,5	17,2
Saúde	26.017,7	1122,3	4.346,5	3.224,4	15.341,2	1983,3
%	100,0	4,3	16,7	12,4	58,0	7,6
Saneamento	9.118,6	49,6	2.996,0	681,4	5.046,2	345,4
%	100,0	0,5	32,9	7,5	55,3	3,8
% população	100,0	6,4	29,1	6,1	42,9	15,5

Fonte : Banco de dados de despesas loco-regionais na área social do IESP
FUNDAP - IN : Médici & Agune - 1993; pag. 13

obs: os gastos estaduais considerados incluem recursos próprios mais transferências federais (constitucionais e negociadas). Não foram levados em conta os gastos municipais e os federais diretamente aplicados.

Observa-se que os gastos relacionados a educação tenderam a se concentrar proporcionalmente mais que a população, nas regiões mais ricas como o Sudeste, o sul e o Centro- Oeste. O Nordeste, absorvendo 29,1% da população, respondeu apenas por 15,9% do gasto com educação. Teve, ainda, participação proporcionalmente menor que o efetivo populacional, a Região Norte. Considerando que estas três regiões apresentam uma população em idade escolar maior proporcionalmente do que as do sul e Sudeste, verifica-se que a desigualdade do gasto é ainda maior.

“Cabe mencionar, no entanto, que foram justamente as políticas educacionais, as que mais avançara, aparentemente, na redução das desigualdades regionais, especialmente no que se refere a alfabetização na faixa etária de 7-14 anos. No que tange aos gastos com saúde, observa-se a mesma tendência; forte concentração, neste caso no Centro-Oeste e no sudeste, quando se considera o parâmetro populacional, ocorrendo o contrário nas regiões Norte, Nordeste e Sul. Por fim, no que tange aos recursos gastos com saneamento, pode-se dizer que neste caso a distribuição privilegiou as regiões Nordeste, Centro-oeste e Sudeste e penalizou o sul e o Norte.” (Médici & Agune - 1993)

Portanto, a região Sudeste, abrangendo 42,9% da população, foi responsável por 54,5%, 58% e 55,3% dos gastos totais com educação, saúde e saneamento, enquanto que o Nordeste e Norte gastaram juntas 21,1 % do montante dos gastos sociais no país. Além disso, estas regiões, apesar de incrementarem

seus IDS's, não diminuíram significativamente a distância que as separam das regiões mais ricas. Como demonstra o trabalho de Médici & Agune, o IDS tem estreita relação com o coeficiente gini, que mede o grau de desigualdade de renda: quanto maior o IDS , menor o coeficiente Gini e a desigualdade. Como mostramos, o IDS e os gastos sociais não evoluíram como precisavam evoluir nas regiões pobres, o que corrobora nossa tese de que as transferências não conseguiram alcançar adequadamente seu objetivo de reduzir as disparidades regionais e ainda acabaram por engendrar uma lógica regressiva que “retira recursos dos pobres do Sudeste para beneficiar os ricos do Nordeste”.

Considerações finais

Como pudemos observar, a partir da constituição de 1988, ocorreu um redistribuição de recursos em favor dos estados e municípios: em 1988 a União detinha 69% dos recursos fiscais disponíveis (impostos mais contribuições), em 1994 ela passa a deter 58%. Além disso, esta realocação de recursos intergovernamentais ocorreu de forma a favorecer as regiões menos desenvolvidas. Deste modo, as transferências sempre tiveram um caráter redistributivo de forma a tentar reduzir as enormes disparidades regionais e as díspares capacidades fiscais dos estados e municípios. Os estados das regiões Norte e Nordeste, como vimos, absorvem 68% das principais transferências constitucionais, enquanto os estados das regiões Sudeste e Sul são responsáveis pela geração de quase 75,47% do país, o ICMS (Imposto Sobre Circulação de Mercadorias). Conforme demonstramos, as regiões Sul e Sudeste, juntas, apropriam-se de apenas 31,3% das transferências, enquanto as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, recebem 57,7% das transferências. No caso das transferências não-constitucionais, notamos que o Nordeste recebe 52% das transferências, enquanto que o Sudeste recebe apenas 21,14% destas transferências.

Apesar desta redistribuição de recursos e da pequena diminuição dos diferenciais inter-regionais de renda, vimos que os estados pobres não expandiram proporcionalmente seus gastos públicos, principalmente os gastos sociais. Os

estados “mais prósperos” continuaram sendo os que mais dispendem na área social, até mesmo em termos proporcionais.⁸

Estes últimos gastos são um dos principais meios de redistribuição de renda pois vimos que os serviços e bens sociais são componentes representativos e importantes da renda da população dos últimos quintis. Até mesmo os gastos sociais mais regressivos (previdência social) redistribuem renda em favor das classes mais pobres pois os índices de desigualdade no país são ainda mais desfavoráveis do que os dos gastos sociais considerados “regressivos”.

Desta forma, apesar de não dispormos de dados confiáveis ou satisfatórios acerca dos gastos públicos, principalmente os gastos sociais, realizamos a análise da incidência líquida do sistema tributário brasileiro através de uma proxy: os índices de desenvolvimento social e humano (IDS e IDH, respectivamente). Estes índices nos deu uma visão da evolução do desenvolvimento social regional, descrevendo a influência dos gastos sociais para a melhora das condições de vida da população em cada estado. Através deste estudo constatamos que as regiões pobres continuam apresentando os piores índices sociais e de desenvolvimento humano (apesar de terem evoluído na última década), apesar de serem aquinhoados com maior quantidade de recursos provenientes das transferências intergovernamentais. Além disso, evidenciamos também que os recursos são utilizados para financiar

⁸ Sabemos que a evolução do IDH nas regiões pobres é grande, mas no entanto, como escalrecemos, o crescimento relativo é mais fácil quando se parte de um patamar de gastos menor: qualquer variação do gasto provoca grande variação no IDS

grandes empresas e grandes proprietários de terra: o BNDES tem como principais clientes as grandes indústrias e os grandes projetos agropecuários. Os pequenos e médios empreendedores, bem como os pequenos produtores agrícolas, além de não ter acesso a esse tipo de crédito, não possuem nenhum mecanismo de apoio fiscal e regalia tributária como aqueles conferidos aos grandes proprietários.

Como podemos ver, continua ainda em vigor no país os mecanismos perversos de regressividade do sistema tributário e do gasto público apontados anteriormente na tese de mestrado do Professor Rui de Britto Álvares Affonso. Prevalece ainda a hipótese “Hood Robim”, onde se onera os pobres do Sudeste para beneficiar os ricos do Nordeste: os recursos das transferências, gerados a partir de parte considerável do regressivo resultado fiscal dos estados ricos, são direcionados para os estados pobres, que, por sua vez, ampliam muito pouco sua oferta de bens públicos sociais, gastando-os, muitas vezes, em benefício das classes mais abastadas.

Bibliografia

- AFONSO, José Roberto - **Descentralização Fiscal: Ser ou não ser, não é a questão.** Trabalho apresentado ao Encontro Nacional de Economia XXII, Florianópolis, 14-16, dez,1994. Anais, São Paulo:F. ANPEC, D. 1994.

- AFONSO, José Roberto - **Aspectos Conceituais das relações intergovernamentais.** F. Estudos Econômicos, São Paulo, vol. 22, nº 01, p. 05-34, D.1992.

- AFONSO, José Roberto - **Federalismo fiscal & Reforma Institucional: falácias, conquistas e descentralização.** Rio de Janeiro, F. Centro de Estudos de políticas Públicas - CEPP, D. 1992 (texto para discussão nro 3).

- AFFONSO, Rui B.A. - **“Federalismo tributário e crise econômica-Brasil: 1975-1985”** , 1988, tese de mestrado , instituto de Economia - Unicamp.

- AFFONSO, RUI B. A. - **“OS ESTADOS E A DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL”-** NACIONES UNIDAS - SÉRIE POLÍTICA FISCAL 93, 1997

- **A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados.** Orgs: Rui Affonso e Pedro Luís B. Silva. In: A Federação no Brasil: impasses e perspectivas, Rui Affonso, São Paulo, FUNDAP, 1995.

- **A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados.** Orgs: Rui Affonso e Pedro Luís B. Silva. In: Descentralización fiscal en América Latina: algunas experiencias, Gabriel Aghón, São Paulo, FUNDAP, 1995

- **A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados.** Orgs: Rui Affonso e Pedro Luís B. Silva. In: O financiamento das Políticas públicas: problemas atuais; Fernando Rezende, São Paulo, FUNDAP, 1995.

- **A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados.** Orgs: Rui Affonso e Pedro Luís B. Silva. In: Descentralização e crise da federação, Pedro Luiz B. Silva e Vera Lúcia C. Costa, São Paulo, FUNDAP, 1995.

- **A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados.** Orgs: Rui Affonso e Pedro Luís B. Silva. In: A questão tributária e o financiamento dos diferentes níveis de governo, José Roberto Afonso, FUNDAP, 1995.

- **BUSTELO, - "Hood Robin: Ajuste e equidade na América Latina" - 1994**

- **CANO, W. - Auge e inflexão da desconcentração econômica regional - in " Federação em perspectiva", São Paulo, FUNDAP, 1995.**

- FLOOD, M. C. - "EL GASTO PÚBLICO SOCIAL Y SU IMPACTO DISTRIBUITIVO"-
1993
- "Índice de Desenvolvimento Humano" - 1994
- LAVINAS, Lena - O mapa regional da desigualdade, IPEA, Brasiliense, 1997,
Appolo // CONSIDERA, C. et alli.
- LAVINAS, Lena - "O produto interno bruto por unidades da federação",
IPEA, Brasília, 1996, texto para discussão número 424.
- LAVINAS, Lena - "Desigualdades regionais como limite á descentralização" -
A ECONOMIA BRASILEIRA EM PERSPECTIVA, 1996, VOLUME 1 - IPEA.
- LAVINAS, Lena - "Desigualdades regionais e retomada do crescimento num
quadro de integração econômica"- 1995 .
- MÉDICI & AGUNE - "BALANÇO E PERSPECTIVAS DO FEDERALISMO FISCAL
NO BRASIL"- IESP/FUNDAP - 1995
- NAÇÕES UNIDAS & CEPAL - "Panorama social de America Latina"- 1994.
- Porto, Alberto. e Sanguinetti, Pablo - "Las transferências
intergubernamentales y la equidad distributiva : El caso argentino" - CEPAL/
GTZ - Série política Fiscal 88 - 1996.

- ROMÃO, M.C. - "Distribuição de renda, pobreza e desigualdades regionais no Brasil" - 1992.

- SALOMÉ, L. & KREPSKY, K. - " BALANÇO E PERSPECTIVAS DO FEDERALISMO TRIBUTÁRIO NO BRASIL- 1994

- WEYLAND, K. - " Democracy without equity - failures of reform in Brazil" - 1996.