

# AS FINANÇAS PÚBLICAS NA BAHIA

Oswaldo Guerra

## RESUMO

O presente trabalho analisa o comportamento das finanças públicas no Estado da Bahia, com ênfase no período 1970-80. Embora crescesse a arrecadação tributária no Estado, a partir da implantação do Polo Petroquímico de Camaçari, é lí cito afirmar que as receitas tributárias são insuficientes para financiar as despesas governamentais, o que contribui para elevar o déficit público. Adicionalmente, diríamos que a maior participação da União no montante global de impostos, em razão da reforma tributária de 1967, implicou para a Bahia, a exemplo do ocorrido em outros Estados, uma maior dependência financeira e política da mesma em relação à União.

Ao falar-se em Finanças Públicas ou Política Fiscal, hoje, no Brasil, o conceito de déficit público é imediatamente citado em virtude do "Programa de Ajustamento da Economia" acordado entre o Go Este artigo faz parte de um trabalho mais amplo realizado pelo autor para o CENPES/SEPLANTEC

verno Federal e o FMI.

O déficit público foi considerado como o principal responsável pelo desequilíbrio da economia brasileira. Segundo o "Staff" do FMI, o excesso de gastos do setor público, quando comparado com as suas receitas, teria provocado o desequilíbrio externo, uma vez que este excesso teria sido suprido pelo sistema financeiro internacional.

Desta maneira, a eliminação de déficit em conta corrente no balanço de pagamentos - objetivo maior da política econômica - pressupõe a tentativa simultânea da redução e eliminação do déficit público.

O conceito de setor público, utilizado para o cálculo do déficit por parte do FMI, é bastante abrangente, incluindo tudo aquilo que tem um componente de decisão não procedente do setor privado. Assim é que estão incluídos neste conceito os três níveis governamentais (Federal, Estadual, Municipal), as autoridades monetárias (Banco Central e Banco do Brasil), as empresas estatais, as autarquias e fundações e o sistema previdenciário.

O déficit global do setor público, medido pela ótica do financiamento, em 1982, era de 8 trilhões. Este é o chamado "Déficit Nominal" que inclui a correção monetária ou cambial. Originalmente, o programa de ajustamento do FMI foi baseado neste déficit, gerando muita controvérsia<sup>1</sup> uma vez que a meta acertada seria a redução deste déficit (equivalente a 15,5% do PIB) para 2,7% em 1983 e a obtenção de um superávit de 0,3% em 1984. Claramente, o remédio seria ainda mais amargo do que temos experimentado. Chegou-se após intensas discussões entre o Governo e o FMI ao conceito de "Déficit Operacional", que exclui a correção monetária, calculado como algo em torno de 4 trilhões (16% do PIB).

Colocando o problema atual, surge a questão: Como evoluiu este déficit nos últimos anos? Quais as suas origens? De que maneira tem sido conduzida a política fiscal do governo federal e quais as suas influências sobre os outros níveis governamentais? Buscaremos, agora, dar resposta a estas indagações.

Os dois instrumentos clássicos de política fiscal usado pelos Estados capitalistas são os seus *gas Universitas*. *Ciência*. Salvador, (34): 59-76, out./dez. 1985

tos e os impostos por ele arrecadados. A contabilidade destes gastos e receitas é explicitada no orçamento fiscal, que se desdobra, no caso brasileiro, em orçamentos da União, Estados e Municípios.

No que diz respeito à fonte de receita da União, Estados e Municípios, o conceito inicial para se avaliar a excessividade ou não de impostos pagos por uma determinada sociedade é o que se chama carga tributária, obtida pela relação entre receita de impostos e a renda interna ou produto interno.

Assim é que, comparando a carga tributária do Brasil com a de países capitalistas centrais, Serra encontra, em 1977, um percentual de 24,5% no Brasil, 30,3% nos EUA, 36,2% nos países componentes da OCDE e 40,9% nos aliados do Mercado Comum Europeu<sup>2</sup>. É o levantamento de dados deste tipo que permite diagnosticar a insuficiência da receita tributária, das as necessidades de financiamento das atividades governamentais nas suas três esferas e que poderiam, entre outras coisas, explicar o crescente Déficit Público no Brasil.

TABELA Nº 1

CARGA TRIBUTÁRIA (RECEITA TRIBUTÁRIA/RENDA INTERNA)  
BRASIL E REGIÕES - 1970

REGIÕES	PARTICIPAÇÃO (%)			
	TOTAL	UNIÃO	ESTADOS	MUNICIPIOS
NORTE	18,8	12,6	4,9	0,5
NORDESTE	22,2	15,0	7,3	0,6
SUDESTE (SÃO PAULO)	37,7 (39,0)	25,7 (25,5)	11,0 (12,1)	1,0 (1,4)
SUL	26,3	16,1	9,4	0,8
CENTRO-OESTE	18,3	8,2	9,6	0,5
BRASIL/PIB	24,3	16,2	7,5	0,6

FONTE: PIMES. Desigualdades Regionais no Desenvolvimento Brasileiro. Recife, UFPE/IPEA/ SUDENE, 1984, v.2

Universitas. Ciência. Salvador, (34): 59-76, out./dez. 1985

Se usarmos dados para 1970, como pode ser verificado na tabela anterior, observamos que esta carga tributária manteve-se constante nos dois extremos analisados (1970/77).

A nível de região, a maior carga tributária se dá no Sudeste (27,7%), que é a região brasileira mais desenvolvida e onde a arrecadação de impostos é maior. Já a carga tributária de São Paulo é bastante significativa, atingindo 39%. Calculada a carga tributária para o Estado da Bahia, encontramos que o valor mais elevado situa-se em torno de 6%. Comparando a carga tributária de São Paulo, em 1970, (39%) com a da Bahia, para o mesmo ano, (5,78%) encontramos uma significativa diferença. Esta disparidade pode ser explicada por vários fatores, dos quais destacamos:

a) o maior desenvolvimento da indústria em São Paulo, da qual dependem tanto o ICM quanto o IPI, permitindo-lhe uma maior arrecadação;

b) a incipiente industrialização baiana, na 1ª metade da década de 1970, que dava ao Estado um caráter basicamente agrícola, setor no qual a evasão e isenção fiscal é acentuada;

c) o aparato arrecadador tende a ser mais organizado nos estados mais desenvolvidos.

Acreditamos que os fatores mencionados nos itens b e c transformaram-se a partir de 1975. A evidência empírica que pode atestar tal crença nos é dada pela variação da receita tributária do Estado, contida na Tabela nº 3.

TABELA Nº 2  
CARGA TRIBUTÁRIA (RECEITA TRIBUTÁRIA/RENDA INTERNA)  
ESTADO DA BAHIA - 1955 - 1975

ANOS	RECEITA TRIBUTÁRIA (Cr\$ 1.000)	RENDA INTERNA (Cr\$ 1.000)	CARGA TRIBUTÁRIA (%)
1955	1.589	25.717,0	6,17
1956	1.721	33.191,4	5,18
1957	2.188	40.386,0	5,41
1958	2.803	49.053,0	5,71
1959	3.709	68.324,8	5,42
1960	5.301	96.850,9	5,47
1961	7.741	127.716,2	6,06
1962	10.240	208.171,4	4,91
1963	21.295	349.834,6	6,08
1964	46.290	759.238,4	6,09
1965	76.998	1.265.523,6	6,08
1966	104.649	1.767.394,0	5,92
1967	124.457	2.461.372,9	5,05
1968	189.738	3.310.925,7	5,73
1969	291.412	4.336.514,6	6,71
1970	311.053	5.373.636,0	5,78
1971	373.124	...	...
1972	529.977	...	...
1973	753.631	12.203.500,0	6,17
1974	1.115.742	17.145.900,0	6,50
1975	1.485.740	23.562.400,0	6,30

FONTE: CPE/SEPLANTEC. 105 Anos de Economia Baiana. Estatísticas Básicas, Salvador, 1979, v.2, T.2.

TABELA Nº 3  
RECEITA TRIBUTÁRIA: ESTADO DA BAHIA

ANOS	RECEITA TRIBUTÁRIA (Cr\$ 1.000)	VARIAÇÃO NOMINAL (%)	ÍNDICE GERAL DE PREÇOS (Disponibilidade Interna)
1970	311.053	-	19,3
1971	373.124	19,9	19,5
1972	529.977	42,0	15,8
1973	753.631	42,2	15,5
1974	1.115.742	48,0	34,6
1975	1.485.740	33,1	29,4
1976	2.244.458	51,0	46,2
1977	4.035.023	79,0	38,8
1978	7.958.225	97,2	40,8
1979	13.296.368	67,0	77,2
1980	27.681.724	108,1	110,3
1981	61.849.939	123,4	95,1
1982	126.356.681	104,2	99,7

FONTE: BAHIA, Secretaria da Fazenda / Fundação Getúlio Vargas.

Se antes de 1976 a receita tributária do Estado não apresenta variação nominal acima de 50%, desde este ano em diante ela ultrapassa este patamar, atingindo um percentual de 123,4% em 1981. Relacionando

Universitas. Ciência. Salvador, (34): 59-76. out./dez. 1985

o crescimento da arrecadação com a inflação, podemos observar que a despeito desta última ter crescido mais que a receita tributária nos anos de 1979 e 1980, a partir de 1976 a arrecadação cresce bem mais significativamente, recebendo assim os reflexos da industrialização baiana, notadamente do Pólo Petroquímico de Camaçari.

Os resultados obtidos anteriormente, no que diz respeito à carga tributária, pode parecer surpreendente, dado o senso comum da excessividade do pagamento de impostos que recaem sobre a sociedade brasileira. Neste ponto, gostaríamos de fazer alguns comentários. O que suporta o senso comum da excessiva carga tributária é a forte regressividade social do sistema Tributário Brasileiro, ou seja, à medida em que aumentam os rendimentos, diminui a incidência de impostos. O testemunho desta regressividade nos é dada pela tabela abaixo.

TABELA Nº 4

CARGA TRIBUTÁRIA POR CLASSES DE RENDA - 1975

RENDA MENSAL (em unidades de salário mínimo)	CARGA TRIBUTÁRIA (%)
0 _____ 1	35,9
1 _____ 1	31,9
2 _____ 5	24,3
5 _____ 10	23,3
10 _____ 15	22,4
15 _____ 20	22,3
20 _____ 30	21,9
30 _____ 40	21,8
40 _____ 50	20,9
50 _____ 75	19,8
75 _____ 100	17,6
+ 100	14,1

FONTE: SERRA, José. op. cit., p.10

Observa-se que os possuidores de renda mensal inferior a 1 salário mínimo destinam 35,9% da mesma ao pagamento de impostos, enquanto que os detento

res de renda mensal superior a 100 salários têm uma carga tributária de apenas 14,1%. Deste modo, temos uma elevada carga tributária sobre as classes de baixa renda, atenuando-se esta carga à medida que elevam-se os rendimentos. Os principais motivos ligados a esta regressividade é a forte incidência dos impostos indiretos - que gravam os contribuintes independentes do seu nível de renda - e o fraco peso dos impostos diretos. A este respeito, Serra faz o seguinte comentário: "A contrapartida da forte incidência do ICM, do IPI e de outros impostos indiretos (como IOF) é, obviamente, a baixa participação dos impostos diretos, que, no Brasil, respondem por menos de 1/5 da receita tributária, proporção que nos países desenvolvidos ultrapassa 2/3"<sup>3</sup>.

Aflora da análise que a crescente participação do Estado na economia brasileira - o que leva a um crescimento de seus gastos - não encontra paralelo na arrecadação tributária, se usarmos como critério de análise o conceito de carga tributária, o que poderia, em parte, explicar o crescente déficit público. A responsabilidade deste déficit recai sobre o governo nos seus três níveis: Federal, Estadual e Municipal. Analisaremos agora a natureza das relações entre estes três níveis tanto quantitativa quanto qualitativamente.

A reforma tributária realizada pelo Governo Federal, em 1967, alterou substancialmente essas relações, passando a União a ter uma maior competência tributária, em prejuízo dos Estados e Municípios, gerando, com isto, uma maior dependência financeira e uma perda de autonomia política das regiões em relação ao Governo Central. Adicionalmente, é defendida por alguns a tese de que a alteração do imposto sobre vendas e consignações (IVC), cobrado sobre o valor total das transações, para o imposto sobre circulação de mercadorias (ICM), cobrado com base no valor adicionado, teria contribuído para agravar os desequilíbrios regionais<sup>4</sup>.

A maior concentração de recursos nas mãos do Governo Federal pode ser observada nos dados da Tabela nº 5, onde a participação da União na receita tributária atinge 60% em 1979.

TABELA Nº 5  
PARTICIPAÇÃO NA RECEITA TRIBUTÁRIA TOTAL (%)

PERÍODO	6			
	RECEITA DA UNIÃO	RECEITA DOS ESTADOS	RECEITA DOS MUNICÍPIOS	TOTAL
1963/64	49,6	43,9	6,6	100
1965/66	51,0	42,0	7,1	100
1968/69	52,1	44,2	3,8	100
1970/71	55,0	41,4	3,6	100
1972/73	58,0	38,2	3,8	100
1974/75	60,5	35,6	4,0	100
1976/77	61,6	33,6	4,9	100
1978	57,5	37,3	5,2	100
1979	60,6	34,4	5,0	100

FONTE: SERRA, Jose. op. cit., p.13

Uma outra forma de observarmos esta maior concentração, que se reflete no crescimento da dependência, pode ser visualizada através da participação dos recursos próprios em termos da receita do setor público estadual.

TABELA Nº 6  
COMPOSIÇÃO PERCENTUAL DA RECEITA PÚBLICA ESTADUAL

REGIÕES	RECEITA PRÓPRIA		TRANSF. FEDERAIS		OPERAÇÕES DE CRÉDITO	
	1965	1978	1965	1978	1965	1978
NORTE	62,82	34,51	36,18	49,13	1,96	8,42
NORDESTE (BAHIA)	75,27 (76,44)	48,71 (51,17)	17,79 (15,44)	36,72 (25,44)	5,36 (8,12)	11,65 (19,91)
SUDESTE (S. PAULO)	87,89 (94,48)	76,34 (80,61)	7,26 (6,23)	10,03 (7,39)	3,54 -	11,90 (11,63)
SUL	77,72	64,36	8,55	13,38	13,64	20,39
CENTRO-OESTE	17,35	51,41	37,77	37,03	1,50	9,50
TOTAL BRASIL	83,32	67,47	10,36	17,23	5,24	13,02

FONTE: REZENDE, Fernando. Autonomia Política e Dependência Financeira. Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, IPEA, 12(2):489-540, Ago.1982.



Englobando todas as regiões, a receita própria que, em 1965, equivalia a cerca de 83%, cai para 67,47% em 1978. Destacando as regiões, notamos que as mais prejudicadas foram, por ordem de perda de participação, a Norte e a Nordeste. Já a comparação entre os Estados da Bahia e São Paulo permite-nos constatar uma diminuição de 25,27% para o primeiro e 13,87% para o segundo. Adicionalmente, apreende-se da tabela nº 6 que o enfraquecimento das receitas próprias estaduais é compensada pelo aumento das operações de crédito e das transferências federais. No caso da primeira, a sua utilização por parte dos governos Estaduais e Prefeituras Municipais, para financiar suas atividades governamentais, é onerosa em razão do pagamento de juros e correção monetária ou cambial. Na tabela anterior, notamos que, para o Estado da Bahia, de 1965 a 1978, estas operações cresceram de 8,12% para 19,91%. Decompondo, na tabela abaixo, a estrutura da receita arrecadada pelo Governo Estadual no período 1979 a 1981, é visível a significativa participação das operações de crédito na composição das receitas de capital. A brusca queda ocorrida no ano de 1980 é compensada pelo aumen

## TABELA Nº 7

## COMPOSIÇÃO PERCENTUAL DA RECEITA ARRECADADA - BAHIA

RECEITA ARRECADADA	1979	1980	1981
RECEITAS CORRENTES	64,6	76,5	67,8
Receita Tributária	49,4	56,4	46,2
Receita Patrimonial	0,3	0,3	21,3
Receita Industrial	0,0	0,0	0,0
Transferências Correntes	13,0	17,2	15,9
Receita Diversas	1,9	2,6	1,3
RECEITAS DE CAPITAL	35,4	23,5	32,3
Operações de Crédito	24,6	9,6	23,6
Alien. de Bens Imóveis	0,1	0,0	0,0
Transferência de Capital	8,9	7,1	5,7
Outras Receitas de Capital	1,8	6,8	3,0
TOTAL	100,0	100,0	100,0

FONTE: BAHIA, Secretaria da Fazenda

to de outras receitas de capital, da receita tributária - que como veremos adiante é basicamente composta pela receita do Imposto sobre Circulação de Mercadorias - e das transferências correntes. Quanto às transferências federais, gostaríamos de nos estender um pouco mais. O reconhecimento, por parte do Governo Federal, da significativa diminuição da fatia do bolo tributário, que cabia aos Estados e Municípios, levou-o a criar os fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPE e FPM), com recursos providos de 20% da arrecadação do Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados. A cada fundo seria destinado 10%<sup>5</sup>. O Fundo de Participação dos Estados, juntamente com as transferências fiscais, constituem o que se convencionou chamar de transferências "regulares" em oposição às transferências "não regulares", que se realizam através de convênios e programas especiais, sendo o acesso a tais recursos decidido na arena política. A destinação e respectiva participação destes dois tipos de transferências, no total transferido, pode ser vista na tabela abaixo.

TABELA Nº 8  
COMPOSIÇÃO PERCENTUAL DAS TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS

REGIÕES	FPE		TRANSFERÊNCIAS FISCAIS (1)		AUXÍLIOS E CONTRIBUIÇÕES		OUTRAS TRANSFERÊNCIAS FEDER.	
	1975	1978	1975	1978	1975	1978	1975	1978
NORTE	24,3	28,2	39,3	46,0	19,6	7,4	16,8	18,4
NORDESTE (BAHIA)	25,2 (26,8)	41,7 (36,0)	38,1 (40,7)	35,9 (37,2)	16,2 (0,7)	10,0 (8,6)	13,0 (31,8)	10,0 (10,4)
SUDESTE (S. PAULO)	10,2 (3,0)	9,5 (4,4)	50,8 (54,3)	62,8 (86,4)	5,0 -	3,9 -	15,2 (9,5)	21,2 (8,7)
SUL	18,3	18,3	56,2	49,2	17,7	18,8	4,6	8,9
CENTRO- OESTE	10,7	12,6	63,6	23,8	16,3	43,6	8,0	18,4
BRASIL	16,4	22,2	48,3	46,3	12,4	19,9	12,6	15,6

FONTE: Dados em Cr\$1.000, REZENDE, Fernando. op.cit., p.527 (1) Transferências oriundas do Imposto Único sobre minerais, combustíveis, energia elétrica, imposto de renda e etc.

É possível observar, na tabela, que os estados da região Norte, Nordeste e Centro-Oeste foram os mais beneficiados em termos de participação no FPE, o que se explica pelo fato deste fundo possuir uma relação inversa ao nível de atividades. Como já nos referimos anteriormente, o Governo Federal procurou compensar os estados menos desenvolvidos - prejudicados com a reforma tributária de 1967 - aumentando a participação destes nos recursos transferidos. Cabe, entretanto salientar, que esta alteração não se constitui em um aspecto meramente quantitativo, afetando, também qualitativamente, as relações inter-governamentais no que diz respeito às decisões de aplicações. Isto ocorre devido à maior parte das transferências estarem subordinadas a específicas aplicações, o que diminui, sobretudo, a autonomia estadual, permitindo ao Governo Federal direcionar mais seguramente o processo de acumulação de capital, segundo os interesses hegemônicos.

Quanto as transferências "não regulares", elas começam a ter uma significativa participação em algumas regiões. Na Centro-Oeste, por exemplo, tem-se um crescimento de 24% para 62%. Em termos de Bahia, enquanto no item Auxílios e Contribuições ocorre um crescimento 0,7% para 8,6%, em Outras Transferências assiste-se a um decréscimo de 21,4%, atestando o comportamento errático desta variável. A respeito destas transferências, Rezende faz o seguinte comentário: "As transferências "não regulares" caracterizam-se pela informalidade dos procedimentos. Não há regras escritas quando do montante a ser repartido nem quanto aos critérios de repartição. A negociação passa a ser bilateral e fragmentada e o acesso aos recursos depende de fatores ocasionais e do poder de barganha de cada Estado. A acentuada irregularidade nos recursos obtidos por alguns estados, a esse título, revela as idiosincrasias das decisões"<sup>6</sup>.

Pelo lado das despesas, elas podem ser desagregadas em despesas correntes e de capital. Os itens componentes de cada uma delas com seus respectivos valores absolutos e percentuais, para a Bahia, encontram-se na tabela nº 9. As despesas de capital caem de 43% para 34,6%, entre 1978 e 1980. Dentre estas despe

TABELA Nº9

## COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS REALIZADAS - BAHIA

D E S P E S A S	1 9 7 8		1 9 7 9		1 9 8 0	
	ABSOLUTO	%	ABSOLUTO	%	ABSOLUTO	%
DESPESAS CORRENTES	8.564,6	57,0	15.199,7	65,4	32.732,5	65,4
DESPESAS DE CUSTEIO	4.050,2	27,0	7.320,6	31,5	14.449,2	28,9
TRANSFERÊNCIAS COR- RENTES	4.514,4	30,0	7.879,1	33,9	18.283,3	36,5
DESPESAS DE CAPITAL	6.448,4	43,0	8.051,8	34,6	17.349,2	34,6
INVESTIMENTOS	2.134,2	14,2	2.698,8	11,6	5.133,8	10,2
INVERSÕES FINANCEIRAS	492,1	3,3	481,6	2,0	5,2	0,0
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	3.822,1	25,5	4.871,4	21,0	12.210,2	24,2
TOTAL DA DESPESA	15.013,0	100,0	23.251,5	100,0	50.081,7	100,0

FONTE: BAHIA, Secretaria da Fazenda

sas, há que se destacar os investimentos que **desceram de 14,2% para 10,2%**. Neste item, é importante que se procure investigar as fontes de financiamento dos investimentos, no sentido de podermos inferir a quem cabe decidir os rumos do processo de acumulação de capital e a própria reestruturação do espaço econômico. Dados do IBGE, citados por **Rezende**, mostram, para o ano de 1978, uma poupança orçamentária própria, negativa em todos os estados brasileiros. Já a poupança líquida das empresas estatais e negativa (caso da Bahia) ou mostra-se insignificante, deixando claro que o Governo Federal exerce quase que inteiro controle sobre a acumulação de capital.

Por sua vez, as despesas correntes crescem, no período 1978-1980, de 57% para 65,4%. Comparando estes dados com os da tabela nº 7, observamos que se deduzirmos, da receita arrecadada, as transferências correntes e de capital, ela se mostra insuficiente, no ano de 1979, para fazer frente às despesas correntes, sendo que no ano de 1980, cobertas estas despesas, sobra 10,3% para as despesas de capital que atingiram 34,6%. O que esses percentuais nos informam é uma nova particularidade das finanças públicas baianas, que acreditamos possa ser general

zada para, pelo menos, os estados nordestinos. As receitas próprias arrecadadas são quase que insuficientes para financiar as despesas estaduais.

Continuando a observar a tabela nº 7, percebemos que na composição percentual da receita arrecadada, o primeiro lugar é assumido pela arrecadação tributária, tendo o ICM uma participação em torno de 90 por cento no período 1978-1980, para o Estado da Bahia. Dada a importância deste imposto nos sistemas tributários estaduais, faremos, a seguir, uma análise mais detalhada do mesmo.

TABELA Nº 10  
PARTICIPAÇÃO DO ICM NA RECEITA TRIBUTÁRIA BAIANA

ANOS	RECEITA TRIBUTÁRIA (Cr-\$ 1.000) (A)	ARRECAÇÃO DO ICM (B)	B - A
1978	7.958.225	7.576.764	95,2
1979	13.296.368	12.342.183	92,8
1980	27.681.724	26.429.326	95,4
1981	61.849.939	52.650.446	85,1
1982	126.356.681	110.393.000	87,3

FONTE: BAHIA, Secretaria da Fazenda

Já fizemos referência, neste trabalho, à tese defendida por alguns estudiosos que a alteração do IVC para o ICM teria contribuído para agravar os desequilíbrios regionais. "A causa principal do desequilíbrio residiria no critério de cobrança do ICM nas operações interestaduais de venda de mercadorias. O argumento consiste em mostrar que a cobrança de uma alíquota de 15% para operações interestaduais no estado produtor faz com que este retenha a maior parte do montante arrecadado com a venda de mercadorias a serem consumidas em outros Estados (os "Estados Consumidores"). Estes últimos, que poderiam coabar adicionalmente apenas a diferença entre o imposto calculado com base na alíquota interna e aquela parcela já paga no estado produtor, estariam, dessa forma, transferindo uma parcela importante de receita proveniente de bens consumidos em seu território para os Estados onde esses mesmos bens são produzidos"<sup>8</sup>.

A confirmação empírica deste argumento pode ser encontrada no trabalho de Rebouças<sup>9</sup>, onde verifica-  
Universitas. Ciência. Salvador, (34): 59-76, out./dez. 1985

se que apenas os estados de São Paulo e Rio Grande do Sul conseguiram saldo positivo no fluxo interestadual do ICM, representando, em termos de arrecadação, cerca de 24% e 8%, respectivamente. Isto significa que para cada cruzeiro que São paulo arrecada, os demais estados contribuem com 24 centavos. Em termos de Bahia, pode-se inferir, dos dados fornecidos pelo autor, que de cada cruzeiro que os baianos arrecadam aos cofres do estado, são pagos 34 centavos para outros estados. Tem-se, assim, que além da insuficiência da receita própria, arrecadada para financiar as suas despesas, os estados "consumidores" transferem parte da receita do seu principal imposto (ICM) para os estados mais industrializados.

Procurando determinar a evolução do ICM no Nordeste, na Bahia e no Brasil, a tabela seguinte permite-nos constatar que o crescimento real do ICM, neste último, correspondeu a 25%, cabendo ao Nordeste 59% e a Bahia 75%. A maior evolução, como não poderia deixar de ser, fica por conta de São Paulo (105%), refletindo seu maior desenvolvimento. Estes dados, entretanto, não nos capacita afirmar que o ICM, em qualquer das regiões consideradas, forneça receita proporcional ao crescimento da atividade econômica. O cálculo da elasticidade - renda deste imposto, encontrado em Rebouças<sup>10</sup>, aponta coeficientes menores que a unidade. Tem-se, então, o ICM crescendo a taxas inferiores ao crescimento da renda, além de provocar disparidades interestaduais ao beneficiar os estados mais desenvolvidos, que são exportadores de mercadorias.

Concluindo o exame dos componentes da política fiscal, parece-nos lícito afirmar que as receitas tributárias são insuficientes para financiar as despesas governamentais. Tal fato, sem dúvida, tem contribuído para aumentar o déficit público no Brasil, surgindo uma reforma tributária como alternativa que permita uma elevação da arrecadação, a partir de uma melhor distribuição de carga tributária entre as diversas classes de renda na sociedade brasileira. Se, entretanto, analisarmos o ajustamento da política fiscal imposta pelo FMI, observamos uma violenta contenção das despesas Governamentais, que deprime a

TABELA Nº 11  
ARRECAÇÃO DE ICM - VALORES REAIS

REGIÕES	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
NORTE	1.127.764	1.422.652	1.547.162	1.707.873	1.883.107	2.040.126	2.335.753	2.293.017
NORDESTE (BAHIA)	10.402.305 3.360.376	10.608.416 3.534.873	11.582.277 3.776.577	12.964.955 4.796.365	14.434.708 3.399.357	15.309.192 5.732.219	16.293.367 6.128.410	16.492.338 5.877.561
SUDESTE (S.PAULO)	74.567.955 51.974.189	78.097.106 53.370.778	78.236.825 52.618.391	81.540.463 53.765.802	90.024.630 59.477.236	89.969.401 59.829.766	91.112.880 59.819.871	83.896.967 54.796.405
SUL	19.488.280	21.112.864	21.286.026	23.472.015	23.570.327	23.949.601	26.146.127	25.570.451
CENTRO-OESTE	4.271.580	3.994.663	4.521.594	4.749.665	5.145.750	5.771.311	6.310.007	6.901.404
BRASIL	109.857.882	115.235.701	117.173.884	123.434.971	135.058.522	137.039.631	142.198.285	135.154.177

FONTE: Secretaria de Fazenda Estaduais

Deflator: ÍNDICE GERAL DE PREÇOS - DISPONIBILIDADE INTERNA - BASE 1977 = 100

demanda agregada por bens e serviços e, conseqüentemente, o nível de atividade. Como corolário, tem-se uma queda na arrecadação do IPI e ICM, a qual o Governo procura compensar através do aumento de impostos diretos, principalmente o imposto de renda. Dada a regressividade do Sistema Tributário Brasileiro, as classes de menores renda são as mais prejudicadas.

Desta maneira, o superávit de 0,5 do PIB, no déficit operacional, em 1984, foi alcançado às custas de uma forte recessão e do sufoco tributário dos estratos de mais baixa renda, quando uma reforma tributária provocaria impactos bem menos danosos. Continuando-se com este tipo de política fiscal, acreditamos ser inteiramente procedente a declaração de Bresser Pereira, no 15º Congresso Nacional de Bancos, em Salvador: "O presidente do Banco Central defende um ajuste fiscal maior e o FMI prevê, para 1985, que o superávit operacional será equivalente a 1 ou 2% do PIB, o que é uma loucura. Se a proposta do FMI foi aceita pelo Governo, teremos recessão por mais alguns anos"<sup>11</sup>.

## NOTAS

1 DAIM, Sulamis. Como não fazer Política Fiscal. Revista de Economia Política, São Paulo, Brasiliense, 3 (4), Out/Dez 1983 e PEREIRA, Luis Carlos Bresser & ANTINORI, M. G. Nota Sobre o Déficit Público e a Correção Monetária. Revista de Economia Política, São Paulo, Brasiliense, 3 (4), Out/Dez 1983.

2 SERRA, José. O Sistema Tributário: Diagnóstico e Reforma. Revista de Economia Política, São Paulo, Brasiliense, 3 (1):5-29, Jan/Mar 1983.

3 SERRA, José. op.cit., p.10.

4 SANDE, Luiz. O Nordeste e a Alíquota Interestadual do ICM. Revista de Finanças Públicas, Brasília, Secretaria de Economia e Finanças do MF, (30B), 1972 e CONDENE, Brasília, 1972, (Estudo, 1).

5 CONSIDERA, Cláudio M. e outros. Transferências de Impostos aos Estados e Municípios. Coleção Relatórios de Pesquisa, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 16, 1973.

6 REZENDE, Fernando. op.cit., p.493.



7 REZENDE, Fernando. op.cit., p.496.

8 REZENDE, Fernando e SILVA, Maria C. O Sistema Tributário e as Desigualdades Regionais. Série Monográfica, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 13, 1974.

9 REBOUÇAS, Osmundo. Imposto sobre Circulação de Mercadorias. Diagnóstico e Alternativas. Revista Econômica do Nordeste. Fortaleza, 8<sup>NO</sup>, 8 (2):213-259, Abr/Jun 1977.

10 REBOUÇAS, Osmundo. op.cit., p.221.

11 FOLHA DE SÃO PAULO, 22.11.84.

### SUMMARY

This work presents an analysis of fiscal structure in the State of Bahia, with emphasis on the period 1970-80. There was an increase in the tax revenues when the Camaçari Petrochemical Pole was installed. However, this fact was not sufficient to finance government debts. Additionally, we understand that the increase of federal government share in total revenues, as a result of 1967 tax reform, provoked a sharp decrease in Bahia share, implying a greater financial and political dependence with respect to federal government.