

Uma Análise da Arrecadação e Investimentos do Adicional de ICMS Destinado ao Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza no Estado de Mato Grosso

Silvio da Costa Magalhães Filho¹
Luzinete da Silva Magalhães²

Recebido em 18 de julho de 2019
Aprovado em 21 de junho de 2020

DOI: 10.18829/2004

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo avaliar a arrecadação e os investimentos realizados pelos recursos arrecadados através da criação do adicional de 2% de ICMS destinado a composição das receitas do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza no Estado de Mato Grosso durante o período de 2013 a 2016, analisando ainda os efeitos da criação do adicional nos indicadores de pobreza do Estado. Para executar o objetivo utilizou-se da metodologia empírico-analítica com uma abordagem quantitativa, coletando os dados através dos portais oficiais do Estado e do IBGE. Os resultados indicam que a arrecadação se manteve estável durante o período de análise apresentando altas de arrecadação em 2014 e 2016, no entanto a destinação dos recursos ao Fundo a partir de 2015 apresentam uma redução significativa explicada principalmente pelo aumento de vinculações a arrecadação com a finalidade de pagamento da dívida pública estadual. Em relação aos indicadores de pobreza, os resultados sugerem que maiores investimentos em programas sociais contribuem significativamente para a redução da pobreza no Estado.

Palavras-Chave: Arrecadação. Investimentos. Adicional de ICMS. Pobreza.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the collection and the investments made by the resources collected through the creation of the additional 2% of ICMS for the composition of the revenues of the State Fund to Combat and Eradicate Poverty in the State of Mato Grosso during the period from 2013 to 2016, also analyzing the effects of the creation of the additional in the poverty indicators of the State. To perform the objective, empirical-analytical methodology was used with a quantitative approach, collecting the data through official state and IBGE portals. The results indicate that the collection remained stable during the analysis period, showing high collections in 2014 and 2016, however, the allocation of resources to the Fund from 2015 onwards shows a significant reduction explained mainly by the increase in collections to the purpose payment of the state's public debt. Regarding poverty indicators, the results suggest that greater investments in social programs contribute significantly to the reduction of poverty in the State.

Keywords: Collection. Investments. Additional of ICMS. Poverty.

¹ Mestre em Ciências Contábeis pela Fucape Business School e Professor Assistente no Curso de Ciências Contábeis da Universidade do Estado de Mato Grosso – UNEMAT. E-mail: silviociencia@hotmail.com

² Mestre em Política Social pela Universidade Federal de Mato Grosso. Pós-graduada em Economia Solidária e Políticas Públicas pela Universidade do Estado de Mato Grosso e Assistente Social da mesma Universidade. E-mail: luzinethmagalhaes@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

O debate sobre a questão da pobreza no Brasil se tornou evidente a partir da década de 80, sendo a pobreza vista por Demo (2003) como o massacre da dignidade humana provocada pela injusta distribuição da materialidade produzida, e considerando a insuficiência de recursos públicos para a área social do país, tornou-se necessário o estudo de políticas públicas e fontes de financiamentos através de receitas extraordinárias (ROCHA, 2003; POCHMANN e AMORIM, 2009; MOTA, 2011).

De acordo com Draibe (2002), no início dos anos 90 o Brasil já apresentava uma estrutura de política social, no entanto, esse sistema ainda estava muito abaixo das possibilidades e necessidades da população, apresentando ainda poucos resultados no enfrentamento da pobreza e exclusão social do país. Draibe (2002) destaca ainda que, dentre os principais aspectos que impactam negativamente no desempenho do sistema de proteção social brasileiro esta a centralização das políticas sociais no poder executivo federal, frágeis mecanismos de controle e principalmente ao considerar que o sistema de proteção social brasileiro não ataca as raízes estruturais da pobreza e da desigualdade (MOTA, 2011).

Com o objetivo de desenvolver políticas públicas para diminuir a desigualdade e enfrentar a questão da pobreza no país, em 2000, foi criado o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza foi criado no Brasil pela emenda constitucional nº 31 (Brasil, 2000) com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida.

Assim, até o ano de 2010 a responsabilidade de arrecadação e gestão do fundo ficou a cargo do poder executivo federal, realizado através do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome³ criado em 2004 para tratar da superação da pobreza e da fome no país. O ministério ficou responsável ainda pelas ações intersetoriais de superação da pobreza extrema e é responsável pelo maior programa de transferência de renda condicionada do mundo, o Programa Bolsa Família, que beneficia diretamente cerca de 50 milhões de pessoas. Outrossim, o ministério é responsável pela gestão do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e do Fundo Nacional de Combate e Erradicação da Pobreza (FNCP).

³ Em setembro de 2016, com a publicação da Lei 13.341, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, criado em 2004 para tratar da superação da pobreza e da fome, foi transformado em Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). Com a medida provisória nº 782, de maio de 2017, o Órgão passa a ser nomeado como Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Disponível em: <http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/institucional> - Acesso em 03/06/2018.

De acordo com dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 2001, 35,09% da população brasileira apresentava renda domiciliar per capita inferior à linha de pobreza⁴ representando um total de 58.963.230 habitantes, no mesmo período Mato Grosso apresentava 25,07% da população abaixo da linha da pobreza, representando um total de 642.018 habitantes. Em 2014, último ano da série histórica disponibilizada pelo IPEA é possível observar uma redução significativa dos indicadores da pobreza, onde 13,29% (25.888.565 pessoas) da população brasileira estavam abaixo da linha da pobreza, em Mato Grosso apenas 11,6% (374.100 pessoas) da população estavam abaixo da linha da pobreza no referido período.

Em Mato Grosso o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza foi criado através da lei complementar nº 144 (Mato Grosso, 2003) no âmbito da Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego e Cidadania - SETEC⁵, com a finalidade de captar e canalizar recursos para a implementação de políticas de combate e erradicação da pobreza. Apesar da criação da lei em 2003 a mesma somente passou a ter sua principal fonte de arrecadação definida em 2011 (LC 460/11) com a instituição do adicional de 2% (dois por cento) ao ICMS devido nas operações interestaduais e de importação (LC 482/12) iniciando sua arrecadação no ano de 2013.

Dentre as destinações dos recursos arrecadados pelo fundo, a LC 144 de 2003 definiu em seu artigo 3º, as famílias cuja renda per capita seja inferior à linha de pobreza e indivíduos em igual situação de renda; e as populações de municípios e localidades urbanas ou rurais, isoladas ou não, que apresentem condições de vida desfavoráveis. Segundo o IPEA, em 2012, Mato Grosso apresentava 57.170 domicílios com renda domiciliar per capita inferior à linha de pobreza.

Considerando que a instituição do adicional ao ICMS com a finalidade de constituir receitas para o fundo entrou em vigor no ano de 2013, esta pesquisa tem por objetivo avaliar a arrecadação e os investimentos realizados pelos recursos arrecadados através da criação do adicional de 2% de ICMS destinado a composição das receitas do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza no Estado de Mato Grosso durante o período de 2013 a 2016. Adicionalmente pretende-se analisar, se os indicadores de pobreza do estado apresentaram redução após a instituição do adicional do ICMS destinado ao fundo.

⁴ A linha de pobreza aqui considerada é o dobro da linha de extrema pobreza, uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da FAO e da OMS.

⁵ A SETEC foi convertida em Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social (Setas-MT)

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Cenário nacional e estadual da pobreza

Em 2017, de acordo com dados do Banco Mundial 767 milhões de pessoas vivem em estado de extrema pobreza no mundo⁶, no entanto, apesar deste número ainda ser alarmante representa uma redução significativa comparada com o ano de 1990 quando 1,85 bilhões de pessoas viviam abaixo da linha da pobreza. Com o objetivo de mapear a pobreza no mundo em tempo real, em 2017 foi lançado o projeto World Data Lab (Laboratório de Dados Mundiais) que compila dados públicos das Nações Unidas, do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI), permitindo a visualização, em tempo real, do número de pessoas que saem ou entram na situação de pobreza em todo o mundo (NEXO JORNAL LTDA, 2017).

De acordo com o Nexo Jornal, a Índia e a China representa a região onde mais pessoas deixam a pobreza extrema diariamente, no entanto os países por apresentam os maiores indicadores populacionais mundial, e, para se ter uma ideia da representatividade, em 2017 a Índia sozinha respondia por 15,5% da pobreza extrema mundial. Evidências do projeto World Data Lab indicam que no dia 14 de junho de 2018 esse indicador caiu para 11,2% e as tendências indicam que em 2030 esse indicador deverá ser de apenas 0,4%. Na contramão do combate a pobreza o Brasil em 2017 era responsável por 1,4% dos casos de pobreza extrema no mundo e em 2030 o índice projetado é de 1,6%.

No Brasil, em 2017 o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgou dados alarmantes sobre o alto índice de brasileiros que viviam na linha da pobreza⁷ no ano de 2016. A pesquisa divulgada pelo IBGE indica que 10,53% (21.625.341) dos brasileiros estavam abaixo da linha da pobreza e esse indicador se torna mais alarmante quando se analisa os domicílios onde vivem mulheres pretas ou pardas sem cônjuge com filhos de até 14 anos, onde aproximadamente 4,7 milhões estavam abaixo dessa faixa de renda, representando 64% destes domicílios.

⁶ A definição de pobreza extrema pode variar, mas o padrão das Nações Unidas é considerar que as pessoas que vivem com menos de US\$ 1,25 por dia estão na situação de pobreza extrema. O valor equivale a R\$ 4,76 na cotação de 14 de junho de 2018.

⁷ Têm renda familiar equivalente a US\$ 5,5 por dia, valor adotado pelo Banco Mundial. Esse valor equivale a uma renda domiciliar per capita de R\$ 387 por mês, ao considerar a conversão pela paridade de poder de compra. Em economia a paridade do poder de compra (PPC), é um método alternativo à taxa de câmbio para se calcular o poder de compra de dois países. A PPC mede quanto é que uma determinada moeda pode comprar em termos internacionais (normalmente dólar).

A mesma pesquisa indica que o grau de escolaridade está diretamente associada às condições financeiras da pessoa, revelando que 39,6% dos trabalhadores ativos em 2016 ingressaram no mercado de trabalho com até 14 anos de idade. Os relatórios do IPEA em 2014 alertam para 15,73% de jovens com idade entre 15 e 17 anos que estão fora da escola, destaca-se ainda que a reinserção deste jovem hoje adulto à escola nem sempre acontece, o que por sua vez é prejudicial ao acesso de políticas públicas, educação, proteção social, moradia adequada, aos serviços de saneamento básico e à internet.

A questão da pobreza no Brasil é histórica e tem a sua gênese cravada na própria dinâmica da vida em sociedade e, assim, ele é orgânico à forma e às opções políticas, econômicas e sociais adotadas ao longo da história, razão pela qual ele vem se perpetuando ao longo do tempo (POCHMANN e AMORIM, 2009; MOTA, 2011). Entretanto, esta pesquisa não se concentra em analisar a pobreza e outras formas de exclusão social no Brasil, e sim, avaliar a utilização do fundo para complementar as ações de combate à pobreza em Mato Grosso.

Navarro; Robles e Stevens (2013) analisaram as calamidades e os desafios da política social do México encontrando evidências que as políticas de desenvolvimento social não têm sido capazes de superar a pobreza e promover o desenvolvimento. Em Mato Grosso, Vieira e Grasel (2018) analisou os efeitos do benefício fiscal Prodeic entre 2003 e 2014, e encontrou evidências que o programa que objetiva geração de emprego e renda apresentou resultados nulos e as regiões do Estado de Mato Grosso mais defasadas em relação às outras em termos de PIB não apresentou diferenças estaticamente significativa passados 12 anos de vigência do programa.

Os resultados encontrados por Vieira e Grasel (2018) inferem que a ineficiência do programa esta atrelada principalmente a falta de critérios técnicos na gestão e acompanhamento do programa por parte das secretarias e órgãos públicos responsáveis e a ausência de correlação entre o crescimento econômico do Estado e o grau de importância que os incentivos fiscais tiveram nesse processo. Considerando a dificuldade de gerencialmente das políticas sociais, Pereira (2009) destaca que a política social é um processo complexo e multideterminado, assim, Ribeiro Neto (2012), conclui que a política social se transformou num campo minado de conflitos de interesses e de práticas experimentais – para não dizer voluntaristas, contribuindo para o desmonte dos direitos sociais, a desqualificação das instituições de bem-estar, o questionamento do caráter público da política e o desprezo pelos pobres.

Para Freitas (2010) o crescimento vivido por Mato Grosso nos últimos anos perpetua a contradição entre crescimento econômico e inclusão social, indicando para a assimetria do tratamento dado as questões das desigualdades sociais e para o quadro de fragilidade de proteção social em detrimento da inserção do Estado de Mato Grosso no dinamismo econômico brasileiro e mundial (RIBEIRO NETO, 2012). Essa contradição entre crescimento econômico e desenvolvimento social pode ser observado de acordo com os dados oficiais divulgados pela Secretaria de Estado de Planejamento (SEPLAN), onde evidencia que o Produto Interno Bruto (PIB) de Mato referente ao 3º trimestre de 2017 apresentou um crescimento de 14,1% em relação a 2016, enquanto economia brasileira no mesmo período apresentou um crescimento de 1,4%.

Entretanto, esse crescimento acelerado que coloca o PIB de Mato Grosso a frente de outros estados, é impulsionado principalmente pela Agropecuária que apresentou crescimento de 49,8% no período, enquanto os segmentos da indústria e serviços que são apontados como responsáveis por maior geração de emprego e renda, apresentou avanço de apenas 2,6% e 1,7% respectivamente. No mesmo período o IBGE divulgou dados de sua pesquisa anual referente ao de 2016, onde apresente que em Mato Grosso 19,5% da população tinham restrição de acesso à educação, 8,3% restrição a acesso a condições de melhora de moradia e 42,9% não tinham acesso a serviços de saneamento básico. No entanto o dado que mais impressiona, é que no mesmo período 20% da população, ou seja, aproximadamente 651 mil pessoas no Estado estão abaixo da linha da pobreza.

Nesse sentido, considerando que o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza foi criado em Mato Grosso através da lei complementar nº 144 (Mato Grosso, 2003) no âmbito da Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social (Setas-MT), com a finalidade de captar e canalizar recursos para a implementação de políticas de combate e erradicação da pobreza, espera-se que a distribuição de renda no estado apresente uma evolução positiva, principalmente através dos indicadores de pobreza no estado.

2.2. Fundo estadual de combate e erradicação da pobreza

No Brasil a Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000, através dos artigos 79, 80 e 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias criou o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos deveriam ser aplicados em ações suplementares

de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas relevantes de interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida.

De acordo com Neves (2013), ao analisar se os recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no estado do Rio Grande do Norte (RN) estão sendo aplicados nas ações elencadas na Constituição Federal do Brasil, e se os recursos do Programa estão contribuindo para reduzir a pobreza no Estado, encontrou evidências que no período de 2009 a 2012, a arrecadação do adicional de 2% destinado ao fundo, foi aplicado principalmente em programas relacionados com a aquisição e distribuição de leite, assistência técnica ao agronegócio e a agricultura familiar, habitação para baixa renda e nutrição e segurança alimentar.

No período analisado Neves (2013) observou ainda que as receitas apresentaram um crescimento constante enquanto os investimentos não apresentam crescimento na mesma proporção, no entanto a média dos investimentos nos programas acima citados é de 91% da arrecadação do fundo no período base. Em 2012 de acordo com dados do IPEA o número de domicílios com renda domiciliar per capita inferior à linha da pobreza no Estado do RN totalizou 212.775 domicílios, enquanto em 2008, ano anterior ao período de início da análise este número era de 246.111 domicílios, evidenciando assim, uma redução de 13,55%. Observando os domicílios na faixa da extrema pobreza, observa-se no mesmo período uma redução de 24,44% totalizando em 2012, 69.695 domicílios na faixa da extrema pobreza.

Na Bahia, Mota (2011) analisou o papel desempenhado pelo Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no financiamento de ações e programas voltados para o combate a pobreza, bem como a natureza do conjunto das ações e projetos financiados e os critérios utilizados para suas seleção e priorização no período de 2007 a 2009. Os destacam que apesar de um cenário precário de programas assistenciais, os recursos arrecadados através do fundo no período em análise contribuem com o financiamento de ações voltadas para combater a insegurança alimentar através de incentivo à produção de alimentos, e o acesso a esses alimentos para a população mais carente. Estas decisões revelam aderência entre as ações financiadas e a finalidade atribuída ao fundo de viabilizar o acesso da população à níveis dignos de subsistência.

Para Mota (2011) o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza através do financiamento de programas sociais como é o caso do Água Para todos, Luz Para Todos e melhoria das condições habitacionais para populações carentes, como as políticas de geração de renda fortalecendo os segmentos da Agricultura Familiar e Economia Solidária,

contribuindo para a fixação do homem no campo com melhores condições de renda e vida. É importante destacar que comparando 2009 com o ano que antecede o período base, o Estado da Bahia apresentou uma redução de apenas 3,25% no número de domicílios com renda domiciliar per capita inferior à linha de pobreza, no mesmo período os domicílios na faixa da extrema pobreza apresentaram uma redução de 11,41%. Observa-se ainda que o grande desafio na implementação das políticas assistências vinculadas ao fundo, é os frágeis mecanismos de controle e principalmente ao considerar que o sistema de proteção social brasileiro não ataca as raízes estruturais da pobreza e da desigualdade (DRAIBE, 2002; MOTA, 2011).

Em Mato Grosso o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza foi criado através da lei complementar nº 144 (Mato Grosso, 2003) no âmbito da Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social (Setas-MT), com a finalidade de captar e canalizar recursos para a implementação de políticas de combate e erradicação da pobreza. Dentre as destinações dos recursos arrecadados pelo fundo, a LC 144 de 2003 ao criar o fundo definiu em seu artigo 3º que os recursos arrecadados teriam a seguinte destinação:

- I - famílias cuja renda per capita seja inferior à linha de pobreza e indivíduos em igual situação de renda;
- II - populações de municípios e localidades urbanas ou rurais, isoladas ou não, que apresentem condições de vida desfavoráveis.
- III - repasse de 10% (dez por cento) do valor arrecadado para manutenção e desenvolvimento das instituições devidamente constituídas voltadas para o atendimento de pessoas portadoras de deficiência.

Assim, espera-se que a criação do fundo apresente impacto positivo nos indicadores socioeconômicos do Estado de Mato Grosso, em especial contribuindo para a redução da pobreza no Estado. Apesar da criação da lei em 2003 a mesma somente passou a ter sua principal fonte de arrecadação definida em 2012 (LC 482/2012) com a instituição do adicional de 2% (dois por cento) ao ICMS devido nas operações interestaduais e de importação (LC 482/12) iniciando sua arrecadação no ano de 2013, sendo estes 2% destinados a composição das receitas do fundo.

A Lei Complementar nº 481 (Mato Grosso, 2012) estabelece que a receita disponível para a implementação de políticas de combate e erradicação da pobreza, será determinada observando as afetações geradas pelas vinculações constitucionais e legais incidentes, especialmente as relacionadas com saúde e educação. Os resultados das pesquisas anteriores sugerem que existe uma relação entre a instituição do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e a diminuição dos indicadores de pobreza do Estado.

3. METODOLOGIA

3.1. Estrutura da pesquisa

Para alcançar os objetivos desta pesquisa, a metodologia empregada pode ser caracterizada como empírico-analítica reconhecida como abordagens que apresentam em comum a utilização de técnicas de coleta, tratamento e análise de dados marcadamente quantitativas (Martins, 2000). A coleta de dados foi realizada por meio dos portais oficiais do Estado de Mato Grosso, principalmente o Portal da Transparência e os Demonstrativos da Receita Orçada com a Arrecadada disponibilizada pelo FIPLAN⁸.

3.2. Análise de dados

Inicialmente, apresenta-se a análise referente a arrecadação do adicional do adicional de 2% de ICMS para compor a receita do Fundo conforme previsto no Art. 5º da lei complementar nº 144 (MATO GROSSO, 2003), devido pelas empresas a título de adicional de ICMS. O valor arrecadado é recolhido em conta única onde se concentram os recursos financeiros do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso, aí compreendidos seus órgãos, suas autarquias, fundações, empresas públicas, sociedade de economia mista, inclusive fundos por eles administrados, independentemente de sua origem, em uma conta corrente bancária de aplicação, gerenciado pela Secretaria de Estado de Fazenda, gestora do Sistema Financeiro Estadual. Destaca-se que as solicitações de suplementação por excesso de arrecadação dos fundos especiais terão sua destinação e aprovação analisadas pelo Secretário do Estado de Planejamento e Coordenação Geral e Secretário de Estado de Fazenda de acordo com a Lei Complementar nº 360 (MATO GROSSO, 2009).

A Tabela 1 apresenta a arrecadação e destinação do adicional de 2% de ICMS, evidenciando que as vinculações ao adicional de ICMS vem aumentando no decorrer dos anos reduzindo cada vez mais o valor a ser destinado ao Fundo. Cabe observar que a lei complementar nº 481 (MATO GROSSO, 2012), destaca que a receita disponível do Fundo, será destinada observando as afetações geradas pelas vinculações constitucionais e legais incidentes, especialmente as relacionadas com saúde e educação, assim, em 2013 do valor

⁸ Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado instituído pelo decreto estadual 1.374 de 03/06/2008 para atender no mesmo ambiente as exigências da legislação federal 4.320/64, 6404/76 e 101/00. O FIPLAN é uma evolução do Sistema Integrado de Administração Financeira, SIAF, implantado pela SEFAZ e CEPROMAT em 1992.

total arrecadado 45,30% foi destinado à saúde (14,69%) e educação (30,61), destinando e média no decorrer dos 4 anos 40,04% dos recursos arrecadados para saúde e educação.

Considerando que ao ser criado o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no Brasil pela Emenda Constitucional nº 31/2000, o Fundo apresentou como principal objetivo viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos deveriam ser aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida, a vinculação constitucional dos recursos arrecadados à saúde e educação atende ao principal objetivo do Fundo principalmente se analisar que a educação e saúde estão entre os principais anseios da sociedade.

No entanto observa-se que a partir de 2015 outras vinculações para o custeio da máquina pública e pagamento da dívida se torna corriqueiro e os recursos a ser destinados ao Fundo apresenta uma redução significativa. Desta forma em 2015, 25,68% do valor total arrecadado foi destinado para a cobertura do déficit de efeitos irradiados relacionado a desvinculação de até 30% dos recursos arrecadados para o pagamento da Dívida Pública do Estado conforme previsto no Art. 1º da lei complementar nº 360 (MATO GROSSO, 2009). No entanto além dos 25,68% já destinados anteriormente, os dados apresentam ainda uma desvinculação para o pagamento da Dívida Pública do Estado de 18,08%, totalizando assim, 43,76% desvinculado para pagamento da Dívida Pública do Estado e para a cobertura do déficit de efeitos irradiados relacionados à dívida.

Em 2016, além das vinculações já citadas, passou a ser vinculada a arrecadação uma parcela a ser destinada a pagamento de gastos com pessoal da Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social – SETAS, desta forma em 2016, as vinculações e deduções da arrecadação do Adicional de 2% de ICMS criado com a finalidade de compor as receitas do Fundo apresentavam um total de 93,44%. Assim, do valor total arrecadado em 2016 de R\$ 162.813.304,00 apenas R\$ 10.679.845,00 (6,56%) sobrou para financiamento das políticas públicas de combate à pobreza.

Tabela 1: Demonstrativo de arrecadação e destinação do adicional de 2% de ICMS

DEMONSTRATIVO DA ARRECAÇÃO DO ADICIONAL DE 2% DE ICMS				
DESCRIÇÃO	2013	2014	2015	2016
Adicional de ICMS	127.533.067	162.144.909	150.314.425	162.368.674
Multas do adicional ICMS	310.656	371.544	274.933	280.319
Juros de mora do adicional ICMS	92.726	131.962	98.950	164.311
Total Arrecadado	127.936.449	162.648.415	150.688.308	162.813.304
DEMONSTRATIVO DA DESTINAÇÃO DO ADICIONAL DE 2% DE ICMS				
DESCRIÇÃO	2013	2014	2015	2016
Destinados ao desenvolvimento do ensino	7.832.163	6.642.055	7.534.128	8.140.149
Destinados ao FUNDEB	31.329.187	40.472.172	30.136.719	32.562.249
Destinados aos Serviços de Saúde	18.797.426	19.344.372	18.081.883	19.537.077
Recursos destinados a cobertura do déficit de Efeitos Irradiados	-	-	38.697.317	32.667.192
Desvinculação para pagamento da Dívida - LDO 10.233/2014	-	-	27.238.997	38.034.772
Recursos Destinados a Pessoal Decreto de Execução	-	-	-	21.192.019
Outras Destinações	6.067.700	-	-	-
Total das deduções	64.026.476	66.458.598	121.689.043	152.133.458
Valor a ser destinado ao fundo	63.909.972	96.189.817	28.999.265	10.679.845

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Apesar de o Fundo contar com outras receitas, o adicional de 2% de ICMS foi criado com a finalidade de financiamento do Fundo, no entanto é possível observar que a parte que é destinada para o financiamento de programas sociais do estado vem reduzindo significativamente nos últimos anos. De acordo com o Estudo técnico CAV/SP/SEPLAN nº 11/2015, os órgãos de planejamento e fazenda acabaram reduzindo a destinação de recursos do tesouro para o financiamento das despesas de custeio da SETAS, desta forma, se tornou dependente de financiamento proveniente da arrecadação de recursos destinados ao enfrentamento da pobreza que passaram a financiar a grande maioria dos programas e demais despesas da SETAS financiando inclusive as despesas de capitais da Secretaria.

A Tabela 2 apresenta a destinação dos recursos de combate à pobreza no período entre 2013 e 2016. O estudo técnico CAV/SP/SEPLAN nº 11/2015 aponta para os principais programais financiados com os recursos do Fundo, onde se destaca: cidadania para todos; desenvolvimento agropecuário; desenvolvimento da agricultura familiar; geração de trabalho, emprego e renda; e gestão da política de assistência social, ficando a cargo deste último o programa “Panela Cheia” sendo um dos únicos programas de transferência direta de renda.

Os dados evidenciam que o gerenciamento dos recursos destinados ao combate da pobreza no Estado de Mato Grosso ainda tem muito a melhorar. O valor investido nos anos de

2013 e 2014 ficam bem próximo de 50% do valor total destinado ao fundo, nos anos seguintes os investimentos em programas sociais reduzem significativamente apresentando como principal destinação dos recursos o apoio administrativo e as transferências a municípios e instituições privadas sem fins lucrativos.

Tabela 2: Demonstrativo de execução dos recursos do fundo de combate à pobreza
Destino dos recursos da política de combate à pobreza

GASTOS (liquidados)	2013	2014	2015	2016
Cidadania para todos	23.643.631	4.745.488	1.129.984	449.711
Desenvolvimento agropecuário	370.356	677.905	473.281	-
Desenvolvimento da agricultura familiar	4.534.139	550.479	1.958.669	2.907.073
Geração de trabalho, emprego e renda	5.475.596	2.316.993	4.428.229	3.081
Gestão da política de assistência social	15.115.599	18.714.173	5.879.632	11.167
Apoio administrativo e Outras Despesas incluindo transferências	1.809.008	3.578.352	1.889.340	40.761.942
Total Gasto	50.948.329	30.583.390	15.759.135	44.132.974

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Enquanto os programas sociais apresentam reduções em seus investimentos, o demonstrativo de despesas utilizando recursos da política de combate à pobreza evidencia que 2016 apresentou liquidação de R\$ 24.843.231,78 em despesas com pessoal, ou seja, do valor total de recursos da política de combate à pobreza gasto 56,29% foi gasto com pessoal. A Tabela 3 apresenta os indicadores de pobreza em Mato Grosso de acordo com os dados do IBGE.

Observa-se que os indicadores de população pobre no estado de Mato Grosso apresenta uma redução estatisticamente significativa até o ano de 2014, voltando a crescer em 2015 e com um aumento acentuado em 2016. Em 2014 o índice de pessoas pobres era 50,85% menor que em 2009, no entanto 2016 o índice de pessoas na faixa da pobreza estava em 20% apresentando um aumento de 72,41% em relação a 2014. O ano de 2014 apresenta uma das maiores arrecadações do adicional do Fundo, apresentando ainda o maior volume de destinação de recursos para gestão da política de assistência social, indicando que os investimentos em políticas sociais com a finalidade de redução da pobreza apresentam efeitos positivos.

Tabela 3: Evolução da pobreza em Mato Grosso

ANO	População em extrema pobreza (%)	População pobre (%)
2009	5,7%	23,6%
2011	2,5%	14,8%
2012	2,8%	14,0%
2013	3,9%	13,8%
2014	1,9%	11,6%
2015	2,1%	15,8%
2016	4,1%	20,0%

Nota: De acordo com o padrão das Nações Unidas é considerado na linha da extrema pobreza as pessoas que vivem com menos de US\$ 1,25 por dia; e considera-se pobre a pessoa que têm renda familiar equivalente a US\$ 5,5 por dia de acordo com o Banco Mundial.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Em relação à pobreza extrema durante o período de análise, 2014 apresenta o melhor indicador quando o índice da população em extrema pobreza chegou a 1,9%, no entanto em 2016 observa-se que este indicador mais que dobra, fazendo com que o Estado volte a apresentar altos indicadores de pessoas na pobreza extrema. Em linhas gerais os resultados indicam que a arrecadação e devida destinação do adicional de 2% de ICMS ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no Estado de Mato Grosso podem contribuir positivamente para o combate da pobreza. Assim como observado por Draibe (2002) e Mota (2011) o grande desafio na implementação das políticas assistências vinculadas ao fundo, é os frágeis mecanismos de controle a transparência das informações.

É preciso rever as vinculações relacionadas à arrecadação do adicional tendo em vista que o Fundo de Combate à pobreza foi criado com a finalidade específica, tendo por mecanismo de financiamento o aumento do ICMS incidente sobre alguns produtos tidos usualmente como “supérfluos” (SEPLAN, 2015). A destinação dos recursos de combate à pobreza para execução as áreas de saúde e educação são de extrema importância, considerando que são áreas essenciais com potencial de impacto estruturante nas causas da pobreza.

No entanto a vinculação dos recursos do Fundo para o pagamento da dívida do estado precisa ser repensada uma vez que é preciso se atentar para a finalidade dos recursos arrecadados pelo Adicional de 2% de ICMS. Ou fator de destaque é o alto índice de recursos destinados para custear a assistência social e outras despesas da SETAS, uma vez que os recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza são vinculados: o legislador

determinou a constituição de um fundo específico para a erradicação da pobreza e autorizou o aumento seletivo de impostos para essa finalidade.

4. CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como objetivo avaliar a arrecadação e os investimentos realizados pelo Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza durante o período de 2013 a 2016. Adicionalmente pretende-se analisar, se os indicadores de pobreza do estado apresentaram redução após a instituição do adicional do ICMS destinado ao fundo.

Os resultados da pesquisa evidenciam que a arrecadação do adicional de 2% de ICMS se manteve estável durante o período de análise apresentando altas de arrecadação em 2014 e 2016, no entanto a destinação dos recursos ao Fundo a partir de 2015 apresentam uma redução significativa explicada principalmente pelo aumento de vinculações a arrecadação com a finalidade de pagamento da dívida pública estadual.

Na contramão da arrecadação, o gasto dos recursos com os programas identificados para financiamento com a finalidade de redução da pobreza do estado apresentaram reduções significativas nos anos de 2015 e praticamente acabaram em 2016, quando os recursos passaram a ser investidos de forma expressiva em gasto com pessoal e transferências para organizações sociais e municípios.

Em relação aos indicadores de pobreza do estado, os resultados encontrados são pertinentes com Mota (2011) e Neves (2013) indicando que quando os recursos são investidos em sua maioria em programas de assistência social em especial os de transferência de renda, os indicadores de pobreza tendem a diminuir, sugerindo que maiores investimentos em programas sociais contribuem significativamente para a redução da pobreza no estado.

Como limitação a pesquisa, a dificuldade na seleção de dados principalmente na identificação dos gastos financiados pelos recursos do Fundo e maiores informações sobre a gestão dos recursos por parte da SETAS. Desta forma, sugere-se como contribuição a futuras pesquisas, novos estudos que possam ampliar os resultados encontrados nesta pesquisa e principalmente avaliando as transferências realizadas para as organizações sociais sem fins lucrativos e os demais gastos com os recursos do Fundo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzindo artigos que criam o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, Brasília (DF), 2000.

DEMO, P. Pobreza da pobreza. Petrópolis: Editora Vozes, 2003.

DRAIBE, S. M. Alcance e limites das políticas sociais no Brasil: educação. São Paulo: *Revista de Cultura – IMAE*, v. 2, nº 6/7, p. 40-46, jan.-jun. 2002.

FREITAS, L. O. Crescimento econômico, pobreza e a mediação da política pública de Assistência Social em Mato Grosso. In: Erivã Velasco (Org.). Desigualdade, questão social e serviço social: Conhecimento e debate na realidade mato-grossense, 2010, Cuiabá - MT, p. 23 – 35.

MOTA, M. M. C. O financiamento das políticas de combate à pobreza: um estudo sobre o fundo estadual de combate e erradicação da pobreza do estado da Bahia. 2011.

NEVES, E. B. Fundo de combate a erradicação da pobreza no estado do Rio Grande do Norte (FECOP): análise da sua evolução e aplicação no período de 2009 a 2012. 2013. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

MARTINS, G. A. Manual para elaboração de monografias e dissertações. Editora Atlas S.A, 2000.

MATO GROSSO. Lei Complementar nº 144, de 22 de dezembro de 2003. Cria o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza, dispõe sobre o funcionamento do seu Conselho Consultivo e de Acompanhamento e dá outras providências, Cuiabá (MT), 2003.

_____. Lei Complementar nº 360, de 18 de junho de 2009. Institui o Sistema Financeiro de Conta Única do Poder Executivo no Estado de Mato Grosso e dá outras providências, Cuiabá (MT), 2009.

_____. Lei Complementar nº 460, de 26 de dezembro de 2011. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 144, de 22 de dezembro de 2003, Cuiabá (MT), 2011.

_____. Lei Complementar nº 482, de 28 de dezembro de 2012. Introduce alterações na Lei Complementar nº 144, de 22 de dezembro de 2003, e dá outras providências, Cuiabá (MT), 2012.

NAVARRO, D. M.; ROBLES, J. N.; STEVENS, D. L. F. Descalabros y desafíos de la política social en México. Problemas Del Desarrollo, *Revista Latino Americana de Economia*, v. 174, n. 44, 2013.

POCHMANN, M.; AMORIM, R. L. C. Situação Social Brasileira: 2007. Jorge Abrahão de Castro e José Aparecido Carlos Ribeiro (Orgs.). Brasília: IPEA, 2009. 220 p.

PEREIRA, P. A. P. *Política social: temas & questões*. Cortez, 2009.

RIBEIRO NETO, C C. A participação dos movimentos sociais no (re) desenho das políticas Sociais em mato grosso no período de 2006 a 2010. 2012. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Política Social (Mestrado). Universidade Federal de Mato Grosso.

ROCHA, S. Pobreza no Brasil: afinal do que se trata? Rio de Janeiro: Editora FGV, 1ª ed. 2003. 243 p.

VIEIRA, F.; GRASEL, D. Incentivos fiscais e suas contribuições para o desenvolvimento econômico: PRODEIC em Mato Grosso (2003-2014). Cuiabá: EdUFMT, 2018. 199 p.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) – Disponível em:
<<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>> Acesso em 14 jun. 2018.

Nexo Jornal Ltda. – Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/05/12/O-rel%C3%B3gio-que-mede-a-pobreza-no-mundo-em-tempo-real>> Acesso em 14 jun. 2018.

Secretaria de Estado de Planejamento (SEPLAN/MT). Estudo técnico CAV/SP/SEPLAN n° 11 /2015. Disponível em:
<<http://www.seplan.mt.gov.br/documents/363424/3008377/ET+11+politica+de+erradica%C3%A7%C3%A3o+da+pobreza+em+Mato+Grosso.pdf/349136ee-f999-493a-b009-e336156efd01>> Acesso em 14 jun. 2018.