

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1230

FLUXOS DE RENDA FISCAL *VERSUS* FLUXOS DE RENDA VIA COMÉRCIO: O QUE HÁ DE NOVO NA DIREÇÃO E MAGNITUDE DA AÇÃO REDISTRIBUTIVA DO GOVERNO FEDERAL NAS REGIÕES BRASILEIRAS?

Aristides Monteiro Neto

Brasília, novembro de 2006

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1230

FLUXOS DE RENDA FISCAL VERSUS FLUXOS DE RENDA VIA COMÉRCIO: O QUE HÁ DE NOVO NA DIREÇÃO E MAGNITUDE DA AÇÃO REDISTRIBUTIVA DO GOVERNO FEDERAL NAS REGIÕES BRASILEIRAS?*

Aristides Monteiro Neto**

Brasília, novembro de 2006

* A investigação realizada neste trabalho é baseada em discussão sobre o padrão de intervenção estatal na questão regional brasileira, consolidado ao longo da década de 1990, desenvolvida em minha tese de doutoramento, defendida no Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)/São Paulo, em dezembro de 2005, sob o título *Desenvolvimento regional em crise: políticas econômicas liberais e restrições à intervenção estatal no Brasil dos anos 90*.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur) do Ipea.

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministro – Paulo Bernardo Silva

Secretário-Executivo – João Bernardo de Azevedo Bringel



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Luiz Henrique Proença Soares

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Estudos Sociais

Anna Maria T. Medeiros Peliano

Diretora de Administração e Finanças

Cinara Maria Fonseca de Lima

Diretor de Estudos Setoriais

João Alberto De Negri

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos

Marcelo Piancastelli de Siqueira

Diretor de Estudos Macroeconômicos

Paulo Mansur Levy

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Comunicação

Murilo Lôbo

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL H50, O18, R12

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou o do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

A produção editorial desta publicação contou com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), via Programa Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas – Rede-Ipea, o qual é operacionalizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), por meio do Projeto BRA/04/052.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1	INTRODUÇÃO	7
2	AÇÕES ESPACIALMENTE REDISTRIBUTIVAS DE RECURSOS FISCAIS: AVANÇOS E RECUOS NA AGENDA DO ESTADO BRASILEIRO	7
3	TRANSFERÊNCIAS GOVERNAMENTAIS <i>VERSUS</i> FLUXOS COMERCIAIS NAS REGIÕES	33
4	CONCLUSÕES	46
	REFERÊNCIAS	49

SINOPSE

O presente trabalho tem dois objetivos principais. O primeiro mensura os montantes de recursos transferidos do governo federal para as cinco grandes macrorregiões brasileiras (e seus estados). O segundo, por sua vez, aponta a direção e o sentido em que ocorrem fluxos de renda governamental, ao longo do período de 1970 a 2000, visando à ação compensatória nas regiões de menor desenvolvimento, principalmente Norte e Nordeste, em razão dos vazamentos de renda que se processam por meio do comércio inter-regional.

Os resultados têm corroborado, de um lado, o fato de, no período mais recente, o conjunto de recursos fiscais manejado pelo governo federal se mostrar em volumes muito menos expressivo na década de 1990 do que nos anos 1970 – exceto para a Região Nordeste, que tem tido alguns ganhos relevantes na última década. De outro lado, o fato de, no agregado, os recursos manejados pelo governo federal tornarem-se capazes, conforme mostraram os dados analisados para o ano 2000, de sobrepor-se aos volumes de recursos gastos pelas regiões “periféricas” nas regiões mais desenvolvidas por meio do comércio interno. Ou seja, observa-se que a ação redistributiva do governo federal, quando aplicada regionalmente, foi capaz, em 2000, de opor-se aos vazamentos de renda das periferias regionais em direção às áreas mais industrializadas do país (e do exterior), materializados nas posições deficitárias nas suas balanças comerciais inter-regional e internacional.

ABSTRACT

This paper deals with two questions. The first is to evaluate federal government transfers into Brazilian regions and states. The second aim is to recognize the actual direction taken by the flows of those government transfers over the 1970-2000 period in comparison with the income flows occurring among states through their interregional and international trade.

Reassessing Furtado’s main hypothesis about how developed and underdeveloped regions are connected through trade – in the sense that the underdeveloped ones has to face the need to spend a huge amount of income to buy sophisticated wage goods and capital goods in the dynamic regions just to maintain a certain level of economic growth – this paper shows that in the 2000 year, the resources managed by federal government directed to the poor regions (North, Northeast and Center-West) were capable to overweight their current trade deficits.

1 INTRODUÇÃO

Ao iniciar-se o século XXI, as discussões sobre a atuação do Estado brasileiro na criação e na execução de políticas de desenvolvimento têm orbitado em torno de um déficit de capacidade governamental para atender aos novos problemas impostos pela globalização e pelas políticas internas de abertura comercial e financeira. Do ponto de vista da questão regional, a constatação mais freqüente é a de que o Estado brasileiro perdeu substancial capacidade de criar e/ou reorientar trajetórias de crescimento nas regiões com caráter espacialmente equilibrado. De todo modo, do ponto de vista particular das transferências fiscais do governo federal a estados e municípios, isto é, no que tange à descentralização de recursos tributários, alguns avanços tiveram lugar desde a implementação da Constituição de 1988.

O que se pergunta, neste trabalho, é, de um lado, qual a magnitude dessa ação transferidora do governo federal e também qual a direção regional que os recursos tomaram na última década. De outro lado, o questionamento aprofunda um importante tema relacionado à direção tomada pelos fluxos de recursos sob comando da esfera governamental ao buscar evidenciar um contraponto desses últimos com as informações disponíveis para o comércio inter-regional (e interestadual) brasileiro: é realizado um mapeamento de onde é gasta a renda governamental.

Em suma, o trabalho traz evidências recentes para a problemática antiga no debate regional acerca do caráter, em certo sentido, perverso dos vazamentos de rendas das regiões de menor desenvolvimento econômico para aquelas de economias mais robustas por meio das transações comerciais.

2 AÇÕES ESPACIALMENTE REDISTRIBUTIVAS DE RECURSOS FISCAIS: AVANÇOS E RECUOS NA AGENDA DO ESTADO BRASILEIRO

2.1 INTRODUÇÃO

A intervenção governamental visando à desconcentração produtiva no espaço nacional tomou forma mais nítida a partir da constatação, no fim dos anos 1950, de que os esforços para consolidar o processo de industrialização e de integração do mercado nacional, levados a efeito pelo governo Juscelino Kubitschek (JK), estavam tornando o parque industrial excessivamente concentrado na Região Sudeste do país e, particularmente, no Estado de São Paulo.

No contexto de mudanças aceleradas na estrutura produtiva brasileira da década de 1950, foram gestados, ainda durante o governo JK, políticas, instrumentos e instituições para conter a trajetória de crescentes desníveis socioeconômicos entre as suas regiões. A grande seca que se abateu sobre os estados nordestinos em 1958 foi o elemento decisivo para que o governo viesse a considerar o desenvolvimento das regiões mais atrasadas da Federação como um problema nacional de suma importância. Designado pelo presidente JK para realizar um diagnóstico e apontar soluções para os problemas ocasionados pela recorrência de secas, Celso Furtado, à frente do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), teve papel crucial na

fundamentação das bases para a política de desenvolvimento regional que se consolidaria posteriormente, nas décadas de 1960 e 1970.

Mostravam-se, perigosamente, inaceitáveis os desníveis regionais de desenvolvimento que tinham se estabelecido até aquele momento para o conjunto da Federação brasileira, notou Furtado à época. Urgia, pois, efetivar esforços para que as regiões à margem do processo de modernização produtiva passassem por um processo de transformação e de revitalização econômica. No início da década de 1960, foi criada a Superintendência para Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e, anos depois, em 1966, foi a vez da criação da Superintendência para Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), instituições que se constituíram nos esforços mais evidentes da intervenção compensatória do Estado brasileiro para remediar as disparidades que a acelerada modernização da economia da região centro-sul impunha.

A tônica das políticas regionais realizadas no país durante a década de 1960, em larga medida, era a de estabelecer contrapesos aos efeitos espacialmente concentradores das políticas macroeconômicas e setoriais mais gerais. Foi somente na década de 1970, quando os governos militares implementaram o I e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), com elevados montantes de investimento nas regiões periféricas de modo que integrasse – e espraiasse ao mesmo tempo – as cadeias industriais brasileiras, as inversões realizadas em plantas industriais transformadoras de recursos naturais (minerais, petróleo, química etc.) e os incentivos fiscais e financeiros à transferência de indústrias produtoras de não-duráveis, que as políticas tiveram claro objetivo de contribuir para a consolidação do potencial industrial e agropecuário do país.¹

De fato, as bases para que um radical bloco de investimentos nas regiões periféricas alterasse o perfil concentrado da distribuição espacial da atividade produtiva foram solidificadas durante a gestão do II Plano Nacional de Desenvolvimento. Lessa (1998), em sua clássica análise da estratégia de desenvolvimento do II PND, apontou: “Em nenhuma época foram tantas as medidas orientadas à minimização desses desequilíbrios [regionais]. No pronunciamento da Primeira Reunião Ministerial o tema apareceu com duas referências.” (LESSA, 1998, p. 129).

Alimentava a motivação de buscar a desconcentração produtiva no território nacional, segundo Lessa (1998), uma visão governamental a qual aliava à percepção dos problemas decorrentes da urbanização desordenada, dos altos custos e deseconomias de escala presentes nos principais centros urbanos, fortes preocupações geopolíticas quanto à excessiva concentração do parque industrial nacional nos três mais importantes estados do Sudeste brasileiro (São Paulo (SP), Rio de Janeiro (RJ) e Minas Gerais (MG)):

A estratégia de último salto para a Nação-Potência pretendia ordenar no espaço o novo perfil industrial a ser construído. Duas preocupações maiores parecem haver balizado a diretiva: de um lado, a preocupação com uma multiplicação de pólos industriais germinativos e “equilíbrio” do triângulo SP/Rio/BH; e de outro, a idéia geopolítica de diminuir o peso político de São Paulo, tornando a Federação mais equilibrada no futuro jogo do poder. (LESSA, 1998, p. 134).

1. Ver Bercovici (2003) para uma extensa resenha da criação de órgãos e instituições, bem como sobre o contexto e os objetivos a que se destinavam, voltada para a atuação governamental ao longo do século XX no país.

A viabilização do objetivo de desconcentração produtiva no bojo do II PND foi possível pela ampliação da instrumentalização do aparato empresarial do governo – as empresas estatais. Desde os anos 1950, por sua vez, as empresas estatais passaram a ser responsáveis por níveis crescentes da formação de capital, atuando, portanto, como importantes fatores impulsionadores do crescimento econômico. Na década de 1970, conforme análise de Prado (1996), foi a constituição das *holdings* setoriais, com atuação nacional, que deu solidez definitiva a “(...) sistemas de planejamento setorial e transferência inter-regional de recursos que viabilizaram, nas regiões mais atrasadas, níveis de inversão que os governos locais dificilmente lograriam.” (PRADO, 1996, p. 11).

Lado a lado com os crescentes investimentos governamentais (administração pública), durante a década de 1970 e até meados dos anos 1980, em infra-estrutura econômica, e com a ampliação do crédito público para o estímulo ao capital privado, as empresas estatais magnificaram sobremaneira a intervenção estatal em prol do desenvolvimento regional. De um lado, seus investimentos em muitas regiões significaram um salto qualitativo na estrutura produtiva local porque implicavam a implantação de setores produtivos radicalmente novos – como foram os casos dos pólos petroquímicos da Bahia e do Rio Grande do Sul e os investimentos em siderurgia na Região Norte, dentre outros – com estímulos à frente e para trás (*backward e forward linkages*); e, de outro, ampliavam de modo bastante significativo as receitas tributárias estaduais que podiam ser canalizadas em níveis mais altos para a ampliação da infraestrutura econômica.

A década de 1980 significou, entretanto, o início de um retrocesso para a expansão das empresas estatais. O ajustamento macroeconômico do país, coordenado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), reverteu a trajetória de expansão dos investimentos das estatais – e também das administrações públicas do governo – e inaugurou o período que viria, posteriormente, a chamar-se de a “década perdida” por causa do reduzido crescimento econômico, forte instabilidade macroeconômica e perda de controle sobre o processo inflacionário.

No que se refere à questão regional brasileira, alguns dos importantes investimentos ainda em andamento, que somente se concluiriam ao longo da década de 1980, continuaram a ser tocados, apesar do freio imposto ao conjunto dos gastos do governo. A estratégia de desenvolvimento desconcentrado espacialmente, no entanto, não poderia mais ir adiante nos mesmos moldes delineados pelo II PND e, de fato, não foi à frente porque seus principais instrumentos e recursos passaram a sofrer arduamente as restrições fiscais e financeiras impostas pelo processo de ajustamento macroeconômico.

Até meados da referida década, pôde-se constatar a efetividade da desconcentração produtiva no Brasil com ganhos substanciais de participação das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste na produção industrial total, mas no fim da década, por sua vez, e, posteriormente, nos anos 1990, as preocupações com o recrudescimento das desigualdades voltaram novamente ao cenário nacional das discussões políticas e acadêmicas. As políticas econômicas propugnadoras de ampla abertura comercial e financeira para o exterior e de fortes restrições à intervenção estatal na economia passaram a moldar perspectivas negativas quanto à continuidade da desconcentração espacial da atividade produtiva.

Depois de intensos esforços para promover a redução nos desníveis de desenvolvimento entre as várias regiões brasileiras, os quais renderam resultados muito profícuos na década de 1970 e se prolongaram até meados dos anos 1980 – fase que caracterizou o processo de convergência das rendas inter-regionais –, o modelo de crescimento econômico adotado nas regiões periféricas na última década se tem notabilizado, particularmente, por uma inferior capacidade para gerar transformações vis-à-vis ao potencial existente.

O Estado brasileiro, imerso em problemas de natureza macroeconômica, foi requerido à exaustão para solucionar impasses quanto à reestruturação da dívida externa do país nos anos 1980, o que resultou num pesado fardo de transferência de recursos ao exterior para servir aos compromissos firmados no mercado internacional de crédito a taxas de juros pós-fixadas. Nesse contexto novo de restrições fiscais, o gasto público em investimento logrou ser sacrificado comprometendo severamente o cronograma de dispêndios previstos para alavancar ramos produtivos estruturantes nas regiões atrasadas do país.

A ação e o compromisso da sociedade brasileira para minorar os desequilíbrios regionais de oportunidade de desenvolvimento foram, paulatinamente, minados, e todo o aparato institucional tem se esgarçado. O montante de 3% do total de recursos de impostos (Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI – e Imposto de Renda – IR) arrecadados pela União para o desenvolvimento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste na forma dos fundos constitucionais (Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) e Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) vem perdendo eficácia quanto a seu papel indutor de transformações produtivas, uma vez que suas aplicações não obedecem mais a uma política regional de desenvolvimento. Esses fundos, somados aos recursos existentes e geridos pelas agências regionais de desenvolvimento (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – Sudam – e Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene), são, de fato, um importante instrumento de oferta de crédito para a ampliação da capacidade produtiva das economias regionais de menor desenvolvimento, os quais, no entanto, não têm sido utilizados na sua totalidade em razão da política de juros elevados e de câmbio valorizado, as quais vêm enfraquecendo as decisões de investimento do empresariado. Ou seja, há recursos de crédito para investimento ofertados pelos fundos constitucionais que não encontram ambiente propício para a aplicação no quadro da atual economia brasileira.

Adicionalmente, um conjunto de regras legalmente definidas para fortalecer o sistema federativo brasileiro com seus repasses automáticos de recursos para estados e municípios (Fundos de Participação dos Estados – FPE – e Fundo de Participação dos Municípios – FPM), os quais deveriam agir no sentido de promover e de buscar igualar as condições socioeconômicas dos cidadãos brasileiros das várias regiões, sofreu, na última década, importantes intervenções da gestão presidencial de Fernando Henrique Cardoso, no sentido de diminuir os montantes de recursos disponíveis para os estados e municípios. Em particular, a expansão das chamadas “contribuições” vis-à-vis os impostos, no conjunto da carga tributária nacional, conformou um elemento do governo central para se isentar de transferir recursos para os entes federativos subnacionais, que, de outro modo, teriam, por forma de preceitos constitucionais, de ser partilhados entre todos as esferas da Federação.

Delineou-se, decorrente das questões anteriormente sublinhadas, um quadro tal para a intervenção governamental no plano do desenvolvimento regional que o debate deixou – conforme vários autores vêm alertando – de centrar-se na insuficiência de recursos para que o organismo governamental realize suas funções constitucionais de promoção da igualdade no desenvolvimento regional, uma vez que esses estariam, supostamente, disponíveis em magnitude razoável, para outro enfoque, no qual a aplicação mais adequada para os recursos existentes passou a ser mais importante.

Em que medida a mudança de enfoque sobre a real capacidade governamental para atuar eficazmente sobre as disparidades regionais vem se revelando correta? Quão opostas as duas proposições do debate se encontram hoje em dia?

2.2 A QUESTÃO FEDERATIVA: AVANÇOS E RETROCESSOS

2.2.1 Fluxos inter-regionais de renda no Brasil

Que direção geral vem tomando a intervenção estatal federal sobre as regiões no Brasil? Essa é, de fato, uma boa e abrangente questão para se iniciar a discussão sobre o papel do Estado na questão regional das últimas décadas.

Para responder, analisaram, inicialmente, a direção e a intensidade dos fluxos de renda entre as várias regiões com o uso de um indicador (F) de fluxos de renda denotado como sendo o “excesso” de renda efetivamente “gasta” pelo governo federal sobre a sua renda “gerada” numa dada região (ou unidade da Federação).

Será utilizado o conjunto de despesas (consumo e investimento) do governo federal – isto é, da atividade administrativa da União e também das empresas estatais – numa dada região *i* como uma aproximação para a renda governamental gasta nessa região, e o montante de receitas do governo como a renda tributária efetivamente gerada também nessa região. Os dados utilizados provêm da *Regionalização das transações do setor público (administração pública e atividade empresarial)* elaborada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) para os anos de 1970, 1975, 1980 e 1985, e organizados por Rodrigues (1995) e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para os anos seguintes de 1991 a 2000.

Ter-se-á, então, a seguinte expressão para o indicador de transferência governamental de renda:

$$F = (D_G - R_G) / \text{PIB} \quad (1)$$

Onde:

- 1) D_G corresponde às despesas totais com pessoal, compras de bens e serviços (consumo), com investimento e com assistência e previdência do governo federal na região (ou unidade da Federação) *i*.
- 2) R_G corresponde às receitas tributárias e de contribuições previdenciárias totais auferidas pelo governo federal na região (ou unidade da Federação) *i*.

A expressão F dimensiona a importância do excesso de despesas sobre receitas relativamente ao PIB das unidades federativas. Quanto aos resultados, os seguintes casos podem ocorrer:

Para regiões receptoras de renda, isto é, $F > 0$:

- 1) Quando $0 < F < 1$, a região é receptora líquida de renda governamental proveniente de outra(s) região(ões) e a renda recebida é uma fração inferior à renda gerada internamente.
- 2) Quando $F > 1$, a renda recebida é, no mínimo, superior à renda gerada no interior da própria região.

Para regiões transferidoras de renda, isto é, $F < 0$:

- 1) A região é transferidora líquida de renda governamental para outra(s) região (ões).

O indicador F , portanto, sinaliza para a capacidade governamental federal, num dado período qualquer, em operar seu papel redistributivo de renda num território nacional.

De modo sintético, os dados apresentados na tabela 1 permitem observar que, de fato, as Regiões Norte e Nordeste do país têm se destacado como importantes receptoras de recursos fiscais operados pelo governo central, provenientes de regiões superavitárias em sua relação receita/despesas e/ou da política de endividamento do governo federal. O conjunto dos estados da Região Norte recebeu, na forma de recursos do governo federal, no ano de 2000, cerca de 18% do Produto Interno Bruto (PIB) regional. Na década de 1970, o governo federal transferia relativamente ao PIB regional mais recursos do que nos anos presentes – cerca de 21% do PIB regional, em 1970 e 1975 – em seguida houve uma queda que, no entanto, foi revertida nos anos 1990.

Os estados da Região Nordeste recebiam, na forma de recursos federais, em 1970, cerca de 11% do PIB regional. Depois desse ano, uma trajetória declinante instalou-se, chegando a apenas 8% do PIB regional em 1980 e 1985. Desde 1991 que a ação transferidora de recursos federais vem aumentando sua participação nos estados da região, o que fez com que se elevassem para 10%, em 1991, em seguida, para 16%, em 1995. Em 2000, último ano da série analisada, a cifra estava em torno de 22% do PIB regional.

Ainda, nessa região, as unidades federativas melhor aquinhoadas com transferências líquidas de rendas são as de menor renda *per capita*: Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas e Sergipe. Isso deve ser entendido, entretanto, com o sentido de que os montantes de rendas recebidas por esses estados são proporcionalmente muito mais relevantes *vis-à-vis* sua produção econômica total, do que nos demais estados (Pernambuco (PE), Bahia (BA) e Ceará (CE)). E, sendo assim, não se deve entender que aqueles estados recebem, em montantes absolutos, mais renda governamental do que os demais.

A Região Sudeste, em particular, destaca-se como a única permanentemente transferidora de rendas para as demais áreas do país – os valores do indicador F , com sinal negativo, indicam que suas receitas fiscais (tributárias e de contribuições previdenciárias) excedem o conjunto de suas despesas em todos os anos do período considerado. Essa característica deve-se, em grande medida, ao fato de o Estado de São Paulo ser o único estado do país que, permanentemente, transfere renda para as demais unidades da Federação.

TABELA 1

Brasil – Fluxos inter-regionais de renda (F)¹ promovidos pelo setor público federal, por região e estado – anos escolhidos entre 1970 e 2000

Região	1970	1975	1980	1985	1991	1995	2000	Status de F
RO	0,27	0,18	0,14	0,06	0,17	0,23	0,18	Recebedor
AC	0,38	0,46	0,29	0,86	0,48	0,52	0,57	Recebedor
AM	0,17	0,19	0,02	0,01	0,04	0,03	0,01	Recebedor
RR	0,95	0,53	0,51	0,95	0,75	0,58	0,68	Recebedor
PA	0,20	0,16	0,07	0,07	0,10	0,16	0,20	Recebedor
AP	0,22	0,69	0,25	0,64	0,55	0,25	0,47	Recebedor
TO	–	–	–	–	0,38	0,44	0,49	Recebedor
Norte	0,21	0,21	0,08	0,10	0,14	0,15	0,18	Recebedor
MA	0,21	0,22	0,13	0,22	0,25	0,37	0,40	Recebedor
PI	0,35	0,34	0,29	0,30	0,31	0,39	0,43	Recebedor
CE	0,16	0,17	0,14	0,11	0,07	0,18	0,25	Recebedor
RN	0,27	0,22	0,19	0,15	0,17	0,29	0,29	Recebedor
PB	0,21	0,20	0,22	0,24	0,21	0,31	0,35	Recebedor
PE	0,13	0,06	0,06	0,07	0,06	0,14	0,18	Recebedor
AL	0,14	0,12	0,11	0,10	0,18	0,26	0,35	Recebedor
SE	0,18	0,17	0,12	0,08	0,15	0,19	0,25	Recebedor
BA	-0,01	0,00	0,00	0,01	0,05	0,04	0,12	Recebedor e transferidor
Nordeste	0,11	0,10	0,08	0,08	0,10	0,16	0,22	Recebedor
MG	-0,01	-0,03	-0,03	-0,02	0,01	0,04	0,05	Recebedor e transferidor
ES	0,05	0,04	-0,02	-0,01	0,00	-0,14	-0,01	Recebedor e transferidor
GB	–	–	–	–	–	–	–	
RJ	0,09	0,03	-0,03	-0,08	-0,01	0,03	-0,01	Recebedor e transferidor
SP	-0,17	-0,17	-0,11	-0,13	-0,12	-0,13	-0,14	Transferidor
Sudeste	-0,08	-0,10	-0,08	-0,10	-0,07	-0,07	-0,08	Transferidor
PR	-0,06	-0,03	-0,03	-0,03	-0,04	-0,03	-0,03	Transferidor
SC	0,01	0,00	-0,02	-0,02	-0,02	-0,01	0,01	Recebedor e transferidor
RS	-0,03	-0,05	-0,02	-0,03	-0,02	0,01	0,02	Transferidor e recebedor
Sul	-0,03	-0,04	-0,02	-0,03	-0,03	-0,01	0,00	Recebedor e transferidor
MS	–	–	–	0,03	0,05	0,11	0,09	Recebedor
MT	0,15	0,06	0,12	0,06	0,08	0,05	0,12	Recebedor
GO	0,05	0,04	0,04	0,05	0,04	0,06	0,06	Recebedor
DF	0,71	0,89	0,24	1,12	1,32	1,39	0,41	Recebedor
Centro-Oeste	0,30	0,33	0,16	0,35	0,53	0,52	0,21	Recebedor

Fonte: Dados brutos: para os anos de 1970, 1975, 1980 e 1985, ver Rodrigues (1995) e Centro de Estudos Fiscais. Demais anos, IBGE. Regionalização das transações do setor público (administração pública).

Nota: ¹ F = (despesas totais - receitas totais)/PIB; é um indicador do excesso de gastos (relativamente às receitas) feito pela União nos estados, e representa, portanto, uma medida de transferência de recursos fiscais às unidades federativas, onde despesas totais = consumo + capital + assistência e previdência + transferências intergovernamentais; e receitas totais = receitas tributárias + contribuições previdenciárias.

Mesmo Minas Gerais (MG) e Rio de Janeiro (RJ) têm alternado sua posição entre transferidor e recebedor de renda via mecanismos governamentais em vários dos anos observados. Tomada no seu conjunto, a região transferiu para as demais unidades da Federação – por meio do governo federal – 8% do seu PIB total no ano mais recente de 2000.

O conjunto da Região Sul do país se notabiliza também por ser transferidor de recursos fiscais para outras regiões, no entanto, entre os seus estados, vistos individualmente, há aqueles que também, em alguns momentos, são recebedores líquidos de renda. O Estado de Santa Catarina foi recebedor de recursos em 1970 e, depois, passou a ser transferidor até que, no ano de 2000, voltou à posição recebedora líquida. O Estado do Rio Grande Sul que, em particular, foi transferidor de renda entre 1970 e 1991, passou a caracterizar-se como recebedor líquido de recursos governamentais a partir dessa última data. O Paraná, que tem valores negativos de F para todo o período entre 1970 e 2000 analisado, indicando ser transferidor de renda (no âmbito das operações do governo federal).

Na Região Norte se encontram os estados que mais recebem renda relativamente a seus PIBs, em muitos casos, são montantes que resultam em cerca de metade da produção econômica local. São eles: Acre, Roraima e Amapá. Esse comportamento deve-se ao fato de várias dessas unidades federativas terem sido territórios federais até recentemente. A mudança de seu *status* federativo implicou em maciças transferências de rendas governamentais para dotá-los de infra-estrutura institucional, política, econômica e social (assembléias legislativas estaduais, sedes de governo, universidades, polícias estaduais etc.) condizentes com o funcionamento da Federação brasileira.

No Centro-Oeste, com recebimentos de renda governamental acima da média do restante do Brasil, destaca-se o Distrito Federal pelo mais elevado componente de renda recebida, fato que se explica por abrigar a sede político-administrativa do país (Brasília) e os principais órgãos e instituições da sua burocracia estatal.

Considerando-se que o governo federal, em sua totalidade, está operando substanciais transferências de renda em favor das regiões de menor desenvolvimento, principalmente Norte e Nordeste, na forma de dispêndios em consumo e/ou investimento superiores aos montantes de recursos gerados nas respectivas regiões, mas, por outro lado, como os desníveis de renda (inter-regionais ou interestaduais) não têm sido reduzidos adequadamente, pode-se perquirir hipóteses sobre os porquês de os fluxos de transferências de recursos fiscais não estarem logrando seu objetivo, a saber:

- 1) Uma é que os montantes de recursos transferidos, embora de proporções consideráveis quando comparados a seus PIBs, não têm sido suficientes para demarrar nas economias regionais menos dinâmicas, processos produtivos deflagradores de maior crescimento sustentado.
- 2) A outra é que os recursos fiscais transferidos pelo governo federal para as regiões menos desenvolvidas podem estar sendo, em parte, drenados de volta para as áreas mais desenvolvidas na forma de compras de bens e serviços do setor privado radicado nessas últimas.

Para a primeira hipótese, as evidências mostram que houve um enfraquecimento generalizado nas ações governamentais que visam à ampliação do investimento produtivo. Conforme mostrado em trabalhos anteriores (MONTEIRO NETO, 2005 e 2006), tanto a ação “direta” estatal na forma de investimento público (das administrações públicas da União, estados e municípios e das empresas estatais) quanto a ação “indireta” via oferta de crédito ao setor privado (crédito à indústria, crédito rural e o habitacional) e os recursos da política regional (fundos constitucionais e fiscais) apresentaram uma queda pronunciada entre 1985 e 2000 *vis-à-vis* aos PIBs regionais.

Quanto à segunda hipótese, cuja verificação é objetivo deste trabalho, será mostrado que, de fato, parte importante da renda fiscal recebida pelas regiões de menor desenvolvimento é gasta nas regiões mais desenvolvidas por meio do comércio inter-regional.

Antes de se prosseguir propriamente na elucidação das questões centrais deste trabalho, serão apresentados mais elementos para se construir uma compreensão mais ampla dos problemas levantados pela intervenção governamental no sentido da busca da redução de disparidades regionais. Está evidente, entretanto, que o quadro de fluxos de recursos governamentais mostrado anteriormente não é capaz de abarcar o conjunto das relações intergovernamentais que se processa no Brasil atual. Isso ocorre porque o

panorama anteriormente mostrado não é capaz de apreender a situação das finanças nos níveis subnacionais de governo (estados e municípios) e também porque não diz muito acerca dos mecanismos de partilha de recursos – vertical e horizontal – hoje vigentes no país.

Apresentar uma perspectiva mais ampla das relações entre as entidades federativas que seja capaz de apreender o sistema fiscal desde o momento em que se processam arrecadações de tributos até o estágio final das receitas totais após a realização de transferências de recursos fiscais é o que será feito a seguir.

2.2.2 A repartição de recursos na Federação: elementos para a compreensão do quadro recente

A capacidade de intervenção do Estado brasileiro precisa, inicialmente, ser vista a partir da estruturação do seu sistema de arrecadação tributária e da correspondente divisão da receita fiscal entre os entes federativos. A forma como está consolidada, hoje, a repartição de receitas tributárias se, de um lado, opera transferências consideráveis para estados e regiões menos desenvolvidos, promovendo, assim, certa função redistributiva de renda no cenário nacional, de outro, causa um conjunto de distorções, as quais serão apontadas ao longo desta seção.

De maneira introdutória, pode-se adiantar que a operação dos mecanismos de transferências de recursos fiscais se caracteriza atualmente pelo seguinte:

- 1) Quanto aos beneficiários por excelência das transferências – os municípios são os maiores beneficiários do sistema de partilha. Isso traz conseqüências importantes para a análise do crescimento econômico, principalmente, mas não somente, no que toca à capacidade de realização do gasto em investimento e da modificação esperada na estrutura produtiva.
- 2) Quanto e quais são os instrumentos de partilha de maior relevância no federalismo brasileiro – são os fundos de participação (FPE e FPM) os elementos que se constituem nos principais mecanismos de redistribuição regional de recursos fiscais no país, entretanto, eles têm problemas para realizar adequadamente a redistribuição equitativa dentro das regiões.
- 3) Quanto ao objetivo do sistema de transferências de recursos fiscais – como se verá adiante, a busca por equalização da “capacidade final de gasto” entre unidades da Federação não tem sido o elemento norteador das transferências fiscais.

Sobre o primeiro item pinçado anteriormente, em 1996, a arrecadação tributária caracterizava-se em termos dos montantes destinados à União, aos estados e aos municípios pela seguinte repartição: respectivamente, 65,66%, 28,81% e 5,53% do total. Após a realização das transferências, os respectivos entes federativos passaram a contar com as parcelas da carga tributária a seguir: 56,31%, 26,94% e 16,75% (VARSANO *et al.* 1998). Os ganhos mais visíveis se destinaram ao conjunto dos municípios, os quais expandiram sua base de impostos em mais de 10% do total. Cederam recursos nesse esquema redistributivo, a União, responsável pela mais expressiva fração de transferências, e os estados.

Nem sempre o federalismo brasileiro teve esse comportamento em prol da descentralização de recursos em termos verticais, isto é, entre as instâncias dos governos central e subnacionais. Desde meados da década de 1960 – isto é, após o golpe militar de 1964 –, a maior parte dos recursos arrecadados foi recentralizada na própria União, pouco sendo transferido para os governos subnacionais. A União, os estados e os municípios apresentavam as seguintes participações relativas na arrecadação tributária no ano de 1960: 64%, 31% e 5%. Realizadas as transferências, o quadro passava a ser respectivamente: 60%, 34% e 6%.

A reforma tributária de 1967 veio a alterar esse quadro e promoveu, na verdade, uma reconcentração de recursos na União. Com vistas à aceleração do crescimento econômico, a centralização das decisões econômicas e dos recursos necessários à montagem da estratégia de desenvolvimento no governo federal se tornou o ponto forte do período. No esteio desse processo centralizador, o ano de 1977 representou o ápice da concentração de recursos na órbita do governo federal. Nesse ano, a União arrecadou cerca de 76% do montante total de tributos e manteve sob seu controle, mesmo após transferências, cerca de 69,1% do total. Aos estados couberam 21,1% da arrecadação e, aos municípios, apenas 2,9%, cifras que se transformaram, após as transferências, em 22,3% para os estados e 8,6% para os municípios.

Ao longo da década de 1980, a luta da sociedade por maior redemocratização política promoveu uma inflexão no grau de concentração de recursos (e das decisões econômicas associadas a esses recursos) no âmbito do governo federal. A Constituição de 1988 consolidou as mudanças ao garantir recursos crescentes para os municípios mais do que para os estados, conformando, assim, o quadro anteriormente retratado para o ano de 1996.

O sistema de partilha atualmente vigente no país se tornou bastante descentralizador de recursos, com parte substancial da capacidade de realização do gasto público concentrada na esfera dos municípios. Essa característica é de suma importância, portanto, para a análise do crescimento econômico e da intervenção governamental.

Detendo competência sobre uma parcela restrita da base tributária global, esses governos, na atual configuração do sistema, têm o maior ganho relativo ao final do processo: se desconsideradas as receitas de previdência social, eles passam de 5,3% na arrecadação para 26,1% na receita final. De sua receita final, 80% são derivados de transferências e, dessas, 50% se originam da União (PRADO, 2003a, p. 75).

Nesse novo arranjo de distribuição de recursos fiscais, o papel da União na promoção do desenvolvimento se encontra mais restrito, uma vez que parte apreciável de recursos não está mais sob sua alçada direta.

Ainda segundo Prado, a União, em 2000, arrecadou 67% das receitas totais (receita arrecadada mais os aportes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)/Imposto sobre circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), excluindo-se aqui a previdência social. De um lado, os governos subnacionais (estados e municípios) receberam da União o percentual de 23% das receitas, das quais 82% assumem o caráter redistributivo, “(...) o que evidencia a concentração da União nessa função básica do sistema federativo”

(PRADO, 2003a, p. 70). De outro lado, quanto ao esforço fiscal, eles arrecadaram apenas 58,7% de sua receita final, constituindo-se o restante de transferências.

À exemplo da União, os estados também têm menor raio de ação sobre recursos fiscais. Esses últimos repassaram, no ano 2000, R\$ 22,9 bilhões aos municípios, dos quais 90% correspondem à função de “arrecadador substituto” do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Resulta desse quadro que a função arrecadadora de tributos no conjunto do sistema está na União e nos estados. Os municípios se tornaram apenas agentes realizadores de gasto e sua função arrecadadora é irrisória.

Do ponto de vista da distribuição horizontal de recursos, isto é, entre regiões e estados, também avanços importantes ocorreram nas últimas décadas. A instituição de esquemas redistributivos inter-regionalmente contribui para que os desequilíbrios espaciais não entrem em trajetória ascensional.

A tabela 2, com dados para os anos 1997 e 2000, apresenta elementos dessa ação redistributiva entre regiões. Em 1997, a Região Sudeste – a mais importante doadora de recursos fiscais em razão de sua mais desenvolvida base econômica – teve uma participação de 63,0% no total nacional da arrecadação tributária; após as transferências, reteve apenas 52,3% do total. Em 2000, o mesmo padrão se repetiu: Sudeste com 61,5% da arrecadação total e com 51,0% para a receita final pós-transferências. Na outra ponta, as Regiões Norte e Nordeste tinham, respectivamente, as seguintes parcelas no total nacional da arrecadação: em 1997, 4,0% e 12,0%, e, em 2000, 4,1% e 12,8%. A receita final, pós-transferências, resultou num aumento da receita total disponível para essas duas regiões com percentuais finais se situando em 7,0% (NO) e 19,6% (NE), em 1997, e de 6,7% (NO) e 20,2% (NE), no ano 2000, no total da receita final.

TABELA 2

Arrecadação tributária total e receita final, por grandes regiões – 1997 e 2000

(Participação relativa – em %)

Regiões	Arrecadação total		Receita final (pós-transferências)	
	1997	2000	1997	2000
Norte	4,0	4,1	7,0	6,7
Nordeste	12,0	12,8	19,6	20,2
Sudeste	63,0	61,5	52,3	51,0
Sul	14,6	15,1	14,5	14,8
Centro-Oeste	6,3	6,5	6,7	6,3

Fonte: Dados brutos: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Ministério da Fazenda. *Apud* Prado (2003a e 2003b).

De modo marcante, são o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), incidindo diretamente sobre a atividade econômica, bem como o Imposto de Renda (IR), responsáveis, em 1996, por respectivamente 24,72%, 6,79% e 13,87%, isto é, somando 45,38% da carga tributária brasileira, os elementos basilares para o sistema de transferências de recursos no federalismo brasileiro (VARSANO *et al.*, 1998).

Em linhas gerais, o núcleo mais representativo dos impostos que dão substrato às transferências entre os entes federativos está disposto da seguinte maneira:

- 1) Desde 1993, os percentuais de arrecadação do IR e do IPI que se destinam, respectivamente, ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) são de 21,5% e 22,5%.
- 2) Adicionalmente, um percentual de 3% da arrecadação do IR e do IPI é destinado às regiões menos desenvolvidas no Norte, Nordeste e Centro-Oeste por meio dos fundos constitucionais de desenvolvimento (FNO, FNE e FCO).
- 3) O sistema “Cota-Parte do ICMS” também funciona como mecanismo de redistribuição. A diferença aqui é que sua ação se dá no nível intra-estadual. São destinados por ele 25% da arrecadação total do ICMS de cada estado para os seus municípios de modo que se possa operar uma compensação pelas operações tributadas nos seus territórios.

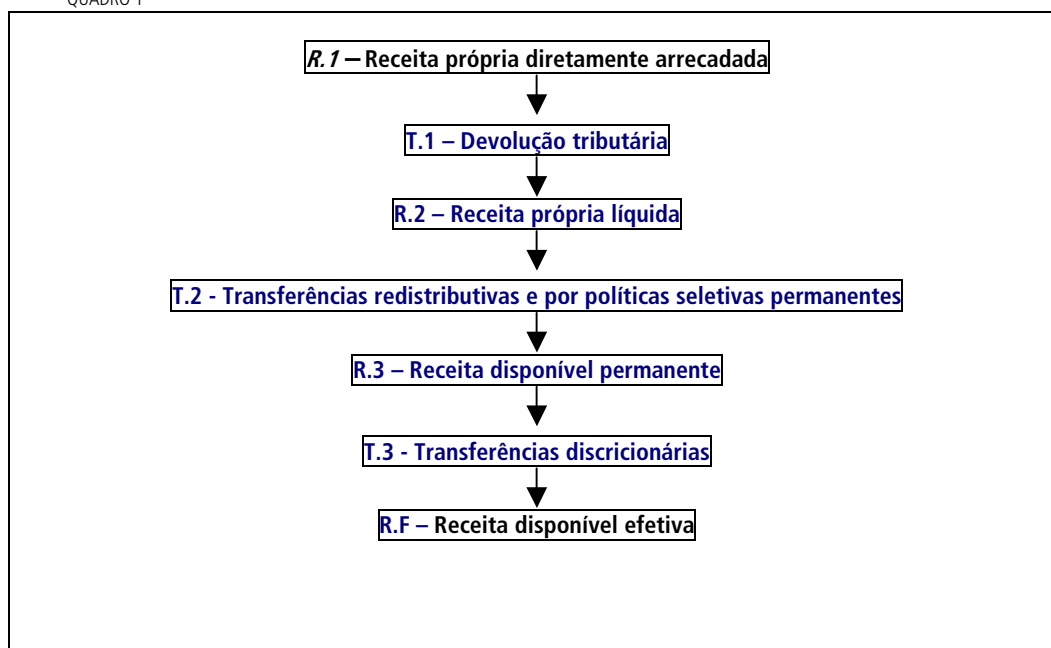
Esse quadro sintético do sistema tributário brasileiro tem por objetivo apontar, em linhas gerais, para a situação atual enfrentada pelos governos federal e os subnacionais quanto aos mecanismos hoje existentes para efetuar políticas de desenvolvimento e, em particular, para conduzir esforços de equalização regional das rendas.

Para efeito do presente trabalho, perscrutar o sistema de partilhas no sistema tributário brasileiro no período recente é tarefa imprescindível para o entendimento dos raios de manobra que o governo federal ainda detém para conduzir uma atuação mais decisiva no equacionamento da questão regional do país. É o que será feito a seguir.

2.2.2.1 O sistema de partilha de recursos na Federação brasileira

A análise do funcionamento do sistema de transferências fiscais no Brasil, conduzida a seguir, é feita com base no esquema analítico proposto por Prado (2003a e 2003b). Nessa forma de investigação, parte-se da receita arrecadada em cada região/estado do país e se chega, por meio de sucessivas transferências de recursos fiscais (legais ou voluntárias), à receita disponível de cada unidade da Federação (e região). Fica-se sabendo, portanto, em cada momento em que uma transferência é realizada, quais estados ou regiões do país se tornam mais ou menos beneficiados(as). Avalia-se, desse modo, de que maneira o sistema tributário nacional vem atuando sobre o curso das disparidades econômicas interestaduais/inter-regionais.

O esquema proposto por aquele autor tem a representação básica que se segue (quadro 1). Ao partir da receita arrecadada, introduz-se, inicialmente, a devolução tributária, a qual corresponde àquela parte da arrecadação “devida” a uma dada jurisdição pelo fato de a arrecadação ter sido realizada por níveis superiores de governo. Isto é, a devolução corresponde à receita que uma dada esfera de governo poderia arrecadar caso a competência do tributo lhe pertencesse. Desse modo, é devolvido a uma dada jurisdição o montante de recursos que corresponde integralmente a sua base econômica. Como se verá mais adiante, as devoluções tributárias aumentam a desigualdade fiscal interestadual e inter-regional.



Fonte: Prado (2003a).

Chega-se, após a inclusão da devolução tributária, ao conceito de receita própria líquida de cada governo. A partir desse momento do “modelo”, inicia-se a operação de transferências legais, que segundo o autor, “(...) são aquelas cujos critérios que definem a origem dos recursos e os montantes a serem distribuídos para cada governo estão especificados em lei ou na Constituição” (PRADO, 2003a, p. 47). Uma vez realizadas essas transferências legais, cada governo se encontra com sua receita disponível permanente.

Resta, por fim, realizar, ainda, segundo o esquema analítico proposto, as transferências discricionárias ou voluntárias, que “(...) são resultado do processo orçamentário anual dos governos de nível superior – federal e estadual – sem qualquer correlação com os fluxos das transferências legais” (PRADO, 2003a). Ao final de todo o processo de transferências de recursos entre esferas governamentais, cada uma delas passa a deter um montante de recursos fiscais chamado receita disponível efetiva.

Note-se que as transferências discricionárias são incorporadas ao modelo somente depois das transferências legais. Isso decorre efetivamente por causa de seu papel secundário no federalismo brasileiro. Segundo o autor, elas (as transferências discricionárias) têm “(...) um papel suplementar e de ajustamento emergencial e de curto prazo.” (PRADO, 2003a). Por outro lado, as transferências legais são a base em que se assenta o sistema de redistribuição de recursos.

Descrito esse modelo analítico, passar-se-á caracterização dos elementos da partilha de recursos. Os principais instrumentos com que conta o federalismo brasileiro para operar fluxos redistributivos com impactos inter-regionais são as transferências redistributivas. Segundo Prado, essas transferências ainda podem ser classificadas em:

- 1) Transferências que operam redistribuições internas. Ou seja, realocam recursos fiscais apenas nos limites de cada estado. São: o sistema Cota-Parte e o Fundef estadual interno.

- 2) Transferências que operam redistribuições interestaduais e regionais são: os fundos de participação (FPE e FPM), o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Fundef.

Esses mecanismos de redistribuição de recursos são relevantes para o objetivo deste trabalho porque eles definem limites gerais para a capacidade de gasto dos governos (estaduais e municipais) nos estados e regiões. Observa-se a operação desse sistema de redistribuição de recursos a partir de uma breve consideração de cada um dos seus quatro elementos componentes:

- 1) O sistema Cota-Parte – refere-se ao montante de 20% da arrecadação do ICMS devolvidos aos municípios em compensação por operações tributadas no seu território. A partir de 1980, determinou-se que 25% da Cota-Parte (6,25% da arrecadação estadual) seria objeto de livre disposição por lei estadual. Os demais 75% (portanto, 18,75% da arrecadação estadual) permaneceriam regidos pelo critério original, isto é, seriam distribuídos entre municípios de um estado de acordo com a capacidade de geração de imposto em cada município para o total estadual. Esses fluxos caracterizam-se por serem transferências redistributivas internas às jurisdições estaduais e não têm capacidade de reduzir disparidades entre estados ou regiões.
- 2) O Sistema Único de Saúde (SUS) e o Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) – são fundos com atuação setorial bem delimitada na saúde e na educação, respectivamente, e, portanto, seu alcance está circunscrito a esses dois setores apenas.

O SUS é um sistema de transferência de recursos do governo federal para que os governos estaduais e municipais financiem seus gastos em saúde. Desde 2000 (Emenda Constitucional nº 29, de 2000), ele tem recebido complementações de recursos em razão de uma vinculação constitucional de um percentual da receita dos três níveis de governo aos gastos com saúde. Prado (2003a) afirma que esse sistema tem um papel redistributivo dentro do sistema de partilhas, no entanto, ele não é muito claro, dada a inexistência de regras formais para definição das dotações a serem recebidas pelos municípios ou pelos estados.

O Fundef, por sua vez, tem na redistribuição horizontal intra-estadual de recursos a base de sua operação. Essa ocorre por meio de dois tipos de fluxos. O primeiro, intra-estadual, pretende igualar os recursos *per capita*/aluno nos vários municípios de um mesmo estado. Nesse primeiro caso, há um caráter redistributivo apenas nos limites das fronteiras estaduais. O segundo fluxo redistributivo – do governo federal para os estaduais – destina-se a operar um nivelamento nos valores *per capita*/aluno entre estados da Federação, ao aumentar a dotação para aqueles governos estaduais nos quais se observa que o número de matrículas está abaixo da média nacional.²

- 3) Os fundos de participação (FPE e FPM) – são os mais importantes instrumentos de realocação inter-regional de recursos do país, perfazendo, em conjunto, 60% dos recursos redistributivos. Seu funding provém integralmente da

2. Embora importantes, os montantes de recursos redistribuídos (transferências líquidas a municípios) por esses dois sistemas não são elevados: o primeiro tipo de fluxo do Fundef operou R\$ 672 milhões, em 2000, e o segundo tipo chegou a R\$ 500 milhões (PRADO, 2003a).

receita do IR e do IPI. Do total de recursos arrecadado por esses impostos, a proporção de 44% da arrecadação desses dois tributos é canalizada para o FPE e FPM desde a Constituição de 1988. A repartição dos recursos entre os dois fundos, desde 1993, ocorre da seguinte maneira: ao FPM são destinados 22,5% e ao FPE 21,5% daquele total.

Em 1960 a fração de apenas 10% do total do IR e do IPI se destinava ao FPE e FPM, percebe-se daí o avanço redistributivo que esses impostos operaram no federalismo brasileiro contemporâneo quando, desde a Constituição de 1988, veio a atingir a parcela de 44% do total desses impostos.

O rateio dos recursos dos fundos de participação é realizado seguindo critérios de população (FPM) e de extensão territorial e de renda *per capita* (FPE). No caso do FPE, a Lei nº 5.172/1966 exigiu que 95% fossem distribuídos segundo coeficientes derivados do tamanho da população e do inverso da renda *per capita*. Em 1975, ocorreu uma alteração que beneficiou as Regiões Norte e Nordeste: foi instituída a Reserva Especial para o Norte e Nordeste, destinando 20% dos recursos do fundo, em caráter exclusivo, para essas duas regiões. Tanto essa parcela de 20% quanto os restantes 80% são distribuídos pelos critérios anteriormente estabelecidos.

No caso do FPM, quando foi criado em 1965 (Emenda Constitucional nº 18, de 1965) os recursos eram transferidos para os municípios (exceto as capitais dos estados) pelo critério do inverso do tamanho da população. Depois de algumas alterações prevalecem as determinações do Decreto-Lei nº 1.881, de 1981, o qual dividiu os recursos do fundo da seguinte maneira: 86,5% para os municípios do interior; 10% para as capitais; e 3,5% para reserva do FPM. Essa “reserva” propõe-se a elevar a dotação de recursos para os municípios do interior com população superior a 156.216 habitantes.

O objetivo dessas alterações foi diminuir a concentração de recursos nos pequenos municípios e, por esse meio, repassar um pouco mais de recursos para os de maior porte, principalmente, as capitais dos estados.

Posteriormente, em fins dos anos 1980, a Lei Complementar nº 62, de 1989, alterou novamente os critérios de rateio do FPM. Foram definidos, dessa vez, coeficientes fixos para a dotação do FPM a ser recebida pelos estados e, do mesmo modo, procedeu-se a determinação de uma parcela constante para cada município-capital de estado no conjunto de 10% para ele reservados.

A distribuição regional dos recursos do FPE e FPM, a qual gera importantes aportes de recursos fiscais para as Regiões Norte e Nordeste, pode ser vista na tabela 3.

TABELA 3

**Coefficiente de rateio dos fundos de participação, em cada região
(Lei Complementar nº 62/1989)**

Região	FPE	FPM
Norte	25,4	8,5
Nordeste	52,5	35,3
Sudeste	8,5	31,8
Sul	6,2	17,5
Centro-Oeste	7,2	7,5

Fonte: Prado (2003a).

Dentre os instrumentos de transferências fiscais apresentados, o FPE, o FPM e o sistema Cota-Parte representam transferências para governos estaduais e municipais livres, sem qualquer vinculação ou condicionalidade legal. Por isso mesmo, constituem-se nos principais instrumentos, no atual contexto federativo, capazes de expandir os orçamentos dos governos subnacionais. Os fundos de participação aportaram recursos no montante de R\$ 25 bilhões, em 2000; o sistema Cota-Parte, no mesmo ano, significou transferências de R\$ 5,7 bilhões. A soma dos dois (R\$ 30,7 bilhões) corresponde a cerca de 2,79% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro em 2000 (R\$ 1.101.257,00 em valores correntes).

Uma questão importante acerca dos fluxos redistributivos representados pelos fundos de participação é que eles não visam à equalização da capacidade total de gasto entre as unidades da Federação. São recursos acrescentados às demais transferências que magnificam as distorções existentes nos montantes por habitante recebidos pelas diversas jurisdições. Nesse contexto, as disparidades fiscais podem até piorar e revelam, desse modo, o quanto o sistema de partilha precisa ser aperfeiçoado.

3) A distribuição de recursos fiscais entre estados e regiões, em 2000.

Seguindo ainda a análise de Prado (2003a), duas questões podem ser colocadas para se apresentar novos aspectos da fiscalidade do país no período recente.

a) O que ocorre na distribuição horizontal quando são consideradas apenas as transferências redistributivas exceto os fundos de participação?

A participação relativa das regiões e dos estados em relação à arrecadação própria de cada unidade federativa é acrescida de modo significativo. Os dados da tabela 4 mostram que a receita *per capita* na Região Norte cresce de R\$ 292,7 (coluna A) para R\$ 458,6 (coluna D), em 2000. Na Região Nordeste, o ganho é de quase o dobro: de R\$ 247,6 (coluna A) para R\$ 405,5 (coluna D), no mesmo ano.

Dentre os recursos em relevo, os do Fundef-Compensação Federal, cerca de R\$ 500 milhões, e os do SUS afetam a redistribuição interestadual. Do ponto de vista macrorregional, o efeito não é expressivo. A Região Nordeste, entretanto, aumenta sua participação percentual tanto no total como na receita *per capita* relativa. Em particular, o SUS é mais concentrado regionalmente e esse comportamento se deve, como alega Prado (2003a, p. 80), “(...) à distribuição das diversas redes de provedores e, principalmente, aos diferenciais de custo entre regiões”.

Sob o ponto de vista da receita *per capita* relativa (tabela 5), a Região Norte passa de 53,9%, da média nacional de arrecadação própria, para 60,1%, da média nacional da receita disponível. Também a Região Nordeste tem ganhos com as transferências, as quais alteram a posição da região de 45,5% da arrecadação própria nacional para 53,1%, da receita disponível média nacional.

A Região Sul do país se torna recebedora de recursos quando são desconsiderados os fundos de participação, porém, quando esses são introduzidos no esquema da fiscalidade, a região passa a ser doadora. As Regiões Centro-Oeste e Sudeste do país, por sua vez, são doadoras de recursos fiscais para as demais.

b) O que ocorre na distribuição horizontal quando os fundos de participação e as transferências voluntárias são realizados?

Nesse momento da ação transferidora do sistema de partilha, as Regiões Sul e Sudeste reduzem em 16% e 4% sua receita *per capita* relativa, recursos redistribuídos basicamente entre as Regiões Norte (25%) e Nordeste (16%). Essa redistribuição, se, de um lado, tem algum impacto sobre a redução das desigualdades entre regiões, de outro lado, seus efeitos alteram levemente a disparidade final existente entre elas. Explicando melhor: a Região Norte recebe relativamente mais recursos do que a Região Nordeste, e, no interior da primeira região, a desigualdade entre estados também se mantém.

Ao partir, a Região Norte, de uma receita arrecadada *per capita* correspondente a 54% da média nacional, consideradas as transferências, atinge 88,3% daquela média, com crescimento de 33,9%. Enquanto isso, a Região Nordeste parte de um nível de arrecadação mais baixo, 45,5% da média nacional, recebe 26,2% de acréscimo, alcançando 71,7% da média nacional.

Os efeitos redistributivos são inegáveis entre os estados da Federação: três estados da Região Norte contam, ao final do processo, com receitas *per capita* maiores do que a do Estado de São Paulo. No Nordeste, o Maranhão e o Piauí, por exemplo, têm as suas receitas multiplicadas por, aproximadamente, três vezes; Paraíba, Alagoas e Sergipe têm as suas receitas dobradas ao final do processo de transferências. No seu conjunto, os estados dessa região recebem substanciais transferências de renda, o que tem contribuído para que a distribuição final entre os estados se torne mais homogênea, embora os valores por habitante ainda sejam um dos mais baixos do país.

De modo conclusivo, o sistema de partilhas fiscais tem operado, de fato, volumes de transferências importantes para promover a redução nas disparidades regionais. A Região Nordeste, em particular, que apresentava uma participação média de 6,9% na relação arrecadação *per capita*/PIB *per capita* (ver tabela 6), depois das transferências, passou a contar com 18,8% da receita total *per capita*/PIB *per capita*. Em que pese a importância dessas transferências, para os estados do Nordeste de menor nível de PIB *per capita*, o que se nota é que eles contam ainda, em termos absolutos, com recursos tributários por habitante abaixo da média nacional. Essa observação válida para o Nordeste não se aplica aos estados da Região Norte, onde, como já foi ressaltado antes, quatro deles – Acre (AC), Roraima (RR), Amapá (AP) e Tocantins (TO) – igualam e até mesmo superam a média da Região Sudeste (tabela 5).

A atual situação das finanças governamentais quanto à destinação de recursos cujo objetivo é operar maior desconcentração regional se encontra – a despeito da situação mais favorável mostrada nas linhas anteriores – ainda limitada quanto aos resultados finais alcançados. Dois condicionantes importantes contribuem para a redução dos graus de liberdade quanto ao uso dos recursos fiscais.

O primeiro refere-se às vinculações dos recursos fiscais a gastos constitucionalmente preestabelecidos, isto é, a maior parte dos recursos gerados está atrelada a gastos rígidos na União, nos estados e nos municípios, pouco podendo ser destinado a políticas regionais ou a políticas de desenvolvimento em geral.

O segundo, como a maior parte dos recursos é destinada aos municípios, a maior margem para a realização de gastos, os quais poderiam ser canalizados para gerar crescimento econômico, está circunscrita a essa instância federativa. Isso impõe restrições para a montagem de estratégias de desenvolvimento econômico sob comando do governo federal, uma vez que os recursos existentes se tornam pulverizados num conjunto de aproximadamente 5.500 municípios brasileiros.

Se o sistema de partilhas fiscais, como visto, tende a fortalecer as unidades federativas de menor potencial econômico e produtivo, entretanto, em seu conjunto, o sistema federativo brasileiro vem passando por grave crise de coordenação. O federalismo cooperativo pensado e formalizado na Constituição de 1988, o qual visava maior desconcentração e descentralização de recursos, vem sendo solapado pela maneira como sucessivas agendas macroeconômicas têm administrado a crise fiscal e financeira do Estado. Particularmente após 1994, uma onda de recentralização de recursos no governo federal vem ocorrendo no país e gerando uma conflituosa disputa entre os entes da Federação.

Em primeiro lugar foi criado o Fundo Social de Emergência (FSE), em 1994, o qual desvinculou 20% de todas as receitas federais para seu controle e uso exclusivo. Resulta daí no fato de os repasses da União, por meio dos fundos de participação para estados e municípios, serem diminuídos no mesmo montante. Posteriormente, a Lei Kandir (Lei Complementar nº 87 de 13/9/1996) reduziu a receita tributária dos estados ao isentar as exportações de tributação do ICMS.

Ademais, a política econômica do governo federal ao eleger uma trajetória de elevados patamares de taxas de juros para manter a estabilidade de preços, impactou negativamente sobre o endividamento dos estados e municípios, os quais foram forçados a um penoso processo de negociação, o qual incluiu a privatização de bancos estaduais e de empresas estatais como cláusula para a repactuação de suas dívidas públicas (LOPREATO, 2002; MORA, 2002).

Esses elementos têm descaracterizado a estrutura cooperativa para a Federação que a Constituição de 1988 pretendeu consolidar e, ao mesmo tempo, gerou um federalismo competitivo sem regras, cuja expressão mais visível é a guerra fiscal entre governos subnacionais por investimentos privados.

TABELA 4

Evolução da receita *per capita* absoluta, em 2000. Estados (governos estaduais e municipais)

(R\$/habitantes)

UF	População	Arrecadação própria (A)	Receita própria líquida (B)	Receita disponível apropriação econômica (C)	Receita disponível s/ fundos de participação (D)	Receita disponível c/ fundos de participação (E)	Receita final (F)	Ganhos/perdas (%) = (F-A)/(A)
Brasil	169.799.170	544,4	586,6	659,8	763,1	910,1	937,6	72,2
AC	557.526	301,3	310,9	349,7	458,0	1.332,5	1.423,9	372,5
AM	2.812.557	492,5	518,6	590,3	670,2	851,5	881,6	79,0
PA	6.192.307	196,5	232,4	261,1	361,7	556,9	585,1	197,8
RO	1.379.787	360,0	371,1	430,9	516,1	847,7	891,4	147,6
RR	324.397	337,5	345,6	402,2	461,1	1.580,6	1.781,6	427,8
AP	477.032	264,6	292,6	335,5	423,6	1.391,1	1.434,2	442,1
TO	1.157.098	237,3	246,4	285,7	407,9	1.032,5	1.118,0	371,1

(continua)

(continuação)

UF	População	Arrecadação própria (A)	Receita própria líquida (B)	Receita disponível apropriação econômica (C)	Receita disponível s/ fundos de participação (D)	Receita disponível c/ fundos de participação (E)	Receita final (F)	Ganhos/perdas (%) = (F-A)/(A)
Norte	12.900.704	292,7	319,4	362,9	458,6	785,0	828,0	182,9
MA	5.651.475	118,8	134,6	153,2	272,9	520,0	548,9	362,2
PI	2.843.278	152,7	160,2	181,3	304,8	601,1	631,8	313,8
CE	7.430.661	256,2	271,5	301,1	414,7	622,6	660,7	157,9
RN	2.776.782	284,4	295,0	334,5	437,8	735,2	795,2	179,6
PB	3.443.825	212,8	221,7	251,6	354,5	642,8	696,9	227,4
PE	7.918.344	295,6	310,2	340,6	444,6	634,2	672,9	127,6
AL	2.822.621	198,3	211,4	236,4	347,1	634,3	689,9	247,8
SE	1.784.475	286,3	297,7	338,4	452,0	839,1	886,5	209,6
BA	13.070.250	296,8	318,3	361,8	468,8	645,1	674,1	127,1
Nordeste	47.741.711	247,6	263,1	295,6	405,5	634,0	672,0	171,4
MG	17.891.494	473,2	519,3	590,2	678,1	801,6	822,3	73,8
ES	3.097.232	673,9	743,4	831,9	915,8	1.049,2	1.078,1	60,0
RJ	14.391.282	695,8	738,2	821,3	908,8	948,6	961,6	38,2
SP	37.032.403	979,1	1.045,2	1.175,5	1.266,4	1.315,5	1.333,3	36,2
Sudeste	72.412.411	784,8	841,3	945,8	1.035,0	1.104,2	1.122,3	43,0
PR	9.563.458	512,5	571,5	645,0	741,2	869,1	890,0	73,6
SC	5.356.360	566,2	628,6	715,4	794,8	917,1	949,7	67,7
RS	10.187.798	591,3	664,2	755,2	851,7	965,0	981,0	65,9
Sul	25.107.616	556,0	621,3	704,8	797,5	918,3	939,7	69,0
DF	2.051.146	642,0	671,9	682,7	702,3	743,3	841,6	31,1
GO	5.003.228	444,1	467,1	535,9	620,6	785,0	808,2	82,0
MT	2.504.353	558,2	598,2	684,2	781,9	993,1	1.032,9	85,0
MS	2.078.001	535,1	572,2	650,4	736,6	907,4	1.040,5	94,5
Centro-Oeste	11.636.728	519,8	550,2	614,2	690,3	844,3	862,0	65,8

Fonte: Prado (2003b, p. 83-84).

TABELA 5

Evolução da receita *per capita* relativa em 2000. Estados (governos estaduais e municipais)(Receita *per capita* nacional = 100)

UF	Arrecadação própria (A)	Receita própria líquida (B)	Receita disponível apropriação econômica (C)	Receita disponível s/ fundos de participação (D)	Receita disponível c/ fundos de participação (E)	Receita final (F)	Ganhos/perdas (%) = (F-A)/(A)
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
AC	55,4	53,0	53,0	60,1	146,4	151,9	96,5
AM	90,5	88,4	89,5	87,8	93,6	94,0	3,6
PA	36,1	39,6	39,4	47,4	61,2	62,4	26,3
RO	66,1	63,3	65,3	67,6	93,1	95,1	28,9
RR	62,0	58,9	61,0	60,4	173,7	190,0	128,0
AP	48,6	49,9	50,8	55,5	152,9	153,0	104,4
TO	43,6	42,0	43,3	53,5	113,4	119,2	75,6
Norte	53,8	54,4	55,0	60,1	86,3	88,3	34,5
MA	21,8	23,0	23,2	35,8	57,1	58,5	36,7
PI	28,1	27,3	27,5	39,9	66,1	67,4	39,3
CE	47,1	46,3	45,6	54,3	68,4	70,5	23,4
RN	52,2	50,3	50,7	57,4	80,8	84,8	32,6
PB	39,1	37,8	38,1	46,5	70,6	74,3	35,2
PE	54,3	52,9	51,6	58,3	69,7	71,8	17,5
AL	36,4	36,0	35,8	45,5	69,7	73,6	37,1
SE	52,6	50,7	51,3	59,2	92,2	94,6	42,0
BA	54,5	54,3	54,8	61,4	70,9	71,9	17,4
Nordeste	45,5	44,9	44,8	53,1	69,7	71,7	26,2
MG	86,9	88,5	89,4	88,9	88,1	87,7	1,1
ES	123,8	126,7	126,1	120,0	115,3	115,0	(8,5)
RJ	127,8	125,8	124,5	119,1	104,2	102,6	(23,6)
SP	179,9	178,2	178,2	166,0	144,5	142,2	(35,3)

(continua)

(continuação)

UF	Arrecadação própria (A)	Receita própria líquida (B)	Receita disponível apropriação econômica (C)	Receita disponível s/ fundos de participação (D)	Receita disponível/ c/ fundos de participação (E)	Receita final (F)	Ganhos/ perdas (%) = (F-A)/(A)
Sudeste	144,2	143,4	143,3	135,6	121,3	119,7	(22,8)
PR	94,2	97,4	97,8	97,1	95,5	94,9	1,3
SC	104,0	107,2	108,4	104,1	100,8	101,3	(3,2)
RS	108,6	113,2	114,5	111,6	106,0	104,6	(2,6)
Sul	102,1	105,9	106,8	104,5	100,9	100,2	(1,2)
DF	117,9	114,5	103,5	92,0	81,7	89,8	(36,3)
GO	81,6	79,6	81,2	81,3	86,3	86,2	4,7
MT	102,5	102,0	103,7	102,5	109,1	110,2	6,6
MS	98,3	97,5	98,6	96,4	99,7	111,0	1,4
Centro-Oeste	95,5	93,8	93,1	90,5	92,8	91,9	(2,7)

Fonte: Prado (2003b, p. 83-84).

TABELA 6

Brasil – Indicadores da situação fiscal antes e depois das transferências, em 2000

(R\$ per capita)

UF	Arrecadação própria per capita (A)	Receita final per capita (B)	PIB per capita (C)	(A/C)	(B/C)
Brasil	544,4	937,6	7.661,0	7,1	12,2
AC	301,3	1.423,9	3.595,6	8,4	39,6
AM	492,5	881,6	7.892,6	6,2	11,2
PA	196,5	585,1	3.599,4	5,5	16,3
RO	360,0	891,4	4.811,5	7,5	18,5
RR	337,5	1.781,6	4.046,4	8,3	44,0
AP	264,6	1.434,2	4.849,1	5,5	29,6
TO	237,3	1.118,0	2.496,4	9,5	44,8
Norte	292,7	828,0	4.624,7	6,3	17,9
MA	118,8	548,9	1.925,3	6,2	28,5
PI	152,7	631,8	2.215,5	6,9	28,5
CE	256,2	660,7	3.307,3	7,7	20,0
RN	284,4	795,2	3.956,4	7,2	20,1
PB	212,8	696,9	3.173,8	6,7	22,0
PE	295,6	672,9	4.346,9	6,8	15,5
AL	198,3	689,9	2.940,9	6,7	23,5
SE	286,3	886,5	3.918,0	7,3	22,6
BA	296,8	674,1	4.356,1	6,8	15,5
Nordeste	247,6	672,0	3.567,6	6,9	18,8
MG	473,2	822,3	7.013,3	6,7	11,7
ES	673,9	1.078,1	8.203,6	8,2	13,1
RJ	695,8	961,6	11.329,1	6,1	8,5
SP	979,1	1.333,3	11.830,4	8,3	11,3
Sudeste	784,8	1.122,3	10.385,5	7,6	10,8
PR	512,5	890,0	8.146,0	6,3	10,9
SC	566,2	949,7	9.353,2	6,1	10,2
RS	591,3	981,0	9.872,7	6,0	9,9
Sul	556,0	939,7	9.104,0	6,1	10,3
DF	642,0	841,6	17.050,4	3,8	4,9
GO	444,1	808,2	5.108,0	8,7	15,8
MT	558,2	1.032,9	6.322,6	8,8	16,3
MS	535,1	1.040,5	6.742,9	7,9	15,4
Centro-Oeste	519,8	862,0	7.763,2	6,7	11,1

Fonte: Realizada com base nos dados da tabela 4.

2.3 O ENDIVIDAMENTO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS: CRISE FEDERATIVA E RECENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS

As alterações produzidas pela Constituição de 1988 na repartição de impostos visando à sua descentralização tiveram impactos profundos sobre a arrecadação do governo

federal. Esse perdeu o seu poder sobre as principais bases tributárias do país, relacionadas com combustíveis, energia elétrica e comunicações. A parcela de arrecadação do IR destinada aos governos subnacionais passou de 33% para 47%, do total, e a do IPI, por sua vez, foi alterada para 57% do seu total.

A reação da União não demorou a ocorrer. Sua atitude foi a de aumentar a cobrança de contribuições – que não precisam ser divididas com os governos subnacionais – para obter compensações pela forte descentralização tributária havida. Em 1989, as contribuições sociais sobre o faturamento e o lucro (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Programa de Integração Social (PIS) e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)) correspondiam a apenas 25% do montante de arrecadação do IPI e IR. Depois de várias contribuições sociais criadas pelos governos ao longo da década, em 2002, aquelas contribuições e mais a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) e a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) superaram a arrecadação do IPI e IR em 9% (AFONSO e VARSANO, 2004).

Foi o governo Fernando Henrique Cardoso que operou de maneira mais ávida o incremento das contribuições no total da carga tributária e, simultaneamente, passou a direcionar tais recursos para outros fins que não os da seguridade social pela criação da Desvinculação de Recursos da União (DRU). Em 1994, criou o Fundo Social de Emergência (FSE); em 1996, o FSE foi renomeado para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, finalmente, em 2000, para DRU.

O ponto importante que sobressai dessas informações é que a União trabalhou em sentido contrário à descentralização tributária definida pela Constituição, promovendo, via contribuições sociais, um aumento exacerbado da carga tributária do país em seu benefício exclusivo.³

Noutra vertente, conjugavam-se, na década de 1990, novos problemas aos citados anteriormente para dificultar a situação das finanças dos estados e dos municípios. A estabilização da economia, fruto da implementação exitosa do Plano Real, em 1994, trouxe à tona um cenário de fortes restrições às finanças governamentais subnacionais. A contenção do processo inflacionário resultou, de um lado, em redução de receitas tributárias por parte de estados e municípios, uma vez que esses perderam a possibilidade de realizar ganhos em aplicações no mercado financeiro de modo que fosse ampliado o caixa dos governos estaduais enquanto se adiava a liquidação de despesas. De outro lado, a política federal de manutenção de taxas de juros elevadas para favorecer a entrada de capitais externos, como uma das âncoras do Plano Real,

3. Para além do efeito negativo sobre as relações federativas em decorrência da recentralização de recursos promovida pela União, há também o fato de os recursos obtidos com as contribuições sociais não terem se destinado ao objetivo central para o que foram criados. "A DRU é a máquina que transforma arrecadação de contribuições vinculadas à seguridade social ou a outras finalidades em recursos livres, que podem ser utilizados para despesas gerais sem que seja preciso entregar um centavo aos estados e municípios. A DRU fraudava o conceito de seguridade social, tão caro aos constituintes de 1988, e a partilha de recursos, como expressa no corpo da Constituição, além de abusar da consciência social da população." (AFONSO e VARSANO, 2004, p. 314).

expandiu muito rapidamente a dívida interna, principalmente a mobiliária dos estados e municípios com o mercado.⁴

As dificuldades para os estados financiarem seus déficits se faziam cada vez mais presentes, tornando inescapável a necessidade de uma intervenção da União. Num primeiro momento, ainda em 1994, títulos estaduais lançados no mercado passaram a ser trocados, pelo Banco Central (BC), por títulos federais numa estratégia para evitar a insolvência de alguns estados confrontados com crescente resistência por parte de compradores privados para seus títulos públicos. Em 1995, em razão da atuação do BC, a federalização de títulos estaduais envolveu montantes próximos a R\$ 37 bilhões e, em 1996, atingiu R\$ 43 bilhões (MORA, 2002). Apesar dessa forma de intervenção federal, entretanto, o endividamento permaneceu em trajetória explosiva: para várias das unidades da Federação a relação estoque da dívida/receita disponível atingiu valores muito elevados, em geral, duas vezes acima da receita, criando um campo de tensão permanente no âmbito das relações federativas.

Em 1997 o governo federal criou o Programa de Apoio à Reestruturação Fiscal e Financeira, amparado pela Lei nº 9.496, de 1997, o qual visava a conter a escalada ascensionista do endividamento estadual. A União assumiria parte relevante do estoque de dívida dos estados desde que esses aceitassem cumprir um conjunto de regras necessárias para deter a expansão do déficit público.

O processo de renegociação da dívida dos estados com o governo federal instituiu, no quadro dos acordos do país com o Fundo Monetário Internacional (FMI) para contenção do déficit público, alguns parâmetros para a obtenção do ajuste fiscal e patrimonial, a saber: *i*) o comprometimento de tetos máximos da Receita Líquida Real (RLR) dos estados e municípios para pagamento do serviço da dívida com o governo federal; *ii*) estabelecimento de um teto para as despesas com funcionalismo público; *iii*) a obtenção de resultados primários (receitas menos despesas não financeiras) positivos; *iv*) a privatização de empresas estatais serviria como mecanismo de redução do estoque da dívida. Na verdade, cada estado deveria repassar ao governo federal um montante equivalente a 20% do total refinanciado, seja na forma de bens, seja de direitos, para a amortização da dívida; e *v*) a partir de então, os estados e municípios deveriam efetuar pagamentos mensais em 360 prestações com base no Índice Geral de Preços–Disponibilidade Interna (IGP-DI) mais juro de 6% ao, ano referentes ao reescalamento do restante da dívida.

Para garantir que os pagamentos das parcelas fossem cumpridos, a União criou um mecanismo – o qual, na prática, feriu a autonomia dos governos estaduais e significou um retrocesso na descentralização federativa em curso – por meio da arrecadação tributária e/ou da receita de transferências constitucionais dos governos estaduais poderiam ser legalmente retidas pela União.

Após a desvalorização cambial de 1999, a elevação do nível de preços internos e o peso que tem um índice, como o IGP-DI, composto por uma base muito ampla de

4. Segundo Mora (2002, p. 8): “Com uma taxa de crescimento média de 21% a.a [referindo-se ao período 1991-1996], a dívida mobiliária dos estados assumiu uma velocidade superior à contratual e, em 1996, representava 57% da dívida interna [em 1991 a relação estava em 39%]”.

cobertura de preços, contaminaram tanto o estoque como o serviço da dívida dos estados. A despeito do elevado esforço para continuar honrando compromissos com o governo federal – sob pena de terem recursos, como é o caso da parcela mensal de FPE, arrestados judicialmente –, a redução do estoque da dívida não se colocou como uma possibilidade concreta no horizonte de planejamento da maioria das unidades federativas.

O ônus que o serviço da dívida vem impondo às finanças públicas tem variado com grande amplitude entre os estados. Como proporção do PIB, as despesas com a dívida (juros, encargos e amortizações) são mais altas, em média, no Nordeste do que nas demais regiões, entre 1998 e 2002. Estados de baixo nível de renda *per capita*, como Maranhão, Piauí, Paraíba e Alagoas, têm comprometido mais de 2% do PIB estadual com os pagamentos de juros sobre a dívida (ver tabela 7 e gráficos 1 e 2). Em particular, a piora na gestão do endividamento é visível no Piauí, no Maranhão e em Alagoas, os quais tiveram despendido mais de 3% de seus PIBs, em 2002.

Na Região Norte, o problema, na média, é menos grave do que a situação na Região Nordeste, entretanto, Acre, Rondônia e Tocantins também têm gasto mais de 2% de seus PIBs com pagamentos de serviço da dívida com o governo federal. Por serem essas três unidades da Federação dependentes em alta conta de transferências federais, dadas as suas estreitas bases econômicas, o peso das despesas com a dívida, porém, tende a provocar uma redução na receita tributária final muito expressiva, limitando, por conseqüência, a capacidade de gasto dos governos estaduais.

Embora relevante, o problema fundamental não reside, entretanto, apenas na parcela de receitas comprometidas com o pagamento de dívida. Há uma questão relacionada com o fato de seu estoque ter tido uma elevada expansão não esperada logo após a desvalorização cambial de 1999. O aumento da inflação gerado pelos acontecimentos instabilizadores dos “fundamentos macroeconômicos”, que sucederam à crise cambial, teve um efeito nocivo sobre o principal índice de correção dos encargos da dívida, o Índice Geral de Preços (IGP). Assim, que para as unidades da Federação que tiveram seus pagamentos mensais relativos a encargos da dívida com o governo federal extrapolando a média de 13% da receita corrente líquida – estipulada em contrato –, o diferencial não pago se transformou em acréscimo ao principal para pagamento em período posterior. Dito de outro modo: a política econômica gerou efeitos não previstos e indesejados sobre a arquitetura montada para equacionar o endividamento dos estados e municípios ao prolongar um fardo elevado sobre os governos subnacionais por um período de tempo muito à frente do previsto inicialmente para a liquidação da dívida.

A outra questão é que os governos subnacionais, ao precisarem desfazer-se de ativos produtivos – obrigados que estavam pelas regras do acordo com o governo federal – perderam parte substancial da capacidade de coordenação de instrumentos para o crescimento econômico. Na verdade, no ato de assinatura do acordo de renegociação com a União, cada estado se comprometeu a repassar a ela 20% do total refinanciado como abatimento do estoque da dívida, o que tem sido feito por meio da venda de ativos públicos – empresas de saneamento, energia elétrica e/ou telefonia pública – ao setor privado. Em estados como São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, detentores de elevados estoques de dívida – em 2000 detinham, em conjunto, 65,8% do total das dívidas estaduais (MORA, 2002) –, a venda de ativos

produtivos (empresas de energia elétrica, de saneamento, de telefonia fixa etc.) tornou-se mais premente dado o elevado volume de recursos necessário para abater os 20% do estoque da dívida.

Regra geral, nesse quadro de crescentes restrições, o investimento público dos governos estaduais tem sido a variável de ajuste garantidora da permanência da razão dívida/PIB em patamares controláveis em face dos desequilíbrios mais gerais impostos pela política macroeconômica. No caso do Estado de São Paulo, por exemplo, a queda do investimento público estadual foi bastante expressiva, partindo de 1,2% do PIB, em 1995, chegou a 0,7%, em 1999 (logo depois do acordo de renegociação da dívida com o governo federal), e atingiu a fração de 0,5% do seu PIB, em 2003 (CAVALCANTI, NOVAIS e BONINI, 2005).

TABELA 7

Proporção (%) das despesas anuais com juros, encargos e amortizações da dívida nos PIBs estaduais

(Período de 1998 a 2002, em %)

	1998	1999	2000	2001	2002
Norte	1,15	1,51	1,23	1,23	1,09
Acre	2,25	2,75	1,57	3,07	3,39
Amazonas	0,87	1,76	0,84	1,00	0,85
Pará	1,17	1,01	1,07	0,86	0,72
Rondônia	1,00	1,58	2,33	2,31	2,07
Amapá	0,67	0,91	0,79	0,58	0,37
Roraima	2,29	2,88	2,24	1,50	1,20
Tocantins	2,56	2,51	2,60	2,41	2,40
Nordeste	2,22	2,17	1,76	1,87	2,10
Maranhão	1,99	2,73	4,23	2,73	3,09
Piauí	2,27	2,37	3,03	3,67	4,21
Ceará	1,40	4,17	2,07	2,34	2,74
Rio Grande do Norte	1,18	1,70	1,12	1,20	1,34
Paraíba	1,95	1,92	1,93	1,95	2,35
Pernambuco	2,60	1,13	1,32	1,49	1,58
Alagoas	1,91	2,12	1,51	2,11	4,30
Sergipe	2,40	1,53	1,49	1,39	1,48
Bahia	2,67	1,99	1,45	1,69	1,65
Sudeste	1,98	1,68	1,00	1,09	1,05
Minas Gerais	3,22	1,38	1,63	1,46	1,20
Espírito Santo	0,73	1,16	0,93	0,89	0,91
Rio de Janeiro	2,37	2,45	0,83	1,06	1,18
São Paulo	1,58	1,54	0,89	1,01	0,97
Sul	1,60	0,90	2,11	1,03	1,23
Paraná	0,84	0,81	3,54	1,14	1,27
Santa Catarina	0,86	0,82	2,11	0,85	1,28
Rio Grande do Sul	2,55	1,01	1,00	1,03	1,17
Centro-Oeste	1,61	1,13	1,15	1,15	1,28
Mato Grosso	2,81	1,94	1,99	2,05	2,02
Mato Grosso do Sul	1,54	1,23	1,18	1,22	1,95
Goiás	2,29	1,28	1,27	1,35	1,35
Distrito Federal	0,68	0,52	0,68	0,58	0,55
Total	1,88	1,56	1,32	1,19	1,24

Fonte: Dados de Balanço. Secretaria do Tesouro Nacional/Ministério da Fazenda (STN/MF).

O esforço dos estados da Federação para honrar os pagamentos de dívida com a União, por certo, tem implicações negativas sobre o conjunto dos seus recursos fiscais disponíveis em cada ano. Na verdade, essas transferências de recursos dos estados para a União diminuem a magnitude das operações fiscais realizadas no sentido inverso, isto

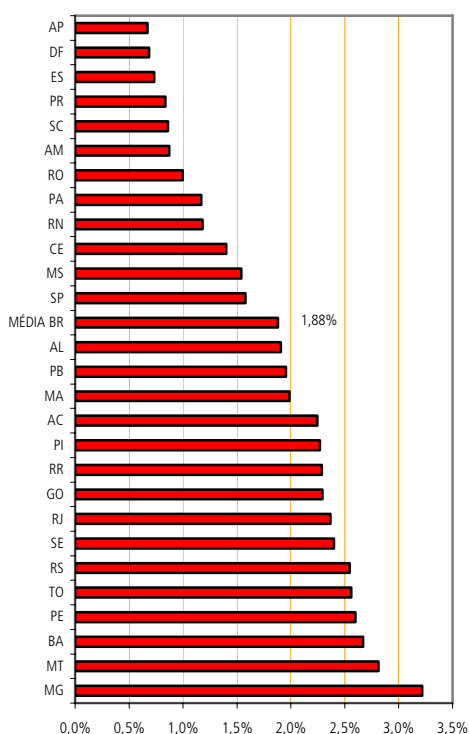
é, da União para os Estados (e municípios), e tornam a ação transferidora de renda do governo federal às regiões menor do que aquela de fato verificada até o momento.

De modo que se evidencie o efeito negativo das despesas com a dívida pública sobre o conjunto das receitas dos governos estaduais, será feito o seguinte exercício: foram deduzidos, dos valores transferidos pela União a estados e municípios (ver fluxos inter-regionais de renda F na tabela 1) aqueles montantes pagos à União referentes ao acordo da dívida. Em seguida, é indicado, também, em que medida os pagamentos de dívida diminuem a receita final *per capita* (ver tabela 6). A seguir são explicitadas as evidências relevantes para o ano 2000.

GRÁFICO 1

Brasil – Despesas com juros, encargos e amortizações da dívida dos estados com o governo federal, 1998

Como proporção (%) do PIB

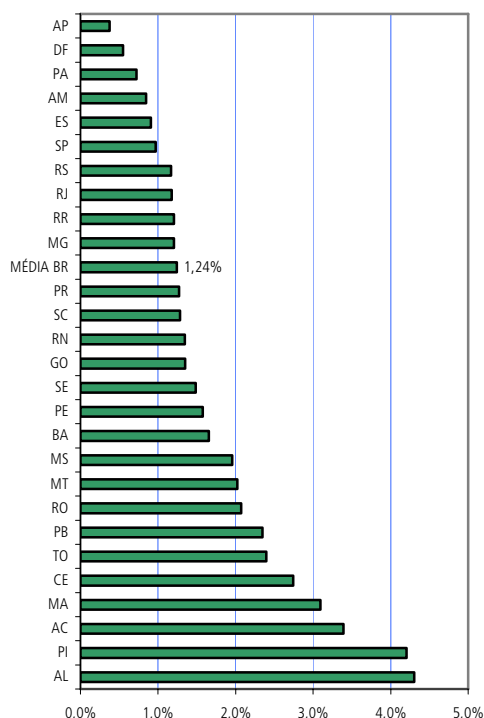


Fonte: STN/MF.

GRÁFICO 2

Brasil – Despesas com juros, encargos e amortizações da dívida dos estados com o governo federal, 2002

Como proporção (%) do PIB



Fonte: STN/MF.

No primeiro grupo de informações (tabela 8) foi contraposta a situação final do excesso de gastos federais sobre receitas federais nos estados (e regiões) como proporção dos respectivos PIBs totais (mostrada na tabela 1) com a nova posição final após as deduções dos pagamentos de dívida. Em todos os estados a situação final do indicador F mostra a redução do impacto das transferências fiscais operadas pelo governo federal. Essa transferência negativa tem um componente estrutural importante de ser lembrado: uma vez que os termos impostos pelo governo federal, para que a renegociação das dívidas estaduais tivesse efeito, não têm sido capazes de reduzir adequadamente o próprio montante da dívida, essas transferências negativas, dos estados para a União, deverão ocorrer ainda por um longo período de tempo, isto é, além do período de 360

meses inicialmente acordado entre as partes. Constituindo-se em um fardo que age contra as possibilidades de retomada do desenvolvimento das economias estaduais brasileiras.

No segundo grupo de informações da tabela é evidenciado o peso da dívida sobre a receita final das unidades federativas: a relação calculada para os encargos da dívida/receita final *per capita* se situa na média de 5,8% para os estados da Região Norte; 7,9% para os do Nordeste; 7,8% para os do Sudeste; 17,3% para os da Região Sul e para a Região Centro-Oeste, atingiu a média de 8,8% por causa do elevado peso da dívida em Mato Grosso e no Distrito Federal.

TABELA 8

Brasil – Efeito dos gastos estaduais com dívida interna sobre a situação fiscal, em 2000

Estados e regiões	Fluxos inter-regionais de recursos federais (F) ¹				Indicadores da situação fiscal		
	Situação em 2000 (% do PIB)	Status de F em 2000	Situação após despesas c/dívida (% do PIB)	Status de F atual ²	Receita Final ³ per capita (R\$ correntes)	Pagamento de dívida per capita (R\$ correntes)	Despesas com dívida/receita per capita (%)
RO	18,4	Recedor	16,0	Recebe menos	891,4	95,1	10,7
AC	57,3	Recedor	55,8	Recebe menos	1.423,9	48,0	3,4
AM	1,0	Recedor	0,1	Recebe menos	881,6	56,6	6,4
RR	67,9	Recedor	65,7	Recebe menos	1.781,6	77,0	4,3
PA	20,5	Recedor	19,4	Recebe menos	585,1	32,8	5,6
AP	47,0	Recedor	46,3	Recebe menos	1.434,2	32,6	2,3
TO	48,5	Recedor	45,9	Recebe menos	1.118,0	55,1	4,9
Norte	17,7	Recedor	16,4	Recebe menos	828,0	48,4	5,8
MA	40,4	Recedor	36,1	Recebe menos	548,9	69,0	12,6
PI	42,6	Recedor	39,6	Recebe menos	631,8	56,8	9,0
CE	25,5	Recedor	23,4	Recebe menos	660,7	58,0	8,8
RN	29,3	Recedor	28,2	Recebe menos	795,2	37,4	4,7
PB	34,8	Recedor	32,8	Recebe menos	696,9	51,7	7,4
PE	18,1	Recedor	16,8	Recebe menos	672,9	48,7	7,2
AL	35,3	Recedor	33,8	Recebe menos	689,9	37,5	5,4
SE	24,6	Recedor	23,1	Recebe menos	886,5	49,5	5,6
BA	11,6	Recedor	10,2	Recebe menos	674,1	53,5	7,9
Nordeste	22,2	Recedor	20,5	Recebe menos	672,0	53,3	7,9
MG	4,5	Recedor	2,9	Recebe menos	822,3	96,6	11,8
ES	-1,2	Transferidor	-2,2	Transfere mais	1.078,1	64,8	6,0
RJ	-1,0	Transferidor	-1,9	Transfere mais	961,6	79,1	8,2
SP	-14,3	Transferidor	-15,2	Transfere mais	1.333,3	89,0	6,7
Sudeste	-7,8	Transferidor	-8,8	Transfere mais	1.122,3	87,9	7,8
PR	-2,9	Transferidor	-6,4	Transfere mais	890,0	244,2	27,4
SC	0,8	Recedor	-1,3	Transferidor	949,7	167,2	17,6
RS	2,5	Recedor	1,5	Recebe menos	981,0	83,7	8,5
Sul	0,3	Recedor	-1,8	Transferidor	939,7	162,7	17,3
MS	9,3	Recedor	8,1	Recebe menos	1.040,5	67,4	6,5
MT	11,7	Recedor	9,8	Recebe menos	1.032,9	106,8	10,3
GO	6,3	Recedor	5,1	Recebe menos	808,2	54,8	6,8
DF	40,7	Recedor	40,0	Recebe menos	841,6	97,7	11,6
Centro-Oeste	21,0	Recedor	19,9	Recebe menos	862,0	75,8	8,8

Fontes: * Para Indicador (F) de fluxos inte-regionais, ver tabela 1.

** Para Indicador de receita final *per capit*, ver tabela 4.

*** Para cálculo de estimativas do comprometimento dos Estados com dívida pública, ver tabela 7.

Notas: ¹ F = (Despesas totais - receitas totais)/PIB; é um indicador do excesso de gastos (relativamente às receitas) feitos pela União nos estados e representa, portanto, uma medida de transferência de recursos fiscais às unidade federativas.

Onde despesas totais da União = consumo + capital + assistência e previdência + transferências intergovernamentais; e Receitas totais da União = receitas tributárias + contribuições previdenciárias.

² Fluxos inter-regionais (F) operados pelo governo federal nos estados (e municípios) deduzidos dos pagamentos da dívida interna (juros, encargos e amortizações) contraída com o governo federal pelos estados.

³ Conforme Prado (2003).

3 TRANSFERÊNCIAS GOVERNAMENTAIS *VERSUS* FLUXOS COMERCIAIS NAS REGIÕES

3.1 INTRODUÇÃO

Foram propostas, na seção anterior, duas hipóteses acerca dos fatores condicionantes da trajetória atual das disparidades regionais. A primeira perscrutou os montantes de transferências fiscais realizados pela esfera governamental visando à aceleração do crescimento nas regiões menos dinâmicas. E a segunda alertou para o fato de a parte das transferências fiscais realizadas poder estar sendo canalizada para as áreas mais desenvolvidas por meio do comércio inter-regional, isto é, as operações comerciais entre regiões podem estar reduzindo o poder ativador da demanda regional que as transferências fiscais ensejam.

As informações apresentadas até o momento permitem afirmar que o governo federal vem, sistematicamente, aumentando suas operações de transferências fiscais nos estados e nas regiões de menor renda *per capita*. Em particular, os avanços construídos no âmbito da Constituição de 1988 permitiram expandir com vigor, ao longo da década de 1990, os fluxos fiscais líquidos em direção das Regiões Norte e Nordeste. Dito isso, não se pode afirmar de antemão que uma trajetória auto-sustentada de crescimento esteja em curso nessas regiões, uma vez que seria preciso avaliar quais as formas que os recursos transferidos assumem quando lá chegam: se se transformam em gastos em consumo ou em investimento.

Em ambos os casos mencionados, para os quais o gasto total pode se destinar, ocorrem benefícios para a estrutura produtiva regional, pois causam impactos positivos sobre a demanda agregada. Caso se pense em termos da promoção auto-sustentada do crescimento econômico, no entanto, o gasto em investimento deveria ser a escolha com grande ênfase. Como o investimento governamental no conjunto das regiões brasileiras – e Norte e Nordeste não fugiram à regra – tem despencado, em termos absolutos e relativos ao PIB, ao longo da década de 1990, pode-se, então, afirmar que parte mais relevante das transferências governamentais age sobre a demanda de consumo local, levando benefícios para amplas camadas da população de baixa renda, porém, provocando retardos para que outra trajetória geradora de expansão da renda no médio e longo prazos venha a se realizar.

Quanto à segunda hipótese formulada, o exame da direção e da magnitude dos vazamentos inter-regionais de renda, no período mais recente da década de 1990, via comércio de bens e serviços, permitirá a obtenção de algumas conclusões elucidativas. Ao utilizar-se dados do balanço do comércio inter-regional e internacional dos estados da Federação, é possível contrastar a direção dos recursos fiscais manejados pelo governo federal *vis-à-vis* à direção tomadas pelos fluxos de comércio estabelecidos pelas atividades privadas.

3.2 FLUXOS INTER-REGIONAIS DE RENDA: MAGNITUDE E DESTINO

Historicamente, o elemento característico das relações comerciais entre regiões do país residia no fato de as periferias, ao serem superavitárias com o exterior e deficitárias com a economia do Sudeste, particularmente com a economia paulista, terem transfe-

rido renda para o centro dinâmico da economia nacional. Ademais, sendo a Região Sudeste deficitária em seu comércio internacional, as divisas necessárias para realizar suas importações do exterior eram adquiridas pelo mecanismo de transferência de renda das periferias ao centro dinâmico. Isto é, o “centro”, ao posicionar-se em mercados regionais, com seus produtos industrializados de mais baixo custo e de melhor qualidade, impuseram a transferência de renda das regiões pobres para si via comércio, ao mesmo tempo em que determinava os limites e as possibilidades para o desenvolvimento industrial nas periferias nacionais. Esse teria sido, em linhas gerais, o quadro definidor da questão regional durante a primeira metade do século XX.⁵

Com a integração do mercado nacional e com as transferências de capitais produtivos do centro para as periferias, estimuladas pelos incentivos fiscais, financeiros e creditícios criados ao longo dos anos 1960 e 1970, as relações inter-regionais modificaram-se substancialmente. Como disse Pacheco (1998), na década de 1970 a economia paulista se tornou superavitária no seu comércio exterior não dependendo, portanto, de que as periferias continuassem a gerar superávits comerciais com o exterior para obter as divisas necessárias à manutenção do nível superior de importações que seu parque produtivo mais dinâmico impunha. Além de deter cerca de 35% das exportações brasileiras no início da década de 1970, chegar a 37% no início dos anos 1980 e se manter ainda em torno de 35% do total em 1991, a economia paulista também foi responsável pela parcela de 55% das exportações de manufaturados do país nesse último ano (PACHECO, 1998).

Esse quadro não mudou substancialmente desde então. A *performance* das exportações paulistas não sofreu queda substantiva até o fim da década, porém, tem tido números decrescentes mais recentemente. Em 1999, SP manteve no seu patamar de 37,5% das exportações brasileiras; em 2000, era de 35,9% sua participação relativa; em 2002, esteve em 33,3% do total e, em 2004, chegou a 32,1% do total nacional. O elemento diferenciador em fins dos anos 1990 é que tanto a economia de SP quanto

5. O Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) (1978), estudo conduzido por Celso Furtado, colocou as relações comerciais do Nordeste com o Centro-Sul do país, no período 1948-1956, nos seguintes termos: “Duas conclusões de significação já se impõem, a esta altura da análise. A primeira é que o Nordeste, fornecendo divisas ao Centro-Sul, tem contribuído para o desenvolvimento desta última região com o fator nela mais escasso, capacidade de importação. [...] A segunda conclusão é que o Nordeste constitui um mercado de maiores proporções para o Centro-Sul, que a inversa; em outras palavras, o Centro-Sul vende no Nordeste quantidade substancialmente maior de mercadorias do que compra.” (GTDN, p. 26). Posteriormente, Cano (1998a), cuja primeira edição do trabalho é de 1975, ao elaborar sua investigação sobre o processo de integração do mercado nacional, com dados do comércio exterior e inter-regional para os anos de 1928, 1939, 1950, 1955, 1961 e 1968, corroborou o mais intenso dinamismo da economia de São Paulo na forma de superávit nas relações comerciais com as demais regiões brasileiras: a relação encontrada entre as exportações de São Paulo (SP) para o resto do Brasil e a dessa última para SP era de 1,02, em 1955, chegando a 2,23, em 1968. Por sua vez, Galvão (1985, p. 341), em análise do comércio interestadual das regiões brasileiras entre as décadas de 1940 e 1960 – em particular a investigação repousou sobre as balanças comerciais de 1943, 1947, 1961 e 1969 –, ressaltou aquele ponto levantado por Furtado: “Digno de nota é o fato de que todas as regiões brasileiras, à exceção do Sudeste, exportam para o exterior do país muito mais do que importam [ressalvada a situação especial do Centro-Oeste que, além de ter relações comerciais externas reduzidas, sofre de subavaliação de informação dado que o sistema de coleta se refere ao local de embarque e desembarque de mercadorias], evidenciando, portanto, que para a região Sudeste – a mais dependente de importações do exterior do país – é canalizada uma grande parte das divisas geradas pelas demais regiões brasileiras, o que implica em dizer que o país como um todo contribui, de maneira marcante, para suprir a insuficiente capacidade de importar do Sudeste, financiando grande parcela do excesso de dispêndio realizado por esta região no exterior, em relação às suas receitas com exportações”.

a da Região Sudeste (exceto Minas Gerais) se tornaram deficitárias no seu comércio internacional: em 1999, SP com -3,1% do seu PIB e Sudeste exceto MG com -1,7% do respectivo PIB regional. Mas não somente essa última região era deficitária, as Regiões Norte (-1,8% do PIB) e Nordeste (-0,3%) também o foram nesse mesmo ano (ver tabela 9). Os déficits de SP no comércio internacional continuaram em 2000 (US\$ -5,8 bi) e em 2001 (US\$ -4,1 bi), e foram revertidos em 2002, 2003 e 2004 em saldos positivos.⁶

Na verdade, os efeitos da abertura comercial e da apreciação cambial que vinham se manifestando desde 1994, quando da instituição do Plano Real e da âncora cambial para estabilizar preços internos, tornaram a balança comercial internacional brasileira deficitária durante a maior parte da década. A nova relação de preços internos/externos dada pela política cambial incentivava a expansão das importações de modo muito generalizado entre as regiões brasileiras, não sendo esse, portanto, um fenômeno exclusivo de SP. Muito embora por ser a maior economia estadual brasileira, e a mais industrializada, respondeu por 47,6% das importações nacionais em 1999.

TABELA 9

Regiões e unidades da Federação. Balança comercial inter-regional e internacional, 1999

Proporção (%) do PIB

UF e regiões	Comércio inter-regional			Comércio internacional			Saldo geral (3 = 1 + 2)	Status do saldo
	Saídas	Entradas	Saldo (1)	Saídas	Entradas	Saldo (2)		
Norte	46,6	45,0	1,6	11,4	13,2	-1,8	-0,2	Déficit
AC	9,3	40,5	-31,2	0,2	0,1	0,1	-31,2	Déficit
AP	4,2	36,6	-32,4	5,2	2,6	2,7	-29,7	Déficit
AM	99,1	42,1	57,1	5,1	34,0	-28,9	28,2	Superávit
PA	14,9	42,2	-27,3	23,6	1,9	21,7	-5,6	Déficit
RO	24,3	47,8	-23,5	2,0	0,2	1,8	-21,7	Déficit
RR	12,4	65,6	-53,2	0,4	0,3	0,0	-53,1	Déficit
TO	35,5	83,9	-48,5	0,7	2,0	-1,3	-49,7	Déficit
Nordeste	32,2	51,2	-19,1	4,8	5,1	-0,3	-19,3	Déficit
AL	25,8	51,6	-25,8	6,4	1,7	4,7	-21,1	Déficit
BA	37,3	41,2	-3,8	6,9	6,4	0,5	-3,4	Déficit
CE	32,5	54,1	-21,7	3,5	5,4	-1,9	-23,6	Déficit
MA	19,2	56,5	-37,3	15,4	8,5	6,9	-30,4	Déficit
PB	34,5	61,9	-27,3	1,5	3,0	-1,5	-28,9	Déficit
PE	31,3	55,6	-24,3	1,9	5,2	-3,3	-27,7	Déficit
PI	17,3	59,3	-42,1	1,9	0,5	1,4	-40,6	Déficit
RN	26,9	56,2	-29,3	2,8	2,0	0,8	-28,6	Déficit
SE	39,5	60,3	-20,8	0,7	3,3	-2,5	-23,3	Déficit
Sudeste	47,9	41,0	6,9	9,1	10,8	-1,7	5,2	Superávit
ES	71,9	71,7	0,2	24,0	25,7	-1,7	-1,5	Déficit
MG	52,0	54,2	-2,2	12,5	5,8	6,8	4,5	Superávit
RJ	35,5	44,0	-8,5	2,6	7,1	-4,4	-12,9	Déficit
SP	49,6	34,6	15,0	9,5	12,6	-3,1	11,8	Superávit
Sul	55,3	55,4	-0,2	12,2	8,4	3,9	3,7	Superávit
PR	68,2	60,8	7,4	11,7	11,0	0,7	8,1	Superávit
RS	38,9	41,3	-2,3	12,2	8,0	4,2	1,9	Superávit
SC	67,3	76,1	-8,8	13,2	4,5	8,7	-0,1	Déficit
Centro-Oeste	41,9	66,1	-24,2	3,8	3,5	0,3	-23,9	Déficit
DF	10,5	46,1	-35,7	0,1	5,5	-5,4	-41,1	Déficit
GO	62,2	87,2	-24,9	3,3	3,3	0,1	-24,9	Déficit
MT	62,1	75,6	-13,5	11,7	2,4	9,2	-4,3	Déficit
MS	51,1	62,3	-11,2	3,7	1,0	2,7	-8,5	Déficit

Fonte: Vasconcelos (2001).

Em que pese a consolidação da abertura comercial para o exterior na última década, o comércio interestadual permanece muito mais relevante que o comércio

6. Base de dados para o comércio exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (Sistema Aliceweb).

externo para as regiões brasileiras. Os dados em relevo na tabela 10 apontam para evidências de que, em confronto com os anos de 1975, 1980 e 1985, as estimativas de comércio interno mais recentes sofreram um incremento no que tange à sua posição relativamente aos PIBs estaduais. Em todas as grandes regiões brasileiras e também nos estados economicamente mais relevantes, o volume do comércio interestadual (entradas e saídas) aumentou de importância relativamente ao PIB em 1999.

De outro lado, também se pode afirmar que as trocas comerciais internas continuam sendo mais proeminentes do que as do comércio exterior no total das relações comerciais das regiões brasileiras. Nas Regiões Norte, Sul e Sudeste o comércio exterior é mais representativo na composição dos PIBs regionais sem, no entanto, ultrapassar o patamar de 15%, em 1999. Nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste, as relações de vendas ou compras externas, em 1999, não foram superiores a 5% dos seus respectivos PIBs.

Há situações mais diferenciadas quando as economias estaduais são examinadas. Na Região Norte, por exemplo, o Estado do Pará realizou um montante de exportações para o exterior equivalente a 23% do seu PIB, fração superior às suas vendas internas para outras regiões do país. Esse é o único caso para um estado da Federação com esse tipo de ocorrência em 1999. No Estado do Amazonas, as importações internacionais é que se afiguram com peso relativo importante no PIB regional (34% do PIB), no entanto, isso se explica pelas facilidades legais para realizar importações características do regime institucional da Zona Franca de Manaus. Suas compras no exterior, entretanto, ainda que num nível elevado, encontram-se inferiores às compras realizadas no mercado interno.

No Nordeste apenas o Maranhão aparece com uma expressiva base exportadora na sua composição produtiva local. Em 1999 suas exportações internacionais representavam 15,4% do PIB estadual, sendo os recursos minerais, principalmente o alumínio, os principais produtos exportados. Suas vendas para o mercado interno, porém, foram superiores às destinadas ao externo. Economias estaduais mais relevantes na região, como Bahia, Pernambuco e Ceará, também apresentaram relações comerciais com o mercado interno mais preponderantes para a formação de seus PIBs do que aquelas desenvolvidas com o mercado externo.

A maior importância do comércio interno *vis-à-vis* ao comércio exterior das regiões brasileiras sugere que as relações intersetoriais do parque produtivo nacional, mesmo diante do choque de abertura comercial para o exterior na última década, continuam a apresentar papel decisivo para a dinâmica do mercado interno brasileiro. No entanto, as modificações prevaletentes na estrutura produtiva nacional e cristalizadas na última década tomaram a forma, no plano macroeconômico, de uma semi-estagnação e, no plano micro, de uma “especialização regressiva,” como denominou Carneiro (2002), e reduziram a participação dos setores de alto valor agregado no parque industrial nacional, resultando, por fim, em trocas inter-regionais com baixo dinamismo estrutural.⁷

7. Essa tese sustenta que, em face da inserção passiva da economia nacional na globalização, houve diminuição da participação dos setores produtores de bens de capital e de tecnologia na indústria total em favor, por outro lado, da expansão dos setores intensivos em mão-de-obra e em recursos naturais. Não é por outro motivo que a importação de bens de capital e de produtos intensivos em tecnologia foi tão elevada durante a década passada.

Resta, por fim, explorar um pouco mais detalhadamente a direção das relações comerciais entre as regiões brasileiras. Em particular, este trabalho, deter-se-á na análise do comércio da economia paulista o “centro” com as demais regiões as “periferias”.

O debate acadêmico recente salientou que o comércio interestadual havia perdido importância relativa para a economia paulista em razão do incremento, iniciado na década de 1970 com prolongamento até pelo menos 1985, nos seus saldos comerciais com o exterior: “(...) há que se salientar que o saldo comercial de São Paulo com as demais regiões do país perde importância para a economia paulista, sendo substituído, até 1985, pela demanda externa.” (PACHECO, 1998, p. 200). Essas modificações foram provocadas pelos esforços de obtenção de superávits comerciais ao longo dos anos 1980 para fazer frente à crise do endividamento externo.

Fica claro que o sentido do ajuste exportador da década de 80 e no início dos anos 90 modificou completamente o sinal da balança comercial de São Paulo, que era deficitário até meados dos anos 70 e se tornou superavitário nos anos 80, com equilíbrio entre importações e exportações nos anos iniciais da década de 90 (PACHECO, 1998, p. 197).

O quadro para o fim da década de 1990, por sua vez, sugere uma outra leitura dos fatos. Nessa etapa atual, a economia paulista passou a apresentar saldos negativos em seu comércio internacional em vários anos no fim década. Na verdade, por exemplo, em 1998, seu déficit foi de 3,5% do PIB estadual e, em 1999, o déficit ficou em 3,1% do seu PIB. Ora, a trajetória de déficits comerciais com o exterior se manteve até 2001 – situação que somente seria alterada a partir de 2002 quando houve uma mudança com a obtenção de sucessivos superávits até 2004 –, logo as relações comerciais da economia paulista com as demais regiões do país se constituíram em componente importante para o crescimento da demanda agregada desse estado. Seu saldo comercial com o restante do país chegou a atingir 15% do seu PIB, em 1999, permitindo, assim, que o estado realizasse com folga suas compras no exterior.

Ao analisarem-se as vendas e as compras de SP para as demais regiões do país, fica claro com que regiões essa economia obtém superávits/déficits. Em primeiro lugar, a economia paulista é superavitária com todas as regiões brasileiras exceto a Região Norte (ver tabela 11). O seu déficit com essa região se dá, majoritariamente, pelo elevado volume de compras de mercadorias com a Zona Franca de Manaus. Ainda assim, o saldo negativo com o Norte se refere a apenas 0,5% do seu PIB. Em segundo lugar, o volume de comércio – representado pelas vendas internas (V_i) e pelas compras internas (C_i), isto é, $(V_i + C_i)$ –, paulista é maior com a própria Região Sudeste (exceto SP) e com a Região Sul do que com as periferias nacionais, sendo o nível de renda *per capita* mais elevado nessas duas regiões um elemento crucial para o destino da produção paulista.⁸ E em terceiro lugar, as informações sobre a balança inter-regional de SP, em

8. Na verdade, Galvão havia constatado a superior intensidade das trocas comerciais entre os estados das Regiões Sudeste e Sul *vis-à-vis* as demais regiões brasileiras já na década de 1960. Ao referir-se aos dados da balança de comércio de 1969, esse autor afirmou: “É digno de nota, [...], o fato de quase metade de todo o comércio interestadual brasileiro ter sido realizado entre os estados da região Sudeste (Cr\$ 34,2 bilhões contra 16,1 bilhões) e de o comércio intra-regional do Sudeste ter sido praticamente equivalente a todo o comércio inter-regional brasileiro (Cr\$ 14,6 bilhões para o inter-regional e 11,1 bilhões para o comércio interestadual no Sudeste), acrescentando-se ainda que somente São Paulo e a ex-Guanabara representaram 76% desse total. Tais cifras refletem, portanto, a grande concentração de renda nacional em reduzida parcela do espaço nacional e também o fato de que as regiões mais desenvolvidas tendem a comerciar muito mais consigo mesmas do que outras regiões do país. (Grifos do autor) (GALVÃO, 1985, p. 327-334).

1999, mostram que, mesmo que se considere o maior volume de intercâmbio (Vi + Ci) com a Região Sul comparativamente às Regiões Nordeste e Centro-Oeste, os saldos líquidos obtidos com essas duas últimas são, cada um deles, superiores àqueles obtidos com os estados da Região Sul.

As relações da economia paulista com periferias nacionais (NO, NE e CO) são, portanto, relativamente menos intensas do que aquelas que se processam entre os estados do Sudeste (exceto SP) e do Sul. Tais periferias, no entanto, tornaram-se, em 1999, significativas fontes de obtenção de superávits comerciais para São Paulo: no total de 15% do PIB paulista, fração correspondente do saldo comercial com as regiões brasileiras, as periferias geraram próximo da metade, isto é, 6,9% do PIB estadual, do superávit no intercâmbio interno total.

TABELA 10

Regiões e unidades da Federação. Balança comercial interestadual, 1975, 1980, 1985 e 1999

Proporção (%) do PIB

UF e Regiões	1975		1980		1985		1999	
	Entradas	Saídas	Entradas	Saídas	Entradas	Saídas	Entradas	Saídas
Sudeste	17,8	23,4	32,6	40,2	24,9	30,6	41,0	47,9
SP	13,2	23,2	26,3	42,6	24,1	30,7	34,6	49,6
MG	25,2	23,8	44,7	35,0	27,4	31,8	54,2	52,0
RJ	24,8	24,1	40,5	37,0	21,8	29,2	44,0	35,5
ES	34,1	19,8	45,4	40,2	48,4	32,3	71,7	71,9
Sul	25,0	18,3	48,7	40,8	45,2	47,3	55,4	55,3
PR	28,1	14,0	56,2	44,6	43,8	48,3	60,8	68,2
SC	28,1	26,4	52,1	44,3	68,3	71,5	76,1	76,1
RS	21,5	18,8	41,8	36,5	36,4	36,1	41,3	38,9
Nordeste	27,2	15,3	44,0	28,7	43,3	29,9	51,2	32,2
MA	21,4	3,1	38,2	12,3	51,8	19,3	56,5	19,2
PE	34,6	25,7	54,9	37,3	59,9	48,8	55,6	31,3
BA	24,8	14,5	35,8	34,2	34,4	32,6	41,2	37,3
Restante NE	25,6	11,6	47,1	21,2	42,7	20,4	56,4	30,5
Norte	20,1	9,4	40,9	33,5	43,7	33,3	45,0	46,6
PA	25,1	6,8	35,6	14,3	36,4	15,5	42,2	14,9
AM	18,9	16,2	47,9	68,2	49,8	68,8	42,1	99,1
Restante NO	5,5	0,9	42,0	17,0	50,2	15,2	53,3	20,5
Centro-Oeste	29,5	8,0	46,3	21,6	54,8	27,0	66,1	41,9
Brasil	20,7	20,7	37,7	37,7	33,3	33,3	47,0	47,0

Fonte: Dados de 1975 a 1985: Pacheco (1998, p. 179). Dados de 1999: Vasconcelos (2001).

Colocado o panorama geral das relações comerciais prevalecentes no mercado interno brasileiro e, em particular, da direção do comércio entre centro e periferias regionais, a questão do financiamento do comércio inter-regional brasileiro e do papel do setor público nele vem merecer algumas considerações.

Foi demonstrada a importância crescente dos fluxos de recursos fiscais manejados pelo governo federal, ainda assim se faz necessário cotejar tais dados com os montantes de recursos transacionados nas operações comerciais entre estados e regiões. De modo que possa permitir uma análise comparativa entre esses fluxos e as relações comerciais (internas e externas), serão pinçados os dados necessários para os anos em que ambas as informações se encontram disponíveis: para 1980, 1985 e 1999.⁹

9. Para os anos de 1980 e 1985 são confrontadas as transferências líquidas realizadas pelo governo federal (F) com os saldos líquidos de comércio total dos estados e regiões do mesmo ano. Para o ano de 2000 há estimativas de transferências fiscais (F), mas a balança de comércio inter-regional disponível é a realizada por Vasconcelos (2001) para 1999; será adicionado a essa o comércio internacional dos estados para obter a balança do comércio total em 1999.

As tabelas 12 a 14 apresentam esse quadro comparativo dos anos 1980, 1985 e 1999 entre os saldos líquidos (X-M) das vendas e das compras interestaduais e internacionais dos estados brasileiros e os saldos líquidos de recursos fiscais operados pelo governo federal nas regiões (o fluxo F de rendas inter-regionais do setor público federal). Os saldos da balança comercial total dos estados (e regiões) correspondentes aos anos 1980 e 1985 são dados produzidos pelo IBGE e obtidos em Pacheco (1998, p. 198). Para 1999, os dados utilizados são os de comércio produzidos por Vasconcelos (2001) para o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

TABELA 11

Balança de comércio do Estado de São Paulo com o resto do país, por grande região, em 1999

(Em R\$ mil correntes)

	Vendas internas (Vi)	Compras internas (Ci)	Saldo (Vi - Ci)	Vi/PIB de SP (Em %)	Ci/PIB de SP (Em %)	Saldo/PIB de SP (Em %)
Sudeste (exceto SP)	64.961	48.361	16.600	19,1	14,2	4,9
Sul	46.723	35.615	11.108	13,7	10,5	3,3
Nordeste	25.410	13.298	12.112	7,5	3,9	3,6
Norte	9.651	11.357	-1.706	2,8	3,3	-0,5
Centro-Oeste	22.003	9.178	12.825	6,5	2,7	3,8
Total SP	168.747	117.808	50.939	49,6	34,6	15,0
Participação (%) de cada região no total (Em %)						
Sudeste (exceto SP)	38,5	41,1	32,6	-	-	-
Sul	27,7	30,2	21,8	-	-	-
Nordeste	15,1	11,3	23,8	-	-	-
Norte	5,7	9,6	-3,3	-	-	-
Centro-Oeste	13,0	7,8	25,2	-	-	-
Sul + Sudeste	66,2	71,3	54,4	-	-	-
NO + NE + CO	33,8	28,7	45,6	-	-	-

Fonte: Vasconcelos (2001).

Um ponto de relevância para a análise é a constatação de que as regiões de menor renda *per capita* do país continuam a ser deficitárias em seus balanços comerciais inter-regionais e, portanto, dependem de recursos que lhes são externos para poderem efetuar suas compras de bens e serviços. Em 1980, com exceção da Região Sudeste, todas as demais regiões, quando vistas em conjunto, apresentaram déficits no comércio total. Os déficits eram, porém, mais elevados relativamente ao PIB no Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Nessas três regiões as saídas de recursos (pelo mecanismo de trocas comerciais) tinham magnitude superior às entradas observadas nos fluxos de recursos do setor público. Ao final, essas regiões apresentaram saldos líquidos negativos na relação entre fluxos privados e os públicos, isto é, as transferências de renda *para fora*, comandadas pelo setor privado, tinham peso maior do que as transferências de renda *para dentro* feitas pelo setor público. Havia, portanto, vazamentos consideráveis de renda das regiões mais pobres para a mais desenvolvida, o Sudeste. O Estado de São Paulo tinha nesse cenário uma posição privilegiada, seu saldo comercial total gerava um montante de recursos (13,9% do seu PIB) superior aos recursos transferidos, pelo governo federal, do estado para outras regiões do país (-11,0% do PIB estadual), tornando-a amplamente superavitária na relação fluxos líquidos de renda privados/públicos.

Em 1985, na Região Sudeste do país, as entradas privadas via comércio superaram as saídas de recursos realizadas pelo governo. Esse comportamento do conjunto da região se deveu à *performance* positiva para entrada líquida de renda nos Estados de

São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo, no entanto, que o Rio de Janeiro continuou com perdas de recursos tanto pelo comércio quanto pelo governo.

Na Região Sul uma mudança no sentido dos fluxos, relativamente ao ano de 1980, tornou-se evidente. Todos os estados da região registraram entradas de recursos via comércio num nível superior às saídas públicas: o saldo geral foi de superávit de recursos, significando a ocorrência de entradas líquidas de renda na região.

No caso dos estados nordestinos, a situação mais comum é a de existência de vazamentos de renda (para outras regiões) que se dão por meio das transações comerciais, o que ficou claro no Maranhão, em Pernambuco e no subconjunto de estados denominado “restante do NO”. No Estado da Bahia o comércio total se mostrou vigoroso, nesse ano, gerando um superávit de 9,8% do seu PIB, o qual, somando-se às entradas realizadas pelo governo federal, totalizou um saldo líquido positivo de 10,3% do produto estadual. Nessa região, portanto, o diferencial está na economia baiana, capaz de gerar excedentes comerciais bastante significativos.

Na Região Norte, embora as saídas de recursos realizadas pelo comércio sejam parcela relevante de seu produto, o governo federal, de fato, realizou uma importante operação de transferência de recursos para alguns dos seus estados, principalmente os de menor dimensão econômica. Note-se que, segundo literatura corrente sobre a região, durante a primeira metade dos anos 1980, a atuação governamental na forma de investimentos em infra-estrutura foi muito intensa na região. Apesar desse contexto favorável, a economia paraense apresentou saídas privadas de recursos superiores às entradas públicas e o Estado do Amazonas, em razão dos privilégios oferecidos pela Zona Franca de Manaus, tornou-se superavitário nas suas relações comerciais com o restante do país.

A Região Centro-Oeste tem, historicamente, uma característica de elevadas compras de bens e serviços nas demais regiões do país, sendo seus saldos negativos para o comércio: em 1980, foi de -24,7%, e, em 1985, aumentou para -27,2% do seu produto regional. A diferença ocorrida em 1985 é que os montantes de renda manejados pelo governo federal se elevaram muito (de 16,0% para 35,1% do PIB regional), resultando em saldo geral positivo para a relação entre fluxos privados e públicos.

Ao fim da década seguinte, em 1999, as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste continuaram, *grosso modo*, importadoras de bens e serviços, isto é, transferidoras líquidas de renda pelo setor privado, mas uma modificação importante ocorreu no interior desse bloco de regiões. O saldo negativo do comércio para a Região Norte foi substancialmente reduzido para apenas -0,2% do seu PIB por causa, essencialmente, do papel exportador para o resto do país de mercadorias da Zona Franca de Manaus.

A Região Sul, por seu lado, que em 1980 tinha saldo negativo em seu comércio total, tornou-se superavitária em 1985, e continuou assim, embora em magnitude menor em 1999. E a Região Sudeste continuou com saldos positivos no comércio total.

Feita a descrição da situação atual do comércio das regiões, será visto agora como os fluxos de recursos públicos contribuem para “financiar” as operações realizadas no âmbito privado dos agentes econômicos.

Em 1980, a despeito da importância das transferências governamentais no PIB das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, os montantes não eram capazes de financiar a totalidade das operações comerciais dessas regiões. As saídas de recursos feitas pelos setores privado e público via o comércio, nesse ano, foram maiores do que as entradas de recursos públicos.

Em 2000, entretanto, o quadro mudou para o Norte e Nordeste. As transferências públicas tornaram-se superiores às saídas, ou seja, nesse ano mais recente o conjunto de recursos operacionalizados pelo governo federal nessas regiões foi mais do que suficiente para garantir a realização da totalidade dos gastos no seu comércio inter-regional e internacional.

A Região Centro-Oeste, por seu turno, mesmo tendo incrementado o montante de recursos associados ao setor público relativamente ao PIB regional, ainda apresentou saídas de renda, por meio de seu comércio, superiores às entradas operadas pelas transferências fiscais. Nesse caso, admitindo-se o fato de o balanço comercial regional dever necessariamente fechar em equilíbrio, o financiamento das importações líquidas regionais precisou contar com aportes decisivos de recursos privados – seja na forma de investimentos ou de gastos para o consumo – em adição aos elevados montantes públicos disponíveis.

Do lado das regiões superavitárias em suas balanças comerciais, Sul e Sudeste, destaca-se o papel de equilíbrio do governo na sua ação redistributiva para a totalidade da Região Sul, isto é, os montantes que o governo retira dela são iguais aos montantes devolvidos. Daí que o saldo positivo do comércio na região é o elemento que faz a diferença quanto ao saldo final entre os fluxos privado *versus* público.

Em 1985, a Região Sudeste como um todo foi liquidamente superavitária. Seus saldos líquidos da balança comercial total foram superiores às saídas de recursos realizadas pelo governo federal. Com exceção do Rio de Janeiro – que teve uma dupla saída de recursos (via comércio e pela ação redistributiva do governo federal) – todas as demais unidades da Federação dessa importante região foram capazes de atrair mais renda para suas economias do que os montantes transferidos pelo governo para outras regiões do país.

No que diz respeito à Região Sul (e para cada estado individualmente), o que se notou foi uma posição superavitária no confronto entre os saldos finais dos fluxos comerciais e governamentais de recursos.

Para as regiões de menor desenvolvimento, Centro-Oeste, Norte e Nordeste, confirmou-se a posição de receptoras líquidas de renda das demais regiões do país, com a ação governamental apresentando-se como elemento crucial para operar transferências de renda em magnitude tal que essas economias fossem capazes de financiar em sua quase totalidade as operações comerciais com as demais regiões (e como o exterior).

Entretanto, algumas referências ao que ocorre em alguns estados específicos dessas regiões não podem passar despercebidas. No Nordeste, somente a Bahia apresentou superávit tanto nas suas relações comerciais quanto na entrada de recursos públicos. Daí que esse teve uma dupla entrada de recursos na ordem de 10,3% de seu PIB no respectivo ano. A consolidação do seu parque petroquímico nessa data, em meio a um país ávido por obter divisas internacionais em razão da crise da dívida externa, foi

de extrema importância para a geração de saldos comerciais expressivos. Para o restante dos estados da região a regra geral vista se refere ao fato de os recursos públicos não terem sido inteiramente capazes de financiar as operações realizadas por meio das suas transações comerciais globais.

No caso da Região Norte, o Estado do Amazonas aparece com um superávit nas operações de comércio (note-se que em 1980 o estado foi deficitário nesse quesito), o qual, aliado a um saldo também positivo nos fluxos públicos de recursos, possibilitou ao estado contar com montantes adicionais de 6,6% de seu PIB. A outra grande economia da região, a do Estado do Pará, não teve a mesma *performance*. Seu elevado déficit comercial de -12,4% do seu PIB não pode ser compensado pelas transferências do governo federal, no final, o estado continuou deficitário.

Anos depois, em 2000, o balanço geral da direção dos fluxos pouco mudou, embora em termos de volumes transacionados houvesse alterações significativas. Para a Região Sudeste, o governo, por meio das transferências fiscais, realizou uma retirada de recursos muito superior à entrada gerada pelo seu comércio total. O resultado final significou uma saída líquida de recursos da região para as demais regiões do país. As saídas públicas de recursos excederam em 2,8% do PIB regional as entradas canalizadas pelo comércio de bens e serviços.

Ao resumir essa discussão, foi visto que, em que pese as alterações havidas entre 1980 e 2000 no contexto das relações econômicas entre estados e regiões do país – e, talvez, a passagem do Estado do Amazonas de importador de bens e serviços, em 1980, para exportador, em 1985, situação na qual ele permaneceu em 1999, seja a mais relevante – as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, a tradicional periferia brasileira, continuam caracterizadas como grandes importadoras de bens e serviços de demais regiões (e do exterior).

Do ponto de vista da integração do mercado interno, essas regiões continuam a evidenciar o fortalecimento dos laços produtivos com relação ao núcleo da economia brasileira. E esse é, no entanto, o ponto fundamental da presente discussão, o arranjo de transferências de recursos fiscais institucionalizado pelo setor público, a despeito de ter uma importância crucial nos anos mais recentes para promover um certo equilíbrio na dotação de recursos fiscais entre as regiões, não tem sido capaz de conter os enormes vazamentos de renda que se processam em direção ao núcleo mais desenvolvido da economia brasileira por meio do saldo negativo no comércio inter-regional de bens e serviços, mas também para o exterior na forma de déficits comerciais.¹⁰

Do ponto de vista do crescimento econômico regional, havia déficit comercial na periferia, em 1980, não inteiramente compensado pelas entradas líquidas de transferências governamentais. Isso significava que parte do déficit prevaemente estava sendo financiada ora pelo setor próprio privado, provavelmente na forma de capitais para investimento e/ou de financiamento bancário ao consumo, ora pelo setor público, na

10. Os vazamentos de renda por meio do comércio inter-regional têm sido mais relevantes, dados os seus montantes absolutos para as periferias nacionais, do que aqueles que se dão no comércio exterior. A relação comércio internacional *versus* inter-regional, isto é, o valor das exportações/vendas internas, em 1999, foi a seguinte: Região Nordeste, 15,0%; Norte, 24,4%; e Centro-Oeste, 9,1%. Por sua vez, a razão importações/compras internas foi de, respectivamente, para as mesmas regiões: 9,9%; 29,3% e 5,3%. (VASCONCELOS, 2001).

forma de financiamento de crédito do sistema bancário oficial – como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e Banco da Amazônia (Basa) etc. – para importação de bens de capital em São Paulo e no exterior. Não foi por outra razão que no início dos anos 1980 – mas também antes, durante a década de 1970 – as periferias apresentavam elevadas taxas de crescimento econômico e caracterizavam-se como espaços atrativos para os planos de investimento do empresariado nacional radicado no Sudeste e no Sul.

No ano 2000, entretanto, com o volume de entradas de transferências públicas às regiões menos desenvolvidas superior ao de saídas realizadas pelo comércio e, portanto, inexistindo déficit não inteiramente financiado, então não há mais (ou há poucas) entradas privadas na forma de investimento nas periferias nacionais. As mais baixas taxas de crescimento do PIB verificadas no fim da década de 1990 para o conjunto da economia brasileira dão suporte para o fato de as periferias estarem, no período recente, a depender quase que exclusivamente de recursos públicos para atender a suas demandas de expansão da renda. Em sendo esses recursos voltados, em sua expressiva maioria, para o gasto em consumo e, portanto, sem a capacidade de transformar qualitativamente suas estruturas produtivas, o comprometimento no esforço de redução dos desníveis inter-regionais pela expansão auto-sustentada da renda se coloca tendencialmente como inequívoco.

TABELA 12

Regiões e unidades da Federação. Saldos finais das balanças comerciais inter-regional e internacional de 1980 *vis-à-vis* transferências de recursos fiscais da União aos estados em 1980

Como proporção (%) dos PIBs totais

Estados e regiões	Fluxos líquidos de renda das operações de comércio ¹ em 1980 (setor privado) (A)	Direção dos fluxos privados	Fluxos líquidos de renda (F) ² em 1980 (setor público) (B)	Direção dos fluxos públicos	Saldo geral dos fluxos privado e público (C = A + B))	Direção das entradas / saídas de renda líquida do setor privado e do setor público
Sudeste	3,7	Entradas	-8,0	Saídas	-4,3	Saídas Públicas > Entradas Privadas
SP	13,9	Entradas	-11,0	Saídas	2,9	Entradas Privadas > Saídas Públicas
MG	-4,0	Saídas	-3,0	Saídas	-7,0	Dupla Saída
RJ	-19,7	Saídas	-3,0	Saídas	-22,7	Dupla Saída
ES	2,4	Entradas	-2,0	Saídas	0,4	Equilíbrio
Sul	-3,8	Saídas	-2,0	Saídas	-5,8	Dupla Saída
PR	1,3	Entradas	-3,0	Saídas	-1,7	Saídas Públicas > Entradas Privadas
SC	-13,9	Saídas	-2,0	Saídas	-15,9	Dupla Saída
RS	-3,3	Saídas	-2,0	Saídas	-5,3	Dupla Saída
Nordeste	-11,7	Saídas	8,0	Entradas	-3,7	Saídas Privadas > Entradas Públicas
MA	-26,7	Saídas	13,0	Entradas	-13,7	Saídas Privadas > Entradas Públicas
PE	-14,6	Saídas	6,0	Entradas	-8,6	Saídas Privadas > Entradas Públicas
BA	1,5	Entradas	0,0	Entradas	1,5	Entradas Privadas > Saídas Públicas
Restante NE	-20,5	Saídas	16,5	Entradas	-4,0	Saídas Privadas > Entradas Públicas
Norte	-10,0	Saídas	8,0	Entradas	-2,0	Saídas Privadas > Entradas Públicas
PA	-12,8	Saídas	7,0	Entradas	-5,8	Saídas Privadas > Entradas Públicas
AM	-1,5	Saídas	2,0	Entradas	0,5	Entradas Privadas > Saídas Públicas
Restante NO	-19,9	Saídas	22,1	Entradas	2,2	Entradas Públicas > Saídas Privadas
Centro-Oeste	-24,7	Saídas	16,0	Entradas	-8,7	Saídas Privadas > Entradas Públicas

Fonte: Para dados de balança comercial, ver Pacheco (1998). Para recursos do setor público, ver IBGE (2003a, 2003b).

Notas: ¹ Saldos dos balanços de comércio inter-regional e internacional.

² Fluxos de recursos fiscais operados pelo governo federal.

TABELA 13

Regiões e unidades da Federação. Saldos finais das balanças comerciais inter-regional e internacional de 1985 *vis-à-vis* transferências de recursos fiscais da União aos estados em 1985

Como proporção (%) dos PIBs totais

Estados e regiões	Fluxos líquidos de renda das operações de comércio ¹ em 1985 (setor privado) (A)	Direção dos fluxos privados	Fluxos líquidos de renda (F) ² em 1985 (setor público) (B)	Direção dos fluxos públicos	Saldo geral dos fluxos privado e público (C = A + B)	Direção das entradas/saídas de renda líquida do setor privado e do setor público
Sudeste	10,6	Entradas	-9,6	Saídas	1,0	Entradas Privadas > Saídas Públicas
SP	13,5	Entradas	-12,5	Saídas	1,0	Entradas Privadas > Saídas Públicas
MG	17,0	Entradas	-1,7	Saídas	15,3	Entradas Privadas > Saídas Públicas
RJ	-3,1	Saídas	-8,4	Saídas	-11,5	Dupla Saída
ES	14,8	Entradas	-1,4	Saídas	13,4	Entradas Privadas > Saídas Públicas
Sul	15,3	Entradas	-2,7	Saídas	12,6	Entradas Privadas > Saídas Públicas
PR	19,7	Entradas	-3,3	Saídas	16,4	Entradas Privadas > Saídas Públicas
SC	12,2	Entradas	-1,8	Saídas	10,4	Entradas Privadas > Saídas Públicas
RS	13,1	Entradas	-2,6	Saídas	10,5	Entradas Privadas > Saídas Públicas
Nordeste	-7,1	Saídas	8,0	Entradas	0,9	Entradas Públicas > Saídas Privadas
MA	-31,7	Saídas	21,8	Entradas	-9,9	Saídas Privadas > Entradas Públicas
PE	-11,1	Saídas	7,1	Entradas	-4,0	Saídas Privadas > Entradas Públicas
BA	9,8	Entradas	0,5	Entradas	10,3	Dupla Entrada
Restante NE	-17,5	Saídas	14,0	Entradas	-3,5	Saídas Privadas > Entradas Públicas
Norte	-10,2	Saídas	10,3	Entradas	0,1	Saídas Privadas = Entradas Públicas
PA	-12,4	Saídas	6,7	Entradas	-5,7	Saídas Privadas > Entradas Públicas
AM	5,9	Entradas	0,7	Entradas	6,6	Dupla Entrada
Restante NO	-31,5	Saídas	35,7	Entradas	4,2	Entradas Públicas > Saídas Privadas
C.entro-Oeste	-27,2	Saídas	35,1	Entradas	7,9	Entradas Públicas > Saídas Privadas

Fonte: Para dados de balança comercial, ver Pacheco (1998). Para recursos do setor público, ver IBGE (2003a, 2003b).

Notas: ¹ Saldos dos balanços de comércio inter-regional e internacional.

² Fluxos de recursos fiscais operados pelo governo federal.

TABELA 14

Regiões e unidades da Federação. Saldos finais das balanças comerciais inter-regional e internacional de 1999 *vis-à-vis* transferências de recursos fiscais da União aos estados em 2000

Como proporção (%) dos PIBs totais

Estados e regiões	Fluxos líquidos de renda das operações de comércio ¹ em 1999 (setor privado) (A)	Direção dos fluxos privados	Fluxos líquidos de renda (F) ² em 2000 (setor público) (B)	Direção dos fluxos públicos	Saldo geral dos fluxos privado e público (C = A + B)	Direção das entradas/saídas de renda líquida do setor privado e do setor público
Sudeste	5,2	Entradas	-8,8	Saídas	-3,6	Saídas Públicas > Entradas Privadas
SP	11,8	Entradas	-15,2	Saídas	-3,4	Saídas Públicas > Entradas Privadas
MG	4,5	Entradas	2,9	Entradas	7,4	Dupla Entrada
RJ	-12,9	Saídas	-1,9	Saídas	-14,8	Dupla Saída
ES	-1,5	Saídas	-2,2	Saídas	-3,7	Dupla Saída
Sul	3,7	Entradas	-1,8	Saídas	1,9	Entrada Privada > Saídas Públicas
PR	8,1	Saídas	-6,4	Saídas	1,7	Entradas Privadas > Saídas Públicas
SC	-0,1	Saídas	-1,3	Entradas	-1,4	Dupla Saída
RS	1,9	Entradas	1,5	Entradas	3,4	Dupla Entrada
Nordeste	-19,3	Saídas	20,5	Entradas	1,2	Entradas públicas > Saídas Privadas
MA	-30,4	Saídas	36,1	Entradas	5,7	Entradas públicas > Saídas Privadas
PE	-27,7	Saídas	16,8	Entradas	-10,9	Saídas Privadas > Entradas Públicas
BA	-3,4	Entradas	10,2	Entradas	6,8	Entradas públicas > Saídas Privadas
Restante NE	-26,0	Saídas	28,4	Entradas	2,4	Entradas públicas > Saídas Privadas
Norte	-0,2	Saídas	16,0	Entradas	15,8	Entradas públicas > Saídas Privadas
PA	-5,6	Saídas	19,4	Entradas	13,8	Entradas públicas > Saídas Privadas
AM	28,2	Entradas	0,1	Entradas	28,3	Dupla Entrada
Restante NO	-32,8	Saídas	35,9	Entradas	3,1	Entradas públicas > Saídas Privadas
Centro-Oeste	-23,9	Saídas	19,9	Entradas	-4,0	Saídas Privadas > Entradas Públicas

Fonte: Para dados de balança comercial, ver Vasconcelos (2001). Para recursos do setor público, ver IBGE (2003a, 2003b).

Notas: ¹ Saldos dos balanços de comércio inter-regional e internacional.

² Fluxos de recursos fiscais operados pelo governo federal.

4 CONCLUSÕES

Os esforços institucionalizados pelo Estado brasileiro pós-1988, na forma de transferências de recursos a estados e municípios, têm sido de elevada relevância. Em alguns casos, no entanto, como o da Região Nordeste, os volumes transferidos no período de 1990-2000 ainda se encontram (como proporção do PIB) em patamares inferiores aos vigentes nas décadas de 1970 e 1980.

Um atenuante da ação redistributiva do governo federal tem sido o grau de endividamento dos estados e municípios e os compromissos de ajustamento por eles assumidos que significaram um pesado fardo de transferências de recursos de volta ao próprio governo federal. Desse modo, houve uma redução geral do impacto positivo que os fluxos fiscais passaram a operar regionalmente.

Confrontadas a magnitude e a direção dos fluxos de recursos manejados pelo governo contra os fluxos de recursos transacionados por meio do comércio inter-regional/interestadual ficou evidente que há ainda um nível elevado de transferência de recursos das “periferias” para as regiões “centrais”. Entretanto, novas configurações modificaram parte da natureza do problema regional: mais recentemente, no ano 2000, de forma agregada para as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, as entradas públicas de recursos superaram as saídas privadas. Ou seja, a ação governamental aumentou de importância relativamente ao PIB regional, transformando-se, por meio de suas transferências às áreas menos desenvolvidas, num instrumento de financiamento das compras que essas regiões fazem nas regiões mais ricas.

Se no passado as regiões periféricas não eram assistidas pela ação governamental de modo que pudessem conseguir financiar a totalidade das compras de bens e serviços nas áreas desenvolvidas e, portanto, eram sistematicamente deficitárias no saldo geral entre fluxos públicos *versus* fluxos comerciais, hoje a mudança está no fato de a renda transferida pelo governo ser exatamente suficiente para pagar as relações comerciais realizadas.

O quadro-síntese a seguir permite uma visualização mais concisa do fenômeno. Foram colocados lado a lado, para o grupo de regiões desenvolvidas e para o das atrasadas, o *status* do saldo do comércio e o mesmo para o saldo das transferências do governo para três anos em que os dados estão disponíveis, 1980, 1985 e 1999.

Em razão dos resultados obtidos, pode-se observar a existência de uma “característica invariante” ao longo do período: “a ‘direção’ dos fluxos não foi modificada substantivamente” de modo que quebrasse o padrão histórico do sentido dos fluxos de renda inter-regionais. O movimento das setas no quadro mostra o percurso das rendas. Começando pela ação transferidora do governo federal nas áreas desenvolvidas, o *status* negativo em todos os anos verificados corrobora o fato de essas enviarem renda, por meio do governo, para as regiões periféricas (seta I). As áreas de menor desenvolvimento recebem rendas por meio do governo federal na forma de gastos em geral, que excedem as receitas de tributos que o governo federal obtém nessas regiões. Essa ação positiva do governo federal, por sua vez, transforma-se em compras de bens e de serviços realizadas nas áreas desenvolvidas (seta II), isso é confirmado pela existência de saldos negativos que aquelas regiões têm no seu comércio inter-regional. A contrapartida dessa situação deficitária para as regiões atrasadas está no superávit comercial obtido pelo Sudeste e pelo Sul, isto é, na obtenção de receitas por meio do comércio (seta III). O percurso

completa-se – e pode-se pensar num novo ciclo se iniciando – com as transferências que essas regiões fazem às demais por meio do aparato reordenador de recursos que está em consolidação no federalismo fiscal brasileiro (seta IV).

QUADRO-SÍNTESE

Direção e magnitude das relações econômicas inter-regionais, 1980, 1985 e 1999

	Saldos do comércio inter-regional			Saldos das transferências do governo federal		
	1980	1985	1999	1980	1985	1999
Característica invariante = Direção dos fluxos						
Regiões desenvolvidas (o "centro" econômico)						
Sudeste	Positivo	Positivo	Positivo	Negativo	Negativo	Negativo
Sul	Negativo	Positivo	Positivo	Negativo	Negativo	Negativo
	<i>Recebem renda via comércio</i>			<i>Transferem renda via governo</i>		
Regiões atrasadas (a "periferia" econômica)						
Nordeste	Negativo	Negativo	Negativo	Positivo	Positivo	Positivo
Norte	Negativo	Negativo	Negativo	Positivo	Positivo	Positivo
Centro-Oeste	Negativo	Negativo	Negativo	Positivo	Positivo	Positivo
	<i>Transferem renda via comércio</i>			<i>Recebem renda via governo</i>		
Característica variante = Magnitude dos fluxos						
Fluxos públicos são maiores que os fluxos privados?						
	1980	1985	1999			
Nordeste	Não	Sim	Sim			
Norte	Não	Sim	Sim			
Centro-Oeste	Não	Sim	Não			

Fonte: Dados brutos: Rodrigues (1995), IBGE (2003a, 2003b) e Vasconcelos (2001).

A direção geral que os fluxos de renda vêm tomando é, portanto, a de serem transferidos das áreas mais desenvolvidas para as mais atrasadas por meio da ação governamental, mas, por outro lado, tais fluxos, ao transformarem-se em compras de bens e de serviços, retornam para as regiões já desenvolvidas do país.

Ainda deve ser mencionada, no entanto, a existência de uma “característica variante” ao longo do período que se refere à “magnitude dos fluxos manejados pelo governo federal”. Nos anos mais recentes, os saldos finais (de entradas) dos fluxos públicos nas tradicionais periferias nacionais têm sido persistentemente superiores aos saldos (de saídas) dos fluxos que ocorrem no comércio interestadual. O que significa que a ação governamental tem buscado criar compensações, ao financiar as necessidades de consumo das áreas de maior atraso relativo, para o fato de a parcela mais relevante da produção nacional estar ainda muito concentrada no Sudeste e no Sul do país.

Colocado esse quadro geral para as relações econômicas que se processam entre as regiões brasileiras, algumas preocupações visando à formulação e/ou à avaliação de políticas públicas podem ser ressaltadas:

- 1) Em que pese a ação compensatória do governo federal nas regiões mais atrasadas do país, a qual tem permitido financiar adequadamente a compra de bens e serviços realizada fora de suas fronteiras geográficas, o Estado tem falhado em criar trajetórias de desenvolvimento auto-sustentado visando a uma posterior redução do peso das transferências governamentais como elemento de sustentação da demanda agregada nessas regiões.
- 2) Políticas que visam a dotar as periferias nacionais de crescimento auto-sustentado parecem não estar na pauta do debate nacional, uma vez que os recursos governamentais naquelas regiões se destinam mais ao financiamento dos gastos de consumo e assistência previdenciária e menos aos gastos em investimento.
- 3) A urgência de uma política industrial com rebatimentos explícitos nas regiões mais atrasadas deve ser enfatizada. Os motivos para tal são inúmeros, com destaque para apenas dois: *i*) pesquisas realizadas pela Confederação Nacional da Indústria (CNI)/Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) para avaliar as tendências da indústria brasileira nos anos 1996-2002 mostraram que os empresários nacionais têm estado muito pouco afeitos a realizar seus gastos em investimento em razão dos parâmetros colocados pelas políticas macroeconômicas (juros altos e câmbio apreciado) desde a implementação do Plano Real (1994); ademais, suas intenções de investir (quando, e se, as condições forem favoráveis) contemplam poucos investimentos em regiões que não aquela onde está a sede da empresa; e *ii*) pesquisa realizada pelo Ipea (SALERNO e DENEGRI, 2005), a qual se ocupou em mapear a localização da empresa estrangeira – vista pelos formuladores da pesquisa como o elemento galvanizador do crescimento econômico nesse novo contexto de globalização, no espaço regional brasileiro, concluiu pela preferência locacional, por ordem, na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), seguida por municípios do interior desse mesmo estado e pelas regiões metropolitanas das Regiões Sudeste e Sul.
- 4) Existem espaços para melhorar o poder redistributivo da ação governamental, que se referem ao fato de a capacidade final de gasto entre unidades da Federação ainda ser bastante desigual. Em particular, estados da Região Norte têm sido contemplados com um nível de recursos por habitante muito superior àquele verificado nos estados da Região Nordeste.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. R.; VARSANO, R. Reforma tributária: sonhos e frustrações. *In*: GIAMBIAGI, F.; REIS, J. G.; URANI, A. (Orgs.). **Reformas no Brasil: balanço e agenda**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.
- BERCOVICI, G. **Desigualdades regionais, estado e constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- CANO, W. (1998a). **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. 1. ed. Unicamp. Instituto de Economia. Campinas, 1977.
- _____. (1998b). **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil, 1930-1995**. 1. ed. Unicamp. Instituto de Economia. Campinas, SP. 1985.
- CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: Unesp, IE/Unicamp. 2002.
- CAVALCANTI, C.; NOVAIS, E. L. F.; BONINI, M. R. **Análise das finanças públicas do Estado de São Paulo: 1980 a 2004**. Instituto de Economia/Unicamp, Campinas-SP, 2005. Mimeografado.
- GALVÃO, O. de A. Integração econômica, comércio e desenvolvimento regional. **Desigualdades regionais no desenvolvimento brasileiro**, Recife, PE, v. 1, Cap. 5. UFPE/ Ipea/Sudene, 1985.
- GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (GTDN). **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**. 3. ed. Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene. Recife, PE, 1978.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Regionalização das transações do setor público**. Atividade de administração pública/Coordenação de Contas Nacionais. Rio de Janeiro. 2003a.
- _____. **Regionalização das transações do setor público**. Atividade empresarial do governo/Coordenação de Contas Nacionais. Rio de Janeiro. 2003b.
- LESSA, C. **A estratégia de desenvolvimento, 1974-1976: sonho e fracasso**. 1. ed. Campinas: Unicamp/IE. 1998.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA (MF). Secretaria do Tesouro Nacional. Fundos Constitucionais (FNE, FNO, FCO). Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br>>.
- _____. Secretaria do Tesouro Nacional. Dados de Balanço. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br>>.
- MONTEIRO NETO, A. **Desenvolvimento regional em crise: políticas econômicas liberais e restrições à intervenção estatal no Brasil dos anos 90**. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.
- _____. **Intervenção estatal e desigualdades regionais no Brasil: contribuições ao debate contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n.º.1229)
- MORA, M. **Federalismo e dívida estadual no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea. 2002 (Texto para Discussão, n. 866).
- PACHECO, C. A. **Fragmentação da nação**. Unicamp, Instituto de Economia. São Paulo, 1998.

PRADO, S. Distribuição intergovernamental de recursos na Federação Brasileira. *In*: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. de. (Orgs.). **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003a.

_____. Caracterização do sistema brasileiro de partilha. *In*: PRADO, S.; QUADROS, W.; CAVALCANTI, C. E. (Orgs.). **Partilha de recursos na federação brasileira**. São Paulo: Fapesp/Fundap/Ipea, 2003b.

_____. Aspectos federativos do investimento estatal. *In*: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (Orgs.). **Empresas estatais e federação (Federalismo no Brasil)**. São Paulo: Fundap, 1996.

RODRIGUES M. L. O. F. Visão histórica da distribuição regional da receita e despesa do setor público no Brasil (1970-1975-1980-1985-1991). Brasília-DF: Diretoria de Políticas Regionais e Urbanas, Ipea. Mimeografado.

VARSANO, R. Uma análise da carga tributária no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 1998. (Texto para Discussão, n. 583).

VASCONCELOS, J. R. **Matriz do fluxo de comércio interestadual de bens e serviços no Brasil – 1999**. Brasília: Ipea, 2001 (Texto para discussão, n. 817).

EDITORIAL

Coordenação

Iranilde Rego

Supervisão

Aeromilson Mesquita

Revisão

Luísa Guimarães Lima

Maria Carla Lisboa Borba

Camila de Paula Santos (estagiária)

Karen Varella Maia Corrêa (estagiária)

Olavo Mesquita de Carvalho (estagiário)

Sheila Santos de Lima (estagiária)

Editoração

Elidiane Bezerra Borges

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, 9º andar

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5090

Fax: (61) 3315-5314

Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Rio de Janeiro

Av. Nilo Peçanha, 50, andar – Grupo 609

20044-900 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 3515-8433

Fax: (21) 3515-8402

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

COMITÊ EDITORIAL

Secretário-Executivo

Marco Aurélio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,
9º andar, sala 908

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5406

Correio eletrônico: madp@ipea.gov.br

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)