

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 369

Federalismo e Regionalização dos Recursos Públicos

Lena Lavinás
Manoel Augusto Magina
Monica Couto e Silva

ABRIL DE 1995

Livros Grátis

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

Milhares de livros grátis para download.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA
é uma fundação pública vinculada ao Ministério
do Planejamento e Orçamento.

PRESIDENTE

Andrea Sandro Calabi

DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

Luiz Antonio de Souza Cordeiro

DIRETOR DE PESQUISA

Claudio Monteiro Considera

DIRETOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Luis Fernando Tironi

DIRETOR DO CENDEC

Adroaldo Quintela Santos

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar
resultados de estudos desenvolvidos no IPEA, informando
profissionais especializados e recolhendo sugestões.

REPROGRAFIA

Edson Soares

Tiragem: 150 exemplares

SERVIÇO EDITORIAL

Brasília - DF:

SBS - Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES - 10º andar
CEP 70.076-900

Rio de Janeiro - RJ:

Av. Presidente Antônio Carlos, 51 - 14º andar
CEP 20.020-010

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO

2. DISPARIDADES REGIONAIS DA FEDERAÇÃO

3. O TOURNANT DE 1988

4. EQÜIDADE NAS TRANSFERÊNCIAS, EFICIÊNCIA NOS INVESTI-
MENTOS

BIBLIOGRAFIA

FEDERALISMO E REGIONALIZAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS

Lena Lavinias *

Manoel Augusto Magina **

Monica Couto e Silva ***

* IPPUR/RJ, cedida ao IPEA/DIPES.

** Mestre em Geografia, assistente de pesquisa no IPEA.

*** Mestranda em Economia, assistente de pesquisa no IPEA.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo analisar a distribuição regional dos recursos públicos na década de 80 a partir das mudanças nas relações federativas consubstanciadas neste período e efetivamente consolidadas com a Constituição de 1988. A análise pauta-se no exame da repartição das transferências correntes e dos financiamentos produtivos, em nível macrorregional, buscando explicitar tal dinâmica alocativa no contexto do debate federativo.

2. DISPARIDADES REGIONAIS DA FEDERAÇÃO

A elaboração da nova Carta Magna em 1988 evidenciou fraturas no sistema federativo brasileiro, cujo diagnóstico não se mostrava propriamente original. Vem de longe a insatisfação com a forma pela qual o Estado distribui os recursos públicos entre as unidades federadas, forma esta considerada desigual por favorecer um estado ou região em detrimento de muitos, justamente aqueles mais carentes de meios para crescer. Tal insatisfação não se restringe a este ou aquele estado, mas está presente na retórica de grande número deles, variando segundo as pressões do quadro político-institucional.

Em outras palavras, políticas de desenvolvimento regional e mecanismos compensatórios acionados para estabelecer o equilíbrio federativo combatendo as imensas disparidades espaciais e sociais do país mostraram baixa eficácia ante as prerrogativas do centralismo fiscal que marcou os governos militares. Sob a égide do governo federal foi consolidado o sistema de planejamento regional que marcou os anos 70, com a atuação das superintendências regionais e a ação incisiva do Minter. Reforçaram-se, nesse período, via orçamento da União, financiamentos públicos, transferências e através do corte setorial das políticas econômicas, vantagens herdadas e solidamente reconstruídas e ampliadas a cada nova fase de desenvolvimento.

Isso explicaria por que o processo de desconcentração espacial da produção, iniciado na década de 70, deu-se de forma tímida e lenta, e por que os riscos de uma reconcentração da atividade produtiva são uma tendência possível -- talvez provável -- na retomada do crescimento.

Entre 70 e 85, de fato, assistimos a um relativo processo de desconcentração produtiva, que pode ser apreendido através das taxas de crescimento anual dos PIBs regionais (Tabela 1). À exceção da região Sudeste

Tabela 1

PIB POR UNIDADES DA FEDERAÇÃO - EM US\$ MIL
EXCLUSIVE IMPUTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA

	1970	1975	1980	1985	Taxa de Crescimento Anual
BRP	117.391.162	188.317.700	315.181.170	336.890.581	7,28%
REC	2,24%	2,22%	3,48%	4,35%	12,14%
RON	0,10%	0,13%	0,29%	0,53%	19,61%
ACF	0,13%	0,08%	0,12%	0,15%	7,98%
AMP	0,71%	0,80%	1,15%	1,42%	12,28%
ROF	0,03%	0,04%	0,04%	0,07%	12,27%
PAF	1,14%	1,10%	1,62%	1,94%	11,18%
AMP	0,12%	0,06%	0,09%	0,12%	7,51%
TOC	0,00%	0,00%	0,17%	0,13%	
REC	12,01%	11,54%	12,12%	13,83%	8,30%
MAF	0,86%	0,80%	0,87%	1,05%	8,67%
PIF	0,38%	0,39%	0,38%	0,43%	8,21%
CEP	1,50%	1,36%	1,52%	1,67%	8,10%
R.C	0,56%	0,62%	0,64%	0,89%	10,66%
PAF	0,74%	0,74%	0,67%	0,71%	6,96%
PEF	2,97%	2,73%	2,55%	2,42%	5,83%
ALP	0,71%	0,65%	0,67%	0,72%	7,44%
SEF	0,45%	0,42%	0,39%	0,68%	10,36%
BAF	3,84%	3,83%	4,42%	5,24%	9,53%
REC	65,00%	63,68%	62,16%	59,40%	6,64%
MIN	8,34%	8,85%	9,56%	9,88%	8,50%
ESF	1,22%	1,11%	1,50%	1,68%	9,58%
RIC	16,07%	14,66%	13,31%	12,41%	5,45%
SAC	39,36%	39,05%	37,79%	35,43%	6,53%
REC	17,04%	18,27%	17,25%	17,09%	7,30%
PAF	5,53%	6,56%	5,85%	6,09%	7,97%
SAN	2,77%	2,92%	3,42%	3,29%	8,53%
R.C	8,73%	8,79%	7,99%	7,71%	6,39%
REC	3,72%	4,29%	4,99%	5,33%	9,89%
MAT	0,00%	0,82%	1,12%	1,00%	
MAT	1,12%	0,40%	0,61%	0,78%	4,75%
GOI	1,57%	1,79%	1,73%	1,94%	8,81%
DIE	1,03%	1,29%	1,53%	1,61%	10,52%

FONTE: IBGE - DIRETORIA DE PESQUISAS, DEPARTAMENTO DE CONTAS NACIONAIS

OBSERVAÇÕES:

Valores expressos em dólar médio de 1992.

(6,64% a.a.), estes registraram médias anuais superiores à nacional, estimada em 7,28% a.a. (12,14 na região Norte, 8,30 no Nordeste, 7,30 no Sul e 9,89% no Centro-Oeste). Com isso, redefine-se a participação de cada região na formação do PIB nacional: o Sudeste perde posição relativa, caindo de 65% em 70 para 59,4% em 85, em benefício notadamente das regiões Norte e Centro-Oeste, seguidas pelo Nordeste. Essa ligeira mudança, embora promissora, não foi no entanto suficiente para questionar a primazia dos estados da região Centro-Sul na geração da riqueza nacional e na liderança do crescimento.

Se tomarmos a arrecadação de ICMS como uma **proxy** ainda que imperfeita do PIB, na ausência de dados oficiais, vamos constatar que possivelmente tal tendência à desconcentração não tenha se aprofundado, já que a região Sudeste continua contribuindo, nos primeiros anos da década de 90, com 60% da arrecadação, contra 58,87% em 1985.

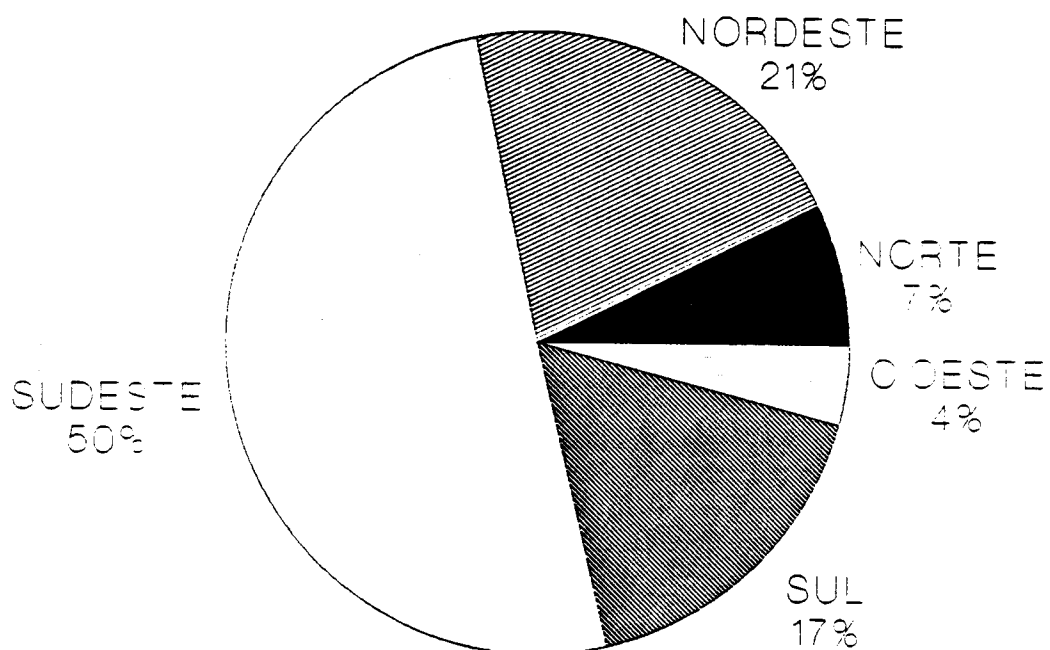
Em muitos diagnósticos acerca das disparidades inter-regionais e para muitos estudiosos da problemática regional, a manutenção deste quadro -- que não dá conta, é verdade, de interessantes mudanças na composição intra-regional -- resulta de uma grande iniquidade nas relações entre a União e as instâncias inferiores da Nação, sobremaneira no que diz respeito ao gasto público.

É verdade que, pelo lado dos financiamentos públicos, feitos pelo Banco do Brasil ou pelo sistema BNDES, as regiões Sudeste e Sul concentraram ao longo da década de 80, no acumulado, mais de 2/3 do crédito concedido (Gráficos 1a e 1b). Já no tocante às transferências correntes, no período 1982/88, observa-se, ao contrário, uma distribuição regional distinta dos recursos: enquanto o Sudeste recebia 28,8% do total e o Sul pouco mais de 9%, a região Nordeste registrava sozinha a participação mais elevada, 32,97% (Gráfico 2).

No entanto, o volume dos financiamentos, no período em questão, foi em média, para o Brasil, cinco vezes maior que o montante das transferências governamentais para os estados. Com isso, a razão financiamentos/transferências mostrou-se regionalmente bastante desigual. Enquanto nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste ela foi de 1,04, 2,47 e 4,19 respectivamente, no Sudeste e no Sul alcançou valores bem mais elevados: 7,40 e 19,01 (Tabela 2).

Gráfico 1a

FINANCIAMENTO PRODUTIVO - BNDES DISTRIBUICAO REGIONAL - 1982/1988



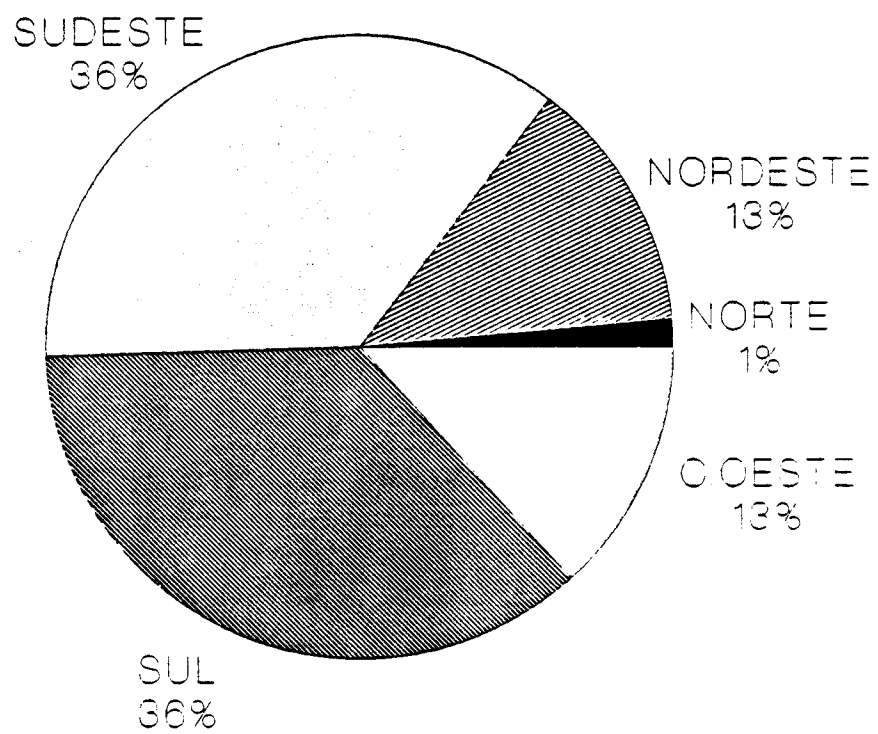
Fonte: BNDES

Elaboracao; IPEA/DIPES, Lavinias, 1994.

Gráfico 1b

FINANCIAMENTO PRODUTIVO - BANCO DO BRASIL

Distribuição Regional - 1982/88

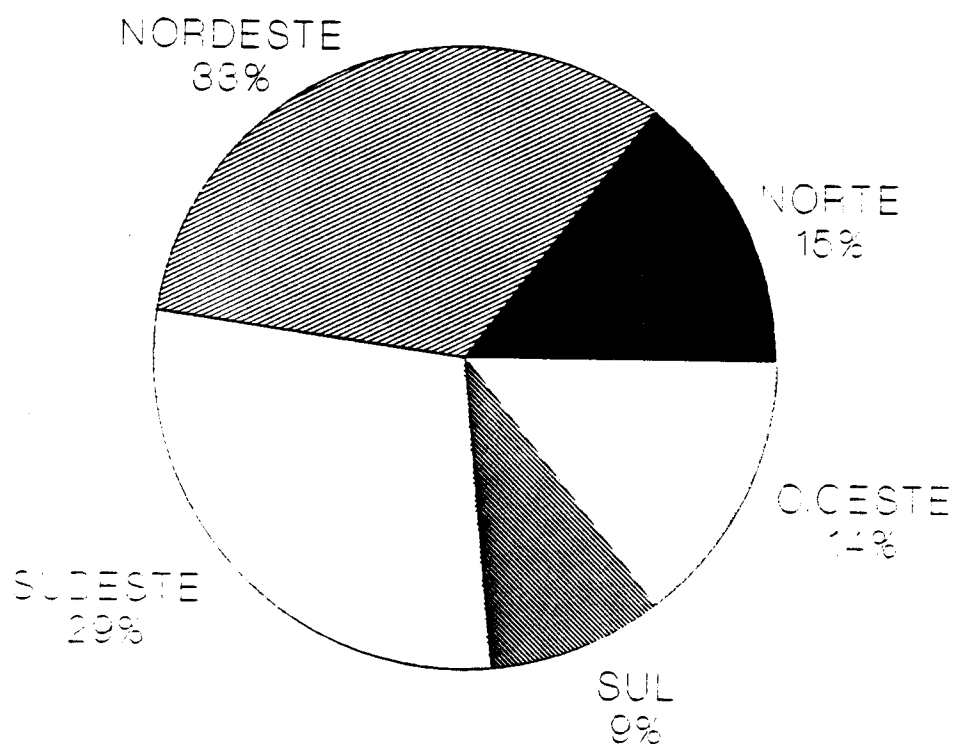


Fonte: Banco do Brasil

Elaboração: IPEA/DIPES, Lavinias, 1994.

Gráfico 2

TRANSFERENCIAS CORRENTES Distribuicao Regional- 1982/88



Fonte: Ministerio da Fazenda

Elaboracao: IPEA/DIPES, Lavinias, 1994.

Tabela 2
**FINANCIAMENTO PRODUTIVO E TRANSFERÊNCIAS
 CORRENTES PARA OS ESTADOS**

REGIÕES	1982/1988				1989/1991			
	BNDES	BB	TRANSF. CORRENTES	FINANC./TRANSF.	BNDES	BB	TRANSF. CORRENTES	FINANC./TRANSF.
NORTE	3.188.594	1.961.040	4.944.188	1,04	729.034	543.779	4.018.056	0,32
NORESTE	8.988.135	18.346.159	11.052.346	2,47	2.000.305	2.897.528	7.619.466	0,64
SUDESTE	21.641.125	49.854.764	9.662.955	7,40	4.062.639	20.348.816	8.030.723	3,04
SUL	7.402.200	50.268.925	3.033.904	19,01	1.900.752	14.816.418	2.155.306	7,76
C. OESTE	1.766.219	18.454.023	4.825.046	4,19	355.225	5.167.677	4.082.860	1,35
BRASIL	42.946.274	138.884.910	33.518.440	5,42	9.047.954	43.773.218	25.906.412	2,04

Fontes: Ministério da Fazenda, Banco do Brasil e BNDES.
 Elaboração: IPEA/DIPES, Lavinas (1994).
 Observação: Valores expressos em US\$ mil médio de 1992.

BNDES
 BB

Isso revela que, apesar de um decréscimo expressivo do valor dos financiamentos públicos, ao longo da última década, e do progressivo aumento das receitas federais transferidas para os estados, estas nem mesmo superaram os investimentos públicos às atividades produtivas nas regiões mais desfavorecidas em termos socioeconômicos. Estas não acusaram, à exceção do Norte, compensação via transferências correntes que contrabalançasse a evidente concentração de créditos produtivos no Centro-Sul do país. Pelo lado dos financiamentos produtivos, vinculados a projetos específicos e, portanto, com objetivos e metas previamente estabelecidos, foram beneficiadas, portanto, as regiões mais desenvolvidas, sendo as demais, que compõem o bloco "regionalista", contempladas preferencialmente nas transferências orçamentárias, que não estão comprometidas, nem tampouco condicionadas a uma aplicação definida, com propósitos claros (nem mesmo no caso das transferências negociadas ou não-tributárias, que apresentam relativa liberdade de aplicação).¹ Até 88, no entanto, essa distinção, como vimos, não chegou a alterar o perfil pouco redistributivo dos recursos públicos.

Ainda assim não há como negar a importância das transferências intergovernamentais, tributárias e negociadas, no fomento ao desenvolvimento de muitos estados e regiões, notadamente aqueles de menor peso na geração da renda nacional. Considerando-se o ano de 1985, último para o qual dispomos de informações acerca dos PIBs regionais, constata-se que as transferências correntes revelaram alta significância na interpretação da dinâmica do PIB nordestino, o mesmo não acontecendo para as demais regiões brasileiras, onde foram mais significantes outras variáveis [ver Lavinias e Rubens (1994)].²

¹Esta autonomia é, aliás, uma característica do sistema tributário brasileiro, que dá às esferas subnacionais grande liberdade no uso das receitas de transferências, liberdade essa associada a uma manifesta dependência, no caso de algumas regiões [ver Afonso (1994)].

²Neste estudo, buscou-se interpretar a significância de algumas variáveis previamente selecionadas na formação dos PIBs regionais, relacionadas à atuação do governo federal (transferências correntes, crédito para investimento etc.) e à dinâmica macroeconômica (exportações). Os resultados revelaram que na região Nordeste as transferências correntes foram a variável mais significativa; nas regiões Sudeste e Sul, estudadas de forma agregada, a significância fica por conta dos investimentos do BNDES; e nas regiões Centro-Oeste e

Essa importância foi ampliada com o aumento da participação dos governos estaduais e municipais na receita tributária nacional, consumada na Constituição de 1988, que elevou de 26 para 29% a fatia dos estados e de 10 para 17% a dos municípios. A esta descentralização fiscal somou-se uma evidente desconcentração regional, com a criação dos fundos constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, contemplados com 3% da produto da arrecadação do IR e IPI para aplicação em projetos para o setor produtivo. Por outro lado, alterou-se, em 1989, o critério de rateio do Fundo de Participação dos Estados (FPE), já favorável às regiões menos desenvolvidas. Este foi sobre-regionalizado, destinando-se a essas mesmas regiões -- Norte, Nordeste e Centro-Oeste -- 85% dos recursos previstos, proporção essa superior àquela que seria obtida caso fosse respeitada a fórmula de rateio original, com base no tamanho da população e no inverso da renda **per capita**, e que se situava em torno de 70% [ver Shah (1991)].

Tais mudanças, no entanto, não parecem ter sido suficientes para sanar o vício da reprodução das desigualdades inter-regionais pois, apesar de ter restaurado princípios de descentralização fiscal, fortalecendo os orçamentos municipais e estaduais, e de ter reiteradamente instituído a regionalização dos planos plurianuais e dos orçamentos que lhes são correspondentes, a Constituição vem sendo objeto de críticas e sugestões, como demonstram as 600 emendas que, aproximadamente, aguardam a revisão constitucional em matéria relativa ao desenvolvimento e ao planejamento regional. Quase metade delas volta-se para a questão tributária e orçamentária.

Para alguns, as mudanças operadas na distribuição dos recursos entre os três níveis de governo estariam mais uma vez favorecendo as regiões mais desenvolvidas, em especial o Sudeste (Roberto Cavalcanti de Albuquerque, citado no Volume I do Relatório Final da Comissão Especial Mista sobre Desequilíbrio Econômico Inter-Regional Brasileiro). Para outros, a autonomia federativa ainda é insuficiente e garanti-la implicaria assegurar ao ente federado a totalidade da receita de sua competência, levando à eliminação das transferências federais, o que evidentemente significa privilegiar as regiões mais ricas. Há quem diga, ao contrário, que é indispensável recolocar nas mãos da União os meios necessários para corrigir, nacionalmente, os desequilíbrios do crescimento

Norte apresentaram significância os investimentos do BNDES e, sobretudo, o crédito rural.

econômico, interesse estranho aos estados que competem entre si. Logo, seria necessária uma recentralização do sistema, com vantagens para a União e o governo federal. Há também os que reivindicam para as unidades federativas ampliação da sua receita tributária, através de maior participação nos tributos federais, alegando terem sido elas penalizadas no atual sistema de partilha em favor dos municípios.

Como pano de fundo, o debate acerca da natureza do federalismo brasileiro -- ainda frágil e tateante, ante os movimentos de centralização e descentralização -- e do papel que cabe ao Estado na promoção do desenvolvimento econômico e do bem-estar social em todo o território nacional. Tais definições virão confirmar ou infirmar o lugar central a que foi alçada a redução das disparidades inter-regionais, hoje inscrita como prioridade no capítulo dos princípios fundamentais da República e no capítulo da ordem econômica e financeira.

3. O TOURNANT DE 1988

Qual o impacto imediato das mudanças operadas pela Constituição de 1988 na desconcentração regional da receita tributária? A Constituição permitiu maior equidade na repartição do gasto público, contribuindo para que as transferências governamentais sejam, de fato, um mecanismo compensatório eficiente no combate às desigualdades inter-regionais? Que gargalos persistem para se alcançar tal propósito?

A evolução na repartição recente dos repasses orçamentários será aqui examinada sob o prisma das receitas de transferências dos estados, que compreendem cotas-partes de tributos federais e, sobretudo, o FPE e transferências não-tributárias.³

³Não vamos aqui nos deter no Fundo de Participação dos Municípios (FPM), uma vez que os critérios que regem sua distribuição visam basicamente à descentralização entre níveis de governo e não à desconcentração espacial dos recursos públicos. No entanto, ao compararmos os cálculos **per capita** do FPM no agregado regional, verificamos que o Norte e o Nordeste são contemplados com valores bem acima da média brasileira, que é de US\$ 31, e que a região Sudeste é a única a registrar valores inferiores (US\$ 23). De fato, apenas dois estados da Federação -- Rio de Janeiro e São Paulo -- além do Distrito Federal auferem **per capita** abaixo da média nacional. É verdade, porém, que o Nordeste e o Sudeste detêm participação relativa muito próxima, no montante global do fundo, a saber 35,44 e 31,26%,

A partir de 1988, constata-se uma alteração na distribuição regional das transferências intergovernamentais (excetuando-se aqui as operações de crédito de longo e médio prazos), tanto pelo lado das constitucionais quanto, indiretamente, pelo das negociadas. Entre 82 e 88, ano em que foi ampliada a parcela dos recursos destinados aos fundos de participação, bem como criados os fundos constitucionais, as transferências cresceram à taxa média anual de 12,01%. Nessa fase, as transferências negociadas ou não-tributárias registraram taxas de expansão bem superiores às constitucionais (15,92 contra 9,72%, respectivamente). Os estados que mais se beneficiaram deste incremento absoluto das transferências negociadas foram São Paulo, Rio de Janeiro, Maranhão e Minas Gerais. Em termos regionais, o Sudeste recebeu quase quatro vezes mais recursos que o Nordeste nesse item, concentrando, por essa razão, 46,6% do incremento crescente das transferências correntes (Tabela 3).

No que tange às transferências constitucionais, o Nordeste manteve entre 82 e 88 primazia na sua apropriação (em média 40%), seguido pela região Sudeste, ela também contemplada com proporção importante destes recursos (em média, 33%).

Muito embora as regiões menos desenvolvidas aglutinassem, no início do período analisado, 70% do valor das receitas de transferências, ao final do mesmo tal participação havia caído para 58,8%, revelando que o caráter compensatório deste repasse mostrava-se gradualmente comprometido, em função da expansão das não-tributárias.

Já no período seguinte (1989/91), em que as transferências correntes registram uma taxa média de crescimento de 10,18% a.a., inverte-se essa relação, com as voluntárias apresentando crescimento anual negativo (-19,19%) e as constitucionais, taxas positivas de quase 30%. Estas passam a representar em valor três vezes mais que as outras em 1991: uma razão de 3,1 contra 1,2, dois anos antes.

respectivamente (1991). Visto que o FPM favorece os municípios com menos habitantes, o que tem implicações negativas sobre as regiões metropolitanas e os municípios altamente urbanizados e populosos situados na sua maioria no Centro-Sul do país, e que na década de 80 o surgimento de novas cidades deu-se prioritariamente nas regiões Norte e Nordeste, involuntariamente ele acaba por assumir uma conotação regionalmente redistributiva.

TABELA 3

INCREMENTO ABSOLUTO DAS TRANSFERÊNCIAS CORRENTES - 1982/1988 E 1989/1991

	1982/1988		1989/1991			
	TRANSF. CORRENTES TRAF. CONSTIT.	TRANSF. VOLUNT.	TRANSF. CORRENTES TRAF. CONSTIT.	TRANSF. VOLUNT.		
BRASIL	3.120.493	1.576.775	1.543.718	1.506.688	2.608.296	(1.101.607)
REGIÃO NORTE	292.982	157.958	135.024	276.579	574.885	(298.306)
REGIÃO NORDESTE	833.740	608.772	224.968	975.596	1.001.537	(25.941)
REGIÃO SUDESTE	1.454.770	574.691	880.079	(37.457)	474.243	(511.701)
REGIÃO SUL	158.835	103.286	55.549	358.940	365.734	(6.794)
REGIÃO CENTRO-OESTE	380.166	132.068	248.098	(66.969)	191.897	(258.866)

Fonte: Ministério da Fazenda.

Elaboração: IPEA/DIPES, Lavinas (1994).

Valores em US\$ mil de 1992 (Deflator Implícito do PIB).

O aumento das transferências constitucionais -- com base na elevação das proporções do IR e IPI para os fundos de participação e no fluxo de recursos necessários à implantação dos estados recém-criados -- e a retração das transferências motivadas por decisões **ad hoc** corrigem, desta feita, a tendência anterior, privilegiando agora as regiões mais pobres da Federação e diminuindo o poder de barganha de áreas e estados dinâmicos, como São Paulo, na disputa negociada por recursos. Assim, verifica-se uma evidente desconcentração espacial, em favor do Nordeste e do Norte, mas também da região Sul, que vinha assinalando sistematicamente a menor participação regional no rateio destes recursos. Para esta é destinado 1/4 do incremento das transferências, enquanto o Sudeste e o Centro-Oeste (em razão exclusivamente de Brasília) registram participação negativa.

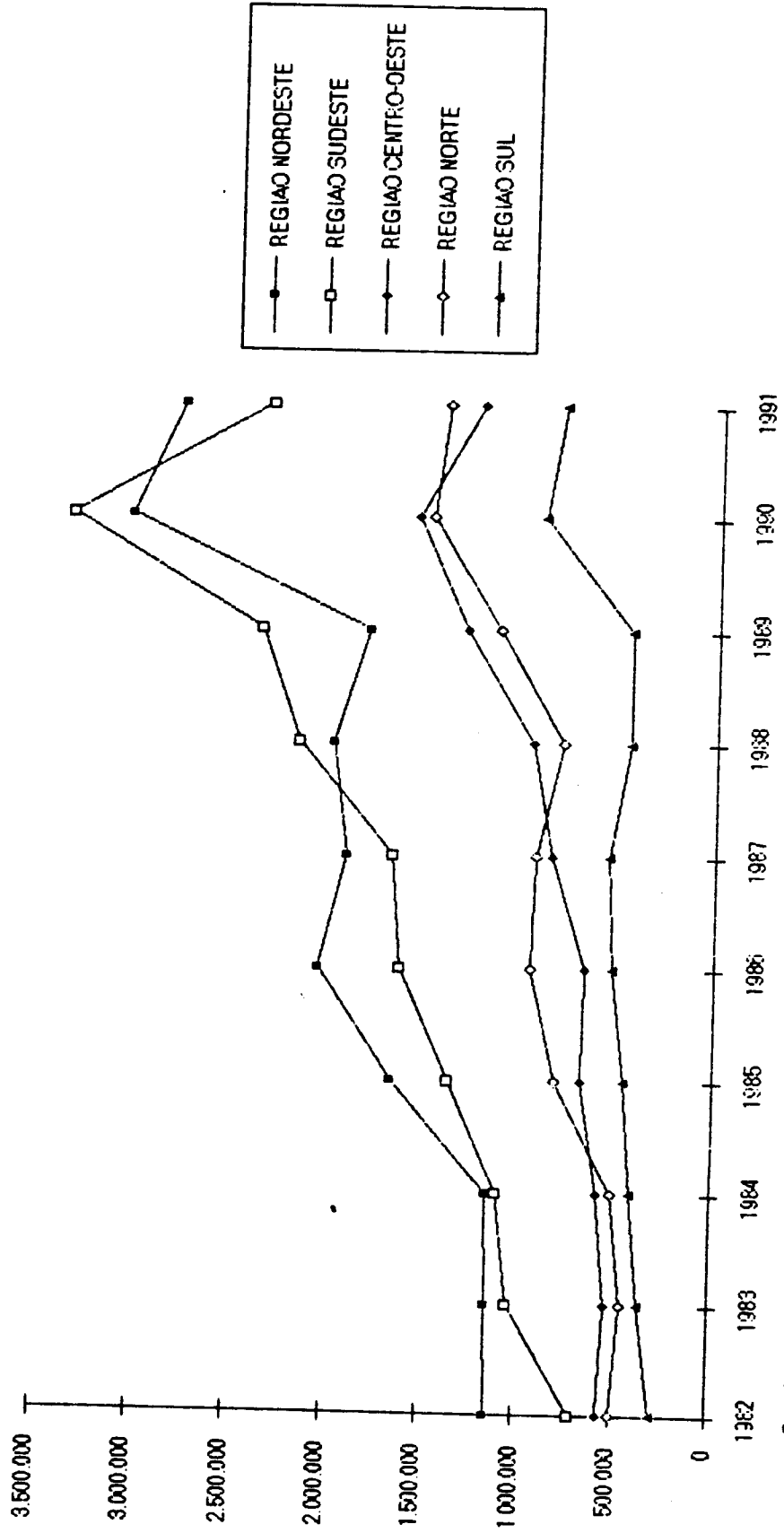
Fica claro, pois, que esses novos critérios restabelecem o sentido compensatório das transferências governamentais, já que Norte, Nordeste e Centro-Oeste são contemplados com 2/3 delas (Gráfico 3).

Este reequilíbrio é em grande parte decorrente da extensão dos recursos alocados ao FPE e da decisão política de redirecionar, como já mencionado, 85% para tais regiões. Isso contribuiu para uma significativa elevação dos valores **per capita** do FPE em termos regionais. Enquanto o Sudeste mantém, em 1985 e 1991, valores **per capita** de US\$ 6, o Nordeste passa de US\$ 23 para US\$ 52, o Norte de US\$ 15 para US\$ 29, o Sul de US\$ 9 para US\$ 12 e o Centro-Oeste de US\$ 24 para US\$ 29 (Tabela 4).

Tendo em vista que o FPE abrange mais de 3/4 das transferências constitucionais aos estados do Norte e Nordeste, não é de estranhar que essas duas regiões registrem, em 1991, uma melhora nos seus valores **per capita** tão significativa. O FPE representa apenas 21,73% das transferências constitucionais do Sudeste.

Ora, ainda nesse ano, ao se analisarem as transferências correntes **per capita**, observa-se que o diferencial tão acentuado entre as regiões Norte e Nordeste, por um lado, e a região Sudeste, por outro, no caso do FPE, é nitidamente atenuado em razão de outros repasses assentados em critérios de partilha (produção e consumo) e não de rateio, cujo perfil é compensatório. A título de ilustração, vale mencionar que as transferências correntes **per capita** para o Nordeste são, globalmente, da ordem de US\$ 65, contra US\$ 37 para o Sudeste (Tabela 5). Caso consideremos a

Gráfico 3
 Evolução das Transferências Correntes - Em US\$ Mil



Fonte: Ministério da Fazenda

TABELA 4
Evolução dos Fundos de Participação dos Estados **Per Capita**

(Em US\$)

	1985	1991
Brasil	15	29
Região Norte	44	115
Região Nordeste	23	52
Região Sudeste	6	6
Região Sul	9	12
Região Centro-Oeste	24	29

Fonte: Confaz.

Elaboração: IPEA/DIPES. Lavinias (1994).

Obs.: Valores em US\$ médio de 1992.

receita corrente líquida **per capita** dos estados,⁴ verifica-se, ao contrário, que as áreas mais desenvolvidas do país apresentam valores que são quase o dobro (US\$ 277) daquele registrado no Nordeste (US\$ 148), em função de uma base arrecadatória própria mais ampla (essencialmente o ICMS). Se, no Nordeste, houve uma efetiva ampliação da receita tributária própria nos últimos anos, ainda assim as transferências cresceram, no período, num ritmo muito mais acelerado, o que indica sua relevância na evolução da receita corrente líquida desta região. A despeito de uma melhora na receita própria, o Norte é a única região do país onde prevalecem nas receitas correntes as transferências.

Assim, a receita líquida dos estados mais ricos, fundada também numa dinâmica econômica sustentada e não predominantemente dependente da ação do governo federal, via transferências, reverte o quadro redistributivo. Embora se trate de uma evidência, tal fato vem apontar o quão essencial é pensar estratégias de desenvolvimento econômico e geração de renda regional que retirem do debate sobre a reforma tributária o viés regionalista que sistematicamente busca redefinir parâmetros de repartição espacial dos recursos federais, ampliando-os em favor das áreas mais carentes. Dentre muitas propostas enviadas à revisão constitucional, destacam-se as que defendem uma elevação do percentual de IR e IPI para os fundos de participação (25% , por exemplo, para o FPM) e para os

⁴(Receita corrente - despesas com transferências intergovernamentais)/população residente. As receitas correntes incluem as transferências e as receitas tributárias próprias.

TABELA 5
 QUADRO COMPARATIVO DAS TRANSFERÊNCIAS CORRENTES PER CAPITA, RECEITA TRIBUTÁRIA PER CAPITA E RECEITA LÍQUIDA PER CAPITA (1)
 BRASIL E REGIÕES - 1985 E 1991

BRASIL E REGIÕES	1985				1991			
	TRANSF. CORRENTES PER CAPITA (2)	RECEITA TRIBUT. PER CAPITA (3)	RECEITA LÍQUIDA PER CAPITA (4)	TRANSF. CORRENTES PER CAPITA	RECEITA TRIBUT. PER CAPITA	RECEITA LÍQUIDA PER CAPITA	(Em US\$)	
BRASIL	38	150	174	58	199	231		
REGIÃO NORTE	101	53	152	151	124	269		
REGIÃO NORDESTE	44	68	109	65	84	148		
REGIÃO SUDESTE	24	204	209	37	284	277		
REGIÃO SUL	23	182	177	36	211	213		
REGIÃO C. OESTE	87	166	253	119	196	297		
REGIÃO C. OESTE (*)	33	157	189	39	183	182		

Fonte: Ministério da Fazenda e IBGE.

Elaboração: IPEA/DIPES, Lavinas (1994).

Notas: (1) valores em dólar médio de 1992.

(2) total das transferências correntes/população residente.

(3) receita tributária própria/população residente.

(4) receita corrente - despesas com transf. intergovern./população residente.

fundos constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste (de 4 a 6% para aplicação em programas de financiamento à produção). Outras advogam, em lugar de percentuais mais altos, sua eventual redução (18%), apoiada, desta feita, na ampliação da base de incidência das transferências, incorporando a totalidade da receita tributária nacional. A intenção é impedir a apropriação exclusiva pela União de alguns tributos, obrigando-a a dispensar igual esforço na arrecadação de todos e, desta maneira, ampliar o processo de descentralização.

Não se trata, pois, de voltar recorrentemente aos critérios de rateio ou à definição de alíquotas, como se estes fossem sempre insatisfatórios para equacionar o problema das disparidades inter-regionais e como se as transferências federais fossem a forma quase exclusiva de compensar diferenciais de renda e crescimento. Ou seja, não se faz política regional com transferências compensatórias.

4. EQUIDADE NAS TRANSFERÊNCIAS, EFICIÊNCIA NOS INVESTIMENTOS

Ao comprovar que a Constituição permitiu, com efeito, uma repartição mais equânime das transferências federais para os estados e sabendo-se que a descentralização dos recursos entre os três níveis de governo não privilegiou necessariamente esta ou aquela região, pode-se concluir que o princípio da equidade horizontal encontra-se assegurado no texto constitucional vigente, não devendo, pois, ser matéria para revisão, não obstante o número significativo de propostas que vão nessa direção. Manter tais preceitos permitirá, igualmente, evitar que sejam vitoriosos projetos de redução das transferências constitucionais federais, como sugerem os que contestam seu papel compensatório.

Por outro lado, dadas as transformações no padrão de crescimento da economia brasileira e diante do processo de globalização que redefine as formas de inserção das economias locais e regionais no mercado internacional, trazendo maior heterogeneidade interna às macrorregiões -- e rompendo com especificidades intrínsecas --, parece-nos que a preocupação com a regionalização chega a ser excessiva ao longo de vários artigos da Constituição, além de inadequada. Inadequação resultante da identificação da escala macrorregional como escala espacial predominante nos processos econômicos, sociais e políticos, o que já não é verdade. Ao contrário da prática política dos congressistas que ainda reproduz uma estruturação em grandes blocos regionais, a dinâmica econômica opera em

distintas escalas, que vão dos macroagregados, até mesmo supranacionais, ao nível local.

Os entes federados são estados e municípios e não regiões. Regiões específicas não deveriam ser nomeadas na Constituição, tal como o foram nos fundos constitucionais, nos programas de irrigação etc., nem tampouco ser objeto de referência no critério de repartição das transferências, como aconteceu com a sobre-regionalização do FPE em 1989. Sua fórmula de rateio original deveria ser restabelecida por ter sido instituída com base em parâmetros relativos à realidade dos estados da Federação.

A própria Constituição, ao tratar das regiões no seu artigo 43, enquanto ente administrativo, refere-se a elas como complexos articulados do ponto de vista geoeconômico e social, passíveis, assim, de serem reconstituídos para fins de ação governamental. Se a flexibilidade ainda não pode orientar os princípios do federalismo brasileiro, dado o caráter atual do nosso Estado e os riscos em que incorreríamos, ela talvez possa balizar os princípios de regionalização e infirmar aqueles do regionalismo.

Outrossim, parece indispensável que se garanta transparência na aplicação das receitas de transferências tributárias, uma vez que não estão vinculadas a nenhuma finalidade explícita. Preservando a autonomia federativa dos estados e municípios, o processo de revisão constitucional deveria pleitear dos governos subnacionais balanços anuais, rigorosamente detalhados, que servissem como parâmetro na concessão negociada de outros recursos e na liberação anual de verba orçamentária. A transparência no uso dos recursos públicos, mediante maior controle da sociedade, tem-se mostrado um mecanismo bem-sucedido de adequação (**accountability**) do gasto público às reais necessidades de muitas prefeituras, aprimorando a gestão em esfera local e evitando desvios.

A não-vinculação das transferências não deve pressupor a sua aplicação em despesas de custeio. No caso de uma revisão constitucional, parece premente contingenciar seu uso a investimentos, em atividades voltadas para a melhoria da infra-estrutura regional, impedindo-se que as mesmas venham a cobrir gastos com folhas de pagamento e máquina administrativa. É preciso equipar as regiões, imobilizando aí os recursos federais recebidos e gerando atratividade para o capital privado, o que pode incentivar sua desconcentração espacial. Todos os esforços no sentido da homogeneização da infra-estrutura no espaço nacional contribuirão para a reversão dos desequilíbrios inter-regionais,

pois vão atuar diretamente sobre o circuito de reprodução do capital, ampliando-o.

Em se tratando dos fundos constitucionais, vinculados a programas de desenvolvimento do setor produtivo, parece indispensável que, dada a experiência anterior com incentivos fiscais e outros mecanismos similares de estímulo ao crescimento das regiões periféricas, estes estejam condicionados a uma avaliação criteriosa do desempenho e da eficiência dos recursos aplicados. Da mesma maneira, os projetos a serem apoiados devem se inscrever no âmbito da formulação de políticas regionais de competitividade, assentadas em estratégias espaciais dos segmentos e setores produtivos, fortemente especializados, sejam eles modernos, de ponta ou tradicionais.

Posto que a dinâmica econômica de uma região supera em muito, como vimos, os efeitos compensatórios das transferências federais, que acabam por retornar às áreas mais desenvolvidas via trocas inter-regionais -- fluxos de mercadorias e capitais favoráveis às regiões mais desenvolvidas --,⁵ julga-se que estímulo maior deve ser dado a um outro tipo de relações intergovernamentais: a concessão de financiamentos. Sabe-se que após 89 a razão financiamentos/transferências inverte-se nos estados menos desenvolvidos (Tabela 3), ao contrário do que prevalecia no início da década passada. Se a meta a alcançar é, a termo, ampliar e consolidar a base tributária própria notadamente das áreas mais carentes, assegurando um novo patamar de receita e, concomitantemente, reduzindo o peso relativo das transferências, o essencial é recompor a estrutura de financiamento da esfera federal.

Uma nova política de financiamento produtivo que leve em consideração as discrepâncias socioeconômicas presentes no conjunto do território brasileiro não pode abrir mão do compromisso com a eficiência e com a crescente capacidade de geração de receitas fiscais. O desafio no combate ao subdesenvolvimento e às desigualdades inter-regionais parece situar-se não somente no campo das medidas compensatórias -- previstas constitucionalmente e asseguradas pela União --, mas sobretudo na identificação e consolidação de fontes próprias de crescimento e geração de riqueza. Esta é uma questão relevante do debate federativo.

⁵Lavinas *et alii* (1993) constatam, com base numa metodologia específica, feita para o ano de 1985, a fuga de 2/3 dos recursos federais líquidos remetidos ao Norte e ao Nordeste.

BIBLIOGRAFIA

AFONSO, J.R. **Descentralização fiscal na América Latina: estudo de caso do Brasil.** 1994

LAVINAS, L. **et alii. Contas regionais: ensaio metodológico.** IPEA, 1993 (não-publicado).

LAVINAS, L., RUBENS, M. **Significância de variáveis na interpretação dos PIB regionais.** 1994.

SHAH, A. **The new fiscal federalism in Brazil.** 1991 (World Bank Discussion Papers, 124).

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](#)