Insper

Reformas, Políticas Públicas de Qualidade e a Desigualdade Regional

Marcos Mendes

Policy Paper | Nº 67
Setembro, 2022

CENTRO DE GESTÃO
E POLÍTICAS PÚBLICAS

Reformas, Políticas Públicas de Qualidade e a Desigualdade Regional

Marcos Mendes

Marcos Mendes
Insper Instituto de Ensino e Pesquisa
Cátedra Ruth Cardoso
Rua Quatá, nº 300
04546-042 – São Paulo, SP – Brasil
MarcosJM1@insper.edu.br

Copyright Insper. Todos os direitos reservados.
É proibida a reprodução parcial ou integral do conteúdo
deste documento por qualquer meio de distribuição, digital ou impresso,
sem a expressa autorização do Insper ou de seu autor.
A reprodução para fins didáticos é permitida observando-se
a citação completa do documento.

REFORMAS, POLÍTICAS PÚBLICAS DE QUALIDADE E A DESIGUALDADE REGIONAL[1]

Marcos Mendes[2]

ÍNDICE

Sumário Executivo 5
I - Introdução 10
II – Breve histórico, custos e benefícios das políticas de desenvolvimento regional 12
II.1 – Breve histórico 12
II.2 – Custos 14
II.3 – Benefícios 16
III – Três explicações para as desigualdades regionais no Brasil 21
III.1 – A visão cepalina 22
III.2 – A hipótese de diferença de capital humano 28
III.3 – A hipótese de diferenças institucionais 31
IV – Educação 35
IV.1 – A educação pública no Brasil 36
IV.2 – Desigualdade regional na educação 42
IV.3 – A literatura empírica sobre educação e desigualdade regional 43
IV.4 – Conclusões 44
V - Previdência Social 45
V.1 – A importância da reforma da previdência 45
V.2 – O impacto regional da reforma da previdência 47
VI – O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) 52
VI.1 – O FPM prejudica o Norte e o Nordeste 52
VI.2 – Razões teóricas para haver uma transferência como o FPM 53
VI.3 – O FPM não cumpre a função de diminuir o hiato fiscal 55
VII – Tributação do consumo 61
VII.1 – A importância da reforma da tributação do consumo 61
VII.2 – Reforma na tributação no consumo e impacto na arrecadação estadual 63
VIII – Benefícios tributários 65
VIII.1 – Os problemas dos benefícios tributários 66
VIII.2 – Impacto regional dos benefícios tributários 67
IX – Políticas sociais 68

[1] O autor agradece os comentários de Alexandre Rands Barros, Alexandre Rocha, Edmar Bacha, Fábio Giambiagi, Fernando Veloso, Luiz Ricardo Cavalcante, Paulo Tafner, Samuel Pessoa e Vinícius Botelho. Carlos Goes e Pedro Nery gentilmente disponibilizaram bases de dados. Os eventuais erros contidos no texto são de responsabilidade do autor.
[2] Doutor em economia. Pesquisador associado do Insper.

IX.1 – A má focalização das políticas sociais 68
IX.2 – O impacto regional das reformas das políticas sociais 72
IX.3 – Conclusões 73
X - Abertura Comercial 74
X.1 – A importância da abertura comercial 74
X.2 - Abertura comercial e impacto regional 75
X.2.1 - Proteção efetiva 76
X.2.2 - Empresas credenciadas no FINAME 80
X.2.3 - Proteção *antidumping* 82
X.2.4 – Conteúdo local na exploração de óleo e gás 83
X.3 - Conclusões 87
XI – Considerações finais 87
Referências Bibliográficas 89

Sumário Executivo

Este estudo é longo. Contudo, as seções podem ser lidas de forma individualizadas, a depender do foco de interesse do leitor em relação às diferentes políticas públicas aqui tratadas. Não é, portanto, necessário ler o texto inteiro.

O objetivo central deste estudo é mostrar que há reformas e aperfeiçoamentos de políticas públicas que, se implementados, além de produzirem efeitos positivos para todo o país, também atuariam na redução de desigualdades regionais, ao beneficiarem proporcionalmente mais as regiões Norte (N) e Nordeste (NE) ou imporem custos proporcionalmente menores para essas regiões. Os benefícios e custos aqui referidos tanto podem ser relativo à renda das famílias, à receita dos governos estaduais e municipais ou à rentabilidade de empresas localizadas nas diferentes regiões do país.

Desde meados do século XX, o Governo Federal executa políticas de desenvolvimento regional voltadas a elevar a renda per capita do N, NE e, também, do Centro-Oeste (CO). O custo dessas políticas é alto e os resultados pouco expressivos. Por outro lado, há políticas públicas não relacionadas à questão regional que atuam na direção contrária, concentrando benefícios no Sul (S) e Sudeste (SE), ou impondo custos ao N e NE.

Várias dessas políticas "não regionais", que atuam na direção de favorecer o S e SE, também têm impacto negativo para todo o país. Apresentam problemas que levam à baixa produtividade da economia e à má alocação de recursos, bem como desperdiçam oportunidades para a redução de pobreza.

Reformas e aperfeiçoamentos nessas políticas "não regionais" trariam o duplo bônus de melhorar as perspectivas para todo o país e de reduzir desigualdades regionais. O avanço nessa agenda permitiria a posterior redução gradual das políticas de desenvolvimento regional, o que resultaria em uma nova rodada de diminuição da pressão de custos sobre o Erário e dos efeitos colaterais sobre a eficiência alocativa da economia.

São analisados os seguintes casos: melhoria da educação pública, reforma da previdência social, redesenho do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), reforma da tributação do consumo, redução dos benefícios tributários, reforma das políticas sociais e a abertura comercial. Em cada um desses casos, as reformas e melhorias propostas levariam a benefícios para todo o país, com o custo de curto prazo recaindo proporcionalmente mais sobre o S e SE, ou a benefícios líquidos imediatos e persistentes para o N e NE.

Apresenta-se, inicialmente, a estrutura das políticas de desenvolvimento regional postas em prática no Brasil, cujo objetivo central é induzir a industrialização do N e NE, tendo como instrumento principal subsidiar empresas para se instalar naquelas regiões. Isso se fez, inicialmente, por meio de incentivos fiscais – através dos fundos FINAM e FINOR – e, atualmente, se dá principalmente por meio dos Fundos Constitucionais (FNE, FNO e FCO).

O custo fiscal é relevante: um levantamento parcial indica custo médio de 0,5% do produto interno bruto (PIB) por ano (1% se incluirmos a Zona Franca de Manaus), ao qual devem ser somados os recorrentes perdões de dívidas e baixas de ativos incobráveis, que acabam se tornando desembolsos adicionais do Tesouro Nacional ou aumento de sua dívida. Os resultados em termos de convergência da renda *per capita* do N e NE para os níveis do S-SE são pouco animadores.

Este estudo analisa três hipóteses para explicar a desigualdade regional brasileira, cada uma delas apontando diferentes formas de superação do problema. O primeiro diagnóstico é aquele associado à Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), que apontava como causa do atraso a inexistência de condições para a industrialização do N e do NE. Daí a recomendação principal seria subsidiar indústrias, para atraí-las para a região. Essa visão predominou e deu margem aos incentivos fiscais e subsídios ao investimento privado nas duas regiões, que prevalecem há setenta anos.

A segunda hipótese é que a pobreza do N e NE seria consequência do baixo nível de capital humano dos seus habitantes. Circunstâncias históricas teriam levado a um menor nível educacional da população local antes do início da industrialização do país. Quando surgiram as condições para a arrancada industrial, essa teria se dado nas regiões onde era maior o capital humano, deixando para trás o N e o NE.

A recomendação de política que surge desse diagnóstico é educar as pessoas, e melhorar as suas condições básicas de vida e saúde, para que possam usar a sua capacidade individual – o seu capital humano – para tomar as melhores decisões para suas vidas. Indivíduos de maior capital humano têm maiores chances de serem bem-sucedidos ao migrarem para outras regiões. A migração diminuiria a oferta de trabalho nas regiões retardatárias e exerceria um efeito equalizador da renda *per capita* entre regiões. Ao mesmo tempo, a maior qualificação de mão de obra local atrairia empresas que vissem vantagens locacionais em se instalar no N e no NE.

A terceira hipótese para o atraso do N e NE é de cunho institucional. A produção açucareira, predominante no período colonial e durante o Império, teria se organizado com base no latifúndio e no trabalho escravo. Esse modo de organização da produção teria levado a alta desigualdade, com baixa necessidade de investimento em capital humano, e moldado uma cultura de distribuição de privilégios e de apropriação da máquina pública pelas elites locais, que teria se perpetuado ao longo da história.

Nesse caso, políticas públicas federais voltadas a induzir o crescimento do N e NE seriam operadas por máquinas públicas locais pouco eficientes e sujeitas a corrupção e captura. Isso prejudicaria os resultados daquelas políticas. Trata-se de um diagnóstico pessimista, quando comparado ao da deficiência do capital humano, cuja solução estaria no investimento em educação. Dado que o problema decorreria de condições arraigadas na organização social e instituições locais, a solução não seria simples.

Não haveria, neste caso, uma “bala de prata”, mas sim a necessidade de remover privilégios, ampliar o acesso à competição política e econômica nos estados do N e NE. Nesse sentido, a remoção de políticas de desenvolvimento regional que alimentam a reprodução da desigualdade e do poder de uma elite extrativista ajudariam a transformar as instituições locais. A ampliação da educação também daria condições para que um conjunto maior de pessoas disputasse posições políticas de relevo. A abertura econômica permitiria a entrada de novos participantes nos mercados locais, quebrando o domínio econômico das elites tradicionais.

A prevalência da tese da CEPAL sobre as outras duas fez com que o principal instrumento das políticas de desenvolvimento regional fosse o subsídio público ao capital, para que este gerasse empregos e renda nas regiões incentivadas. Investir diretamente nas pessoas, no entanto, para que elas tenham capacidade de gerar mais renda, parece ser mais eficaz e com menos efeitos colaterais negativos, segundo as mais recentes pesquisas nessa área, como será apontado adiante. Ademais, não gera oportunidades para corrupção e captura de recursos.

Nesse contexto, melhorar a **educação pública** nas regiões retardatárias torna-se uma opção à atual política de incentivos ao investimento. Ao longo das últimas quatro décadas, a literatura já estabeleceu resultados sólidos quanto à capacidade da educação de elevar a renda pessoal, a renda e o produto das nações e reduzir desigualdade.

O estudo mostra evidências quantitativas de que o Brasil já compromete elevados recursos orçamentários com a educação. No entanto, o baixo desempenho dos alunos brasileiros em testes de proficiência deixa clara a necessidade de melhorias em todo o país. O desafio estaria em superar as barreiras e incentivos adversos que bloqueiam aquela melhoria.

Também existe marcante desigualdade regional nos resultados da educação, com vários estados do N e NE ocupando as piores posições. Um esforço de melhoria qualitativa da educação pública brasileira geraria efeitos positivos para todo o país. Esses efeitos seriam ainda maiores em muitos entes do N e NE, que partem de situação pior e têm mais espaço para melhorar.

Diversos estudos estimam o potencial de convergência regional de renda a partir de melhorias educacionais. Por exemplo, Barros (2011) estimou que a elevação da quantidade de educação (anos de escolaridade) nos municípios do NE ao nível médio do Brasil faria o PIB *per capita* dessa região passar de 41% do PIB do SE para 63%. Adicionalmente, se houvesse equiparação na qualidade da educação poderia haver um ganho adicional de mais quatro pontos percentuais.

Outra política pública tratada neste estudo é a **previdência social**. A reforma realizada em 2019 freou o ritmo de crescimento do déficit previdenciário e a pressão que essa despesa exercia sobre a disponibilidade de recursos para financiar outras políticas públicas. Do ponto de vista da justiça social, o nosso modelo previdenciário sempre privilegiou os trabalhadores do setor formal e, principalmente, os servidores públicos, em detrimento dos informais e mais pobres.

A reforma realizada em 2019 reduziu as injustiças distributivas, como no caso da extinção da aposentadoria por tempo de contribuição, que permitia a aposentadoria precoce de pessoas mais bem posicionadas no mercado de trabalho. Por outro lado, não foram alteradas características favoráveis aos trabalhadores de menor renda, como a integralidade da aposentadoria de valor equivalente a um salário mínimo.

Mostra-se neste estudo que os custos imediatos da reforma da previdência de 2019, sob a forma de redução de benefícios recebidos, recaíram preponderantemente sobre os residentes dos estados das regiões SE e S. Por outro lado, os seus benefícios, sob a forma de estabilidade fiscal e suas consequências sobre as perspectivas de crescimento econômico, beneficiam toda a população.

A terceira política pública analisada por este estudo é a transferência de recursos pelo **Fundo de Participação dos Municípios (FPM)**. Mostra-se que esse fundo não cumpre a sua função primordial de enviar mais recursos para as municipalidades que enfrentam um maior hiato entre necessidade de gastos e capacidade de financiamento. Em especial, há transferências excessivas para municípios pequenos e subfinanciamento das cidades médias e das periferias metropolitanas, onde é maior a demanda por serviços públicos.

Por outro lado, os critérios do FPM prejudicam os municípios do N e do NE, que recebem, em média, menores transferências *per capita* que aquelas encaminhadas para as demais regiões. A região Sul, onde se situam muitos pequenos municípios, é a principal ganhadora nessa partilha.

Uma reforma do FPM permitiria carrear transferências fiscais para os municípios onde o benefício social de novos gastos seria mais alto (basicamente, cidades médias e periferias urbanas populosas, carentes de serviços essenciais) e, ao fazê-lo, elevaria o financiamento dos municípios do N e NE.

A quarta política pública aqui analisada é a **tributação sobre o consumo**. No sistema tributário brasileiro atual, os três níveis de governo tributam o consumo por meio de impostos diferentes. Isso leva a um sistema complexo, de alto custo para empresas e governos, que distorce o preço das mercadorias e gera níveis elevados de judicialização. Além disso, a incidência do principal tributo sobre o consumo, o ICMS, se dá parcialmente no local onde os bens e serviços foram produzidos, favorecendo os estados mais industrializados.

Há propostas maduras de introdução de um ou dois impostos sobre valor agregado, unificados para toda a federação, a serem cobrados integralmente no local de consumo dos bens e serviços. Haveria ganho de produtividade para toda a economia. Além disso, o trabalho mostra evidências quantitativas de que esse novo modelo beneficiaria os estados do N e NE, que aumentariam suas fatias na arrecadação total.

Ainda no campo tributário, o estudo analisa, também, a questão dos **benefícios tributários**. Nas últimas duas décadas, esses benefícios cresceram de 2% para 4,3% do PIB. Eles apresentam vários problemas: beneficiam grupos que têm maior poder de pressão para obter e manter benefícios, distorcem os preços relativos da economia, subsidiam empreendimentos pouco eficientes, levam ao aumento da carga tributária sobre setores não beneficiados e concentram a renda.

A redução desses benefícios eliminaria tais distorções e viabilizaria um ambiente mais equânime e propenso ao crescimento econômico. O estudo mostra que os benefícios tributários atuais são majoritariamente direcionados para a região SE, aumentando a rentabilidade das empresas ali situadas. Por isso, a sua redução também teria efeito equalizador em termos regionais.

Deve-se fazer exceção à Zona Franca de Manaus (ZFM), também grande beneficiária dos incentivos. Por isso, neste caso, analisa-se a região norte excetuando-se a ZFM, que constitui um problema grande o suficiente para merecer um estudo específico. De qualquer forma, há uma grande quantidade de benefícios além da ZFM sobre a qual a reforma poderia agir, tendo efeito regional desconcentrador de renda.

O estudo analisa, em seguida, as **políticas sociais** do Governo Federal. Mostra que gastamos muito com essas políticas, quando comparados com outros países. Não obstante, boa parte dos recursos que deveriam ser transferidos aos mais pobres vaza para famílias de renda média e alta. O resultado é que o custo fiscal dessas políticas aumenta e o seu impacto sobre pobreza e desigualdade diminui.

Reformas que fossem capazes de focalizar os benefícios nos 40% mais pobres da população representariam um ganho para toda a sociedade. Elas levariam, também, a um redirecionamento do fluxo de renda para o N e NE, uma vez que as duas regiões tenham maior concentração relativa de pobres em suas populações. Em consequência, haveria redução da desigualdade de renda *per capita* entre regiões.

Por fim, o estudo analisa as políticas de **proteção comercial** existentes no país. Elas visam, sobretudo, insular as empresas brasileiras da concorrência internacional. Tendo em vista que a grande concentração de empresas protegidas, em especial do setor industrial, está nas regiões

SE e S, os ganhos de rentabilidade empresarial acabam se concentrando nessas regiões. Atuam, portanto, assim como no caso dos benefícios tributários, na direção contrária da política de desenvolvimento regional, que visa aumentar a rentabilidade empresarial no N e NE, além de contribuir para a concentração espacial da renda.

Aqui, mais uma vez, temos o caso específico da ZFM, grande beneficiária de proteção comercial à expensa do restante do país. Como no caso dos benefícios tributários, não se tratará da ZFM, que merece análise à parte. Mesmo com esta exceção, há grande espaço para a desconcentração regional.

Esse efeito já era destacado por Celso Furtado quando do desenho das políticas de desenvolvimento regional. Favorável à proteção à indústria nacional, ele reconhecia haver um efeito colateral adverso, que era o aumento das desigualdades regionais (Sudene, 1967).

A literatura tem mostrado que o Brasil tem uma economia excessivamente fechada e que a abertura comercial pode resultar em diversos ganhos para o país ao estimular a competição, abrir acesso a novas tecnologias e insumos modernos, reduzir o custo do investimento, abrir mercado para exportações e proporcionar novas parcerias e negócios.

O presente estudo mostra que essa abertura proporcionalmente mais benéfica para o N e NE. Primeiro, porque suas empresas deixariam de pagar o custo dos benefícios canalizados para o S e SE. Segundo, porque a estratégia de abertura comercial ensaiada nos últimos anos, que começaria por bens de capital e bens de informática e telecomunicações, preservaria as indústrias do N e NE, que têm pouca participação nesses setores, sendo mais representativas nos segmentos de indústria tradicional. Terceiro, porque as empresas do N-NE teriam a opção de adquirir insumos importados mais baratos e de melhor qualidade, elevando sua produtividade e competitividade.

O somatório de impacto de todas as reformas tratadas no estudo sobre a desigualdade regional não seria de pouca monta, tendo em vista os elevados valores que as políticas acima referidas mobilizam. Em especial, os impactos do aumento da educação sobre as diferenças regionais de renda *per capita*, estimados pela literatura especializada, são bastante relevantes, com potencial de reduzi-las em mais de 50%.

As seções que analisam cada uma das políticas públicas têm estrutura similar, são autônomos em relação ao restante do texto e procuram mostrar: (a) por que é importante reformar ou aperfeiçoar a política em questão, (b) qual o desenho geral da reforma desejada e (c) por que a reforma ajudaria na redução das desigualdades regionais. Assim, não é necessária a leitura integral do trabalho, podendo o leitor selecionar a política pública de seu interesse, sem com isso perder a lógica contida no texto.

I - Introdução

Existe no Brasil uma histórica e significativa preocupação com a desigualdade de renda *per capita* e de dinamismo econômico entre as diferentes regiões do país. De fato, de acordo com documento oficial do Governo Federal, somos atualmente o sexto país de maior desigualdade regional do mundo[3].

A ideia de reduzir desigualdades regionais é tão importante na história política brasileira, que a Constituição Federal lista tal redução entre os objetivos fundamentais da República (art. 3º, inciso III) e a inclui como um dos princípios da ordem econômica (art. 170, inciso VII).

Desde os anos 1950, o Governo Federal executa políticas de desenvolvimento regional, cujo objetivo principal é fazer as rendas *per capita* das regiões Norte (N), Nordeste (NE) e Centro-Oeste (CO) convergirem para os valores do Sul (S) e do Sudeste (SE). Há, também, outros objetivos, como o de usar a Zona Franca de Manaus (ZFM) como instrumento de proteção de fronteiras e de povoação da região. Não obstante, também na ZFM há um forte componente de geração de emprego e renda em um ponto específico do território nacional.

Os resultados para o N e NE têm sido pouco expressivos e o custo elevado. Na ZFM o polo industrial só consegue se manter com base em subsídios de alto custo fiscal e que prejudicam a produtividade da economia e o desenvolvimento da indústria no restante do país. O caso de sucesso do CO parece não relacionado às políticas de desenvolvimento regional.

O argumento central do presente trabalho é de que a redução de desigualdades regionais pode ser obtida de forma mais eficiente por outro caminho. Há diversas políticas públicas não relacionadas diretamente à questão regional - como educação e comércio internacional, por exemplo - que precisam de reformas e aperfeiçoamentos para se tornarem mais eficazes. O estudo mostra que tais reformas, além de beneficiarem o país como um todo, teriam como "efeito colateral positivo" a redução das desigualdades regionais.

O estudo analisa sete reformas ou aperfeiçoamento de políticas públicas, oferecendo evidências quantitativas de como essas iniciativas reduziriam desigualdades regionais. São tratados os seguintes casos: melhoria da educação pública, reforma da previdência social, redesenho do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), reforma da tributação do consumo, redução dos benefícios tributários, reforma das políticas sociais e a abertura comercial[4].

Não se trata de propor a inserção de critérios regionais em cada uma dessas políticas, ou de criar uma disputa entre S-SE e N-NE. O que se mostra é que as reformas acima citadas geram, naturalmente, a redução da desigualdade regional.

Isso se dá por diferentes caminhos. Reformas tipicamente têm custos no curto prazo e geram benefícios no médio e no longo prazo. Há casos, em que os custos seriam concentrados nas regiões mais desenvolvidas, enquanto os benefícios alcançariam igualmente todo o país, como mostrará a análise dos casos da reforma da previdência social e da redução de benefícios tributários. O resultado para o N-NE seria disfrutar dos ganhos sistêmicos da reforma pagando uma parte menor do seu custo de curto prazo. Em outros casos, os benefícios seriam

[3] Fonte: Brasil (2018).

[4] A reforma da previdência distingue-se das demais por ser o único caso de reforma já realizada. As demais são objeto de discussão política e técnica, mas não avançaram. Mas mesmo no caso da previdência haverá necessidade de reformas complementares ao longo das próximas décadas.

proporcionalmente maiores para o N-NE, como se verá no caso da melhoria na educação pública ou do redesenho das políticas sociais.

Os benefícios e custos aqui tratados referem-se à renda das famílias, à receita dos governos estaduais e municipais ou à rentabilidade de empresas localizadas nas diferentes regiões do país. Em cada uma das políticas públicas tratadas, uma ou mais dessas dimensões se destaca. A ideia é que seja pelo aumento da renda privada, seja por dar aos governos locais maior capacidade de ofertar bens e serviços públicos ou por reduzir a disparidade de rentabilidade das empresas decorrentes de políticas distorcivas, o N-NE teria ganhos diretos ou indiretos capazes de reduzir a distância da sua renda per capita em relação ao S-SE.

Atualmente, em termos de impacto regional, existe um verdadeiro "cabo de guerra" entre as políticas "não regionais" acima mencionadas e as políticas de desenvolvimento regional. Enquanto estas procuram beneficiar pessoas, empresas ou governos situados no N e NE, aquelas puxam na direção contrária, com seus benefícios incidindo mais fortemente no S e SE ou seus custos recaindo proporcionalmente mais sobre o N e NE.

Ademais, os dois tipos de políticas têm custos e efeitos colaterais negativos sobre a produtividade da economia, o equilíbrio fiscal, a eficiência do uso dos recursos públicos e a distribuição de renda. Por isso, uma alternativa melhor que o atual "cabo de guerra" seria avançar com as reformas e melhorias de políticas públicas "não regionais" com efeitos colaterais positivos em termos regionais e, ao mesmo tempo, diminuir gradativamente as intervenções feitas a título de desenvolvimento regional.

Caminharíamos na direção de maior produtividade, mais crescimento, menos pobreza para todo o país e, ao mesmo tempo, garantiríamos a redução da desigualdade regional, minimizando os efeitos colaterais de ambos os tipos de política sobre o bem-estar da população.

É fato notório a resistência de vários segmentos da sociedade a reformas e aperfeiçoamentos de políticas públicas[5], o que faz essa agenda andar de forma lenta ou, muitas vezes, estagnar ou retroceder. Muitas vezes as resistências vêm da incerteza em relação a quem ganha e quem perde com determinada reforma. Apresentar evidências de que as reformas e melhorias de políticas públicas tratadas no estudo geram ganhos do ponto de vista regional pode ser útil. Ainda que sejam ressaltados os custos para outras regiões, o que poderia elevar a resistência por parte dos perdedores identificados no texto, a questão regional tem uma importância para o país que, provavelmente, levaria a um efeito líquido favorável ao avanço das reformas.

Cabe uma observação específica sobre a ZFM. Trata-se de uma política com significativos efeitos negativos sobre a produtividade da economia e alto custo fiscal. A sua descontinuidade geraria ganhos para o país. Porém, por se tratar de um subsídio concentrado em uma área geográfica bastante restrita (correspondente ao Polo Industrial de Manaus), os custos da descontinuidade dos benefícios também se concentrariam ali. A simples supressão da ZFM geraria um vazio econômico de grande impacto social, que não seria possível compensar com os benefícios advindos de reformas com impacto geral sobre a economia e a renda das pessoas, nos moldes tratados neste estudo.

Certamente, algumas das reformas aqui tratadas (educação e políticas sociais, por exemplo) beneficiarão a população de Manaus, mas não a ponto de compensar uma eventual

[5] Ver, por exemplo, Mendes (2019).

descontinuidade da ZFM. Neste caso, será necessária uma política específica de reorientação da vocação econômica local. Por isso, este estudo não trata o caso específico da ZFM. Este é um problema grave e complexo o suficiente para merecer um estudo em separado.

O texto está dividido em onze seções, além desta introdução. A Seção II faz um breve histórico da política de desenvolvimento regional no Brasil e apresenta seus custos e benefícios. A Seção III apresenta três explicações teóricas para a existência de desigualdades regionais: a visão da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), que fundamenta boa parte da política instituída no Brasil; a visão que enfatiza o diferencial de capital humano e propõe a educação como principal eixo de redução das desigualdades; e a hipótese de existência de instituições extrativistas nas regiões mais atrasadas, que bloqueariam o desenvolvimento em decorrência de privilégios construídos em favor das elites locais, e que acabariam por capturar as políticas de desenvolvimento regional, tornando-as parte do problema e não da solução.

As Seções IV a X tratam, cada uma delas, de uma das reformas ou aperfeiçoamento de política pública acima mencionadas, enfatizando seu potencial para reduzir desigualdades regionais. Já a Seção XI apresenta as considerações finais.

Cada uma das seções pode ser lida individualmente, não sendo necessário que o leitor se debruce sobre as quase 100 páginas que compõem o estudo.

II – Breve histórico, custos e benefícios das políticas de desenvolvimento regional

II.1 – Breve histórico

Em 1952, criou-se o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), com a função de conceder financiamentos subsidiados a áreas afetadas pelas seguidas secas. Posteriormente, o BNB tornou-se o principal agente executor das políticas regionais que viriam a ser implantadas, tornando-se um misto de banco e agência de desenvolvimento. Em 1960, o Banco de Crédito da Amazônia (antigo Banco de Crédito da Borracha, criado em 1942) foi transformado no Banco da Amazônia (BASA) e assumiu a função de agente financeiro das políticas federais de desenvolvimento da Amazônia.

Em 1959, foi criada a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), com o objetivo central de industrializar aquela região, tendo como principal instrumento a concessão de benefícios tributários. Em 1966, reproduziu-se o mesmo modelo para a Região Norte, com a criação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). Em 1967, foi criada a Zona Franca de Manaus (ZFM), que tinha o objetivo inicial de ocupar o território e povoar a região, mas o fazia pela fórmula da indução da industrialização, via concessão de benefícios tributários.

O grande impulso financeiro aos programas da SUDENE e da SUDAM veio com a criação dos Fundos de Investimento do Nordeste (FINOR) e da Amazônia (FINAM), e, com menor dimensão, do Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo (FUNRES), em 1974. Embora os mecanismos de financiamento desses fundos tenham se alterado ao longo dos anos, o seu funcionamento básico se dava a partir de autorização para que pessoas jurídicas de todo o país destinassem até 18% do imposto de renda (IRPJ) devido para um desses fundos, passando a deter cotas destes.

O dinheiro carreado aos fundos era emprestado a empresas que tivessem projetos aprovados para as áreas incentivadas, conforme critérios definidos pela SUDENE/SUDAM. Em contrapartida, as empresas beneficiárias entregavam aos fundos ações ou debêntures

conversíveis em ações. Quando os empreendimentos eram considerados concluídos e operacionais, as pessoas jurídicas que haviam adquirido cotas do FINAM e FINOR poderiam usá-las para comprar as ações ou debêntures em leilões. Isso capitalizaria os fundos, que teriam mais recursos para novos empréstimos subsidiados (Ferreira, 2004, e Brasil, 2013).

Para as empresas que tinham o direito a direcionar parte do IRPJ para os fundos, havia um ganho imediato. Em vez de pagarem impostos, elas conseguiam que parte do dinheiro retornasse ao seu caixa. Como não tinham, a princípio, interesse em serem sócias dos empreendimentos incentivados por SUDAM e SUDENE, vendiam as suas cotas no mercado secundário, com deságio.

Isso gerava oportunidade de ganho para as empresas incentivadas. Além de receberem recursos a baixo custo, quando havia o leilão de suas ações, elas mesmas as recompravam, usando certificados adquiridos no mercado secundário, com deságio[6].

Esse tipo de mecanismo gerou alto custo operacional, direcionamento político, captura de recursos e inadimplência. Em 2001, após denúncias de corrupção e apurações de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) na Câmara dos Deputados, foram sendo progressivamente fechados os mecanismos de benefícios fiscais que irrigavam os fundos, até a revogação total do benefício em 2007 (Brasil, 2021).

Os fundos continuaram a existir, para lidar com as operações em andamento, mas deixaram de ser a principal fonte de financiamento das políticas regionais. Em decorrência das mesmas denúncias, SUDAM e SUDENE foram extintas, e substituídas por agências que, contudo, não chegaram a ser totalmente operacionais. Em 2007, em uma demonstração da força política da ideia e dos interesses associados ao desenvolvimento regional, a SUDAM e a SUDENE foram recriadas. Porém, agora o carro chefe passou a ser a aplicação de um mecanismo que substituiria o FINAM/FINOR: os Fundos Constitucionais, criados pela Constituição de 1988, e geridos por bancos públicos regionais.

De acordo com o art. 159, inciso I, alínea *c*, da Constituição, 3% da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) seriam destinados ao "*financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional*"[7].

Os fundos são operados, respectivamente, pelo BASA, BNB e Banco do Brasil (BB). Sua função precípua é oferecer crédito subsidiado a empresas instaladas nas regiões beneficiadas, seguindo diretrizes do Governo Federal e suas agências.

Em 2001, no âmbito da extinção da SUDAM e SUDENE e da desativação do FINAM e FINOR, foram criados outros fundos de política regional. Trata-se dos Fundos de Desenvolvimento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Por conta da similaridade de denominação com os fundos constitucionais, muitas vezes há confusão entre eles. No entanto, os fundos de desenvolvimento não têm recursos a eles vinculados. Suas aplicações dependem de aportes feitos no orçamento da União e, por isso, são financeiramente menos relevantes que os fundos constitucionais.

---

6 Em 1989-90, quase 90% das ações compradas nos leilões o foram pelas próprias empresas emitentes, usando certificados adquiridos em mercado secundário (Ferreira, 2004).

7 O Fundo Constitucional de financiamento do Nordeste (FNE), do Norte (FNO) e do Centro-Oeste (FCO) foram instituídos por meio da Lei nº 7.827/89, e têm sua operacionalização regida, também, pela Lei nº 10.177/01.

Outro mecanismo relevante de incentivos regionais é a ZFM. Criada com prazo de trinta anos, que se extinguiria em 1997, ela foi sucessivas vezes renovada. Atualmente, sua existência e benefícios estão garantidos até 2073[8]. A ZFM mobiliza recursos bem mais elevados que as demais políticas regionais, como se verá adiante.

II.2 – Custos

A Tabela 1 identifica os custos diretos mais visíveis da política de desenvolvimento regional. Um primeiro conjunto de custos é representado pelos subsídios creditícios[9] e a perda de arrecadação decorrente de benefícios tributários. No período analisado, eles representaram, em média, 0,9% do PIB; número bastante significativo.

Há, contudo, outros custos. O Tesouro Nacional faz constantes aumentos de capital e subvenções à Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf. Sendo tipicamente uma empresa pública voltada ao desenvolvimento regional, é razoável admitir que as transferências feitas a ela estejam intrinsecamente ligadas a esse objetivo de política.

A Tabela 1 também computa os gastos de pessoal e custeio de órgãos públicos diretamente relacionados com a política de desenvolvimento regional[10].

A soma de todos os custos é bastante relevante, atingindo, em média, 1% do PIB. Se excluirmos a ZFM, que apesar de ter forte caráter de política de desenvolvimento regional, não será tratada explicitamente neste trabalho, ficamos com uma média de 0,5% do PIB por ano. Ainda que não haja dados detalhados para retroagir no tempo, não há motivos para crer que os valores tenham sido menos significativos em anos anteriores. São sete décadas aplicando-se pelo menos 0,5% do PIB na busca de aumento da renda per capita das regiões N, NE e CO, além daquilo que é carreado para a ZFM. Em valores de 2022, 0,5% do PIB representa em torno de R$ 50 bilhões, valor que, se bem aplicado, pode fazer uma revolução na educação ou na assistência aos mais pobres.

Tabela 1 - Custos diretos das políticas de desenvolvimento regional (R$ bilhões nominais e % do PIB)

[8] Emenda Constitucional 83/14.

[9] O subsídio creditício implícito é calculado a partir da variação do patrimônio líquido (PL) dos fundos. Considera-se que o subsídio seria zero se o $PL_t = PL_{t-1} \times (1+c)$, onde "c" é o custo médio de financiamento da dívida do Tesouro Nacional no período. Ou seja, se o PL do fundo, após todas as suas operações, empréstimos e recebimento de amortizações de operações antigas, estiver crescendo no mesmo ritmo do custo de financiamento do Tesouro, então as operações do fundo não estão concedendo subsídio aos tomadores. Se, porém, o patrimônio estiver crescendo mais devagar, então o fundo está se descapitalizando, o que significa que está transferindo renda a terceiros.
Como há transferências anuais do Tesouro aos fundos, o cálculo do subsídio implícito precisa deduzir essa fonte de elevação do PL dos fundos, de modo que o cálculo do subsídio implícito passa a ser: Subsídio Implícito = $PL_{t-1} \times (1+c) - PL_t - T_t$; onde T_t é a transferência feita no ano t pelo Tesouro ao fundo.

[10] Ministério da Integração Nacional/Ministério do Desenvolvimento Regional, SUDAM, SUDENE, SUDECO, SUFRAMA e DNOCS.

DISCRIMINAÇÃO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Média
Benefícios Creditícios	5,4	6,4	8,3	8,3	10,2	10,4	13,6	15,5	14,6	10,9	
Fundos Constitucionais de Financ. - FNE, FNO e FCO	5,4	6,2	7,7	7,9	8,2	9,9	12,6	15,0	13,4	10,9	
FDNE (Financiamento)	0,0	0,1	0,5	0,3	1,6	0,6	0,6	0,7	0,5	0,2	
FDCO (Financiamento)	-	-	-	-	-	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	
FDA (Financiamento)	0,1	0,0	0,1	0,1	0,3	(0,2)	0,4	(0,2)	0,6	(0,2)	
Benefícios Tributários	17,5	23,4	25,6	26,9	29,7	30,8	29,7	28,6	30,0	34,0	
Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio	13,2	17,3	19,0	20,9	23,6	24,2	23,2	21,1	21,8	25,1	
Desenvolvimento Regional	4,1	5,8	6,2	5,6	5,7	6,1	5,9	7,1	7,4	7,8	
Fundos Constitucionais	0,2	0,3	0,5	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,7	1,1	
SUBTOTAL	22,9	29,7	33,9	35,2	39,9	41,2	43,2	44,2	44,6	44,8	
SUBTOTAL (% DO PIB)	1,0%	1,1%	1,1%	1,1%	1,0%	0,9%	0,9%	0,8%	0,8%	0,7%	0,9%
Codevasf - Subvenções e aumentos de capital	nd	nd	nd	1,2	1,4	1,2	1,4	1,5	1,0	1,0	
Pessoal e outras desp correntes de órgãos de desenv reg	1,0	1,3	1,3	1,8	2,4	1,3	1,3	1,3	1,4	1,3	
TOTAL	23,9	31,0	35,2	43,8	43,7	45,9	46,9	47,0	47,2	47,2	
TOTAL (% DO PIB)	1,0%	1,1%	1,1%	1,3%	1,1%	1,0%	1,0%	0,9%	0,8%	0,8%	1,0%
TOTAL SEM ZFM E ÁREAS DE LIVRE COMÉRCIO	10,8	13,8	16,3	22,9	20,1	21,7	23,7	25,9	25,4	22,1	-
TOTAL SEM ZFM E ÁREAS DE LIVRE COMÉRCIO (% DO PIB)	0,4%	0,5%	0,5%	0,7%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%	0,5%

Fontes: Orçamento de Subsídios da União e SIAFI- Sistema Siga Brasil. Elaborado pelo autor.

Importante registrar que essa é uma subestimativa do custo total das políticas de desenvolvimento regional. Uma omissão relevante é a dos investimentos feitos com recursos do Orçamento Geral da União com explícito enfoque regional. É o caso, por exemplo, da transposição do Rio São Francisco. Futuramente teremos o impacto da obrigatoriedade de construção de termelétricas nas regiões N, NE e CO, incluída na lei que autorizou a privatização da Eletrobras[11].

Ocorre que nem sempre é fácil discriminar o que é investimento com propósito de desenvolvimento regional. Tome-se como exemplo a construção da ferrovia Norte-Sul: ao mesmo tempo em que ela tinha propósito de integrar o país e dinamizar as economias das regiões N, NE e CO, ela também poderia ser interpretada como um investimento de logística. Por isso, optou-se por não incluir os investimentos diretos na Tabela 1[12].

Também não estão aí computados os custos econômicos decorrentes da mudança de localização dos empreendimentos induzidas pelas políticas (por exemplo, custos de frete de insumos e produtos que passaram a ser produzidos mais longe dos centros de fornecimento e consumo). Não estão considerados, igualmente, os custos econômicos associados às políticas que exigem o uso de insumos locais na produção na ZFM (processo produtivo básico), o que leva a produtos de pior qualidade e maior custo.

Em sendo um registro de fluxo de despesas, a Tabela 1 também não registra integralmente os ajustes patrimoniais que são feitos de tempos em tempos, em decorrência de acúmulo de inadimplências e outros atrasos nos financiamentos. Por exemplo, Ferreira (2004) registra que, em 2001, o Banco Central determinou ao BNB que deixasse de considerar que créditos já inadimplidos fossem considerados como “sob negociação”. A reclassificação contábil fez com que mais de 30% dos créditos da instituição fossem provisionados. Isso gerou um prejuízo de R$ 2,6 bilhões, em valores da época (R$ 8,8 bilhões, atualizados para 2022 pelo IPCA), obrigando o Tesouro Nacional a fazer um aporte de capital ao Banco no mesmo valor.

[11] Lei 14.182/2021.

[12] Cavalcante (2019) fez estimativas considerando como investimentos voltados ao desenvolvimento regional os investimentos no N, NE e CO cuja participação no investimento total superassem a participação dessas regiões no PIB. Contudo, considerando que a classificação regional dos investimentos não é adequadamente registrada nas bases de dados do Orçamento Geral da União, muitas vezes com mais de 50% do investimento sem classificação definida, optou-se por não incluir tal estimativa na Tabela 1. Em média, para o período coberto pela Tabela 1, Cavalcante (2019) aponta investimentos de caráter regional da ordem de 0,2% do PIB.

De modo similar, em 2020, o Poder Executivo apresentou ao Congresso as Medidas Provisórias 1.016 e 1.017. A primeira visava autorização para renegociar "*operações de crédito com recursos do Fundos Constitucionais que tenham sido provisionadas há pelo menos um ano ou lançadas totalmente em prejuízo*". O estoque de dívida era de R$ 9,1 bilhões e o desconto oferecido de 70%. O patrimônio dos fundos vai sendo corroído por essas baixas de ativos podres.

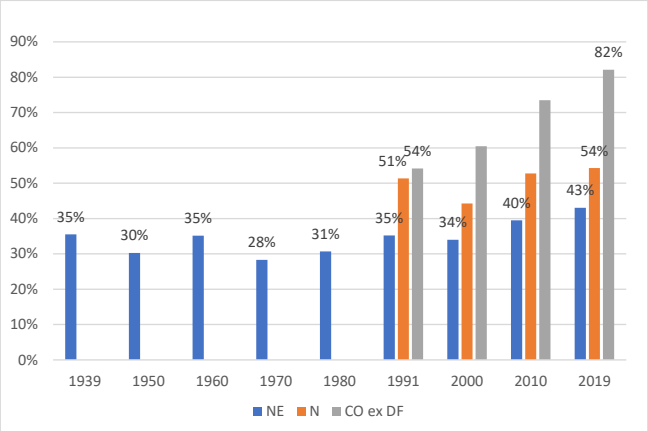
Já a MP 1.017 tinha por finalidade extinguir definitivamente o FINAM e o FINOR. A Exposição de Motivos da MP registra que o "*índice de inadimplemento das carteiras de debêntures chega a 99% (...) que resultou numa dívida de aproximadamente R$ 43 bilhões perante os Fundos*". Por isso, a MP propõe "*estabelecer condições para a rápida liquidação ou renegociação das dívidas em debêntures perante o FINAM e o FINOR*". Os descontos para pagamento das dívidas chegam a 80% do saldo devedor. Esses são custos significativos e incorridos de tempos em tempos, visto que se tornou prática recorrente a renegociação de passivos com descontos expressivos.

II.3 – Benefícios

Apesar dos custos elevados, não se observa uma convergência do PIB per capita do Norte e do Nordeste em relação ao Sul e Sudeste (S-SE), que é o objetivo último de uma política de desenvolvimento regional.

O Gráfico 1 apresenta o PIB *per capita* das regiões N, NE e CO como proporção do PIB *per capita* agregado das regiões S e SE. No caso do CO, exclui-se o Distrito Federal, cuja economia gira em torno do Governo Federal, e tem PIB *per capita* bem mais alto. Os dados para o N e o CO são apresentados apenas a partir de 1991, uma vez que houve muitos redesenhos territoriais até à promulgação da Constituição (transformação de territórios em estados e criação dos novos estados de MS e TO), o que distorce tanto as estatísticas populacionais quanto a estimativa de PIB estadual. Já para o NE é possível ter uma série mais longa. Foram utilizados os anos de realização de Censo Demográfico para maior precisão dos dados populacionais, exceto para 019, em que se usou a estimativa de população, uma vez que não se realizou censo demográfico em 2020[13].

Gráfico 1 - PIB *per capita* do Norte, Nordeste e Centro-Oeste (exceto Distrito Federal) em relação ao PIB *per capita* do Sul-Sudeste: 1950-2019 (%)



Fontes: Ipeadata e IBGE. Elaborado pelo autor.

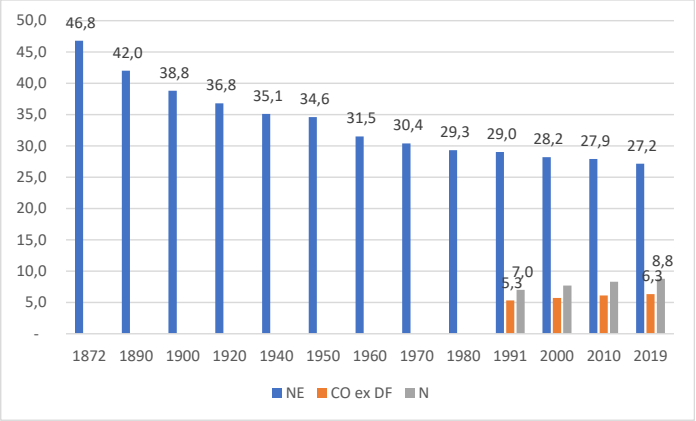
[13] Para 1939 utilizou-se a população contabilizada em 1940.

O que se vê no Gráfico 1 é que, ao longo de cinco décadas de intensa política de desenvolvimento regional (1950 a 2000), a relação entre o PIB *per capita* do NE e o do S-SE oscilou em torno de 33%. O gráfico não mostra qualquer tendência ascendente nesse período para o N-NE, ao contrário do CO ex-DF, que exibe uma forte convergência para a renda do S-SE, e cujo caso será comentado adiante.

No caso do N-NE, no ano 2000 o valor é o mesmo observado em 1939. De 2000 a 2019, a relação elevou-se de 34% para 43%. Mesmo esse crescimento é pouco expressivo. A se manter esse ritmo, seriam necessários 120 anos para que o NE alcançasse a renda *per capita* agregada do S e SE. De forma similar, a Região Norte precisaria de 87 anos para fazer a mesma convergência[14].

No caso do NE, o resultado fraco mostrado no Gráfico 1 poderia ser ainda pior se não tivesse havido forte migração para outras regiões. O PIB *per capita* é definido como a divisão do PIB pela população. Uma redução da população, devido à migração, eleva o PIB *per capita*. Isso parece ter sido decisivo no caso do NE[15]. O Gráfico 2 mostra que, ao longo da história, o NE sistematicamente perdeu participação na população total do país, ao contrário do CO (excluído o DF) e do N, que, nas décadas recentes, ampliaram suas participações na população.

Gráfico 2 - Participação do Norte, Nordeste e Centro-Oeste (exceto Distrito Federal) na população total do Brasil (%)



Fonte: IBGE. Elaborado pelo autor.

Como já argumentado em Ferreira (2004), e como se verá na Subeção III.1, a fundamentação teórica da política de desenvolvimento regional adotada no Brasil desconsidera a importância da migração para a convergência das rendas *per capita* das diferentes regiões. Por isso, os principais instrumentos da política são voltados à expansão do PIB regional (o numerador da relação PIB/população), por meio de incentivos à realocação de investimentos para as regiões incentivadas. Ainda que entre os objetivos declarados da política esteja o aumento da renda per capita, o foco é no aumento do PIB.

---

[14] O cálculo é feito por regra de três simples. No caso do NE, por exemplo, em dezenove anos (2000 a 2019) houve crescimento de nove pontos percentuais. Logo, o ritmo de convergência em direção a 100% da renda *per capita* média do S e SE é de 0,474p.p. por ano. Para passar de 43% para 100% da renda *per capita* do S-SE, ao ritmo de aumento de 0,474 p.p./ano, seriam necessários 120 anos.

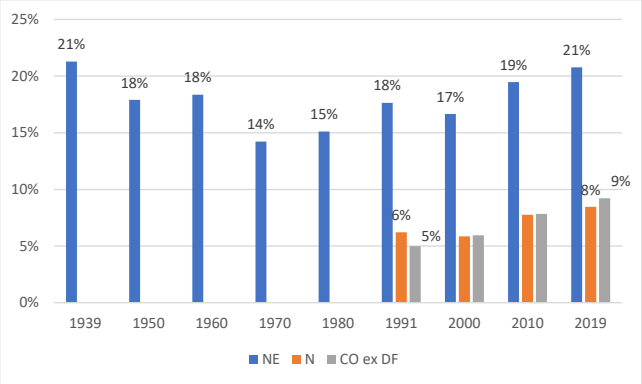
[15] Pode-se argumentar que a migração também reduziria o numerador da relação PIB/pop, uma vez que a migração de trabalhadores para outras regiões reduziria a força de trabalho disponível para ser empregada na produção local. Contudo, o efeito sobre o denominador tende a ser maior, seja porque entre os migrantes há pessoas que não estavam empregadas, seja porque o nível de desemprego ou subemprego sempre foi elevado.

Nesse sentido, um efeito mais direto da política de desenvolvimento regional seria aferido pela relação entre o PIB (e não o PIB *per capita*) da região incentivada e o da região mais desenvolvida. O Gráfico 3 mostra que, em 2019, a relação entre o PIB do Nordeste e o do S-SE era a mesma de 1939, ano que antecede as políticas de desenvolvimento regional. Entre 1950 e 1980, período áureo dessas políticas, o PIB do NE cresceu menos que o do S-SE, com a relação entre eles caindo de 18% para 15%.

Não se pode afirmar que a recuperação observada a partir de 2000 é uma tendência ou simples flutuação da série, a ser sucedida por nova baixa, como observado no passado. Ela também pode ser determinada por outras variáveis, como a agressiva guerra fiscal, desencadeada pelos estados para atrair investimentos, de forma apartada da política federal de desenvolvimento regional.

Sempre se pode argumentar que as políticas de desenvolvimento regional teriam sido eficazes em evitar um distanciamento ainda maior do N e NE em relação ao restante do país. No entanto, Barros (2011), com dados próprios, mostra evidências de que, desde 1920, antes, portanto, da introdução dessas políticas, a relação entre o PIB *per capita* do Nordeste e o do Brasil já oscilava em torno de uma média, não apresentando tendência de crescimento persistente. Esse padrão do período anterior à introdução de políticas de desenvolvimento regional se manteve após a implementação daquelas políticas.

Gráfico 3 - PIB das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (exceto Distrito Federal) em relação ao PIB agregado das regiões Sul-Sudeste: 1950-2019 (%)



Fonte: IBGE. Elaborado pelo autor

Por outro lado, não pode passar despercebido que temos uma história de sucesso para contar: o rápido crescimento da renda *per capita* da Região Centro-Oeste, mesmo excluindo o DF, o qual teve crescimento intenso em função das atividades do Governo Federal. Percebe-se no Gráfico 1, acima, que o CO ex-DF tem conseguido uma consistente convergência de seu PIB *per capita* em direção ao nível do S-SE. Mantido o ritmo observado entre 2000 e 2019, a convergência ocorrerá em apenas 16 anos, ao contrário da lenta convergência observada para N e NE[16]. Note-se, ainda, que, conforme mostrado no Gráfico 2, o crescimento populacional do CO ex-DF joga contra o crescimento do PIB *per capita*, ao contrário do que ocorre com o NE.

Ainda que o CO ex-DF também seja beneficiário de algumas políticas de desenvolvimento regional, o seu desempenho diferenciado está associado à expansão do agronegócio. Em especial, avanços tecnológicos, que permitiram o aproveitamento das terras do cerrado para a

[16] Com a inclusão do DF, a renda *per capita* do CO já supera a do S-SE, mas esse efeito se deve principalmente ao alto nível de remuneração dos servidores públicos federais.

agricultura de exportação, atraíram agricultores experientes de outras regiões e mudaram a realidade da região. É um avanço baseado na combinação da atividade do mercado privado com uma política pública direcionada para o aumento da produtividade da economia, não centrada em políticas explícitas de desenvolvimento regional[17].

Essa experiência indica que um caminho promissor para a redução do atraso relativo do N-NE seria priorizar reformas e políticas públicas não diretamente focadas na redução de desigualdades regionais, mas que tenham impacto sobre a produtividade da economia e cujos efeitos contribuam para reduzir essa desigualdade. Parece valer à pena buscar outros meios de promover a redução da desigualdade regional de renda e produto que tenha custo menor e resultados melhores.

Cabe, ainda, avaliar e entender mais detalhadamente as razões pelas quais as políticas clássicas de desenvolvimento regional enfrentam dificuldades para atingir seus objetivos. O então Ministério da Fazenda (Brasil, 2018) realizou uma ampla avaliação de impacto dos fundos constitucionais, os principais instrumentos atuais de desenvolvimento regional, ao lado da ZFM. Os achados ali registrados parecem representar o resultado usual desse tipo de política.

De acordo com esse documento observa-se "*uma baixa eficácia dos Fundos Constitucionais de Financiamento, a qual decorre, principalmente, das seguintes causas: governança inadequada, incentivos desalinhados, e monitoramento, avaliação e transparência insuficientes*" (Brasil, 2018, p. 11 – grifo nosso).

A baixa eficácia fica demonstrada por estimações econométricas, que apontam que são pequenos ou inexistentes os efeitos do financiamento dos fundos sobre a população ocupada formal, a remuneração média dos trabalhadores formais, as horas trabalhadas e o crescimento do PIB, do PIB *per capita* e da produtividade. Esses resultados corroboram o que a literatura anterior, sumariada naquele estudo, já havia mostrado: não há evidências de que o dinheiro aplicado pelos fundos gere resultados concretos, de dimensões relevantes e duradouros para as economias das regiões incentivadas.

Quanto às causas da baixa eficácia, temos que a governança inadequada reside na descoordenação entre as instituições envolvidas, quais sejam: Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) – antigo Ministério da Integração Nacional, Conselhos Deliberativos das Superintendências de Desenvolvimento Regional (Condel[18],), bancos administradores dos recursos (BNB, BASA e BB) e Conselho Monetário Nacional (CMN). Na prática, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, de responsabilidade do MDR, pouco serve para balizar as prioridades de financiamento. Os Conselhos Deliberativos pouco se reúnem e a programação de financiamento acaba sendo definida pelos bancos administradores.

A predominância dos bancos administradores leva a uma alocação do crédito voltada para maximizar os ganhos dos bancos e não para o atingimento dos objetivos da política pública. Os dois objetivos podem ser conflitantes, como no caso da fixação de alta remuneração aos bancos pagas pelos fundos, ou na escolha, pelos bancos, de assumir o risco nas operações mais lucrativas e menos arriscadas, alocando para os fundos os riscos das demais operações. Isso caracteriza o desalinhamento de incentivos.

Além disso, empresas com maior capacidade técnica têm mais informação e habilidade para demandar crédito junto aos bancos, de modo que "*a definição de para quem conceder o*

[17] Canêdo Pinheiro e Barbosa Filho (2011), Vieira Filho e Fishlow (2017).

crédito se dá, em sua grande maioria, pela orientação da demanda, em certa medida, quem tem mais capacidade de tomar o crédito e não necessariamente aqueles que deveriam ser prioritários da política. Essa orientação não contribui para a redução das desigualdades intrarregionais, além de favorecer a ocorrência de efeito crowding-out, na medida em que parte dos tomadores deste crédito contam com acesso fácil a outras fontes de financiamento no mercado financeiro" (Brasil, 2018, p. 139).

A inadimplência é um problema de primeira ordem. Como registra o estudo do então Ministério da Fazenda, "*a inadimplência observada no FNE e no FNO, segundo os dados disponibilizados, é elevada (acima de 11% em 2016, para a regra do CMN) quando comparada, por exemplo, ao crédito ofertado com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES (1,7% para pessoa jurídica e 1,0% para pessoa física em dezembro de 2016) ou ao crédito rural para pessoa física (2,0%)*" (Brasil, 2018, p. 84).

Há, também, cobrança de elevadas taxas administrativas e de remuneração dos recursos ociosos pelos bancos públicos que administram os fundos.

Inadimplência e taxas administrativas descapitalizam os fundos que, a despeito de receber injeções de novos recursos do Tesouro todos os anos, não vêm seu patrimônio líquido (PL) crescer. Pelo contrário, como mostra a Tabela 2, o patrimônio é corroído ao longo do tempo. A tabela computa as transferências do Governo Federal aos fundos constitucionais desde 1995 (os dados de 1989 a 1994 estão distorcidos pela hiperinflação do período) e compara o total transferido com o PL atual do Fundo.

O que se observa é que a soma do valor real transferido ao longo dos anos, sem computar qualquer juro, é de R$ 266 bilhões, mas o patrimônio líquido dos fundos, em 2020, era de apenas R$ 166 bilhões. Essa diferença (subestimada pelo fato de não termos os valores aportados pelo Governo de 1989 a 1994) decorre das perdas incorridas pela prática de taxas de juros reais negativas, além dos custos administrativos e da inadimplência. Tivesse a gestão dos fundos sido capaz de gerar uma pequena rentabilidade real de 2% a.a. (bem menor que a taxa média de juro da economia brasileira), os fundos teriam, em 2020, um PL de R$ 302 bilhões, 83% maior que o observado. De fato, o que se observou foi uma taxa interna de retorno de -4,7%.

Tabela 2 - Aportes do Governo Federal aos fundos constitucionais e patrimônio líquido dos fundos: 1995-2020

	Total	FNE	FNO	FCO
1995	- 7,4	- 4,4	- 1,5	- 1,5
1996	- 4,1	- 2,5	- 0,8	- 0,8
1997	- 2,5	- 1,5	- 0,5	- 0,5
1998	- 1,1	- 0,7	- 0,2	- 0,2
1999	- 6,1	- 3,7	- 1,2	- 1,2
2000	- 6,6	- 4,0	- 1,3	- 1,3
2001	- 7,6	- 4,6	- 1,5	- 1,5
2002	- 8,3	- 5,0	- 1,7	- 1,7
2003	- 7,6	- 4,6	- 1,5	- 1,5
2004	- 8,4	- 5,0	- 1,7	- 1,7
2005	- 9,4	- 5,6	- 1,9	- 1,9
2006	- 10,0	- 6,0	- 2,0	- 2,0
2007	- 11,1	- 6,7	- 2,2	- 2,2
2008	- 12,5	- 7,5	- 2,5	- 2,5
2009	- 11,8	- 7,1	- 2,4	- 2,4
2010	- 12,2	- 7,3	- 2,4	- 2,4
2011	- 14,0	- 8,4	- 2,8	- 2,8
2012	- 13,7	- 8,2	- 2,7	- 2,7
2013	- 13,9	- 8,4	- 2,8	- 2,8
2014	- 14,3	- 8,6	- 2,9	- 2,9
2015	- 13,8	- 8,3	- 2,8	- 2,8
2016	- 14,4	- 8,7	- 2,9	- 2,9
2017	- 13,3	- 8,0	- 2,7	- 2,7
2018	- 13,8	- 8,3	- 2,8	- 2,8
2019	- 14,5	- 8,7	- 2,9	- 2,9
2020	- 13,4	- 8,0	- 2,7	- 2,7
Patrimônio Líquido em 2020 (A)	166	96	34	36
Acumulado (juro zero)	266	160	53	53
Acumulado a 2% a.a. (B)	302	181	60	60
(B)/(A)-1	83%	88%	79%	70%
TIR	-4,7%	-5,0%	-4,5%	-3,9%

Fontes: Demonstrativos de Resultado do Tesouro (repasses de 1999-2020), Brasil – Ministério da Integração Nacional (2009) (repasses de 1995 a 1998) e Ministério da Economia – Demonstrativos Financeiros dos Fundos Constitucionais (patrimônio líquido). Elaborado pelo autor.

Com relação ao monitoramento, avaliação e transparência, o estudo do Ministério da Fazenda registra que, a despeito da melhoria da qualidade das informações disponíveis ao longo do tempo, ela "*continua incipiente no que concerne informações sobre o fluxo financeiro (desembolso, carência, taxas de juros contratadas e amortização) e a indicadores de avaliação (...) há muito o que ser feito para melhorar a qualidade, a padronização e a transparência dessas informações (...) foi observado também que não existe monitoramento e avaliação, periódicos e institucionalizados, da aplicação dos recursos dos FCFs*" (Brasil, 2018, p. 147, 148).

Mesmo que se tentasse atingir os objetivos da política pública, isso não seria fácil, pois há uma profusão de prioridades, que vão da agricultura familiar aos grandes investimentos de infraestrutura, passando por projetos de irrigação e aportes de capital de giro para as empresas. Acaba havendo uma fragmentação de recursos que prejudica a fixação de metas e estratégias.

Em suma, as evidências estatísticas e as constatações sobre os problemas de implementação e gestão corroboram os resultados pouco alvissareiros mostrados nos Gráficos 1 e 3, acima.

III – Três explicações para as desigualdades regionais no Brasil

Esta seção apresenta de forma sucinta as principais linhas de argumentação que buscam explicar: (i) o surgimento da desigualdade regional; (ii) a sua perpetuação no tempo; (iii) as propostas para a solução do problema.

Esquematicamente, podemos dividir as linhas de argumentação em três grupos, cujos argumentos nem sempre são conflitantes: (a) a tradicional visão "cepalina" de atraso econômico, com sua versão construída para o Nordeste brasileiro por Celso Furtado; (b) a visão

focada na diferença de capital humano entre as regiões; (c) a visão institucionalista, que atribui o atraso às condições históricas de formação econômica e social do N e NE, apontando a dificuldade para quebrar instituições construídas para perpetuar os privilégios da elite econômica.

III.1 – A visão cepalina

Um dos argumentos centrais da teoria de desenvolvimento econômico criada pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) em meados do século XX é de que o desenvolvimento econômico de um país ou região depende da industrialização.

A agricultura seria um setor retardatário e a indústria um setor dinâmico, capaz de elevar o produto e a renda. Isso porque a indústria:

a) seria mais produtiva (obteria mais produto por unidade de capital e de trabalho empregados) e, por isso, permitiria maior crescimento da renda no longo prazo;
b) teria maior "efeito multiplicador", ou seja, maior poder de induzir o surgimento de novas atividades em torno das primeiras fábricas (fornecedores e serviços), levando à diversificação da produção doméstica, enquanto a agricultura (em especial a monocultura de exportação) não teria o mesmo efeito multiplicador sobre as atividades internas;
c) ao elevar o nível de produção e renda, geraria um mercado consumidor interno mais amplo, realimentando o crescimento;
d) teria vantagens nos termos de troca internacionais, nos quais se observaria uma tendência histórica de desvalorização dos bens agrícolas em relação aos bens industriais, de modo que economias essencialmente agrícolas seriam menos capazes de acumular capitais e reinvesti-los para gerar crescimento futuro.

Segundo essa teoria, o modelo agrário exportador brasileiro, do final do século XIX e início do século XX, era tal que somente a pequena parcela da população beneficiada com os ganhos nas exportações agrícolas consumia bens industrializados importados.

A monocultura exportadora e, portanto, a elite econômica estavam, nesse momento histórico, concentradas no Sudeste, visto que a cultura do café era hegemônica, enquanto a produção açucareira, principal atividade econômica do Nordeste, enfrentava estagnação e decadência.

Por isso, o consumo de bens industriais importados se dava em maior volume no Sudeste. Quando ocorriam choques que limitavam as importações, como na 1ª Guerra Mundial ou na crise econômica de 1929 associada aos problemas no mercado internacional do café, a elite econômica teria perdia acesso à importação de bens de consumo. Surgia, então, a oportunidade e incentivo para se produzir tais bens no Brasil. O fato de o centro consumidor estar situado no Sudeste, e também ali os capitais dos produtores de café, fez com que o investimento em indústrias ocorresse naquela região. Isso reduzia custos de transportes entre produção e consumo, ao mesmo tempo em que garantia um volume de produção e vendas suficiente para cobrir os custos fixos de produção. [19]

Segundo essa interpretação, se tivesse ocorrido, em algum momento da história, a coincidência entre vigor na atividade açucareira, disponibilidade de tecnologias industriais e restrição à importação de bens de consumo industrial, a industrialização poderia ter começado

[19] Sudene (1967).

no Nordeste. Nesse caso, poderíamos estar falando, hoje, em uma desigualdade regional em que o Sudeste e o Sul seriam as partes mais fracas.

Resta explicar por que, uma vez surgida no Sudeste, a industrialização não teria se espraiado para o Nordeste e Norte do país. A explicação oferecida é que a industrialização teria, em si, um mecanismo que reforçaria a sua expansão no local onde surgiu: as economias de escopo obtidas com a concentração da atividade em uma região delimitada incentivam que novas indústrias se instalem onde estão seus fornecedores e os consumidores de maior renda (os proprietários e trabalhadores da indústria)[20].

Por isso, a indústria, com seu maior poder de gerar renda, se concentraria cada vez mais no Sudeste. Seria criada uma economia dual, com um polo industrial avançado e de renda crescente e outro retardatário.

Um desafio que surge para essa explicação é que os maiores salários e oportunidades de trabalho no Sudeste atrairiam trabalhadores do Nordeste. Haveria migração. A maior oferta de mão de obra no Sudeste reduziria os salários naquela região, enquanto a menor oferta no Nordeste aumentaria os salários locais. Assim, com livre migração de trabalhadores, teríamos como resultado uma indústria concentrada no Sudeste, mas rendas do trabalho equivalentes nas duas regiões. A concentração industrial no Sudeste não resultaria em diferencial de renda entre os trabalhadores[21].

Nesse caso, não haveria problema em uma parte do país se especializar em atividades industriais e outra parte em atividades agrícolas. A arbitragem do mercado de trabalho faria com que os benefícios da suposta maior produtividade da indústria se propagassem para todo o país. Para que isso não ocorresse, e o Nordeste permanecesse como região com menor renda, precisaria haver restrições à migração.

O argumento para lidar com essa possibilidade é que a mobilidade da mão de obra nunca é perfeita. Há custos financeiros e incerteza para aqueles que decidem migrar. O desejo de permanecer junto à família e laços históricos com a cidade de origem também constituem limitações à migração. Acrescente-se, ainda, o argumento de que grassava no país, no momento da industrialização, amplo desemprego. Assim, o custo de migração aumentava, devido à menor probabilidade de se obter emprego na cidade de destino.

Em um contexto de baixa migração, o Nordeste acumularia grande contingente de trabalhadores de baixa renda e sem opção de emprego além das atividades de subsistência. A baixa qualidade da terra e a ampla extensão da área do Sertão, de baixa produtividade agrícola, acrescentariam fatores locais à perpetuação da pobreza[22].

Adicionalmente, as políticas ativas do governo federal para o desenvolvimento da indústria teriam criado subsídios para o Sudeste, em detrimento das demais regiões do país. A política de proteção comercial, para induzir a substituição de importações, e o uso de taxas de câmbio múltiplas, para subsidiar a importação de bens de capital, constituíam subsídios à

[20] Há diversas teorias que apontam o efeito retroalimentador de concentração industrial, como Perroux (1977), Myrdal (1960) e Hirschman (1961). Para uma resenha dessa literatura, ver Cavalcante e Monastério (2011).
[21] Pessôa (2001).
[22] Sudene (1967).

indústria já instalada no Sudeste. Na mesma direção atuavam os financiamentos subsidiados pelo então BNDE e demais bancos públicos à indústria[23].

Portanto, após o surgimento da indústria no Sudeste, por um "acidente histórico", tanto efeitos de aglomeração como políticas deliberadas do Governo Federal reforçariam essa concentração e a persistência da dualidade produtiva e dos níveis de produção e renda.

Frente a esse diagnóstico, a solução seria uma intervenção do governo no sentido de quebrar o "ciclo vicioso" de concentração da indústria em um local do território nacional. Seria necessário dar subsídios governamentais às indústrias, para que elas se instalassem no Nordeste, visando compensar o empreendedor por não se instalar próximo a seus fornecedores e consumidores, bem como equilibrar os subsídios dados às indústrias já instaladas no Sudeste.

Após um período inicial, seria criada no Norte e Nordeste uma massa crítica mínima de indústrias que poderiam andar com as próprias pernas, pois já haveria, naquela nova localidade, concentração suficiente de atividade produtiva, renda, consumidores e produtores para que se produzisse com eficiência, sem a necessidade de subsídios públicos.[24]

Daí porque a principal recomendação dessa linha de interpretação é a de políticas industriais que subsidiem o capital para que este se desloque para as áreas de menor intensidade de produção industrial. Tal diagnóstico, contido no histórico documento do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN, 1959), liderado por Celso Furtado, deu origem à SUDENE e a uma ampla gama de incentivos e subsídios federais para que as indústrias se deslocassem para o Nordeste. Com a mesma lógica, surgiram posteriormente a SUDAM, buscando levar a industrialização também para a Região Norte. Em paralelo, a ZFM já carreava elevados incentivos para a capital do Estado do Amazonas.

Como sumariado na Subseção II.1, essas políticas se consolidaram e permanecem ativas ao longo dos últimos setenta anos. A elas, foram agregados incentivos estaduais, através da chamada "guerra fiscal". Estados oferecem redução no seu principal tributo (o ICMS), assim como subsídios na forma de doação de terrenos ou de concessão de financiamentos subsidiados para atrair plantas industriais para seus territórios. A ideia subjacente é sempre a mesma: atrair investimentos, prioritariamente de indústrias.

Parte da força do diagnóstico cepalino está no seu apelo intuitivo. Um observador que veja uma região que se industrializou exibindo melhores indicadores de renda e sociais, em contraposição a outra com menos indústrias e mais pobreza, tende a enxergar uma relação causal entre esses fatos. A consequência é propor o incentivo à industrialização como caminho para reduzir a pobreza.

No entanto, as evidências estatísticas apontam para a fragilidade da linha de raciocínio aqui exposta. São seis os principais argumentos contrários à linha cepalina. Em primeiro lugar, como mostrado no Gráfico 1, acima, há clara evidência de convergência de renda *per capita*, mesmo após setenta anos de subsídios públicos.

Adicionalmente, a expectativa de formação de um polo industrial capaz de andar com as próprias pernas não se consolidou. Afinal, tanto a ZFM quanto a atração de indústrias para áreas

---

[23] Sudene (1967). Note que o diagnóstico cepalino reconhece o ponto central da argumentação do presente trabalho: a existência de políticas públicas que atuam na direção contrária da equalização entre regiões. O tema do prejuízo que a proteção à indústria causa ao N e NE é tratado na seção X.

[24] Essa formulação encontrava suporte teórico na teoria dos polos de desenvolvimento de Perroux (1977), de causação circular de Myrdal (1960) e de encadeamentos para frente e para trás de Hirschman (1961).

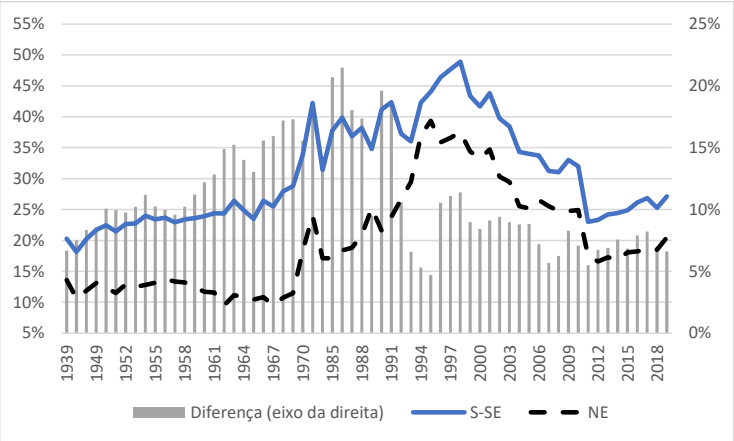
fora das tradicionais zonas industriais do Sul e Sudeste continuam requerendo subsídios públicos, com nenhum dos beneficiários conseguindo se consolidar como polos autônomos.

Em segundo lugar, os dados não corroboram a hipótese de que a industrialização produz redução da desigualdade regional. Em contraste com o Gráfico 1, que mostra convergência muito lenta ou inexistente dos PIB *per capita* regionais, o Gráfico 4 mostra que houve convergência em termos de importância da indústria no PIB do Nordeste em relação ao Sudeste.

Até o final da década de 1960, a participação da indústria no valor agregado nas regiões S e SE crescia, enquanto no NE ficava estagnada e em nível bastante inferior. Dos anos 1970 até meados da década de 1990, há forte industrialização do NE, que diminui a diferença em relação ao S-SE. A partir de então, a indústria começou a perder participação nas duas regiões, porém de forma mais intensa no Sudeste, de modo que ao final da série a diferença no grau de participação da indústria no PIB de cada região é bastante pequena.

Ou seja, o Nordeste é hoje proporcionalmente quase tão industrializado quanto o Sudeste, mas isso não foi capaz de reduzir as diferenças de PIB *per capita*. Logo, a industrialização não parece ser a chave para reduzir as desigualdades regionais[25].

Gráfico 4 - Valor adicionado da indústria como proporção do valor adicionado total no Sudeste e no Nordeste: 1939-2009

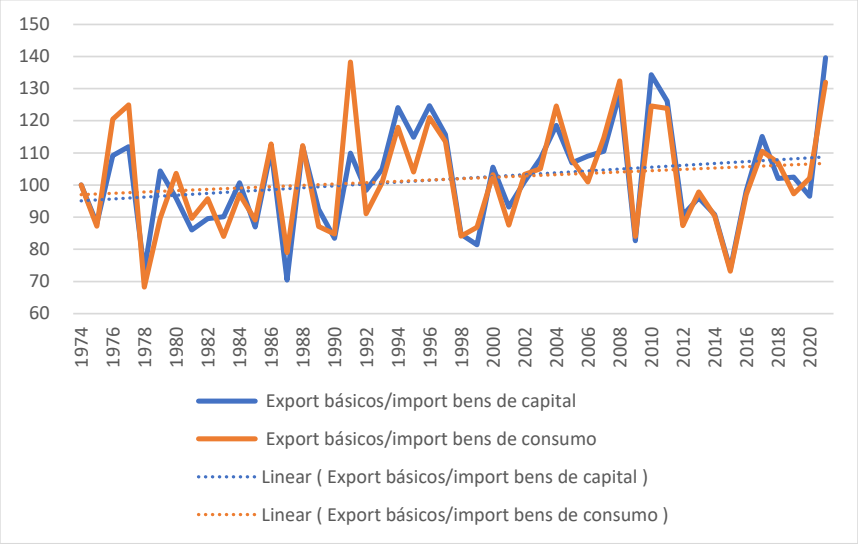


Fonte: IPEADATA com dados do IBGE. Elaborado pelo autor.

Em terceiro lugar, não há evidências históricas de que os preços dos bens agrícolas, no mercado internacional, tenham sistemática tendência desfavorável em relação aos bens industrializados. O Gráfico 5 mostra a relação entre o preço de exportações brasileira de produtos básicos e preço de importações de bens de consumo duráveis e de bens de capital. Ao longo das últimas 5 décadas observa-se a oscilação dos preços em torno de uma média. A linha de tendência mostra até um pequeno ganho em favor do preço de exportação dos produtos básicos.

Não parece haver evidências que comprovem a tese central da CEPAL, de que economias agroexportadoras tendem a ser perdedoras no comércio internacional. Logo, ser uma economia mais ligada à atividade primária não seria a causa central do atraso do N e NE, pelo menos no que diz respeito à ideia sobre o comportamento dos preços relativos entre bens primários e industrializados.

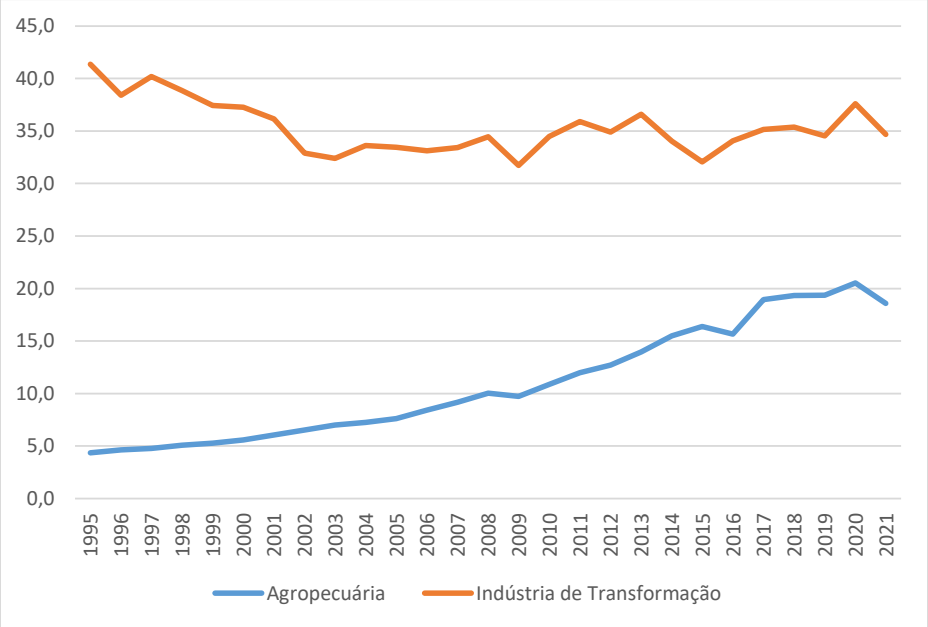
Gráfico 5 - Relação entre o índice de preço de exportações brasileiras de produtos básicos e de importações brasileiras de bens de consumo duráveis e bens de capital (Índice 1974=100)



Fonte: IPEADATA com dados da Funcex. Elaborado pelo autor.

Em quarto lugar, tampouco parece correto afirmar que a agricultura não tem capacidade para obter ganhos de produtividade em ritmo igual ou superior à indústria. Entre 1995 e 2021, a produtividade do trabalho na agropecuária brasileira cresceu ao acelerado ritmo de 6% ao ano, enquanto na indústria se observou estagnação. O Gráfico 6 mostra que, embora a produtividade do trabalho na indústria de transformação ainda seja maior, há uma tendência de convergência entre elas.

Gráfico 6 - Produtividade do trabalho na agropecuária e na indústria de transformação : R$ por hora trabalhada - 1995-2021 (em R$ de 2019)



Fonte: IBRE/FGV – Observatório da produtividade Regis Bonelli. Elaborado pelo autor.

Essa aceleração da produtividade da agropecuária decorre de avanços tecnológicos voltados à criação de novas sementes, de novas técnicas de plantio e de novos métodos de

tratamento do solo. Tal fato afasta a ideia de que avanços tecnológicos estariam restritos à indústria[26]. É essa história que está por trás do forte crescimento da renda per capita do CO ex DF, mostrada no Gráfico 1 acima.

Em quinto lugar, a ideia de que a baixa produtividade no Brasil decorre de termos pouca indústria (que tem nível mais elevado de produtividade) e muita agricultura e serviços (produtividade em nível mais baixo) é desafiada por estudos empíricos. Eles mostram que o principal problema de baixa produtividade no Brasil não é decorrente de diferenças de produtividade entre setores, e sim de baixa produtividade generalizada em todos os setores.

De Mello, Duarte e Dutz (2018), por exemplo, mostram que, se o Brasil mudasse a sua composição setorial para ter a mesma proporção de trabalhadores empregados na indústria, nos serviços e na agricultura que a proporção observada em uma média de 45 países de renda média, o valor adicionado por trabalhador brasileiro cresceria 42%. Por outro lado, se, em vez de mudar a composição setorial da economia brasileira, a mantivéssemos como ela realmente é, mas elevássemos a produtividade do trabalhador brasileiro de cada setor para a média observada em cada um dos setores nos países de comparação, o valor agregado por trabalhador subiria 118%.

Ou seja, temos muito mais a ganhar tornando todos os trabalhadores mais produtivos, do que movendo trabalhadores de outros setores em direção à indústria. Esse é mais um indicador de que políticas para estimular a industrialização não são o melhor caminho para fazer a produção e a renda nacional avançarem mais rapidamente.

Em sexto lugar, não há suporte para a hipótese de que os custos de migração impediram a movimentação da população em busca de melhor renda em outros estados. Conforme visto no Gráfico 2, a perda de participação do NE na população total indica forte movimento de migração ao longo da história. Ademais, dados dos censos demográficos mostram que, em 2010, 14% da população brasileira vivia em um estado distinto daquele de nascimento. A Tabela 3 mostra o forte fluxo migratório: (a) em direção ao Centro-Oeste, pela criação de Brasília e pela expansão da fronteira agrícola; (b) para os ex-territórios do Norte, que viraram estados e, como tais, ofereceram novas oportunidades econômicas; e (3) para a Região Sudeste, de maior renda *per capita*. A Região NE, por sua vez, foi a que menos atraiu migrantes. O padrão é o mesmo mostrado pelos dois censos anteriores.

Tabela 3 - Percentual da população que não vive no estado onde nasceu: por região geográfica (1991, 2000 e 2010)

	1991	2000	2010
CO	36%	35%	33%
N	23%	22%	19%
SE	18%	19%	16%
S	12%	12%	12%
NE	7%	7%	7%
Brasil	15%	16%	14%

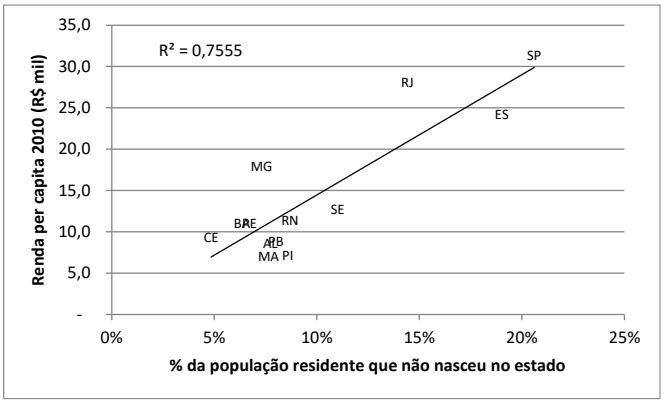
Fonte: IBGE – Censos Demográficos. Elaborado pelo autor.

O Gráfico 7 compara o percentual da população do estado que não nasceu naquele estado com a renda *per capita* do mesmo estado. Limita-se aos estados do Sudeste e do Nordeste, que constituem o tradicional corredor de migração no Brasil. Fica claro que houve migração mais

[26] Vieira Filho e Fishlow (2017) contam a história dos avanços tecnológicos na agricultura brasileira.

intensa para os estados de maior renda *per capita*, o que sinaliza que a migração se faz na direção de arbitrar o mercado de trabalho, e que carece de fundamento a tese de que há um grande contingente de pobres represados no NE sem condições de migrar em busca de remuneração mais elevada.[27]

Gráfico 7 - Percentual da população que não vive no estado onde nasceu e renda *per capita* nos estados do NE e SE (2010)



Fonte: IBGE – Censo Demográfico de 2010. Elaborado pelo autor.

Se há alto grau de mobilidade da população, seria de se esperar que ocorresse um efeito equalizador de rendas. A redução de oferta de mão de obra nas áreas que expulsam trabalhadores elevaria os salários locais e o aumento da oferta de mão de obra nos locais de recepção da mão de obra derrubaria salários. A desigualdade regional de renda tenderia a ser reduzida ao longo dos anos.

Se tal redução não é observada, e a diferença regional persiste, então deve haver outro(s) fator(es) determinante(s) da menor renda dos indivíduos residentes no Nordeste e Norte do país.

III.2 – A hipótese de diferença de capital humano

Uma explicação alternativa para o surgimento e persistência da desigualdade regional brasileira estaria na diferença de capital humano. Os indivíduos do Norte e Nordeste seriam mais pobres, em média, por terem um menor nível de educação formal e, em consequência, serem menos produtivos.

Barros (2011), que defende essa hipótese, mostra que se o número de anos de estudo e a qualidade da educação da população do Nordeste fossem iguais aos observados no Sudeste, haveria tendência a significativa redução da diferença de PIB *per capita* entre as duas regiões. Vários outros estudos encontram papel muito relevante para as diferenças educacionais entre as regiões, como analisado em maior detalhe adiante, na Subeção IV.3.

O surgimento da desigualdade regional brasileira, nessa versão, viria da diferença inicial de capital humano nas duas regiões. Conforme argumenta Barros (2011, cap. 6), em todo o Brasil houve escravidão e, com ela, ampla população de baixo nível de instrução. As regiões Sul e Sudeste, porém, teriam, na visão daquele autor, dado algumas "sortes" históricas, de modo que lá se concentraram pessoas com nível um pouco maior de capital humano.

[27] Barros (2011) analisa a hipótese de não-arbitragem do mercado de trabalho em maiores detalhes e conclui pela existência de equilíbrio das remunerações, condicionada ao nível de capital humano do trabalhador.

Em primeiro lugar, houve o fenômeno da transferência da Corte portuguesa para o Brasil em 1808, ocasião em que um grande contingente de pessoas mais instruídas passou a residir no Rio de Janeiro.

Em segundo lugar, temos o fato de que europeus, de maior grau de instrução que a média brasileira, foram impelidos a deixar seus países por crises econômicas e políticas. Na escolha de onde se instalar no Brasil, pesou os incentivos oferecidos pelo Governo Central brasileiro, que ofereceu infraestrutura para induzir o povoamento da Região Sul, aí incluindo o atendimento de demanda por escolas públicas. Já na Região Sudeste, havia demanda por mão de obra, o que levou os governos locais, em especial o de São Paulo, a oferecer infraestrutura e benefícios para atrair imigrantes. Na Região Nordeste, ao contrário, prevalecia oferta abundante de mão de obra de baixo custo, de pouca escolaridade, empregada em atividades que exigiam pouco capital humano, o que resultou no baixo interesse da elite econômica local por atrair imigrantes. Perdeu-se, então, a oportunidade de receber um influxo de novos habitantes com tradição de maior investimento em educação e que reproduziam esse padrão na educação dos filhos e na demanda por escolas públicas, o que viria a induzir a persistência no tempo de maior investimento público em educação (Barros, 2019).

Antes disso, contudo, houve o fato de que as atividades de exploração de ouro em Minas Gerais atraíram migrantes para a região, que estabeleceram empresas de exploração em formato distinto do tradicional modelo "senhor de engenho–escravos", que existia na monocultura de exportação.

Na mineração, um indivíduo empreendedor, com algum capital acumulado (portanto com posição social e formação melhor que a média da população), poderia se lançar na atividade de mineração. Havia chance de enriquecimento rápido e ascensão social, mas também o requisito de alguma capacidade de organização empresarial. Ademais, a escala dos empreendimentos e o capital requerido eram bem menores que na agricultura tradicional, permitindo a entrada de vários competidores no setor.

Ainda que houvesse muito trabalho escravo na mineração, o percentual de pessoas livres e a produtividade média dos trabalhadores envolvidos com a mineração eram maiores que a daqueles envolvidos na produção de açúcar no Nordeste.

O dinamismo da atividade de mineração ajudou a consolidar o Rio de Janeiro como centro relevante, por ser o principal ponto de escoamento da produção mineira. Daí a transferência da capital e, posteriormente, o recebimento da Corte portuguesa em 1808.

Esse maior acúmulo de capital humano no Sul e Sudeste teria se mantido ao longo dos anos por haver uma tendência das famílias a reproduzir, ao longo das gerações, o nível de capital humano de seus antepassados. Pais mais educados tendem a ter maior cuidado e interesse na educação dos filhos.

Não tendo havido, à época, uma ação governamental visando elevar o nível educacional das populações mais pobres, essa inércia na diferença de capital humano teria se perpetuado ao longo das gerações[28].

Nesse sentido, o trabalhador nordestino médio não teria a mesma qualificação do trabalhador médio do Sul e do Sudeste. A disponibilidade de capital humano teria sido um importante fator de decisão locacional da indústria, associado à proximidade do mercado

[28] Para um retrato da persistência intergeracional da educação nos tempos atuais ver IMDS (2021).

consumidor, à disponibilidade de capitais para investimento na indústria e a maior escala de aglomeração urbana.

A industrialização no Sudeste e no Sul não seria a causa original da desigualdade regional, e sim reflexo de uma desigualdade preexistente. Diferenças de capital humano e, portanto, de capacidade de organização empresarial teriam levado à existência das outras vantagens locacionais quando surgiu a oportunidade de industrialização.

Nesse contexto, a migração não seria capaz de arbitrar diferenças de renda. Haveria pouco espaço no mercado de trabalho na região mais desenvolvida para o trabalhador pouco qualificado. As vagas ali disponíveis não seriam alcançáveis por ele. As suas opções ficariam entre ser pobre no seu local de origem ou ser pobre em outra região, exercendo, em qualquer uma das duas, atividades menos qualificadas e de pior remuneração.

De acordo com esse diagnóstico, um elemento central para solucionar para a desigualdade regional seria investir na educação da população pobre. O Norte e o Nordeste não seriam "regiões pobres", mas sim regiões onde há muitas pessoas pobres[29]. A intervenção pública deveria ser, prioritariamente, no sentido de melhor qualificar as pessoas, para que elas tivessem instrumentos para deixar de ser pobres, migrando em busca de ocupações de maior remuneração e equalizando as rendas mediante o reequilíbrio de oferta e demanda de mão de obra em cada região.

A proposta de política pública é, portanto, diversa da que decorre do diagnóstico cepalino. Ali, o problema estaria na região, não nas pessoas. Por isso, seria preciso "melhorar a região pobre", para lá atraindo empresas e capital, mediante subsídios. Agora, o diagnóstico aponta a necessidade de "melhorar as pessoas", permitindo que haja convergência entre o capital humano dos indivíduos pobres em relação aos de maior capacidade. Fica evidente que o próprio receituário cepalino, na ausência de mão de obra qualificada, teria limites significativos, pela escassez de pessoas capazes de realizar funções mais complexas demandadas pelas atividades industriais.

Note-se que o diagnóstico cepalino (Sudene, 1967) sequer menciona a melhoria da educação como um fator relevante para o aumento de renda na região. Boianovsky e Monastério (2017) relatam visita do economista Douglas North ao Brasil para discutir com Celso Furtado uma estratégia de desenvolvimento para o Nordeste. Segundo sua descrição, o economista norte-americano critica o plano de desenvolvimento pela ausência de uma estratégia de ampliação do ensino básico na região.

Os efeitos econômicos de equalização de rendas viriam de duas fontes. Em primeiro lugar, com uma população, em média, mais qualificada, haveria incentivos à migração e maior eficácia do mecanismo de arbitragem do mercado de trabalho para equiparar rendas entre as regiões. Em segundo lugar, a maior oferta de mão de obra qualificada seria um fator de atração de atividades econômicas mais sofisticadas (não necessariamente indústrias, mas qualquer atividade econômica que requeira mão de obra mais qualificada e que encontre viabilidade econômica na nova região). A associação entre mão de obra qualificada e vantagens locacionais de cidades do Norte e Nordeste (tais como menor custo de vida, menores custos de aglomeração, cidades que proporcionam melhor qualidade de vida) passariam a atrair investimentos produtivos para aquelas regiões.

[29] Pessôa (2001).

Um questionamento que se poderia fazer a essa prescrição refere-se à demora para a concretização de seus resultados. Seria necessário aguardar pelo menos uma década para que gerações com maior e melhor escolaridade entrassem no mercado de trabalho. Como se argumentará adiante, na seção IV, a literatura mostra que investimento de qualidade em educação dá retorno mais rápido do que o esperado pelo senso comum. Ademais, em situação de extrema pobreza, a melhoria na educação deve ser feita *pari passu* com uma assistência social que atenda às necessidades imediatas dos mais pobres, tema que será tratado na seção IX.

III.3 – A hipótese de diferenças institucionais

Uma terceira linha de explicação para a desigualdade regional brasileira baseia-se na ideia de que a forma de organização da produção açucareira no Nordeste teria levado à criação de instituições nocivas ao crescimento econômico e à inclusão produtiva da população local. Essas instituições seriam persistentes no tempo e, portanto, determinantes da resiliência da baixa renda na região. Outras regiões do país teriam dado mais sorte, com suas condições iniciais de ocupação produtiva sendo menos prejudiciais ao desenvolvimento posterior.

Engerman e Sokoloff (2002) ressaltam que o clima e as condições do solo no Caribe e em parte do território brasileiro eram adequados ao cultivo da cana de açúcar. O fato de essa produção ter rendimentos crescentes à medida que a escala de produção aumenta teria levado à organização de latifúndios com o uso de mão de obra escrava. Isso gerou forte concentração de renda nas mãos de alguns poucos senhores de engenho e ampla população com baixo capital humano.

Em sociedades que surgem com tal grau de desigualdade, os grupos dominantes tendem a estabelecer regras, formais e informais, que perpetuam as suas vantagens. É o que Acemoglu e Robinson (2012) chamam de “instituições extrativistas”. As regras sociais seriam desenhadas de modo a minimizar as chances de mobilidade social. Os filhos dos ricos seriam beneficiados com melhor escolaridade e maior acesso a oportunidades de emprego. Os pobres talentosos teriam menos chances. O funcionamento da justiça, os direitos de propriedade e as regras eleitorais seriam enviesadas a favor da elite econômica. As possibilidades de inovar, empreender e ascender socialmente seriam mínimas.

Em geral, o contraponto feito pela literatura é entre o norte dos EUA e o Canadá, de um lado, e os demais países da América Latina e países do Caribe, bem como o sul dos próprios EUA. Diferentemente do modelo de latifúndio monocultor, o que prevalecia no norte dos EUA e no Canadá, onde o clima favorecia a produção de grãos e gado, eram as pequenas propriedades. Tais culturas não apresentavam ganhos de escala. Os esforços para implementar uma agricultura baseada na grande propriedade e na servidão fracassaram nas primeiras iniciativas de colonização na Pensilvânia e em Nova York. A possibilidade que qualquer indivíduo tinha de adquirir terra barata e estabelecer uma produção lucrativa inviabilizava a concentração da produção em latifúndios.

Isso teria gerado sociedades mais homogêneas e igualitárias, levando ao desenho de instituições legais e políticas menos excludentes e extrativas. Tal diferença inicial na dotação de fatores teria sido, portanto, determinante para uma trajetória mais bem sucedida de crescimento econômico ao longo dos séculos seguintes. A diferença nos níveis de renda cristalizou-se a partir de fatos históricos que geraram instituições com grande persistência temporal.

Note-se a sobreposição da questão institucional com a de formação de capital humano, tratada na seção anterior. Ambas são condicionadas pela alta desigualdade social decorrente da organização econômica prevalecente na Região NE, mais aguda que no restante do país. Como enfatizado por Barros (2019), a elite nordestina não tinha incentivos para oferecer educação pública à ampla população pobre que ofertava mão de obra para a atividade agrícola, sendo preferível enviar seus filhos para escolas privadas. Ao mesmo tempo, como ressaltado acima, não havia incentivos para atrair imigrantes europeus, que portavam maior nível de escolaridade e interesse em educar os filhos.

É possível encontrar nessa linha de raciocínio, que une a baixa formação de capital humano e o desenho de instituições enviesadas a favor da elite, razões para que o Nordeste tenha ficado para trás em relação ao restante do país.

Em primeiro lugar, a exploração de ouro e as culturas de café e erva mate, e a criação de gado, desenvolvidas em outras regiões do país, geravam menor concentração de propriedade e de renda do que a produção de açúcar, estabelecida principalmente no Nordeste.

Em segundo lugar, um ator central no desenho das instituições coloniais era a metrópole portuguesa. Com as limitações dos meios de transporte e de comunicação, a distância em relação a Portugal fazia diferença. Estando geograficamente mais próximo da metrópole, o Nordeste foi o primeiro a ser comercialmente explorado por Portugal e esteve sob influência mais intensa de suas regras legais e econômicas, sempre voltadas a extrair o máximo de valor possível. Assim, mesmo os latifúndios açucareiros localizados mais ao sul do país estariam condicionados a menos monitoramento e influência das instituições extrativas portuguesas.

Naritomi, Soares e Assunção (2012) mostram evidências de que municípios onde se desenvolveu a cultura de cana de açúcar têm, até o presente, pior distribuição de propriedade de terras e que esta é ainda pior quanto menor a distância do município em relação a Portugal.

O histórico do chamado “coronelismo” e sua interferência na política e gestão pública no Nordeste pode ser visto como a consequência institucional e cultural do modelo de ocupação econômica da região[30], que resultaria em apropriação privada das instituições públicas.

As consequências de longo prazo seriam menor segurança para se fazer negócio em localidades dominadas por indivíduos poderosos, que estão acima da lei. Também seria menor a eficácia do poder público local para entregar serviços à população, visto que a administração municipal ou estadual estaria mais focada em dar emprego e renda aos aliados dos comandantes locais do que propriamente em prestar serviços públicos. Educação e saúde públicas, essenciais para a formação do capital humano, ficariam prejudicadas nessas localidades.

Indicadores de qualidade de governança municipal são coerentes com essa tese. Tome-se como exemplo o Índice de Governança Municipal, calculado pelo Conselho Federal de Administração[31]. Esse índice busca quantificar três dimensões das gestões das cidades: os resultados obtidos pelas políticas públicas locais, a qualidade da gestão e a saúde das contas

---

[30] Leal (1948).

[31] Disponível em: http://www.igm.cfa.org.br/. Os oito grupos em que o Conselho Federal de Administração divide os municípios são: grupo 1 (até 20 mil hab. e PIB *per capita* até R$ 15.600), grupo 2 (até 20 mil hab. e PIB *per capita* acima de R$ 15.600), grupo 3 (de 20 mil a 50 mil hab. e PIB *per capita* até R$ 15.463), grupo 4 (de 20 mil a 50 mil hab. e PIB *per capita* acima de R$ 15.463), grupo 5 (de 50 mil a 100 mil hab. e PIB *per capita* até R$ 21.650), grupo 6 (de 50 mil a 100 mil hab. e PIB *per capita* acima de R$ 21.650), grupo 7 (acima de 100 mil hab. e PIB *per capita* até R$ 28.636), grupo 8 (acima de 100 mil hab. e PIB *per capita acima* de R$ 28.636).

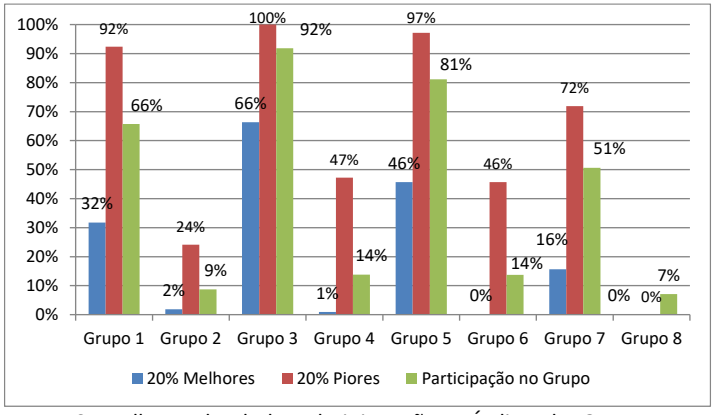
públicas. Os municípios são divididos em oito grupos, em escala crescente de população e PIB *per capita*.

O Gráfico 8 apresenta o percentual dos municípios do Norte e do Nordeste que, em cada um dos oito grupos, constam entre os 20% com o maior índice de governança e os 20% com o menor índice e compara tais participações com a representatividade dos municípios daquelas regiões em cada grupo.

Tomemos, por exemplo, o Grupo 1, que reúne os municípios com população até 20 mil habitantes e PIB *per capita de* até R$ 15 mil. Os municípios do Norte e Nordeste são 66% do total desse grupo, mas constituem apenas 32% dos que estão entre os de melhor governança (20% melhores). Estão, pois, sub-representados no grupo dos melhores. De forma simétrica, eles são 92% dos municípios que compõem os de pior governança (os 20% piores). Estão, assim, sobrerrepresentados no grupo dos piores.

Esse padrão se repete em praticamente todos outros sete grupos mostrados no Gráfico 8, indicando, que, de fato, em média, é pior a governança municipal no N e NE.

Gráfico 8 - Índice de Governança Municipal 2018: municípios do Norte e do Nordeste entre os 20% melhores e 20% piores em cada grupo de municípios



Fonte: Conselho Federal de Administração – Índice de Governança Municipal. Elaborado pelo autor

Essa linha de argumentação levanta mais um obstáculo para a estratégia cepalina de subsidiar o investimento privado nas regiões mais atrasadas. A baixa governança estaria associada à predisposição da elite econômica local de usar as instituições governamentais em proveito próprio. Assim, benefícios canalizados para a região seriam apropriados por poucos, sem preocupação efetiva com o desenvolvimento local. Por exemplo, empresas seriam criadas e geridas com a finalidade principal de absorver os subsídios e não de produzir de forma eficiente e competir em mercado.

O alto grau de inadimplência dos empréstimos custeados pelos Fundos Constitucionais de desenvolvimento, apontado na Subseção II.2, por exemplo, seria uma indicação de captura política do instrumento de financiamento. O predomínio na obtenção de linhas de crédito por empresas situadas nos estados onde se localizam as sedes dos bancos de desenvolvimento, e que controlam as indicações de seus dirigentes, também aponta na mesma direção (Ferreira, 2004).

A CPI do FINOR, realizada na Câmara dos Deputados no ano 2000, apresenta evidências de corrupção e captura política dos financiamentos realizados pelo Fundo e operacionalizados

pela SUDENE, a ponto de as apurações (da CPI e de outras investigações) levarem à extinção da SUDENE em 2001, como relatado na Subseção II.1. De acordo com o relatório da CPI, entre outras irregularidades e atos de má gestão, constatou-se que:

- os financiamentos eram liberados "*sem critérios técnicos para a seleção de projetos (...), permeáveis a influências diversas, principalmente de empresários e políticos*" (Câmara dos Deputados, 2000, p. 66);
- "*a SUDENE tem sido pressionada por políticos (Deputados Federais, Secretários de Estado e outros), como por empresários, no sentido de agilizar a tramitação de seus interesses*" (p. 69);
- "*existência de um grupo junto à Autarquia, responsável pela cobrança de propina para a aprovação de cartas-consulta e projetos*";
- "*os trabalhos de fiscalização eram realizados numa situação caótica, de convivência e conivência com falhas e irregularidades*" (p. 70);
- no caso dos projetos que não obtiveram êxito, "*nenhuma providência estaria sendo adotada pela SUDENE com vistas a apurar se os recursos liberados (aproximadamente 532 milhões de dólares) teriam sido aplicados em conformidade com os objetivos dos projetos*" (p. 77);
- "*o atraso médio de implantação [dos projetos subsidiados] é de 9,4 anos, evidenciando que a maioria daqueles projetos ainda permanece inacabada*" (p. 79);
- "*A SUDENE vem permitindo a concentração de recursos do FINOR em vários projetos de um mesmo grupo empreendedor (...) onde um só grupo detém o controle de dez empreendimentos incentivados*" (p. 82);
- apesar de vedado pela Constituição (art. 54, II, *a*), constatou-se a existência de financiamentos do FINOR a empresas de Senadores e Deputados Federais (p. 91);
- morosidade do BNB para cobrar inadimplentes, provisionar perdas, ao mesmo tempo que continuava liberando recursos para inadimplentes (p. 96).

Esses são sinais claros de comportamento extrativo da elite local, que mina a capacidade dos instrumentos de política regional para efetivamente atingirem o objetivo de acelerar o crescimento da renda *per capita* local.

Trata-se de uma sinalização de que a política de desenvolvimento regional, operada sob a forma de subsídios ao capital local, pode estar fazendo parte do problema (oferecendo mais um instrumento de captura de recursos e reforço das instituições extrativistas) e não da solução.

Quebrar padrões culturais estabelecidos por instituições construídas ao longo de séculos não é simples. Por isso, ao contrário do que se viu na hipótese de baixo capital humano, em que a solução estaria em ampliar a educação, no caso da hipótese que fatores institucionais geram o atraso não há uma "bala de prata" para solucionar o problema.

A própria educação faria parte da solução, ao ampliar o conjunto de pessoas na sociedade com informação e capacidade para participar do processo político e desafiar as lideranças tradicionais. A revogação de políticas de desenvolvimento regional propensas a captura também ajudaria. A abertura ao comércio exterior traria mais concorrência no campo econômico, enfraquecendo o poder dos grandes grupos locais, que usualmente têm grande intersecção com as elites políticas tradicionais.

Nas últimas décadas, a competição política instituída com as eleições diretas para governador, a partir de 1982, e a ampliação do sistema político para a entrada de novos participantes, não vinculados às tradicionais elites políticas locais, pode estar transformando os incentivos e instituições do N e NE. Indicadores de sucesso nas políticas educacionais recentes em estados como Ceará e Pernambuco são sinais positivos de que, se existe uma inércia institucional, esta pode ser quebrada. O estímulo federal à ampliação de políticas educacionais e demais políticas públicas bem-sucedidas seria um caminho relevante para acelerar a evolução institucional e quebrar o ciclo vicioso que perpetua a desigualdade regional.

As próximas seções passam a analisar como melhorias e reformas em políticas públicas sem enfoque regional podem contribuir para a redução das desigualdades regionais, seja porque carreiam mais benefícios para o N e NE, seja porque geram benefícios para todo o país, mas concentram os custos nas regiões mais desenvolvidas.

IV – Educação

Desde os anos 1960 avançou bastante o entendimento acerca da importância da educação sobre os níveis de renda e bem-estar, a partir da contribuição de Theodore Schultz (1960). Mincer (1974) propôs um modelo de estimação do impacto dos anos de estudo sobre a renda do trabalho. Diversos exercícios empíricos foram realizados para vários países, sempre apontando um ganho entre 5% e 15% de remuneração para cada ano adicional de estudo.

Países de renda baixa e média costumam apresentar retornos mais elevados[32]. Estimativa recente para o Brasil aponta um crescimento médio de remuneração de 10% para cada ano adicional de estudo[33].

Esta seção mostra a importância da educação para o desenvolvimento do país como um todo e, em especial, para a redução das desigualdades regionais, como já antecipado no diagnóstico feito na subseção III.2.

Houve muito debate sobre se é realmente o aumento da escolaridade que gera a maior remuneração ou se outras variáveis correlacionadas com a escolaridade estariam por trás do aumento da remuneração. Barbosa Filho e Pessôa (2010), ao fazer uma resenha da literatura sobre efeitos econômicos da educação, mostram que esse tipo de desconfiança foi gradativamente derrubado pela literatura. As evidências apontam que conhecimento adquirido na escola faz, de fato, diferença na capacidade das pessoas e dos países para elevar o nível de renda (Lindert, 2021).

Os ganhos de bem-estar decorrentes de maior educação vão além do retorno monetário do indivíduo que adquire mais escolaridade, gerando externalidades positivas para a sociedade: "*a educação pode aumentar a proximidade entre as pessoas, o que facilita a comunicação, reduzir a criminalidade, aumentar a consciência política (melhorando a democracia), reduzir as taxas de fertilidade e/ou melhorar a qualidade dos pais, conscientizar as pessoas em relação a vícios, dentre outros benefícios que podem fazer com que a taxa de retorno social da educação supere a taxa de retorno privado (...) A educação melhora o comportamento dos indivíduos, o que facilita a implementação de normas sociais desejáveis, [...] [e] tem um impacto permanente em todas as atividades do indivíduo e não somente naquelas voltadas para o universo do*

[32] Psacharopoulos e Patrinos (2018).
[33] Neri e Bonomo (2018).

trabalho. O efeito da educação sobre a saúde é importante, pois saúde é outra forma de capital humano e há complementaridade entre ambas." (Barbosa Filho e Pessôa, 2010, p. 13-14).

A literatura também considera a educação como um importante facilitador da absorção de tecnologia e, portanto, do aumento da produtividade. Benhabib e Spiegel (2005) mostram que o nível inicial de capital humano é um bom preditor para o crescimento subsequente da produtividade.

Porzio, Rossi e Santangelo (2022), por sua vez, mostram que o aumento da escolaridade tem impacto causal significativo na escolha de trabalho dos jovens, que migram de empregos agrícolas para não-agrícolas, acelerando o processo conhecido como "transformação estrutural", no qual os países vão se tornando menos agrários à medida que se desenvolvem. Esse é um ponto relevante para o objeto do presente estudo. Afinal, se o objetivo das políticas de desenvolvimento regional é industrializar o Norte e Nordeste, tornando-os menos dependentes de atividades agrícolas e extrativas, os resultados do artigo mostram que uma forma eficaz de fazê-lo é melhorando a educação. Como afirmam os autores, "*governments can affect sectoral choices by increasing access to formal education"* (p. 2971).

A desigualdade de renda e de oportunidades é outra dimensão relevante do debate sobre educação. De acordo com Veloso e Guimarães (2006, p. 259), a desigualdade educacional explica entre 30% e 50% da desigualdade de renda salarial no Brasil. Ainda segundo os mesmos autores, "*a nossa desigual distribuição educacional explica metade da diferença entre Brasil e Estados Unidos em relação ao grau de desigualdade de renda*".

Avanços da literatura nas últimas décadas ressaltam que os efeitos benéficos do aumento da escolaridade dependem da qualidade da educação. Hanushek (2003) mostra que o salário do trabalhador depende não apenas dos seus anos de estudo, mas também de seu desempenho em exames que medem capacidade analítica e de comunicação. Hanushek e Kimko (2000) mostram que a qualidade da educação também tem impacto relevante sobre o crescimento agregado da economia.

Uma segunda linha de investigação aponta que o aumento do gasto em educação não se traduz automaticamente em melhoria de qualidade. A qualidade da gestão e os incentivos existentes no sistema educacional público podem não ser adequados para transformar mais dinheiro em mais qualidade.

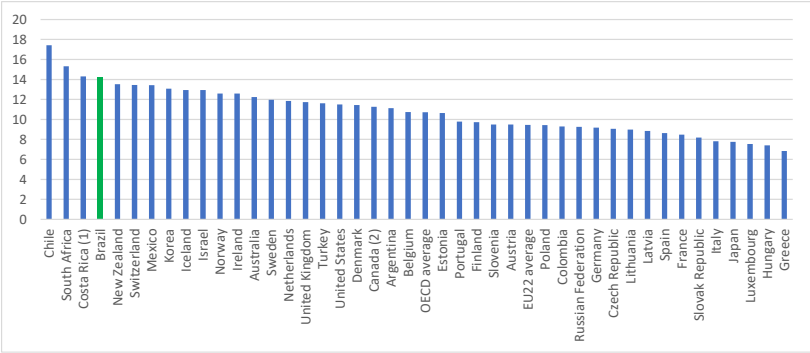
Isso nos leva a um ponto fundamental: não adianta apenas colocar mais dinheiro na educação. É necessário desenhar incentivos adequados à busca da melhor qualidade. Seriam pontos centrais na estratégia de melhoria da educação: formação de professores; treinamentos; definição de currículo; uso de indicadores de desempenho como um dos critérios na definição de remuneração de professores e de transferências a estados e municípios; e melhoria nos sistemas de mensuração da qualidade.

IV.1 – A educação pública no Brasil

A educação é uma política pública de caráter nacional. Para aferirmos o benefício que ela pode trazer para o N-NE, é preciso entender como ela está sendo executada em todo o Brasil. Por isso, analisa-se nesta seção a educação pública em todo o país para, em seguida, nas subseções IV.2 e IV.3, explorar como a melhoria desta política é essencial para diminuir as desigualdades regionais.

A educação tem sido uma prioridade orçamentária no Brasil. O Gráfico 9 mostra a participação dos gastos em educação no gasto público total. O Brasil desponta como um dos países que têm maior compromisso com o financiamento público da educação.

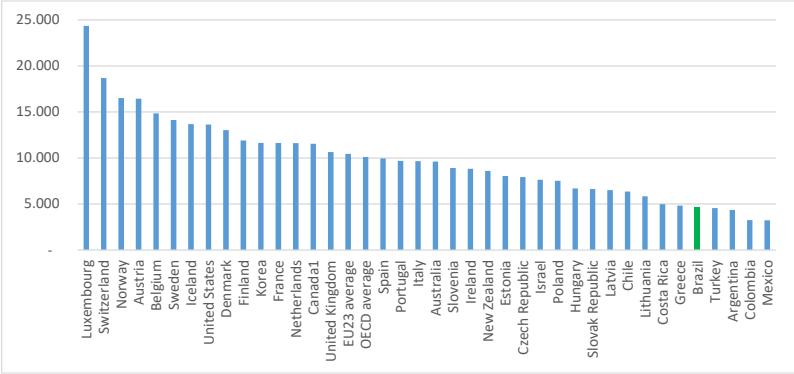
Gráfico 9 - Despesa pública em educação como porcentagem da despesa pública total de todos os níveis de governo – *anos em torno de* 2019 (%)



Fonte: Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE.
Nota: Inclui despesa com programas de pré-primário.

Há, contudo, quem argumente que o Brasil gasta pouco com educação pública. A estatística utilizada para embasar essa afirmação é o gasto por aluno em dólares (ajustado pela paridade de poder de compra). Nesse caso, o Brasil aparece muito mal na foto, gastando pouco por aluno, como mostra o Gráfico 10.

Gráfico 10 - Despesa pública em educação por aluno – 2017 (US$ - PPP por aluno)



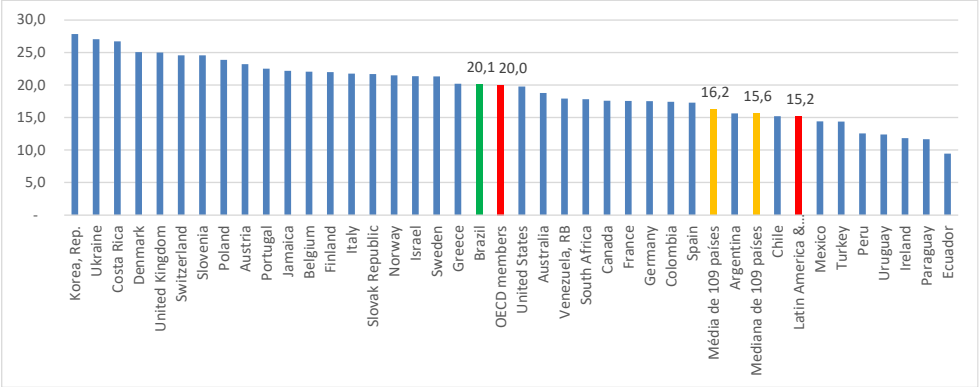
Fonte: OCDE. Elaborado pelo autor.

Essa não parece, contudo, uma forma adequada de avaliar a questão. Países mais ricos têm maior renda e podem gastar mais, tanto em educação quanto em outras políticas públicas. Se olharmos o gasto em saúde, habitação ou qualquer outra política em dólares por beneficiários também encontraremos valores maiores para países ricos e menores para países de menor renda *per capita*. Nota-se, no gráfico, que os maiores gastos por aluno são justamente de países ricos, ficando os de renda média e baixa no final da fila.

Por isso, o que se faz usualmente é dividir os dados mostrados no Gráfico 10 pelo PIB *per capita* de cada país. Isso permite comparar o gasto por aluno com a capacidade de pagamento de cada país. O Gráfico 11 apresenta essa estatística para o caso da educação primária. Percebe-se que o Brasil fica um pouco acima da média dos países da OCDE e muito acima da média da América Latina e Caribe, bem como da média e da mediana dos 109 países para os quais há

dados disponíveis. Não se pode, portanto, dizer que o Brasil, dado o seu nível de desenvolvimento e sua capacidade de pagamento, gaste pouco com educação primária.

Gráfico 11 - Despesa pública por estudante do nível primário em percentual do PIB *per capita – anos em torno de* 2015 (%)



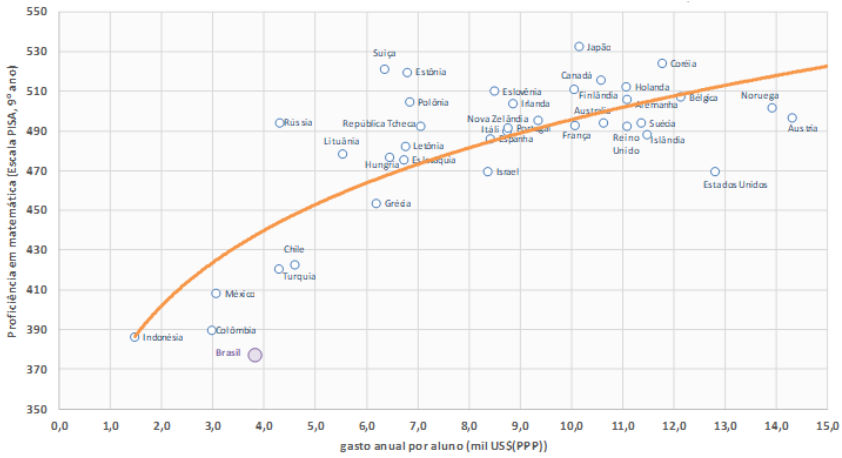
Fonte: World Bank Database. Fonte original: Unesco. Elaborado pelo autor.
Nota: média e mediana apresentados no gráfico referem-se a 109 países, nem todos mostrados no gráfico.

De fato, nada menos que 74% dos 109 países analisados ficam abaixo do Brasil nesse indicador proporcional de financiamento da educação básica. O quadro não é muito distinto no caso do ensino secundário (60% abaixo do Brasil) e terciário (57% abaixo do Brasil).

Sempre existe escassez de recursos, mesmo em países ricos. Nos de menor renda ela é ainda mais intensa, seja para a educação, seja para outras políticas públicas relevantes. Isso exige que se busque a maior eficácia possível para cada real gasto. Antes de se aumentar a despesa, em um país que já prioriza a educação dentro do orçamento público e dentro de sua capacidade de pagamento – como é o caso brasileiro – é preciso buscar a maior eficácia possível. E isso está longe de acontecer no Brasil.

O Gráfico 12, elaborado por Ricardo Paes de Barros e Laura Muller Machado, mostra, no eixo horizontal, o dispêndio por aluno em mil dólares (PPP). O Brasil aparece com gasto baixo, conforme já visto no Gráfico 10, junto com Colômbia e México. No eixo vertical, está a proficiência em matemática mensurada pelo exame PISA (*Programme for International Student Assessment*), da OCDE. A linha traçada no gráfico é uma estimativa, a partir dos dados de todos os países, de qual é a proficiência esperada para cada nível de dispêndio dos países. O Brasil aparece muito abaixo dessa linha, indicando que nosso desempenho é bastante inferior ao esperado para o nosso nível de gastos. Há, portanto, muito a melhorar, mesmo sem a expansão das despesas. Não há, no gráfico, outro país com distância vertical em relação à linha de desempenho esperado maior que a do Brasil, indicando que somos o país mais ineficiente do grupo.

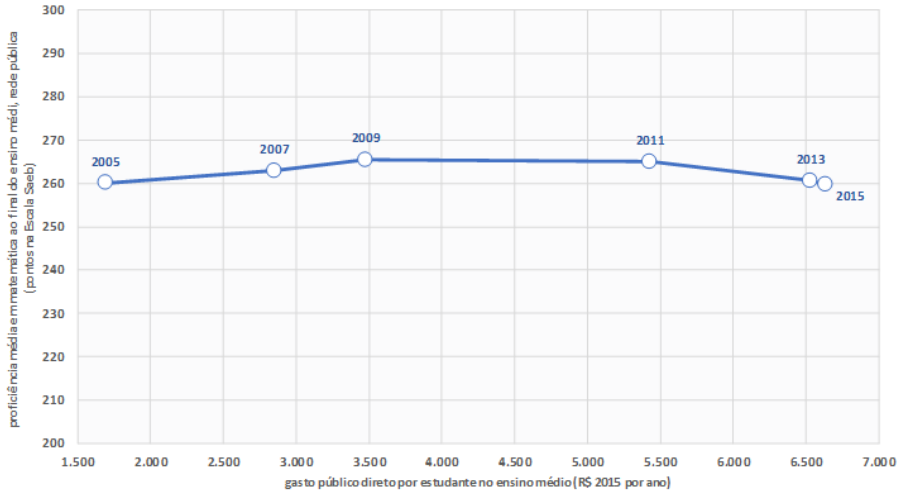
Gráfico 12 - Relação entre proficiência em matemática (PISA 2015) e o gasto anual por aluno na educação básica (2015-6) em US$ PPP



Fonte: IAS/INSPER/OPPEN Social, com base na OECD/Stat, para gastos e The World Bank Development Indicators para o PISA. Elaborado por Ricardo Paes de Barros e Laura Muller Machado.
Nota: para o gasto anual por aluno na educação básica, desconsidera-se os gastos em creches e pré-escolas.

Portanto, dado que já fazemos grande esforço orçamentário e que a qualidade está muito abaixo do que se poderia esperar, parece ser prioritário buscar meios de melhorar a eficácia da política educacional. Até porque a estratégia de apenas gastar mais já deu mostras de não funcionar. O Gráfico 13, também elaborado por Ricardo Paes de Barros e Laura Muller Machado, mostra que, a despeito do aumento do forte aumento do gasto por aluno no ensino médio, entre 2005 e 2015, a proficiência dos estudantes permaneceu estagnada.

Gráfico 13 - Relação entre a evolução do gasto público direto por estudante no ensino médio e a proficiência em matemática ao final do ensino médio: Brasil, 2005 a 2015



Fonte: IAS/INSPER/OPPEN Social com base na Prova Brasil e nos Indicadores Financeiros Educacionais, ambos divulgados pelo Inep. Elaborado por Ricardo Paes de Barros e Laura Muller Machado

De fato, em consonância com o que mostra o Gráfico 13, acima, há outros indicadores mostrando que a qualidade do ensino enfrenta dificuldades para avançar. O Brasil participa desde a primeira edição do PISA, que aplica testes de leitura, matemática e ciências a jovens de 15 anos de idade de vários países. A Tabela 4 mostra que estamos sempre próximos das últimas posições.

Tomando, por exemplo, os testes de leitura, há, aparentemente, uma pequena melhoria relativa ao longo dos anos. Saímos do percentil 90 (ou seja, 90% dos países tinham nota melhor que a nossa) e chegamos, em 2018, ao percentil 74. É preciso, contudo, levar em conta que, ao longo dos anos, mais países passaram a participar da avaliação, o que puxou para baixo a média. Se, para efeito de homogeneidade da comparação, restringirmos o grupo de comparação apenas àqueles que fazem o teste desde a primeira edição, o Brasil fica sempre entre os 10% piores. Quadro similar se observa nos testes de matemática e ciências. Mesmo considerando a posição com a amostra completa, nosso desempenho é ruim.

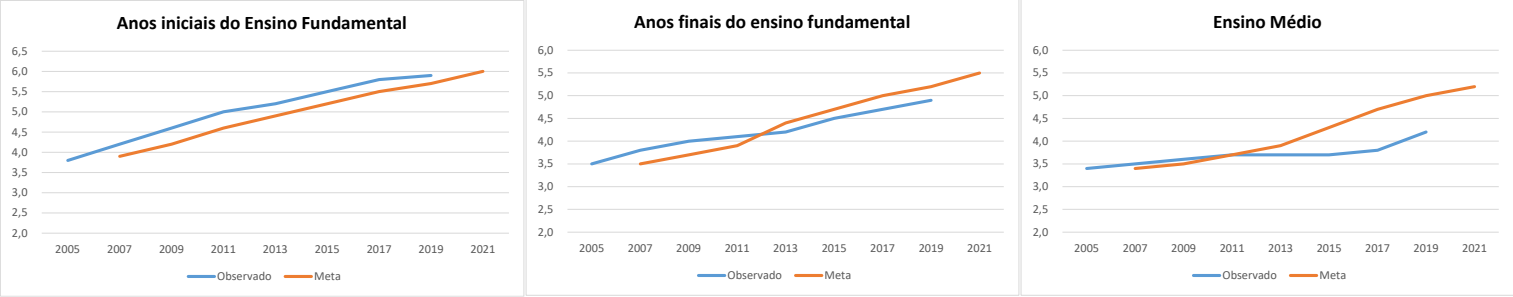
Tabela 4 - Percentil em que se situa o Brasil no ranking de notas no PISA

	Leitura		Matemática		Ciências	
	Todos os países	Países participantes de todas as edições	Todos os países	Países participantes de todas as edições	Todos os países	Países participantes de todas as edições
2000	90	97				
2003	92	94	100	100		
2006	90	100	96	100	94	96
2009	84	97	90	97	84	92
2012	84	97	89	97	90	94
2015	85	97	93	100	90	100
2018	74	94	90	97	85	98

Fonte: OCDE. Elaborado pelo autor.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), calculado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), indica que a evolução do aprendizado está aquém da planejada. Somente o desempenho dos estudantes dos anos iniciais da educação básica (até o 5º ano) superou as metas estabelecidas pelo INEP. O desempenho dos alunos dos anos finais do ensino básico e do ensino médio evolui mais lentamente que as metas, conforme mostram os Gráficos 14 a 16. Dois anos de escolas fechadas e ensino a distância precário, durante a pandemia de Covid-19, devem fazer esses indicadores retrocederem significativamente.

Gráficos 14 a 16 - Resultados e metas da rede pública no IDEB por fase do ciclo educacional



Fonte: INEP – MEC. Elaborados pelo autor.

O desempenho pouco animador da educação brasileira parece provir do desrespeito a algumas regras de sucesso da experiência internacional. Não se adotou, por exemplo, a estratégia coreana de sequenciamento conservador: universalizar e melhorar o ensino básico, para depois atuar na expansão e melhoria do ensino médio e, por fim, do ensino universitário.

Outra regra que parece estar sendo desrespeitada é a de evitar enfoque excessivo na ampliação dos insumos (salários, número de professores, instalações), desacompanhada de regras que estimulem a obtenção de bons resultados.

A política educacional brasileira tem priorizado a ampliação do número de professores e de suas remunerações. O Fundeb, por exemplo, em sua versão anterior à reforma promovida pela Emenda Constitucional 108/2020, estipulava que, no mínimo, 60% dos seus recursos deveriam ser gastos com a remuneração dos profissionais da educação. Essa vinculação foi ampliada pelo Novo Fundeb, passando a ser de 70%[34].

Existe, também, a lei de fixação do piso salarial nacional dos professores da rede pública da educação básica (Lei 11.738/2008). Essa lei possui um critério de concessão de reajustes reais que elevou o piso em 57% acima da inflação entre 2009 e 2021.

Esse direcionamento de recursos para salários fazia sentido na década de 1990, quando o primeiro fundo para a educação, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), foi criado. Àquela época, professores em cidades pobres recebiam remuneração muitas vezes inferior ao salário mínimo. Três décadas depois, contudo, a remuneração dos docentes já se elevou substancialmente. Também não há indicadores de falta de professores na rede pública. A relação média é de 18 alunos por professor no ensino básico de todo o país, como pouca variação entre estados e regiões[35].

O mais preocupante é que a expansão das verbas públicas para educação e o seu direcionamento para aumentos salariais não foram acompanhados de uma política de premiação de resultados e mérito. Salvo raras exceções, mencionadas adiante, não há incentivos aos professores para se esmerarem nem às redes de ensino para gerarem bons resultados. A literatura tem enfatizado a importância de se diferenciar a remuneração de professores, conforme o desempenho. As regras salariais no Brasil, em geral, vão no sentido inverso, pagando igualmente a todos. Junte-se a isso a dificuldade de demissão dos professores de pior resultado e temos incentivos contrários à busca da excelência no ensino[36].

Ainda que tenhamos evoluído na mensuração da qualidade da educação, com a Prova Brasil, o cálculo do IDEB, a participação no PISA, o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e o Exame Nacional do Desempenho dos Estudantes de Graduação (ENADE), pouco temos feito para conectar as informações obtidas nesses testes com a alocação de verbas, em especial mediante a premiação e o estímulo aos bons resultados. O Novo Fundeb, que seria uma oportunidade para tal, pouco avançou nessa direção.

Experiências no nível estadual, em especial nos Estados do Ceará, de Pernambuco e do Espírito Santo, indicam que a combinação de assistência técnica, currículos padronizados, treinamento de docentes com enfoque pragmático e uso de material didático padronizado, diferenciação entre bons e maus docentes (demissão durante o estágio probatório, remuneração por desempenho), foco na alfabetização na idade certa, premiação das redes escolares por resultado e ampliação da jornada escolar surtem efeitos significativos, levando a resultados no IDEB situados entre os maiores do Brasil mesmo em municípios pobres, com baixa despesa por aluno[37].

Reformas nos incentivos e na alocação dos recursos atualmente aportados à educação pública têm, portanto, alto potencial de melhorar a qualidade e potencializar os ganhos

---

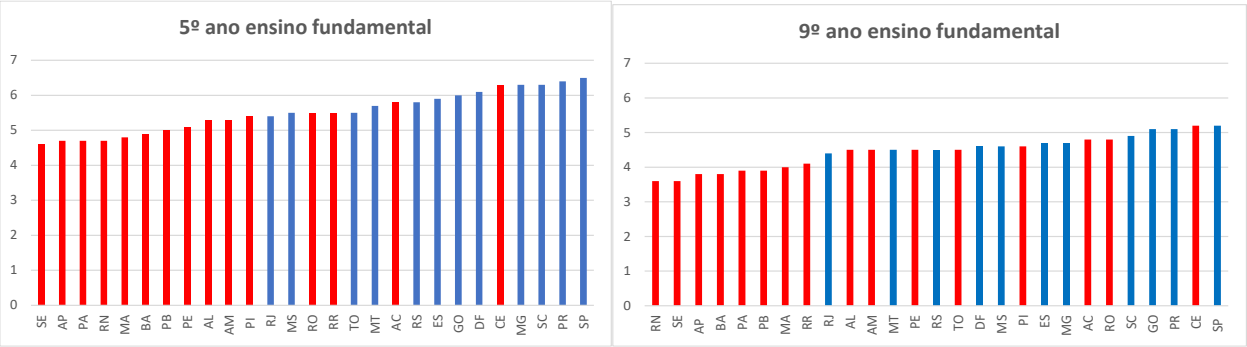
[34] Ainda que abarcando um conjunto maior de profissionais da educação, essa maior vinculação amplia, de fato, o gasto com salários.
[35] Fonte: Inep, Censo Escolar 2019. Sobre os problemas do piso do magistério ver Guimarães e Mendes (2022).
[36] Ver Hanushek (2016) e Coutinho e Shikida (2022).
[37] Banco Mundial (2017, p. 129), Menezes Filho (2020).

individuais e agregados de renda, assim como de gerar as diversas externalidades positivas associadas à educação.

IV.2 – Desigualdade regional na educação

Há grande diferença de qualidade de educação entre os estados e regiões do país. O Gráfico 17 mostra que, a despeito de avanços que vêm ocorrendo na educação em vários estados e municípios do N-NE, o IDEB das escolas públicas estaduais e municipais para alunos do quinto ano do ensino fundamental indica que as onze piores pontuações médias são para estados daquelas duas regiões. O quadro é apenas um pouco melhor para os alunos do nono ano, retratado no Gráfico 18, em que as oito piores posições ficam no N e NE.

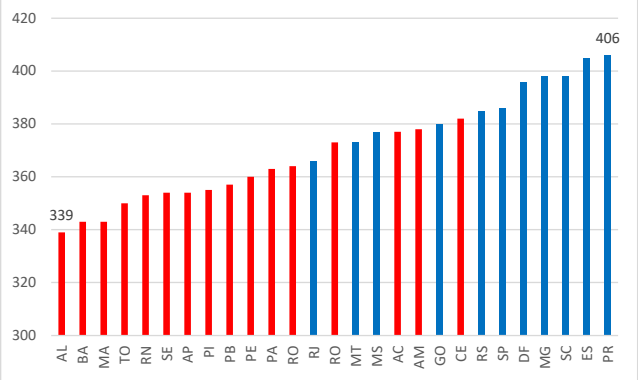
Gráficos 17 e 18 - IDEB estadual para os anos iniciais e finais da educação básica na rede pública em 2019



Fonte: INEP-MEC. Elaborado pelo autor.
Nota: estados do N e NE em vermelho

O diagnóstico se confirma quando se analisam os resultados do PISA por estado. O Gráfico 19 mostra que os doze piores na avaliação de matemática, na edição de 2015, são estados do Norte e do Nordeste. Não há estados dessas regiões entre os sete de maior nota. Esse perfil se mantém nas outras duas disciplinas avaliadas: leitura e ciências.

Gráficos 19 - PISA: pontuação média por estados na avaliação de matemática de 2015



Fonte: INEP (2016). Dados originais da OCDE. Elaborado pelo autor.
Nota: estados do N e NE em vermelho

Temos clara desigualdade regional em termos de resultados educacionais, em um quadro que já é ruim para todo o país. Mesmo o estado brasileiro com melhor média de matemática no PISA, o Paraná, tem nota inferior à média da Albânia (413) ou de Trinidad e Tobago (418).

Isso significa que um esforço de melhorar o aprendizado, elevando as notas nos testes de proficiência, trará resultados positivos não apenas para o Brasil, mas sobretudo para os estados que estão mais atrasados.

Ou seja, uma política educacional eficaz tem perspectiva de promover um efeito equalizador na escolaridade e, portanto, na renda individual e dos trabalhadores dos estados mais atrasados. A transmissão desse efeito para o crescimento econômico mais acelerado dos estados do N e NE, durante o período de transição para uma escolaridade mais alta, tende a reduzir a desigualdade regional.

Temos, portanto, um caso em que a melhoria de uma política pública sem enfoque regional levaria a ganhos para todo o país, porém eles seriam proporcionalmente maiores no N-NE.

IV.3 – A literatura empírica sobre educação e desigualdade regional

Diversos trabalhos empíricos procuram mensurar qual seria o impacto de uma melhoria da escolaridade nas regiões mais atrasadas sobre a desigualdade regional de renda. Os impactos estimados são elevados, apontando que o N e o NE teriam muito a ganhar com uma política educacional mais eficaz.

Duarte, Ferreira e Salvato (2003) estimam que se a Região NE tivesse o mesmo perfil educacional da Região Sudeste, a diferença de renda entre as duas cairia 55%. Conclusão similar à de Silveira Neto e Menezes (2008).

Barros (2019) estima que dois indivíduos, morando um no Nordeste e outro no Sudeste, possuiriam a mesma expectativa de renda, depois de corrigida a diferença de custo de vida e de atributos individuais. Isso indica que a desigualdade regional decorreria não do fato de ser mais baixa a renda gerada no Nordeste, por um atributo locacional, e sim por ali haver um maior contingente de pessoas com capacidade de gerar rendas mais elevadas. Mais uma vez a conclusão de que o Nordeste não é um lugar pobre, e sim um lugar onde há muitas pessoas pobres, pobreza essa determinada por atributos pessoais, como o capital humano.

Analisando a queda de desigualdade regional ocorrida no período 1995-2011, Oliveira e Silveira Neto (2016, p. 42) argumentam que uma causa central foi a redução na desigualdade educacional ocorrida no mesmo período: "*seja porque representam mais de 70% da renda das famílias, seja porque refletem potenciais movimentos associados à produtividade,* ***são as fontes de renda do trabalho associadas aos níveis educacionais os principais protagonistas dos movimentos de distribuição regional de renda no Brasil****. Nesse sentido, note-se, por exemplo, que enquanto os estados mais pobres, como Maranhão e Alagoas, viram expandir os anos médios de estudos de sua população em 69,25% e 47,69%, entre 1995 e 2011, os estados de São Paulo e Rio de Janeiro apresentaram expansão da escolaridade de apenas 23,76% e 35,89%, respectivamente, no mesmo período*". (grifo nosso)

Esse é um ponto fundamental: partindo de um nível de escolaridade mais baixo, inclusive em termos de qualidade, os estados mais pobres seriam os maiores beneficiários de uma política educacional eficiente. Têm mais terreno a ganhar. Por exemplo, um sistema de bônus nas transferências aos estados e municípios que tenham maior crescimento percentual da pontuação no IDEB tende a transferir mais recursos para municípios que partirem de nível mais baixo, com mais espaço para avançar.

Mesmo os estudos que defendem o uso de políticas regionais tradicionais não deixam de reconhecer a importância da educação como fator de redução da desigualdade regional. Oliveira e Silveira Neto (2013), por exemplo, argumentam que, até a década de 1990, a diferença na estrutura produtiva das regiões (maior industrialização no Sul-Sudeste) seria um fator predominante na determinação da desigualdade, mas que, a partir da década de 2000, o capital humano passou a ser o fator mais importante.

Na mesma direção, Azzoni *et al.* (2000) afirmam que as variáveis geográficas são relevantes na determinação do nível de renda e no crescimento das diferentes partes do país. A melhoria do capital humano e da infraestrutura, porém, seriam variáveis importantes de intervenção governamental visando à redução das desigualdades regionais, pois esses seriam os principais fatores por trás das diferenças no nível de renda de equilíbrio de cada região.

Azzoni (2003, p. 18) defende a importância de políticas federais que auxiliem na melhoria da eficiência dos governos locais, mas afirma que "*a escolaridade é, de longe, a principal variável na explicação das diferenças regionais de rendimento do trabalho, respondendo por cerca de 20% a 31% das diferenças de rendimento entre as pessoas de distintas regiões*".

IV.4 – Conclusões

Melhorias na política de educação pública que foquem no aprimoramento dos indicadores de aprendizado parecem ser poderosos instrumentos não apenas para aumentar o crescimento do PIB, como também para reduzir as desigualdades de renda pessoal e regional.

O Brasil elevou significativamente as despesas em educação pública nas últimas décadas, e pode obter resultados positivos se conseguir aumentar a efetividade na aplicação dos recursos.

Desde 1996, temos um instrumento de financiamento da educação básica, o Fundef/Fundeb, que busca garantir um gasto mínimo por aluno em todos os estados. Esse instrumento foi ampliado pela Emenda Constitucional 108/2020, direcionando mais recursos para a educação básica. Esse Novo Fundeb, inclusive, aumentou a focalização da distribuição dos recursos para os municípios de menor capacidade fiscal. Pouco se avançou, porém, na premiação e estímulo a bons resultados, mantendo-se a lógica de priorizar a alocação de insumos e elevar a folha de pagamento do magistério.

Experiências exitosas em alguns estados e municípios podem ser adaptadas por outros, de modo a que se tire proveito de um dos aspectos mais positivos do federalismo: a flexibilidade para experimentar e adaptar políticas públicas em diferentes partes do território nacional.

É grande o espaço para redução de desigualdades regionais por meio de uma estratégia mais eficaz e racional para a educação pública.

Um argumento usual para questionar a prioridade à educação é a suposta demora dos seus resultados. Seriam necessários muitos anos para que a massificação e a melhoria da qualidade do ensino se traduzissem em maior produtividade e maior renda. Nesse interim, as famílias continuariam a ter carências agudas e os políticos dedicados à melhoria da educação perderiam eleições.

Há duas respostas para essa questão. A primeira é que melhorias na educação precisam ser combinadas com políticas de assistência social, que atendam às necessidades imediatas dos mais pobres. São inclusive complementares, pois crianças com fome ou enfrentando o stress

familiar da pobreza, não podem aprender.[38] O impacto de políticas sociais efetivas, focadas nos mais pobres, é tratada na seção IX.

A segunda resposta é que os resultados positivos da educação parecem surgir mais cedo do que o esperado. Salomão e Menezes Filho (2022), por exemplo, mostram que melhorias de qualidade do ensino básico provido pelos municípios brasileiros, no período 2009-2014, geram ganhos significativos nas estatísticas de emprego formal de jovens no período imediatamente posterior (2014-2019), também elevando o acesso ao ensino superior e reduzindo a mortalidade por causas violentas.

V - Previdência Social

V.1 – A importância da reforma da previdência

Após muitas décadas de debates, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 103/2019, que instituiu a reforma da Previdência Social. Muito já se analisou a respeito da necessidade, benefícios e custos de tal reforma[39].

De modo sintético, pode-se dizer que a sua principal motivação foi evitar o colapso fiscal do Estado, decorrente do rápido crescimento das despesas com aposentadorias e pensões. Esse crescimento decorre, em primeiro lugar, de fatores demográficos: a expectativa de vida dos brasileiros se elevou e a taxa de natalidade caiu. Isso significa, por um lado, que os aposentados e pensionistas receberão benefícios por mais tempo. Por outro lado, haverá menos jovens entrando no mercado de trabalho para pagar as contribuições que financiam o pagamento das aposentadorias e pensões.

Daí resulta um aumento no déficit do sistema previdenciário (a diferença entre contribuições e pagamento de aposentadorias e pensões), o que requer crescente aporte de recursos do Tesouro Nacional para cobrir essa diferença. Tais recursos viriam de cortes de despesas em outras políticas públicas, aumento de impostos ou seriam obtidos mediante aumento da dívida pública.

A compressão das demais políticas públicas gera prejuízo à qualidade de vida da população. Representa, também, um conflito entre gerações: diminui-se a provisão de serviços públicos às crianças e jovens, para financiar benefícios aos mais idosos. No longo prazo, isso compromete o desenvolvimento humano e econômico do país.

O aumento da dívida pública também embute um conflito entre gerações. São os jovens que, no futuro, pagarão os juros e o principal da dívida que está sendo contratada hoje para pagar as aposentadorias e pensões. Ademais, se o endividamento público se torna excessivo, ele passa a minar o potencial de crescimento econômico do país. Em um cenário de crescimento acelerado da dívida, diminui a atratividade do país para investimentos na ampliação e criação de empresas. A dívida alta e crescente representa o risco de, no futuro, haver um choque tributário, uma moratória da dívida ou a aceleração da inflação. Todas essas hipóteses são nocivas à lucratividade das empresas, que, por isso, se retraem, prejudicando o potencial de crescimento da economia.

A solução para o problema é postergar o momento a partir do qual as pessoas podem se aposentar. Dispondo de um período de vida mais longo, elas podem trabalhar por mais tempo,

---

[38] Banerjee e Duflo (2012)

[39] Tafner e Nery (2019) fazem uma boa síntese do debate.

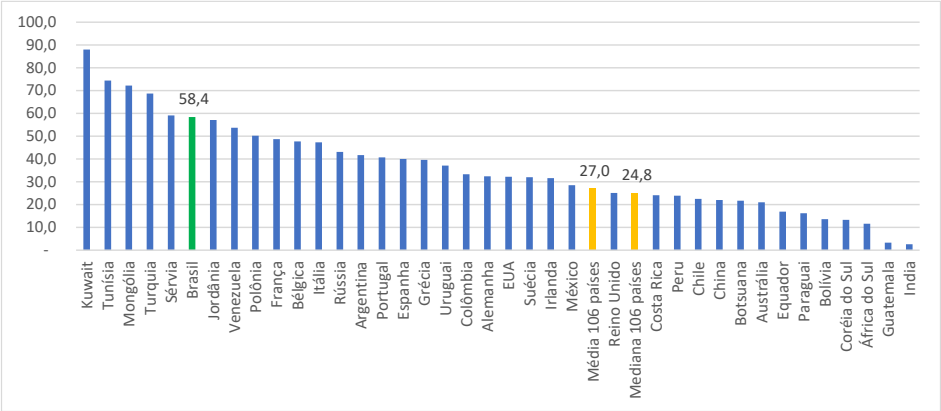
pagando mais contribuições e, posteriormente, recebendo benefícios por um período mais curto.

O sistema previdenciário brasileiro, em comparação com o de outros países, se notabilizava por permitir aposentadorias em idade precoce, além de pagar benefícios em valor bastante superior à contribuição feita pelo trabalhador. Daí a necessidade de ajuste nos parâmetros definidores do momento da aposentadoria e dos valores dos benefícios a serem pagos.

O Gráfico 20 ilustra o peso do sistema previdenciário sobre a capacidade de pagamento dos países. Os dados e metodologia de mensuração foram extraídos de Lindert (2021). Trata-se de medir quanto o setor público gasta com aposentadorias e pensões, dividido pelo número de pessoas em idade de se aposentar. Essa fração, por sua vez, é dividida pelo PIB do país por pessoa em idade ativa (18 a 64 anos). Ou seja, trata-se de medir o gasto previdenciário por idoso e mensurar quanto isso custa para cada trabalhador em idade de trabalhar e gerar contribuições à previdência.

Entre 106 países, o Brasil apresenta o sexto maior peso da previdência sobre a sociedade, ficando muito acima da média e da mediana da amostra. Inequivocamente temos uma previdência social que custa muito caro para nossa sociedade.

Gráficos 20 – Despesa pública total com aposentadorias e pensões dividida pelo número de pessoas acima de 65 anos de idade como proporção do PIB por pessoas entre 18 e 64 anos (%) – *anos em torno de* 2010



Fonte: Lindert (2021). Elaborado pelo autor.
Nota: média e mediana apresentados no gráfico referem-se a 106 países, nem todos mostrados no gráfico. Todos os países com indicadores maiores que o do Brasil estão no gráfico

Há uma segunda dimensão da reforma, que diz respeito à justiça distributiva. Ao longo dos anos foram se desenvolvendo regras diferenciadas para a concessão de benefícios previdenciários em desfavor dos trabalhadores mais pobres. A primeira delas é a chamada "aposentadoria por tempo de serviço". Essa modalidade permitia o acesso à aposentadoria após completado um determinado período de contribuição à previdência, independentemente da idade do trabalhador.

Isso beneficiava sobremaneira as pessoas de classe média e alta, em detrimento dos mais pobres. Os trabalhadores de maior renda tendem a trabalhar em ocupações no mercado formal e a ter mais estabilidade no emprego e maior facilidade de encontrar outro emprego formal em caso de demissão. Os mais pobres, por sua vez, trabalham a maior parte das suas vidas em ocupações informais (sem contribuir para a previdência) e passam mais tempo desempregados.

Em consequência, as aposentadorias por tempo de serviço se davam, majoritariamente, entre as pessoas de maior renda. Os mais pobres acabavam se aposentando por outra regra: a aposentadoria por idade. Somente ao chegar aos 65 anos (homens) ou 60 anos (mulheres) era possível solicitar aposentadoria. Os trabalhadores de maior renda acabavam gozando da aposentadoria por mais tempo e, portanto, recebendo um fluxo de renda maior que o das suas contribuições.

Por isso, uma mudança fundamental, do ponto de vista da equidade, foi o fim da aposentadoria por tempo de contribuição, com a fixação de uma idade mínima para a aposentadoria de todos os trabalhadores. Assim, para os pobres nada mudou, com o custo do ajuste recaindo sobre a classe média e alta.

Além disso, não houve mudança nas aposentadorias de valor equivalente ao salário mínimo, que representam mais de 60% das aposentadorias concedidas pelo Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS. Os mais pobres continuarão recebendo aposentadoria equivalente a 100% de sua renda na ativa, ao contrário dos trabalhadores que, na ativa, recebem acima do teto da previdência (pouco superior a R$ 7 mil, em 2022), cujas aposentadorias ficarão limitadas a esse valor.

Outra fonte de iniquidade no sistema previdenciário está nos regimes especiais para servidores públicos, em que há a possibilidade de aposentadorias integrais, com direito a reajuste igual ao concedido para os servidores da ativa. Não é incomum encontrar aposentadorias públicas superiores a R$ 30 mil, quase cinco vezes maior que o teto do benefício do trabalhador do setor privado. A reforma não apenas ampliou a idade mínima de aposentadoria dos servidores, como limitou valores máximos de suas aposentadorias e pensões[40].

Souza e Medeiros (2013) estimam que o sistema previdenciário brasileiro vigente antes da reforma de dezembro de 2019 era responsável por 21% da concentração de renda do país. O Banco Mundial (2017) aponta que os subsídios pagos pelo governo às aposentadorias dos servidores públicos (valor do benefício menos as contribuições pagas) vão majoritariamente para os 20% mais ricos, que ficam com 35% desses subsídios. Já os 20% mais pobres recebem apenas 4% dos subsídios.

V.2 – O impacto regional da reforma da previdência

A reforma da previdência não é, obviamente, uma política de caráter regional. Não obstante, durante sua tramitação no Congresso, foi muito comum o argumento de que ela prejudicaria as pessoas que vivem nos estados de menor renda *per capita*. Isso porque a expectativa de vida nesses locais seria menor. A instituição de uma idade mínima para aposentadoria implicaria, segundo essa crítica, que os habitantes de alguns estados do Norte e do Nordeste só teriam direito à aposentadoria próximo à idade esperada para seu falecimento.

Este argumento é incorreto. Para fins de aposentadoria, o que conta é a expectativa de vida quando a pessoa se aposenta e não a expectativa de vida ao nascer. O que faz com que a expectativa de vida ao nascer seja mais baixa no N e NE é a elevada mortalidade infantil.

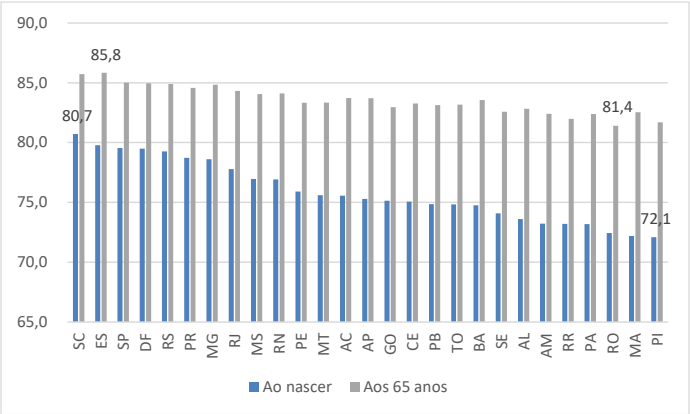
---

[40] A limitação dos valores máximos de aposentadoria vale para quem ingressou no serviço público após à edição da Emenda Constitucional 41/2003. Na União e em boa parte dos entes federados, a maior parte das aposentadorias concedidas na presente década ainda é referente a servidores que ingressaram até 2003. Ou seja, ainda por um bom tempo haverá concessão de aposentadorias com valores elevados.

Esse é um problema social dissociado da questão previdenciária. Uma vez que o indivíduo sobrevive aos riscos de morte das idades iniciais e chega à idade de aposentadoria, a expectativa de sobrevida é muito semelhante em todos os estados do país, como mostra o Gráfico 21.

Em Rondônia, onde a expectativa de sobrevida aos 65 anos é a mais baixa do país, um indivíduo que se aposente nessa idade receberá sua aposentadoria, em média, até os 81,4 anos. Portanto, um período 16,2 anos. Apenas 4,4 anos a menos que o aposentado do Espírito Santo. Nota-se, no Gráfico 21, que as diferenças interestaduais de expectativa de vida aos 65 anos são muito menores que as diferenças interestaduais da expectativa de vida ao nascer.

Gráfico 21 - Expectativa de vida ao nascer e aos 65 anos de idade, por estado em 2022



Fonte: IBGE/Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica. Elaborado pelo autor.

O real impacto da reforma da previdência sobre a renda das famílias que vivem em diferentes regiões deve ser aferido pela maior ou menor incidência dos diferentes tipos de benefício previdenciário nas rendas das pessoas que vivem em cada região.

O custo da reforma terá sido <u>maior</u> onde maior é a incidência de:

a) aposentadorias por tempo de contribuição, que garantiam aposentadorias precoces e foram extintas pela reforma;
b) pensões por morte, que sofreram limitações no seu tempo de vigência, nos valores e nas possibilidades de acúmulo de mais de uma pensão.

Por outro lado, o custo será <u>menor</u> onde prevalecem os benefícios que não foram afetados pela reforma, quais sejam:

c) as aposentadorias por idade e
d) as aposentadorias rurais[41].

A Tabela 5 mostra que os beneficiários de aposentadorias por tempo de contribuição e de pensão por morte concentram-se desproporcionalmente no Sul e Sudeste, enquanto a incidência de aposentadorias por idade e aposentadoria rural é maior no Norte e Nordeste.

[41] O Benefício de Prestação Continuada – BPC, que tem similaridade com uma renda previdenciária, também não foi afetado pela reforma. Esse benefício, contudo, será tratado na seção IX, que trata das políticas de assistência social.

No caso da aposentadoria por tempo de contribuição, em 2017, 84% dos benefícios eram pagos no Sul e Sudeste, valor muito superior aos 56% de participação das duas regiões na população total do país. Já o N-NE, com 36% da população nacional, recebia apenas 13% das aposentadorias por tempo de contribuição.

Desproporção similar acontecia no pagamento de pensões por morte: o S-SE concentrava 64% dos benefícios (8 p.p. acima de sua participação na população) e o N-NE, 30% (6 p.p. abaixo de sua participação na população).

O inverso acontece com a aposentadoria por idade: o N-NE recebia 44% dos benefícios (8 p.p. acima de sua representatividade na população) e o S-SE ficava com 50% (6 p.p. abaixo de sua representatividade na população).

Nas aposentadorias rurais há a maior desproporção de todas: o NE, sozinho, concentra quase metade dos benefícios.

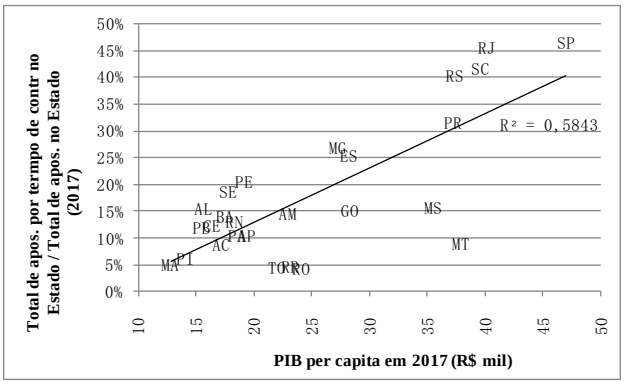
Tabela 5 - Distribuição regional dos benefícios do INSS ativos em 2017 (%)

	Aposentadoria por tempo de contribuição	Pensão por morte	Aposentadoria por idade	Aposentadoria Rural	Participação na população total
SUDESTE	60%	46%	34%	19%	42%
SUL	24%	18%	16%	16%	14%
NORDESTE	12%	26%	37%	49%	28%
NORTE	1%	4%	7%	9%	9%
CENTRO-OESTE	3%	6%	6%	6%	8%
Memo:					
S-SE	84%	64%	50%	35%	56%
N-NE	13%	30%	44%	59%	36%

Fonte: INSS. Elaborado pelo autor.

O Gráfico 22 mostra o mesmo fenômeno de outra perspectiva. O eixo vertical mostra a participação das aposentadorias por tempo de contribuição no total de aposentadorias de cada estado. O eixo horizontal mostra o PIB *per capita*[42]. Percebe-se que há uma alta correlação: estados de maior renda têm maior proporção de aposentados por tempo de contribuição. Os estados do N e NE ficam no canto inferior esquerdo: baixo PIB *per capita* e baixa incidência de aposentadorias por tempo de contribuição. Logo, os aposentados ali residentes são menos afetados pelo principal instrumento de contenção da despesa previdenciária.

Gráfico 22 - Participação das aposentadorias por tempo de contribuição no total de aposentadorias no estado vs. PIB *per capita*



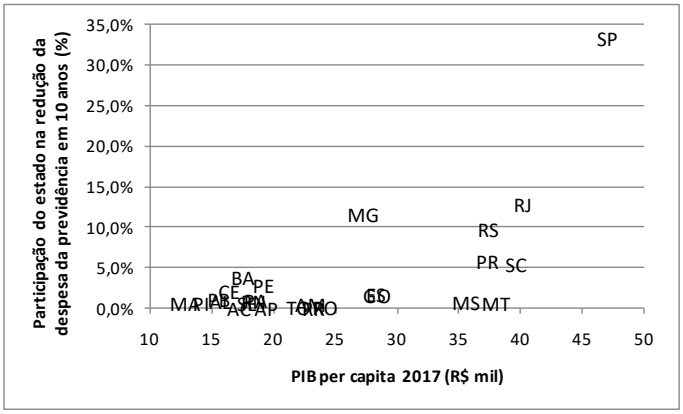
Fontes: INSS e IBGE. Elaborado pelo autor.

[42] Foi excluído o Distrito Federal, onde predominam as aposentadorias de servidores públicos federais e onde a renda *per capita* é muito elevada, constituindo um *outlier* na distribuição.

Nota: exclui o DF.

O especialista em previdência Pedro Nery, que trabalhou na redação da reforma, fez um cálculo mais detalhado. A partir da economia esperada com a reforma do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) em dez anos (ou seja, a diferença entre a trajetória da despesa com e sem reforma ao longo dos dez primeiros anos de vigência da reforma), ele estimou a contribuição dos beneficiários de cada estado para essa economia. O resultado, gentilmente cedido pelo autor, está no Gráfico 23.

Gráfico 23 - Incidência, por estado, da economia esperada com a reforma do RGPS vs. PIB *per capita*



Fonte: Valores estimados por Pedro Nery, com base em dados do IBGE, INSS e Ministério da Economia. Gráfico elaborado pelo autor.

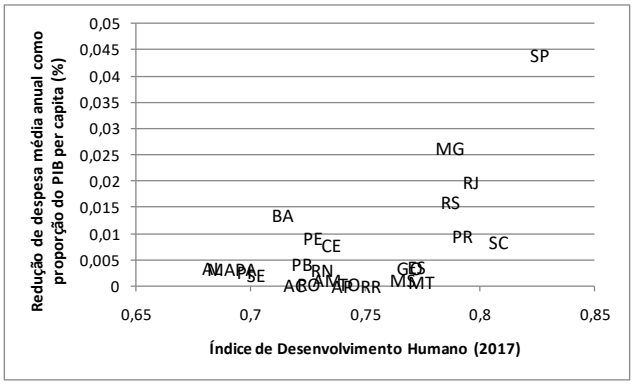
Percebe-se no Gráfico 23 que em nenhum estado do N e NE os aposentados e pensionistas contribuem com mais de 5% da economia de recursos. Incidirá sobre os residentes em São Paulo mais de 30% da redução de pagamentos de benefícios. Há uma elevada correlação positiva, de 0,65, entre as duas variáveis mostradas no Gráfico 23.

Pode-se argumentar que mesmo arcando com uma parcela pequena da redução de benefícios previdenciários totais, a perda de fluxo de renda, para a população de um estado mais pobre, venha a ser significativa. Para verificar essa possibilidade, o Gráfico 24 apresenta a redução média anual de despesa da Previdência, em cada estado, como proporção do PIB *per capita* estadual. Ou seja, uma *proxy* de quanto a redução de despesa previdenciária naquele estado representa em termos da geração local de renda e produto.

O que se percebe é que, mais uma vez, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul aparecem com as maiores reduções relativas de benefícios previdenciários. A novidade aqui é que a Bahia aparece em quinto lugar, e aposentados e pensionistas de Pernambuco e Ceará têm perdas relativas de benefícios no mesmo patamar de Paraná e Santa Catarina.

Mesmo assim, permanece o efeito de redistribuição regional. O "custo relativo" para os aposentados e pensionistas do Estado da Bahia é apenas 1/3 daquele suportado pelos de São Paulo. A correlação entre a redução dos benefícios como proporção do PIB e o Índice de Desenvolvimento Humano do estado (eixo horizontal) é positiva e elevada (0,60), o que indica um impacto redistributivo da reforma.

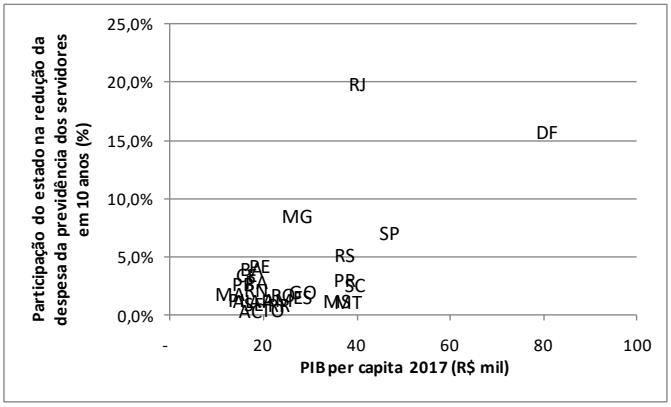
Gráfico 24 - Incidência, por estado, da economia esperada com a reforma do RGPS como percentual do PIB *per capita* vs. Índice de Desenvolvimento Humano



Fonte: Valores estimados por Pedro Nery, com base em dados do IBGE, INSS e Ministério da Economia. Gráfico elaborado pelo autor.

No Gráfico 25, Pedro Nery analisa a incidência dos custos da reforma da previdência do funcionalismo público federal (RPPS). Recai sobre beneficiários do Rio de Janeiro e do Distrito Federal, que concentram os maiores contingentes de servidores, mais de 35% da economia no pagamento de benefícios. Se a eles somarmos São Paulo e Minas Gerais, chegamos a 51% da redução de despesa. Mais uma vez, os aposentados e pensionistas de cada estado do Norte, Nordeste ou Centro-Oeste não contribuem com mais de 5% na redução de benefícios previdenciários recebidos.

Gráfico 25 - Incidência, por estado, da economia esperada com a reforma do RPPS vs. PIB *per capita*



Fonte: Elaborado por Pedro Nery, com base em dados do IBGE, INSS e Ministério da Economia.

Coerente com os dados acima apresentados, Oliveira e Silveira Neto (2016) fazem uma decomposição da desigualdade de renda regional e mostram que, em 2011, o pagamento de aposentadorias e pensões era responsável por 15,6% do índice de Gini de desigualdade de renda entre as regiões. E essa fonte de desigualdade regional vinha aumentando com o tempo, pois em 1995 ela representava apenas 9,15% do índice de desigualdade.

Em suma, a reforma da previdência é uma condição necessária para a estabilidade fiscal e a retomada de taxas mais elevadas de crescimento da economia. Isso beneficiará todo o país. Já os custos dessa reforma – a redução do acesso e dos valores de benefícios previdenciários – incidiram mais sobre famílias residentes das regiões S-SE, preservando os principais benefícios que têm concentração de beneficiários no N-NE.

A reforma realizada em 2019 contribuirá, portanto, para a redução de desigualdade de renda pessoal entre habitantes das diferentes regiões ao longo das próximas décadas.

VI – O Fundo de Participação dos Municípios (FPM)[43]

Esta seção analisa a desigualdade de capacidade fiscal entre municípios situados em diferentes regiões. Trata-se de uma modalidade de desigualdade regional distinta da analisada na seção anterior, que focou na desigualdade de renda pessoal dos residentes em diferentes regiões. Aqui a desigualdade é entre capacidade de gasto das diferentes prefeituras. Pressupõe-se que um aumento dos recursos disponíveis para as prefeituras do N-NE as habilitará a prover mais e melhores serviços públicos à população local44.

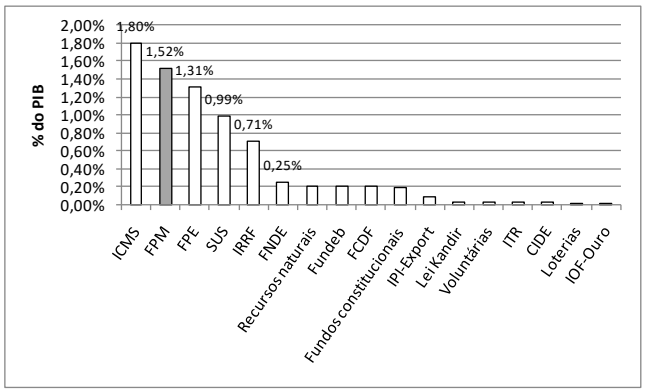
A Seção VI.1 apresenta evidências de que os municípios do Norte e Nordeste são, na média, prejudicados pelos critérios de partilha do FPM. A seção VI.2 apresenta os motivos pelos quais a teoria econômica justifica a existência de uma transferência como o FPM. A seção VI.3 mostra como o FPM está longe do que seriam os critérios ideais para sua distribuição, e como uma reforma que alinhasse o FPM às melhores práticas prescritas pela teoria beneficiaria, em média, as prefeituras dos municípios do N e NE.

VI.1 – O FPM prejudica o Norte e o Nordeste

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) repassa anualmente às cidades brasileiras cerca de R$ 116 bilhões[45]. Para 1/3 das administrações municipais, esta é a principal fonte de receita corrente[46]. Trata-se de uma fonte essencial de financiamento do setor público local[47].

O Gráfico 26 mostra que, em termos de montante total de recursos, o FPM é a segunda maior transferência entre os entes da federação, ficando atrás apenas da transferência do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços (ICMS), pago pelos estados aos municípios.

Gráfico 26 - Transferências fiscais entre os entes da federação (valores referentes a 2017/2018) (% do PIB)



Fonte: Rocha (2019).
Notas:
1) FPM, FPE, Fundeb, IPI-Export, Lei Kandir transferências voluntárias, ITR, CIDE, loterias e IOF-Ouro (2018): http://www.tesouro.fazenda.gov.br/transferencias;

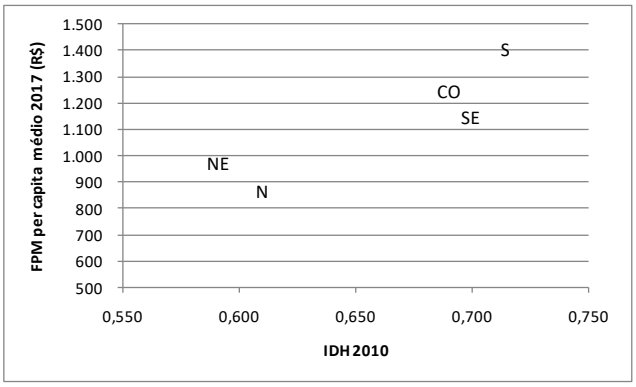
[43] Essa seção constitui uma atualização ampliada de Mendes, Miranda e Cosio (2008).
[44] Essa relação pode não ocorrer se todo o ganho de recursos for capturado por interesses privados ou desperdiçado por ineficiência. A maior disponibilidade de recursos é condição necessária mas não suficiente para a ampliação e melhoria do bem-estar coletivo proveniente de políticas públicas.
[45] Fonte: STN. Valor relativo ao ano de 2021, após o desconto da parcela de 20% do Fundeb.
[46] Fonte: STN-SICONFI.
[47] As transferências a pessoas feitas por meio do pagamento de aposentadorias, pensões e benefícios sociais superam o FPM em um grande número de municípios, mas o foco da presente seção é o financiamento das administrações públicas locais.

2) ICMS, SUS, IRRF, FNDE e compensação por exploração de recursos naturais (2017): https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf;
3) FCDF (2018): http://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos/25915?ano=2018;
4) PIB (2018): https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?t=resultados.

O que poucos percebem é que os critérios de partilha (detalhados adiante, na seção VI.3) são prejudiciais aos municípios do Norte e do Nordeste. O Gráfico 27 mostra que os municípios do Sul, Sudeste e Centro-Oeste recebem valores *per capita* de FPM bem superiores aos do Norte e Nordeste. Em média, um município do Sul tem receita *per capita* de FPM 60% maior do que o valor entregue aos municípios do Norte e 45% maior do que o entregue aos do Nordeste.

O Gráfico 27 deixa claro que existe uma alta correlação positiva (0,90) entre receita de FPM por habitante e o Índice de Desenvolvimento Humano: municípios mais prósperos, em média, recebem mais.

Gráfico 27 - Receita *per capita* de FPM vs. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal: média por região geográfica: 2017



Fonte: STN e PNUD. Elaborado pelo autor.

Isso dificulta que as regiões de menor renda alcancem níveis mais altos de desenvolvimento, pois as suas cidades ficam em pior condição financeira em relação às das demais regiões, o que limita sua capacidade de oferecer serviços essenciais como saneamento, educação, saúde e infraestrutura urbana.

Outro ponto relevante do Fundo de Participação dos Municípios é que seus critérios de partilha induzem ineficiência e má alocação de recursos públicos. Isso significa que a reforma do FPM pode gerar um bônus duplo para o país: ao mesmo tempo em que induziria o uso mais eficiente dos recursos públicos, também contribuiria para diminuir a desigualdade regional, como se argumenta a seguir.

VI.2 – Razões teóricas para haver uma transferência como o FPM

O FPM é entregue a cada município de acordo com uma fórmula de partilha determinada legalmente, sem qualquer relação com o montante de impostos arrecadados no próprio município. Essa é uma característica que o distingue, por exemplo, das transferências do ICMS. No caso desse imposto, a partilha obedece, principalmente, ao critério de origem da arrecadação: se o ICMS foi arrecadado em um determinado município, 65% do valor transferido

retornam àquele município[48]. O caso do FPM é distinto: a distribuição é feita, principalmente, em função da população municipal, como se verá em detalhe mais adiante.

Outra característica do FPM é que ele é uma transferência incondicional. Ou seja, o município que recebe essa verba pode aplicá-la como bem entender: a União não exige que os recursos sejam aplicados nesta ou naquela área[49]. É uma situação distinta, por exemplo, das transferências feitas pelo Sistema Único de Saúde (SUS), as quais o município deve alocar, obrigatoriamente, para ações predefinidas pelo Governo Federal.

Na literatura teórica de finanças públicas[50], transferências como o FPM têm como principal função resolver o desequilíbrio entre o montante de recursos que um município consegue arrecadar por conta própria e o total das despesas que ele precisa realizar para atender à sua população. Trata-se, portanto, de transferir recursos federais ou estaduais para completar o orçamento municipal, reduzindo um hiato entre a capacidade de arrecadação e as necessidades de gastos[51], chamado de "hiato fiscal".

É fundamental compreender que o hiato fiscal é determinado por dois componentes: a capacidade de arrecadação e a necessidade de gasto. Assim, um município que tem base tributária pequena (por exemplo, um município sem atividade econômica relevante e população de baixa renda) pode ter um hiato fiscal grande, se a demanda por serviços públicos for muito elevada, gerando alta necessidade de gasto, ou pode ter um hiato fiscal pequeno, se a demanda local por serviços públicos não for grande.

A capacidade de arrecadação e a necessidade de gastos, que definem o hiato fiscal de um município, são determinados pelas características socioeconômicas locais. Obviamente, maior desenvolvimento econômico tende a se traduzir em maior capacidade de arrecadação.

Não é simples definir um conceito prático de necessidade de gastos. Afinal, todo município desejaria dispor do conjunto mais amplo possível de bens e serviços públicos. Isso, porém, não é economicamente viável em comunidades com população pequena, onde, por exemplo, haveria clientela para justificar a construção de uma escola primária, mas faltaria demanda suficiente para justificar uma universidade.

Por outro lado, cidades com grande população e/ou alta densidade demográfica necessitam de investimentos públicos de alta monta para lidar com problemas complexos, como os investimentos em urbanização, na redução de congestionamento de tráfego, no processamento de lixo, na remoção de habitações precárias em áreas de risco, no controle da poluição ambiental e em diversos outros problemas decorrentes da elevada escala de operação e alta densidade populacional.

Na prática, pode-se encontrar indicadores aproximados para mensurar a demanda viável por bens e serviços públicos, tais como: o tamanho e a taxa de crescimento da população, a

---

[48] Constituição Federal, art. 158, Parágrafo Único, inciso I.

[49] Lembrando que 20% das receitas de FPM, assim como das demais transferências e receitas próprias, devem ser carreadas para o Fundeb. *Vide* arts. 212 e 212-A da Constituição Federal.

[50] Veja, por exemplo, OATES (1972) e SHAH (2007).

[51] As transferências condicionais, por sua vez, têm a principal função de induzir o município a gastar em uma área considerada prioritária pelo governo transferidor (União ou estados). Por exemplo: transferências de recursos que devem ser obrigatoriamente usados na área de saúde (condicionais ao uso em saúde) induzem aumentos de gastos municipais nessa área. Já as transferências não-redistributivas ou devolutivas, que, como no caso do ICMS, devolvem ao município parte do imposto que o estado ou União ali arrecadou, têm por principal finalidade aumentar a eficiência do sistema tributário, pois, em geral, os custos de arrecadação tributária da União e dos estados são menores que os custos enfrentados pelos municípios.

densidade demográfica ou a localização geográfica. A literatura mostra, por exemplo, que comunidades rurais apresentam maior dificuldade em prover bens e serviços públicos de forma eficiente, em decorrência da menor densidade populacional, inviabilizando a provisão de vários serviços e, por isso, demandando menores recursos para o financiamento dos serviços efetivamente providos (Kitchen, 2007), enquanto áreas de maior densidade necessitam de serviços públicos de custos mais elevados e mais intensivos em capital (Slack, 2007).

Frente a essas considerações, conclui-se que o FPM deveria distribuir seus recursos utilizando critérios objetivos, que tentassem captar o hiato fiscal de cada município, utilizando como critérios de distribuição não apenas a população (principal critério usado no FPM), mas também a densidade populacional, o grau de urbanização, a condição de ser ou não uma cidade metropolitana.

VI.3 – O FPM não cumpre a função de diminuir o hiato fiscal

O FPM está previsto no art. 159, inciso I, alíneas *b*, *d, e* e *f*, da Constituição Federal. Esses dispositivos determinam que 25,5% da arrecadação federal dos impostos de renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI) sejam destinados ao FPM.

O Fundo é um mecanismo enraizado na tradição federativa brasileira, com sua origem remontando à Constituição de 1946[52]. A denominação "Fundo de Participação dos Municípios" foi instituída pela reforma tributária de 1965. A Constituição de 1988 promoveu forte aumento da participação dos municípios na receita da União, especialmente por meio do FPM. Na Constituição de 1967, o FPM era composto por apenas 17% da receita do IR e do IPI[53]. Houve, portanto, desde então, um aumento de 8,5 pontos percentuais na participação dos municípios na receita federal desses dois tributos[54].

Os coeficientes de participação de cada município no FPM resultam de um complexo conjunto de regras segmentadas em três partes: 10% são entregues às capitais de estados, 86,4% aos municípios não-capitais e 3,6% constituem uma reserva para suplementar a participação dos municípios não-capitais mais populosos.

Essa divisão decorre de processos de barganha ocorridos ao longo de toda a existência do FPM, que não cabe aqui relatar. A sua lógica geral é descrita a seguir[55]. O que importa destacar é que predomina o critério populacional, entregando-se proporcionalmente mais recursos para municípios de população inferior a 10 mil habitantes. O Gráfico 28 ilustra como os municípios de menor população são desproporcionalmente favorecidos em termos de receita *per capita*.

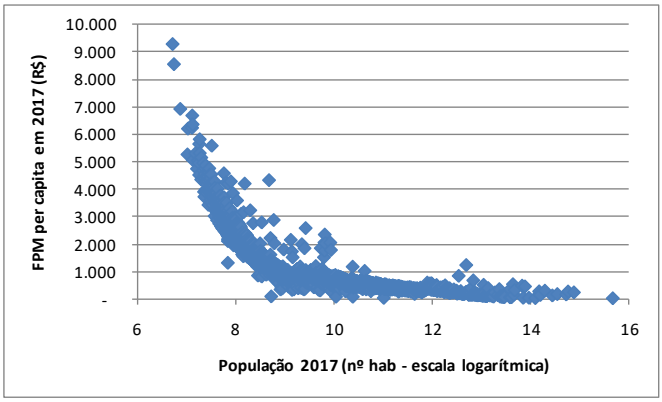
Gráfico 28 - Receita *per capita* de FPM vs. população em 2017 (municípios até 70 mil habitantes)

[52] Ver art. 15 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. A Constituição de 1934 previa que no caso de criação de novos impostos pelos estados, estes teriam que partilhar sua arrecadação com a União e os municípios (ver art. 10, parágrafo único). As constituições brasileiras estão disponíveis em http://www.planalto.gov.br.

[53] Art. 25, inciso I, da Constituição de 1967, conforme redação dada pela Emenda Constitucional nº 27, de 1985.

[54] O aumento foi gradual, partindo de 18% logo após à promulgação da Constituição, crescendo meio ponto percentual por ano, até atingir 22,5% (art. 34 do ADCT). Posteriormente, as Emendas Constitucionais nºs 55, de 2007, 84, de 2014, e 112, de 2021, acrescentaram mais 1 ponto percentual, cada uma, da receita dos dois impostos (IR e IPI) ao FPM.

[55] Rocha (2019) e Mendes, Miranda e Cosio (2008) descrevem esses critérios de forma detalhada.

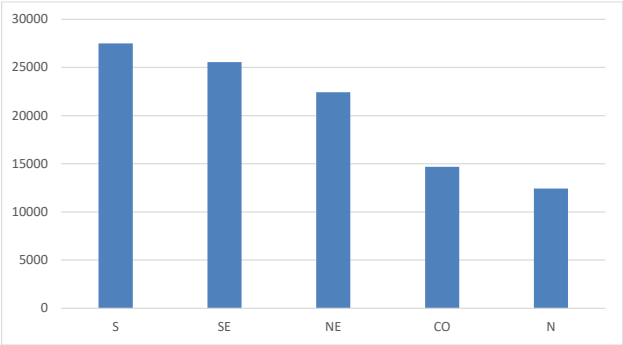


Fonte: STN. Elaborado pelo autor.

Considerar prioritariamente a população como critério de distribuição e priorizar os menos populosos contraria o objetivo maior do Fundo, de redução do hiato fiscal.

O desenho de um fundo que privilegia municípios pouco populosos advém da ideia de que município pequeno é município pobre. Nos anos 1940 e 1950, quando surgiu o FPM, essa ideia talvez fizesse sentido. Como mostra o Gráfico 29, em 1940 os municípios do Sul e do Sudeste tinham, em média, populações maiores. As três regiões mais atrasadas (N, NE e CO) tinham municípios menos populosos.

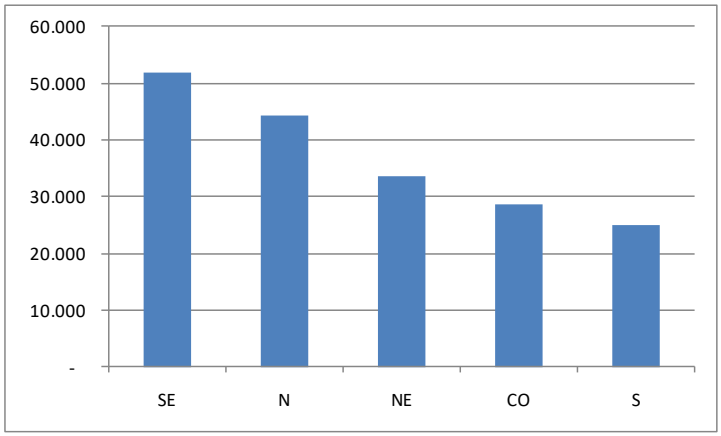
Gráfico 29 – População municipal média por região geográfica (exclui capitais dos estados) – 1940



Fonte: IBGE – dados históricos (www.ibge.gov.br). Elaborado pelo autor.

Essa realidade, contudo, mudou radicalmente ao longo das décadas. Movimentos migratórios e a criação de milhares de municípios fizeram com que os municípios do Sul do país passassem do primeiro para o último lugar em termos de população média. Já os municípios do Norte fizeram o caminho inverso: deixaram de ter a menor população média e passaram para o segundo lugar. O Gráfico 30 mostra tal realidade.

Gráfico 30 – População municipal média por região geográfica (exclui capitais dos estados) – 2017



Fonte: STN. Elaborado pelo autor.

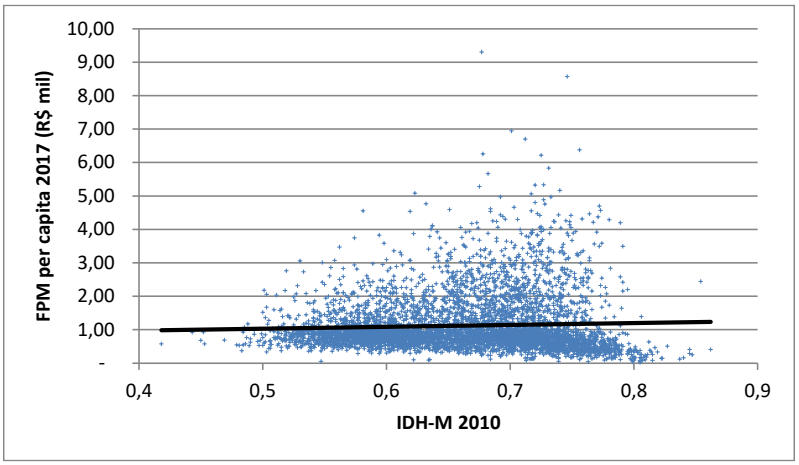
Em 2017, um município da região Norte tinha população, em média, 78% maior que um município da região Sul. Entre o Nordeste e o Sul a diferença média era de 35%.

O Viés a favor dos municípios menores acabou induzindo municípios médios a se dividirem visto que, por exemplo, três municípios de 5 mil habitantes recebem mais que um município de 15 mil habitantes. Isso levou à desnecessária multiplicação das estruturas administrativas municipais e seus gastos, minando a eficiência na provisão de serviços públicos[56].

O fato de ter se mantido no tempo o viés a favor dos pequenos municípios fez com que perdesse qualquer sustentação empírica a ideia de que o FPM é um instrumento de redistribuição fiscal a favor dos municípios mais pobres. Ademais, o fato de os municípios do N e NE terem sofrido menos divisões e emancipações ao longo dos anos aumentou o seu tamanho médio, prejudicando-os na partilha.

O Gráfico 31 mostra que a correlação entre receita *per capita* do FPM e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) é virtualmente zero. Além disso, os *outliers* que recebem acima da média se concentram nos municípios de alto IDH-M.

Gráfico 31 – Receita *per capita* de FPM vs. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal



Fonte: STN e PNUD. Elaborado pelo autor.

[56] Mendes, Miranda e Cosio (2008).

Se o FPM não é um instrumento de distribuição fiscal a favor das localidades mais pobres, ele também não é voltado a fechar o hiato fiscal, como mostra a Tabela 6. Ela compara o perfil médio dos 200 municípios com maior receita *per capita* de FPM (coluna A) com o dos 200 municípios de menor receita *per capita* de FPM (coluna B). As duas colunas não incluem capitais de estado, dado que estas têm regras específicas de partilha do FPM[57]. A coluna C apresenta o valor médio das variáveis para todo o conjunto de municípios, inclusive capitais.

Tabela 6 – Perfil dos municípios com maior e menor receita *per capita* de FPM: 2017

	Municípios com as 200 maiores receitas per capita de FPM (exceto capitais)	Municípios com as 200 menores receitas per capita de FPM (exceto capitais)	Média para todos os municípios
	(A)	(B)	(C)
População média 2017 (habitantes)	1.968	256.193	37.684
Taxa média anual crescimento da população 2010-2017 (%)	0,2%	1,3%	0,8%
Participação média da população urbana na população total em 2010 (%)	55%	90%	64%
Participação média na população total do estado (%)	0,02%	2,4%	0,5%
Densidade demográfica média (hab./km^2)	17	1.206	121
Pertencem às maiores RM, RI ou aglomerados urbanos (%)	10%	46%	15%
Receita corrente própria per capita (R$)	600	1.013	479
IPTU per capita (R$)	33	161	49
FPM per capita (R$)	3.879	461	1.122
Outras transferências correntes per capita (R$)	2.714	1.492	1.757

Fonte: STN e IBGE. Elaborado pelo autor.

O que se observa, em primeiro lugar, é que o típico município beneficiado pelo FPM (coluna A) tem população pequena (menos de dois mil habitantes), contra uma população superior a 250 mil habitantes dos municípios mais prejudicados na partilha. Um município com menos de dois mil habitantes não tem escala para prover boa parte dos serviços públicos e consumirá suas verbas majoritariamente com o custo fixo de manutenção da administração municipal.

Os municípios menos favorecidos na partilha têm uma taxa de crescimento da população seis vezes maior que a dos mais favorecidos. Logo, enfrentam maior pressão pela expansão da urbanização de novos bairros e da ampliação da oferta de educação, saúde e saneamento.

Os municípios menos favorecidos têm maior parcela da população em área urbana e densidade demográfica muito maior. Quase metade deles pertence a alguma das maiores regiões metropolitanas, regiões integradas ou aglomerados urbanos do país (não foram aí incluídas as capitais de estado)[58]. Estes também são indicadores de maior demanda por serviços públicos e apontam a existência de problemas complexos a cargo do poder público, como a necessidade de construção de vias de transporte para dar vazão à movimentação cotidiana entre municípios periféricos e centrais, mitigação de poluição do ar, coleta e processamento de lixo em grandes volumes, fluxo de migrantes em busca de emprego, entre outros. Os municípios mais populosos, em muitos casos, acabam também provendo serviços públicos para a população de municípios vizinhos de menor porte.

[57] A inclusão das capitais acentua o viés contrário às cidades com indicadores de maior demanda viável por serviços públicos.

[58] Para fins dessa classificação, foram considerados como as maiores regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento econômico e aglomerados urbanos aqueles oficialmente classificados como tal e cuja população e densidade populacional estejam acima da média desses conjuntos de municípios.

Logo, o FPM não parece direcionar recursos para as cidades que sofrem maior pressão por expandir serviços públicos e onde reside a maior parte da população do país. É nessas cidades metropolitanas médias e grandes, em especial nas periféricas, que se acumulam graves problemas sociais associados à favelização, crime e demanda não atendida por serviços de saúde e educação.

É também nessas cidades que uma melhoria dos serviços públicos e da infraestrutura urbana pode levar ao aumento da produtividade das empresas privadas, tornando as cidades um centro gerador de riqueza e crescimento econômico.

Quando analisamos o lado da capacidade de financiamento, a primeira impressão é de que o FPM acerta parcialmente. Afinal, os 200 municípios mais favorecidos pelo Fundo têm uma receita corrente própria de apenas R$ 600, contra R$ 1.013 dos menos contemplados pelo Fundo. Logo, a princípio, se estaria mandando dinheiro do FPM para quem supostamente tem menos capacidade de arrecadação local.

Não se pode descartar, contudo, que esteja havendo um comportamento estratégico dos municípios mais beneficiados: dispondo de alta receita de FPM e com baixa demanda viável por serviços públicos, o pequeno município simplesmente abdicaria de arrecadar tributos de sua população, financiando o governo com "dinheiro que vem de fora". Ou seja, preferiria ser subsidiado pelo resto do país a extrair tributos de sua própria população.

A Tabela 6, acima, apresenta indícios desse fenômeno. Afinal, os municípios mais privilegiados pelo FPM arrecadam apenas R$ 33 por habitantes com o IPTU, principal imposto municipal, quantia quase cinco vezes menor que os R$ 161 *per capita* arrecadados em IPTU pelos municípios mais prejudicados pelo FPM.

Ainda que não exista "preguiça fiscal" e essa diferença se deva apenas à menor base tributária e à menor capacidade de arrecadação dos municípios pequenos, beneficiados pelo FPM, o que se observa na Tabela 7 é que o FPM faz uma compensação excessiva da menor capacidade de arrecadação.

Ele entrega um valor médio *per capita*, para os municípios mais favorecidos, que é mais de oito vezes maior do que aquele carreado aos municípios menos favorecidos: R$ 3.879 contra apenas R$ 461. O montante total transferido ultrapassa, em muito, o valor necessário para equalizar as capacidades de arrecadação.

Outro dado interessante é que os municípios no topo do *ranking* do FPM também são favorecidos pelas demais transferências correntes recebidas pelos municípios, tais como as transferências do ICMS, dos programas descentralizados nas áreas de saúde e educação e de outros tributos federais.

Os "200 mais" do FPM recebem, em demais transferências, quase o dobro do que recebem os "200 menos" do FPM: R$ 2,7 mil contra R$ 1,5 mil *per capita*. Ou seja, as demais transferências correntes não exercem uma função compensatória do desequilíbrio causado pelo FPM; pelo contrário, o mesmo grupo que é beneficiado pelo FPM também o é pelas demais transferências.

É verdade que algum viés a favor de municípios menos populosos deve existir, justamente porque os municípios maiores terão alguma economia de escala na aplicação dos recursos públicos. Mas as diferenças mostradas pela Tabela 7 são muito grandes e ultrapassam em muito qualquer fator de ajustamento para compensar ganhos de escala.

Portanto, as evidências trazidas pela Tabela 7 são de que o FPM não cumpre sua função de reduzir o hiato fiscal: beneficia municípios onde o padrão de serviços públicos demandado tende a ser mais simples e barato, prejudica os municípios onde são mais necessários investimentos públicos de alto custo e mais do que compensa as diferenças nas capacidades de arrecadação.

Uma reforma do FPM que mudasse os critérios para favorecer a redução do hiato fiscal, levando em conta o percentual da população vivendo em área urbana, a taxa de crescimento da população, a densidade populacional e localização em região metropolitana teria importante impacto na qualidade do gasto público porque:

1) o dinheiro chegaria às municipalidades onde o retorno social do gasto público é mais alto, como nas populosas cidades-dormitório das periferias metropolitanas, onde há forte carência de urbanização e demais serviços públicos e onde se concentram complexos problemas de violência, congestionamento e exclusão social;
2) diminuiria o incentivo à "preguiça fiscal" dos municípios excessivamente beneficiados pelas regras atuais, induzindo-os a cobrar os impostos locais, deixando de financiar seus governos à custa do contribuinte nacional;
3) diminuiria o incentivo para que municípios pequenos apliquem suas receitas excessivas de FPM na expansão pouco produtiva do emprego público local e dos gastos burocráticos de pouco retorno social;
4) diminuiria o incentivo à multiplicação de municípios, dado que esta tem como um dos principais motivadores (ainda que não o único) o viés do FPM favorável aos pequenos municípios.

Como argumentado no início desta seção, o redesenho do FPM nos termos acima propostos também beneficiaria as regiões Norte e Nordeste. A Tabela 8 analisa o caso das cidades médias e grandes das regiões N e NE.

Essas são cidades que, se providas de adequada infraestrutura e serviços públicos, poderão atrair investimentos privados para a região, o que ajudaria a reduzir as desigualdades regionais. Centros urbanos com boa governança, população escolarizada e equipamentos urbanos adequados (água, saneamento, transportes, segurança) são diferenciais importantes na atração de investimentos.

Comparando os dados dos 200 municípios mais beneficiados pelo FPM (coluna A) com o das cidades médias e grandes do NE e do N (colunas B e C), percebe-se que estas últimas têm perfil de maior demanda por serviços públicos que as primeiras: maior densidade demográfica, maior taxa de crescimento da população, maior população absoluta e, no caso do NE, maior presença em áreas metropolitanas. Contudo, as cidades médias e grandes do N e NE sofrem com as atuais regras de partilha do FPM.

No NE, a capacidade de arrecadação de receitas próprias é menor que a dos municípios que recebem muito FPM: R$ 386 *per capita* no NE contra R$ 600 *per capita* nos municípios "200 mais" do FPM. E mesmo assim, as cidades médias e grandes do NE não são compensadas nem pelo FPM (R$ 451 de FPM *per capita*, contra R$ 3.879 das mais beneficiadas), nem pelas demais transferências, que no grupo de cidades nordestinas têm valor *per capita* igual à metade do recebido pelas "200 mais" do FPM (R$ 1,3 mil contra R$ 2,7 mil).

Tabela 8 – Perfil dos municípios com maior receita *per capita* de FPM e dos municípios com mais de 50 mil habitantes (exceto capitais) do Nordeste e do Norte em 2017

	Municípios com as 200 maiores receitas per capita de FPM (exceto capitais)	NE não capital com mais de 50 mil hab	N não capital com mais de 50 mil hab	Média para todos os municípios
	(A)	(B)	(C)	(D)
População média 2017 (habitantes)	1.968	110.516	98.116	37.684
Taxa média anual crescimento da população 2010-2017 (%)	0,2%	1,1%	1,6%	0,8%
Participação média da população urbana na população total em 2010 (%)	55%	75%	66%	64%
Participação média na população total do estado (%)	0,02%	1,5%	2,4%	0,5%
Densidade demográfica média (hab./km^2)	17	344	95	121
Pertencem às maiores RM, RI ou aglomerados urbanos (%)	10%	19%	3%	15%
Receita corrente própria per capita (R$)	600	386	637	479
IPTU per capita (R$)	33	27	18	49
FPM per capita (R$)	3.879	451	354	1.122
Outras transferências correntes per capita (R$)	2.714	1.268	1.354	1.757

Fonte: STN e IBGE. Elaborado pelo autor.

Na região Norte, as receitas próprias das cidades médias e grandes até se equiparam à dos principais beneficiários do FPM. Nas transferências *per capita* de FPM e demais transferências, porém, elas também são prejudicadas.

Em suma, uma reforma do FPM na direção de transformá-lo em uma transferência voltada para a redução do hiato fiscal gerará duplo benefício para o país. Em primeiro lugar, estimulará a eficiência na gestão pública e viabilizará a oferta de bens e serviços de maior retorno social. Em segundo lugar, eliminará o viés que o atual FPM tem, em média, contra as finanças dos municípios do Norte e do Nordeste, em especial das suas cidades de porte médio.

A redução do desequilíbrio regional, neste caso, seria em termos de capacidade de gasto das prefeituras localizadas em diferentes regiões do país. Prefeituras com maior disponibilidade de recursos podem, em tese, oferecer mais e melhores serviços públicos às suas populações, melhorando a qualidade de vida e as perspectivas econômicas das famílias. Quando o recurso flui para aquelas que estão mais sujeitas a pressão de demanda por serviços públicos essenciais, como é o caso das cidades médias ou daquelas em aglomerados metropolitanos, eleva-se a chance de melhorar o benefício marginal da aplicação dos recursos.

VII – Tributação do consumo

Esta seção, a exemplo da anterior, lida com desigualdades de capacidade fiscal de governos locais nas diferentes regiões do país. Aqui, contudo, o foco deixa de ser exclusivamente nos governos municipais, incluindo, também, os governos estaduais.

Trata-se de avaliar como a reforma da tributação do consumo, um dos principais pontos da agenda de melhoria de produtividade do país, pode ter como efeito colateral uma distribuição da receita tributária mais favorecida aos estados e municípios do N-NE.

VII.1 – A importância da reforma da tributação do consumo

A Constituição de 1988 atribui aos três níveis de governo competência para tributar o consumo. A União possui o IPI e o PIS/COFINS. Os estados têm o ICMS. Os municípios têm o ISS. Isso gerou fragmentação da base tributária e um grande potencial de conflito. Não é simples separar que tipo de bem e serviço deve ser alcançado por qual imposto. São comuns os conflitos entre os três níveis de governo quanto à definição de que tributo deve incidir sobre cada operação.

O fato de cada ente ter a sua legislação tributária introduz complexidade no sistema, a ponto de o Brasil estar no 184º lugar, em um *ranking* de 190 países, no quesito "facilidade para pagar impostos" no levantamento *Doing Business 2020*, do Banco Mundial.

No indicador *Tax Complexity Index* , calculado pelas universidades alemãs LMU Munich e Paderborn, o Brasil tem o sistema mais complexo entre os 100 países analisados[59].

A legislação complexa e dispersa em mais de cinco mil entes públicos, que disputam base entre si, eleva a insegurança jurídica. Um contribuinte está sempre sob o risco de ser autuado por não ter pagado um tributo ao município, quando na verdade já o pagou ao estado ou a outro município.

O Brasil tem um dos mais altos índices mundiais de contencioso tributário. Somente nas esferas estadual e municipal, esse contencioso atinge 22% do PIB. Somando a esfera federal, chegamos a 73% do PIB. Nos países da OCDE, o contencioso mediano para todos os níveis de governo é de apenas 0,28% do PIB. Em um grupo de países latino-americanos (Argentina, México, Chile, Costa Rica e Colômbia), não passa de 0,19% do PIB[60].

Há outros problemas no desenho da tributação sobre o consumo. O primeiro deles é que o tributo que mais arrecada no país, o ICMS, é arrecadado parcialmente na origem (local de produção) e parcialmente no destino (local de consumo). Isso é contraditório com o modelo de tributação do consumo utilizado no resto do mundo (com exceção do peculiar sistema dos EUA): o Imposto sobre Valor Agregado (IVA) incide integralmente sobre o consumo, de modo a desonerar toda a tributação ocorrida nas fases intermediárias de produção.

O modelo brasileiro, de tributação de mercadorias produzidas em um estado e consumido em outro, parcialmente na origem e parcialmente no destino, gera várias distorções. Há situações em que um estado arrecada o tributo e outro estado fica obrigado a restituir o crédito ao contribuinte, sem nada ter arrecadado. Há possibilidade de manipulação das alíquotas interestaduais visando promover guerra fiscal: estados dão benefícios fiscais para atrair empresas e repassam o custo do incentivo, via crédito tributário, a outros estados.

O conflito na devolução de créditos acumulados (muitos estados se recusam a fazê-lo) e os diversos casos de isenção, diferimento ou suspensão acabam gerando cumulatividade tributária, o que distorce os preços relativos dos diferentes bens e serviços.

O fato de a base tributária ser erodida pela guerra fiscal induz os estados a concentrarem a tributação nos bens e serviços que têm baixa mobilidade: os serviços de energia, telecomunicações e combustíveis. Isso aumenta o preço de insumos essenciais a todos os setores da economia, mais uma vez distorcendo preços relativos e elevando os custos de todas as cadeias produtivas.

Outro problema do sistema atual é que se torna difícil retirar o custo tributário do valor final das mercadorias, pois não há a adequada compensação de créditos ao longo da cadeia de comercialização dos bens e serviços. Isso faz com que nossos produtos sejam pouco competitivos no mercado internacional.

Ademais, os setores econômicos com cadeia de produção longa e dificuldade para recuperar créditos acumulados passam a ser menos competitivos, atraindo menos investimentos. Empresas deixam de terceirizar funções nas quais não são especializadas e

---

[59] Messias, Longo e Vasconcelos (2019).
[60] Messias, Longo e Vasconcelos (2019)

passam a realizá-las internamente, com prejuízo à eficiência global da firma, para minimizar o custo de tributos que não conseguem descontar integralmente.

A revolução na área de comunicação, com redução dos preços dos serviços de voz, tem erodido uma das principais bases do ICMS, reduzindo o potencial de arrecadação. Fenômeno similar começa a acontecer na área de energia elétrica, com a popularização e redução do custo de autogeração de energia solar.

A consequência tem sido, ao mesmo tempo, a redução da capacidade de arrecadação dos tributos atuais e o aumento das distorções, que diminuem a produtividade e o potencial de crescimento da economia.

A capacidade de arrecadação será ainda mais limitada após à aprovação da Lei Complementar 194/2022. Ela limitou a alíquota máxima de ICMS sobre energia, telecomunicações, transportes e combustíveis a 18%, levando a significativa perda de receitas, visto que havia estados que aplicavam alíquotas de até 35% sobre aquelas bases.

O caminho a trilhar parece ser o da unificação da tributação do consumo em um único tributo nacional ou, no máximo, em um tributo federal e outro da competência conjunta de estados e municípios. Uma única legislação, sem diferenciação de alíquotas, tributação no destino, com crédito pleno do imposto pago nas fases anteriores.

Esse modelo, que é a base do que se pratica em nada menos que 178 países, resolveria os problemas acima descritos, elevando a produtividade da economia e, ao mesmo tempo, recuperando a capacidade de arrecadação dos fiscos nos três níveis de governo.

Há, sem dúvida, problemas a resolver: como fazer uma transição mitigando as eventuais perdas de arrecadação de alguns estados e municípios; como lidar com a situação de setores que hoje são pouco tributados e passarão a pagar mais; como evitar a quebra de empresas que montaram modelo de negócio baseado em incentivos fiscais.

Esses e outros problemas tornam difícil o desenho e a aprovação da reforma. Não obstante, o modelo geral de implantação de um (ou no máximo dois) IVA com incidência no destino é uma ideia que reúne crescente suporte técnico e político.

É significativo o impacto esperado na redução de custo de conformidade, simplificação, redução de incertezas, de contenciosos, e de distorções de preços, e aumento de competitividade das exportações. Em consequência, espera-se aumento de produtividade e do potencial de crescimento da economia.

VII.2 – Reforma na tributação no consumo e impacto na arrecadação estadual

Do ponto de vista regional, a primeira preocupação que surge com a possibilidade de instituição de um IVA com incidência no destino é o fim do espaço para a guerra fiscal. Estados de menor renda *per capita* alegam que perderão um instrumento para atrair empresas para seus territórios. Precisariam, então, de outra ferramenta de desenvolvimento regional.

Em geral, tem-se discutido a criação de um fundo para investimento em infraestrutura ou qualificação de mão-de-obra, que de alguma forma privilegiaria investimentos nos estados de menor renda, visando torná-los mais atraentes ao investimento privado. A forma como isso será feito será decisivo para o impacto sobre a produtividade da economia. A contribuição de tal fundo pode ser positiva se for possível realizar obras de infraestrutura de qualidade, que agreguem valor ao sistema produtivo e integrem os mercados dos diversos estados. Por outro

lado, um fundo que financie iniciativas mal elaboradas, ao sabor de influências políticas (como tem sido o padrão dos investimentos públicos no Brasil), terá efeito oposto.

O que interessa ressaltar, contudo, é que o modelo de reforma tributária por si só já embute um claro benefício ao Erário dos estados de menor renda *per capita*. O deslocamento da tributação para o destino beneficiará a arrecadação dos estados que são mais consumidores que produtores. Jurisdições como São Paulo, que fornecem produtos industrializados para todo o país, deixarão de arrecadar a parcela hoje tributada na origem. Essa parcela passará a ser capturada pelos fiscos dos estados que recebem e consomem essa produção[61].

Como afirmam Orair e Gobetti (2019, p. 23) "*a migração para o novo modelo de arrecadação e partilha que prioriza o destino já embute um efeito de equalização fiscal que redistribui receitas em favor das localidades com menor grau de desenvolvimento socioeconômico, parte das quais poderiam ser canalizadas para uma política de desenvolvimento regional muito mais eficiente do que a promovida hoje via guerra fiscal*".

Esses autores simularam qual seria o efeito final, de longo prazo, após o período de transição proposto na PEC 45/2019, que tramita na Câmara dos Deputados, e, que visa instituir um IVA sob o princípio do destino. Seus números são muito claros: todos os estados do Nordeste e do Norte, à exceção do Estado do Amazonas[62], aumentariam sua participação na arrecadação do IVA quando comparada à participação atual agregada de cada estado e de seus municípios no ICMS e no ISS.

Adicione-se a isso o fato de que os impactos positivos da reforma sobre a produtividade e o crescimento econômico aumentarão o bolo total a ser partilhado, gerando ganho adicional ao do aumento de participação relativa na arrecadação.

A Tabela 9 reproduz as estimativas de Orair e Gobetti (2019). Percebe-se que haveria aumento de 3,2 p.p. na participação dos estados e municípios do NE na arrecadação e de 1,6 p.p. nos do N. Já o SE cederia participação equivalente a 4,5 p.p. e o S diminuiria em 0,3 p.p.

Tabela 9 - Simulação do efeito de longo prazo de transição dos atuais ICMS e ISS para um IVA no destino quanto à participação dos estados e seus municípios na arrecadação dos atuais e do novo tributo

[61] Não há motivo para esperar que a reforma da tributação do consumo afete os consumidores de diferentes regiões de modo distinto. A princípio, seja a tributação na origem, seja no destino, os preços finais dos bens e serviços que chegam ao consumidor carregarão a mesma carga tributária.

[62] O efeito para o Estado do Amazonas é difícil de computar, devido ao elevado grau de isenção concedido no ICMS em transações no âmbito da ZFM. Os cálculos são feitos com base em tributos que, na prática, não são arrecadados.

Estado	ICMS+ISS	IVA E & M
AM	1,8%	1,6%
Total N ex AM	4,2%	5,8%
AC	0,3%	0,4%
AP	0,2%	0,4%
PA	2,2%	3,2%
RO	0,7%	0,8%
RR	0,2%	0,2%
TO	0,6%	0,8%
Total NE	16,5%	19,7%
AL	0,9%	1,1%
BA	4,8%	5,5%
CE	2,4%	3,0%
MA	1,4%	2,2%
PB	1,1%	1,4%
PE	3,2%	3,2%
PI	0,9%	1,2%
RN	1,1%	1,3%
SE	0,7%	0,8%
Total S	17,3%	17,0%
PR	6,1%	6,4%
RS	6,9%	6,4%
SC	4,3%	4,2%
Total SE	51,7%	47,2%
ES	2,1%	1,8%
MG	9,8%	9,0%
RJ	9,3%	9,8%
SP	30,5%	26,6%
Total CO	8,7%	8,7%
DF	1,8%	2,3%
GO	3,1%	3,3%
MS	1,7%	1,3%
MT	2,1%	1,8%

Fonte: Simulação de Orair e Gobetti (2019, p. 29).

Há uma outra dimensão de impacto regional na reforma da tributação do consumo: quais regiões se beneficiarão do crescimento econômico decorrente dos ganhos de produtividade gerados pela reforma? Oliveira (2020), utilizando um modelo de equilíbrio geral computável, estima que todas as regiões terão impacto positivo nos respectivos PIBs. Contudo, as Regiões Sudeste e Centro-Oeste serão as mais beneficiadas.

Do ponto de vista da atividade econômica, portanto, a reforma da tributação do consumo não aponta para a redução das desigualdades regionais. Porém proporciona crescimento para todas as regiões. O modelo, contudo, não considera os efeitos de longo prazo que podem ser proporcionados por administrações públicas com mais recursos disponíveis para prover serviços públicos.

Mais uma vez, portanto, estamos frente a uma reforma que tem um impacto favorável para todo o país, impulsionando o PIB de todas as regiões e que, adicionalmente, pode reduzir a desigualdade regional em termos de capacidade financeiras dos governos estaduais e municipais.

VIII – Benefícios tributários

Nesta seção, o foco da desigualdade será nos ganhos de empresas e de indivíduos beneficiários de regras tributárias especiais, localizada em diferentes estados. O argumento central é de que o atual perfil de benefícios tributários redireciona os ganhos desproporcionalmente para a Região SE, em detrimento do restante do país.

Ao mesmo tempo, há evidências que o volume e o desenho dos atuais benefícios tributários são prejudiciais ao país como um todo, seja por reduzirem a produtividade, seja pelo alto custo fiscal ou, ainda, pelo efeito de concentração da renda pessoal.

VIII.1 – Os problemas dos benefícios tributários

Os benefícios tributários são definidos como "*exceções ao sistema tributário de referência, para alcançar objetivos de política econômica e social*" (Brasil, 2019). O governo renuncia a receita para, por exemplo, incentivar investimentos de determinado setor da economia, baratear produtos consumidos pela população de baixa renda e influenciar na escolha da região geográfica onde um determinado investimento será feito.

Dada essa conexão com objetivos de políticas públicas, os benefícios tributários também são chamados de "gastos tributários": tudo se passa como se o governo estivesse gastando em políticas específicas, mas em vez de fazer um desembolso, ele renuncia a parte da sua arrecadação.

Os benefícios tributários concedidos pelo Governo Federal cresceram fortemente no passado recente, passando de 2% do PIB em 2003 para 4,5% em 2015. Desde então foram levemente reduzidos e, em 2018, situavam-se em 4,3%.

A forte expansão agravou os problemas que costumam afetar esse tipo de instrumento. Em primeiro lugar, muitos benefícios são estabelecidos de forma *ad hoc*, mediante pressão política, e sem justificativa clara. Atendem a setores específicos da economia, gerando proteção à concorrência, lucros extraordinários e concentração de renda[63].

Em segundo lugar, prejudicam a produtividade da economia, uma vez que, dada a tributação reduzida, mantêm artificialmente a capacidade competitiva de empresas menos produtivas. É o caso, por exemplo, de muitas micro e pequenas empresas ineficientes que sobrevivem apenas em decorrência da vantagem tributária que lhes é concedida pelo regime tributário conhecido como "Simples Nacional". Essas empresas consomem capital e trabalho que poderiam estar alocados em atividades mais produtivas.

Em terceiro lugar, tornam o custo de calcular e pagar impostos mais elevado. O cumprimento e comprovação das exigências para obter os benefícios fiscais elevam o custo administrativo da apuração dos tributos a pagar, bem como passa a exigir uma burocracia pública de concessão e controle dos benefícios. As transações entre firmas incentivadas e não incentivadas ou a coexistência de produtos incentivados e não incentivados dentro de uma mesma empresa tornam o cumprimento das obrigações e a respectiva fiscalização mais complexos.

Outra característica comum dos benefícios tributários é que têm vida longa. Uma vez que conquista um benefício, um grupo de interesse se esforça para perpetuá-lo, mesmo que já tenha cessado a razão para a concessão do benefício. Por exemplo, benefícios criados em tempos de recessão, a título de incentivar investimentos e preservar empregos, são mantidos depois de a economia ter se recuperado.

---

[63] O Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, do Ministério da Economia, realiza avaliações de diversos benefícios tributários. Os relatórios estão disponíveis em https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap.

Por outro lado, a necessidade de compensar a perda de receita com os benefícios concedidos leva ao aumento da tributação sobre os contribuintes não beneficiários. Isso distorce preços relativos na economia, gerando ineficiência e perda de produtividade.

Em suma, o uso indiscriminado e prolongado desse instrumento, sem avaliação de custos e benefícios, tende a concentrar renda, diminuir a produtividade da economia e a gerar desequilíbrio fiscal. Avaliá-los e extinguir aqueles que não têm justificativa clara e relação benefício-custo positiva para a sociedade levaria a um aumento do bem-estar social.

O Poder Executivo fez um esforço para induzir a redução gradativa desses benefícios, aprovando dispositivo no âmbito da Emenda Constitucional 109, de 2021, que estabelecia um teto de 2% do PIB para o total de benefícios tributários, a ser atingido no prazo de oito anos, conforme plano a ser enviado pelo Executivo ao Congresso Nacional. Essa determinação constitucional foi ignorada e, desde então, diversos benefícios foram criados ou prorrogados.

VIII.2 – Impacto regional dos benefícios tributários

A Tabela 10 apresenta as estimativas da Receita Federal para a perda de arrecadação decorrente dos principais benefícios tributários, bem como expõe a distribuição dessa perda por região geográfica. Tendo em vista o alto peso dos benefícios relativos à ZFM, esta foi separada do restante da Região Norte.

A distribuição regional dos benefícios segue a distribuição regional do PIB, reforçando a desigualdade regional. A Região Sudeste, que tem 54% do PIB nacional fica com 51% dos benefícios tributários. O desequilíbrio mais visível é em favor da ZFM, que fica com 8% dos benefícios, sendo que o Estado do Amazonas responde por apenas 1% do PIB nacional.

Uma redução significativa dos gastos tributários trará ganhos para o país (desconcentração de renda, aumento de produtividade e equilíbrio fiscal), enquanto o custo (perda dos benefícios) recairá mais sobre o SE. O NE e o N exceto ZFM serão ganhadores líquidos nesse processo: receberão os ganhos obtidos pelo país e arcarão com parcela menor do custo.

No caso específico da ZFM, a redução de benefícios eliminaria distorções que reduzem a produtividade e empobrecem o país. Mas não se pode negar que impactaria negativamente a capital amazonense, hoje dependente dos benefícios fiscais. Seria necessária a criação de um modelo alternativo e menos nocivo ao restante do país, para que não se criasse um vazio econômico onde hoje há a ZFM. Isso não significa propor a preservação da ZFM, e sim reconhecer que ela representa um problema ainda mais grave, que requer solução específica.

Tabela 10 - Gastos tributários da União - principais itens: valor total e distribuição percentual por região (estimativas do Projeto de Lei Orçamentária de 2020 – PLN 22/2019)

GASTO TRIBUTÁRIO	Participação % no total							TOTAL (R$ milhões)
	ZFM	N EX-ZFM	NE	CO	SE	S	Total	
Simples Nacional	-	3	13	8	54	21	100	83.232
Zona Franca de Manaus	95	-	1	0	4	1	100	28.051
Agricultura e Agroindústria - Desoneração Cesta Básica	-	5	11	9	53	23	100	17.588
Despesas Médicas	-	5	16	12	54	13	100	17.284
Entidades sem Fins Lucrativos	-	2	8	12	63	15	100	16.309
Aposentadoria por Moléstia Grave ou Acidente	-	3	18	11	52	17	100	14.832
Entidades Filantrópicas	-	1	8	9	62	20	100	14.162
Medicamentos	-	0	1	3	95	1	100	13.042
Desoneração da Folha de Salários	-	8	13	53	20	7	100	10.405
Indenizações por Rescisão de Contrato de Trabalho	-	2	9	7	67	15	100	9.665
Aposentadoria de Declarante com 65 Anos ou Mais	-	3	14	8	58	17	100	9.033
Exportação da Produção Rural	-	5	7	27	27	34	100	8.010
Informática e Automação	-	-	2	0	79	18	100	6.560
Assistência Médica, Odontológica e Farmacêutica a Empregado	-	2	6	5	77	10	100	6.425
Poupança	-	1	9	6	67	17	100	5.708
SUDENE	-	-	100	-	-	-	100	5.692
Benefícios Previdênciários e FAPI	-	0	3	13	79	5	100	5.099
Setor Automotivo	-	-	97	3	-	-	100	4.978
Despesas com Educação	-	8	18	12	49	13	100	4.660
SUDAM	-	87	-	13	-	-	100	4.306
Outros		6	12	8	61	13	100	45.806
TOTAL	**8**	**4**	**13**	**9**	**51**	**15**	**100**	**330.845**
PARTICIPAÇÃO % NO PIB DO PAÍS	**1**	**4**	**15**	**10**	**54**	**17**	**100**	
PARTICIPAÇÃO % NA POPULAÇÃO DO PAÍS	**1**	**8**	**28**	**8**	**42**	**14**	**100**	

Fonte: Receita Federal do Brasil. Elaborado pelo autor.
Nota: PIB utilizado na coluna ZFM é o PIB do Estado do AM

IX – Políticas sociais

Nesta seção, o foco é na desigualdade de renda das famílias. Em especial, das famílias pobres beneficiárias de programas de assistência social. O argumento central é de que há espaço para tornar os programas sociais mais eficazes na redução da pobreza, beneficiando todo o país com a redução do índice de pobreza. Reformas nessa direção beneficiarão proporcionalmente mais as famílias de baixa renda do N-NE.

IX.1 – A má focalização das políticas sociais

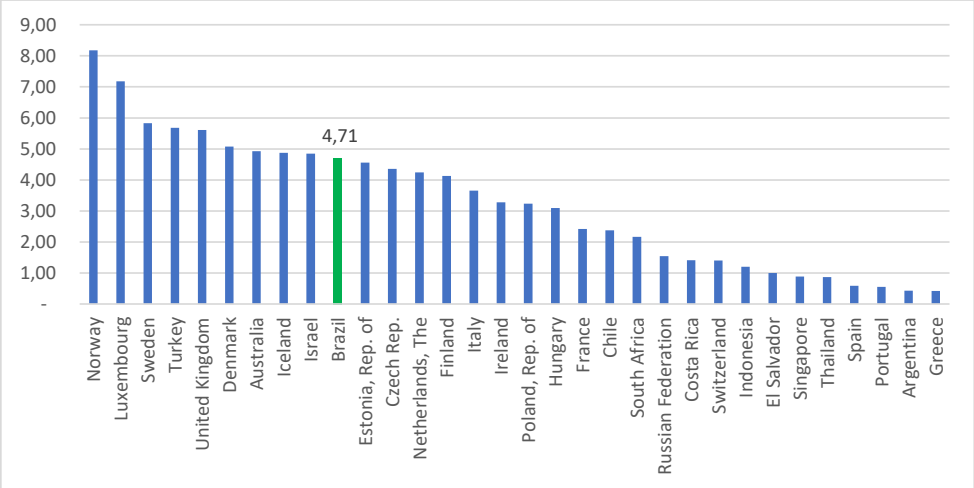
Mesmo antes da transformação do Bolsa Família em Auxílio Brasil[64], em 2021, que quase triplicou o orçamento do programa, o Brasil já gastava uma soma elevada de recursos com políticas de assistência social, destacando-se nas comparações internacionais.

O Gráfico 32 compara o gasto dos governos centrais de diversos países em programas voltados para a "proteção social" realizados em 2019, seguindo a classificação do FMI para despesas por função de governo (COFOG). São excluídas do gráfico as despesas com aposentadorias e pensões, para que a atenção fique mais concentrada na assistência social[65].

Gráfico 32 - Despesa do governo central com funções de proteção social: 2019 (% do PIB)

[64] Lei 1.284/2021.

[65] São incluídas políticas relativas a "doenças e deficiências", "famílias e crianças", "desemprego", "habitação", "exclusão social e proteção social".



Fonte: FMI – Expenditures by function of Government – COFOG. Elaborado pelo autor.

O Brasil fica em 10º lugar entre os que mais gastam com essas funções, despendendo 4,71% do PIB. A exceção da Turquia, os primeiros colocados são países de renda muito superior à nossa. Os países que usualmente são usados como comparação com o Brasil, como Argentina, Chile, Rússia ou África do Sul, investem muito menos em assistência social.

Para 2022, os principais programas assistenciais têm gastos autorizados de R$ 233 bilhões, conforme registrado na Tabela 11. Para que se tenha uma ideia da dimensão desses valores, suponhamos que eles fossem integralmente carreados para os 40% mais pobres da população brasileira. Isso significa pagar R$ 677 para 29 milhões de famílias. Ou seja, um acréscimo de 11 milhões de famílias ao universo de 18 milhões atendidas pelo Auxílio Brasil em maio de 2022, representando uma expansão de 60% no público atendido, com um acréscimo de mais de R$ 200 ao valor do benefício médio, que naquela data estava pouco acima de R$ 400.

Tabela 11 - Despesa projetada para os principais programas de assistência social do Governo Federal (2022)

	R$ bilhões
Auxílio Brasil (ex-Bolsa Família)	90
Seguro Desemprego e Abono Salarial	66
Benefício de prestação continuada	75
Auxílio Gás	2
TOTAL (A)	**233**
40% mais pobre da população (milhões de hab.) (B)	86
Nº de famílias (milhões) (C) = (B)/3	29
R$ por família por mês (D)=[(A)*1000/(C)]/12	677

Fontes: Lei Orçamentária de 2022 e Portal da Transparência. Elaborado pelo autor.

Esse montante teria capacidade para elevar substancialmente a renda dos mais pobres. De acordo com a Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios Contínua (PNAD-Contínua), em 2021, a renda média mensal proveniente de todas as fontes de trabalho de um indivíduo entre os 40% mais pobres não superava R$ 1.153[66]. Logo, uma transferência de R$ 677 representaria um aumento de renda de 60%. Se considerarmos um indivíduo entre os 5% mais pobres, com

[66] A rigor, esse é o valor do rendimento mensal médio observado para os indivíduos situados entre o 30º e o 40º percentis da distribuição de rendimentos.

renda média mensal do trabalho de R$ 208, o ganho com a transferência de R$ 677 equivaleria a 325%!

O problema é que parte significativa desses valores não vai para os mais pobres. A Tabela 12 reproduz estimativa do Banco Mundial (2017) acerca da incidência desses gastos sociais por nível de renda.

Tabela 12 - Incidência dos gastos sociais por quintil de renda

	BPC	Abono Salarial	Seguro-Desemprego	Bolsa Família
20% mais pobres	12%	10%	20%	57%
2º quintil	19%	24%	23%	26%
3º quintil	26%	28%	24%	10%
4º quintil	24%	25%	20%	4%
20% mais ricos	19%	14%	14%	3%
Total	100%	101%	101%	100%
Memo:				
40% mais pobres	31%	34%	43%	83%
60% mais ricos	69%	67%	58%	17%

Fonte: Banco Mundial (2017).

No caso do caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC), por exemplo, o Banco Mundial estima que apenas 31% do gasto seja direcionado aos indivíduos que compõem os 40% mais pobres da população. Perfil similar se observa nos casos do Abono Salarial e do Seguro-Desemprego. Dos quatro programas, somente o Bolsa Família consegue atingir majoritariamente os 40% mais pobres[67].

Essa baixa focalização dos programas sociais decorre de distorções no desenho e execução de cada uma dessas políticas públicas.

No BPC, por exemplo, a regra legal é de que o benefício seja pago ao idoso ou deficiente físico cuja renda *per capita* familiar não exceda a ¼ do salário mínimo. Contudo, diversos fatores levaram à expansão desse limite. Há, em primeiro lugar, elevada judicialização na demanda pelo benefício, na qual alguns juízes decidem que, mesmo não cumprindo o requisito legal, o pleiteante é pobre e deve ser contemplado, outros consideram a renda disponível ou líquida, ou seja, após deduzidas as despesas do indivíduo ou de sua família. Muitos juízes passaram a adotar, ao arrepio da lei, o limite de ½ salário mínimo *per capita*. Esse parâmetro acabou sendo oficializado pela Lei 14.176/2021, o que diminui o foco do benefício nas famílias mais pobres.

Alterações na legislação também passaram a permitir que o BPC já recebido por um membro da família não faça parte do cálculo da renda familiar quando outro membro for solicitar o benefício. Assim, considerando o salário mínimo de R$ 1.212 de 2022, uma família de duas pessoas, em que cada uma receba 1 BPC (que equivale a 1 salário mínimo) e que tenha

[67] Apesar da boa focalização, pode parecer surpreendente que 17% do Bolsa Família vá para pessoas que estão entre os 60% de maior renda. Isso se explica, em primeiro lugar, pelo fato de que há sobreposição de benefícios, como mostrado adiante. Assim, uma família que acumule, por exemplo, o BPC com a Bolsa Família, salta para estratos superiores de renda. Não se pode afastar, também, casos em que fraudes e desatualização cadastral direcionam recursos do BF para pessoas de maior renda.

renda de outras fontes no valor de ½ salário mínimo *per capita*, terá uma renda familiar total de R$ 3.636, valor cinco vezes maior que o do rendimento familiar *per capita* mediano de 2021, que, segundo a PNAD-Contínua, estava em R$ 721[68].

No caso do Abono Salarial temos uma situação de um benefício que, no seu desenho original, já exclui os mais pobres. O Abono é pago aos trabalhadores empregados no setor formal com renda de até 2 salários mínimos. Com esse desenho, o benefício exclui os desempregados e os que estão no setor informal, muito mais propensos às agruras da pobreza do que um indivíduo que tem emprego formal.

O Seguro-Desemprego, além de também ser focado no trabalhador formal (e, portanto, excluir os pobres informais) é um seguro sobre o qual o beneficiário não paga nenhum prêmio ou franquia. Um seguro de carro nessas condições certamente induziria os proprietários a serem pouco cuidadosos e até a induzirem o roubo ou perda total dos veículos, para receberem a indenização. No caso do Seguro-Desemprego, o que ocorre com frequência é o trabalhador forçar a sua demissão para receber o pagamento, principalmente em períodos em que o mercado de trabalho está aquecido e o trabalhador tem a perspectiva de obter outro emprego rapidamente.

Os vínculos empregatícios se tornam de curta duração, o que desincentiva o investimento mútuo da empresa no trabalhador e deste na própria empresa. Isso se manifesta, por exemplo, no baixo treinamento e capacitação da mão de obra dentro da empresa. O resultado é que a produtividade é inferior ao que poderia ser.

Temos, portanto, como resultado, a alta rotatividade no mercado de trabalho e baixa produtividade, afetando o potencial de crescimento da economia que, por sua vez, reduzirá o nível de salário dos trabalhadores. Além, é claro, de elevar os gastos com o pagamento do Seguro-Desemprego (Gonzaga, 1998).

Ademais, o trabalhador formal brasileiro tem dois seguros para o caso de desemprego: o seguro propriamente dito e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). O FGTS é uma poupança feita pelo trabalhador, que, em caso de desemprego involuntário, pode ser sacada (acrescido de uma multa paga pelo empregador em caso de demissão sem justa causa). O atrativo do saque, acrescido da multa, se soma ao incentivo do recebimento do Seguro-Desemprego, reforçando a tendência à alta rotatividade da mão-de-obra (Gonzaga, 1998).

Além dos problemas específicos de cada programa, há também uma significativa sobreposição entre eles. De acordo com o Banco Mundial (2017), entre as famílias que recebem o BPC, 22% também recebem o Abono Salarial e 24%, o Bolsa Família. Entre as famílias que recebem o Bolsa Família, 31% também recebem o Abono Salarial.

O acúmulo de benefícios, somado aos problemas de desenho e gestão dos programas acabam direcionando os recursos para famílias em posições mais altas na escala de renda. Ou dando a famílias originalmente pobres (antes de receber os benefícios) muito mais renda do que o necessário para retirá-las da pobreza. Isso diminui a capacidade das políticas públicas de tirar mais gente da pobreza: cada real a mais transferido para uma família que já saiu da pobreza é um real a menos para tirar outra família dessa situação.

---

[68] Além disso, o mesmo valor (1 salário mínimo) recebido por um aposentado pobre que contribuiu para a previdência e, portanto, recebe uma aposentadoria, deve entrar no cálculo da renda familiar, criando uma situação inusitada em que duas famílias igualmente pobres têm valores de BPC diferentes, sendo maior para aqueles que jamais contribuíram para a previdência e menor para os que contribuíram.

Há, portanto, a necessidade de redesenhar os programas sociais de modo a torná-los mais focalizados nos mais pobres, inclusive mediante fusão e extinção de programas ora existentes, como proposto, por exemplo, em Botelho et al. (2020). Isso permitiria ter maior efeito de redução da pobreza e economizar recursos, o que viabilizaria, inclusive, estender os programas, por exemplo, até os 50% mais pobres.

IX.2 – O impacto regional das reformas das políticas sociais

Reformas que focalizem as políticas sociais nos mais pobres seriam uma poderosa ferramenta de redução de desigualdades regionais. Simplesmente porque há grande concentração relativa de pobres no Nordeste e no Norte. Assim, quanto maior a focalização, maior o ganho proporcional dessas regiões.

A Tabela 13 utiliza dados da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) de 2017-18 para mostrar a distribuição regional das famílias pobres. Percebe-se que o Nordeste, onde estão 26% das famílias (coluna C), concentra nada menos que 43% da população mais pobre (coluna A). O Norte e o Nordeste têm 33% do total de famílias, mas lá vivem 55% das famílias mais pobres. A situação do Sul-Sudeste é o inverso: têm 59% da população total, mas apenas 40% da população mais pobre. A desproporção se mantém quando analisamos o grupo dos 40% mais pobres (coluna B).

Tabela 13 - Distribuição regional do total das famílias e das famílias mais pobres, segundo o rendimento médio mensal (%)

	20% mais pobres	40% mais pobres	Total das Famílias
	(A)	(B)	(C)
N	12%	10%	7%
NE	43%	38%	26%
CO	6%	6%	8%
S	10%	11%	15%
SE	30%	35%	44%
Total	100%	100%	100%
Memo:			
N-NE	55%	48%	33%
S-SE	40%	46%	59%

Fonte: Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) – IBGE. Elaborado pelo autor.

Quanto maior a focalização das políticas sociais, mais renda seria canalizada para o Norte e o Nordeste. Isso é reforçado pelos números que apresentam a distribuição dos beneficiários de cada uma das políticas sociais tratadas na presente seção.

A Tabela 14 mostra que, embora tenham apenas 36% da população total (ou 33% das famílias), o Norte e o Nordeste concentram 64% dos beneficiários do Bolsa Família. No caso do Seguro Desemprego e do Abono Salarial, a situação dessas regiões é inversa: sua participação entre os beneficiários do programa é menor que a sua participação na população total.

Tabela 14 - Distribuição regional do número de beneficiários de programas sociais (%)

REGIÃO	Seguro Desemprego[1]	Abono Salarial[2]	BPC Idoso [3]	BPC Deficiente Físico[3]	Bolsa Família[4]	Participação na população total	Participação no total das famílias
N	5%	6%	9%	10%	13%	9%	7%
NE	19%	22%	31%	40%	51%	28%	26%
CO	11%	8%	9%	8%	5%	8%	8%
S	17%	17%	10%	11%	6%	14%	15%
SE	49%	47%	41%	31%	26%	42%	44%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Memo:							
N-NE	24%	28%	41%	50%	64%	36%	33%
S-SE	66%	64%	50%	42%	32%	56%	59%

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social, CAGED, IBGE, Previdência Social. Elaborado pelo autor

Notas:

1) Beneficiários ativos no período de 1/1/19 a 12/12/19;
2) Total de trabalhadores com direito a abono salarial em julho de 2019;
3) Beneficiários ativos em dezembro de 2018;
4) Número de famílias atendidas em outubro de 2019.

No caso do BPC, o Norte e o Nordeste também têm alta concentração de beneficiários. Essa, porém, é menor que a concentração do Bolsa Família: 41% para o BPC-idoso, 50% para o BPC-deficiente e 64% para o Bolsa Família. Por isso, tanto um aumento do BPC, quanto uma transferência de recursos do BPC para o Bolsa Família (essa segunda opção sendo preferível do ponto de vista da eficiência das políticas públicas) seriam benéficos para o Norte e o Nordeste.

Silveira-Neto e Azzoni (2012) já constataram estatisticamente o forte poder do Bolsa Família e do BPC como instrumentos de redução de desigualdade regional. Em seu estudo, eles decompuseram as mudanças na desigualdade regional em vários componentes, colocando ênfase nos programas públicos que não têm objetivo explícito de reduzir desigualdades regionais. Os autores constataram, por um lado, que aposentadorias e pensões têm efeito de aumentar a desigualdade regional (como argumentado na Seção II), enquanto o Bolsa Família e o BPC são responsáveis por mais de 24% da redução da desigualdade regional, embora representem apenas 1,7% da renda domiciliar disponível. Os autores classificam esse impacto como "impressionante", dado que os objetivos do BPC e do Bolsa Família não estão voltados para a desigualdade regional, mas sim para a redução da pobreza. Oliveira e Silveira Neto (2016) chegam a conclusões similares.

IX.3 – Conclusões

A presente seção mostrou que o montante gasto pelo Brasil em políticas sociais é elevado. Não obstante, problemas de desenho dos programas, de distorções na sua aplicação prática e de sobreposição entre os programas acabam direcionando mais da metade dos recursos para a população que está fora desse grupo de mais pobres.

Há diversas propostas para melhor focalização dos programas sociais. Se implementadas, tais reformas representarão um ganho para todo o país, em termos de maior redução da pobreza com menor esforço fiscal. Como efeito colateral positivo, haverá a redução da disparidade de renda *per capita* entre o Norte e o Nordeste e o restante do país, tendo em vista a maior concentração relativa de famílias pobres nessas regiões.

Mais uma vez temos um caso de reformas que aumentam a eficiência das políticas públicas e da economia, gerando como bônus a redução das desigualdades regionais.

X - Abertura Comercial

Nesta seção, o foco da desigualdade regional está na rentabilidade de empresas. O que se mostra é que os diferentes mecanismos de proteção comercial adotados no Brasil prejudicam a produtividade e o crescimento econômico. Ao mesmo tempo, elevam a rentabilidade de empresas concentradas no S-SE e aumentam os custos das empresas de outras regiões do país que estão a jusante do processo produtivo, e que precisam comprar insumos caros e de menor qualidade produzidas pelas empresas protegidas. Além disso, a proteção comercial destrói oportunidades de negócio que poderiam surgir fora do eixo S-SE, caso houvesse um ambiente menos protegido e mais competitivo.

X.1 – A importância da abertura comercial

O Brasil é um país fechado para o comércio internacional. Não apenas temos tarifas de importação muito elevadas, como também impomos muitas exigências não tarifárias (requerimentos de conteúdo local, medidas *antidumping*, regimes setoriais especiais) e temos poucos acordos comerciais.[69]

O protecionismo limita nosso crescimento econômico por vários canais[70]. Em primeiro lugar, as indústrias nacionais tornam-se menos competitivas porque têm que usar produtos intermediários, máquinas e equipamentos de menor qualidade, produzidos no país. Se pudessem importar insumos e maquinário melhor, venderiam seus produtos por preços mais baixos, seriam mais competitivas no Brasil e no exterior, investindo e vendendo mais, e beneficiariam os consumidores domésticos.

Em segundo lugar, barreiras mais baixas à importação de bens de capital também barateiam o investimento, o que aumenta o potencial de crescimento da economia.

Em terceiro lugar, ao não sofrer a concorrência de competidores externos, as empresas nacionais têm pouco estímulo para inovar, racionalizar o processo produtivo, selecionar melhor o escopo de produtos ofertados e investir em tecnologia. Assim, empresas pouco produtivas conseguem sobreviver no mercado, absorvendo capital e mão de obra que, em um ambiente mais competitivo, migrariam para empresas mais produtivas. A consequência é um menor potencial de crescimento econômico.

Em quarto lugar, a redução de barreiras comerciais abre espaço para empresas nacionais no mercado externo, seja via acordos comerciais, seja pela maior competitividade de firmas que têm acesso a insumos e maquinários melhores e mais baratos. Ao se conectarem às cadeias globais de valor, as empresas nacionais passam a absorver métodos de gestão inovadores de seus parceiros comerciais e têm acesso mais rápido a novos produtos e mercados.

O protecionismo resiste no Brasil como resultado de pressões dos segmentos da economia que seriam perdedores líquidos com a abertura comercial. Esses segmentos minoritários beneficiam-se da imagem de que a proteção é para toda a economia, em especial, para toda a indústria. Na verdade, a maioria dos setores industriais é prejudicada pela excessiva proteção.

---

[69] Bacha (2022), Dutz (2017).
[70] Bacha (2022) e Rios e Mota Veiga (2016).

O intuito da presente seção é mostrar que, em termos regionais, a abertura econômica teria efeitos benéficos para as regiões mais pobres do país, uma vez que o perfil dos setores que perderiam proteção e seriam afetados no curto prazo, é de empresas tipicamente localizadas na Região Sudeste e, em alguns casos, também na Região Sul. Por outro lado, haveria ganhos de emprego para trabalhadores menos qualificados, que em sua maioria concentram-se nas regiões Nordeste e Norte.

Araújo e Flaig (2016), utilizando um modelo de equilíbrio geral, mostram que a abertura comercial no Brasil teria impacto positivo sobre produção, emprego, salários, exportações e importações.

Em termos de emprego, poderiam ser criados entre 600 mil e 1,5 milhão de vagas. O detalhe importante é que em torno de 30% desses empregos seriam para trabalhadores de baixa qualificação, o que indica o potencial de redução da pobreza embutido em uma política de abertura comercial.

Todos os setores produtivos experimentariam significativas elevações de exportações e importações. Quanto ao nível de produção e emprego, as perdas de curto prazo se concentrariam nos fornecedores das indústrias de óleo e gás (onde impera elevada exigência de uso de insumos domésticos, devido à política de conteúdo local existente nesse setor) e na indústria têxtil (hoje fortemente protegida contra os concorrentes do leste asiático). Algumas possíveis perdas marginais ocorreriam em outros setores, como vestuário, produtos químicos e plásticos e produtos metálicos, eletrônicos, máquinas e equipamentos.

A estratégia de abertura econômica proposta por alguns especialistas é de se iniciar pela redução de proteção aos setores de bens de capital, de informática e telecomunicações[71]. Esses são equipamentos essenciais ao aumento da produtividade em todos os setores da indústria.

Ademais, reduções de exigência de conteúdo local, em especial na indústria de óleo e gás, efetivadas a partir de 2017[72], são importantes para atrair investimentos e elevar as rendas de exploração de petróleo. Complementarmente, uma reversão no uso excessivo de medidas *antidumping*[73] reduziria a proteção no segmento de insumos industriais, diminuindo custos e aumentando a eficiência de forma generalizada em toda a economia.

Resta saber como essa estratégia impactaria as diferentes regiões do país.

X.2 - Abertura comercial e impacto regional

Apresentam-se, ao longo desta seção, dados sobre a localização geográfica dos seguimentos industriais que gozam dos mais elevados níveis de proteção comercial no Brasil. São analisados três grupos: as indústrias com alto nível de proteção efetiva e as cadastradas no Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais(Finame), do BNDES, como produtoras de máquinas e equipamentos, com alto conteúdo de componentes nacionais, e as empresas que peticionaram o Governo Federal para obter proteção por meio do mecanismo de *antidumping*.

Os benefícios protecionistas gozados por essas empresas impõem custos ao restante do país, representado pela perda de oportunidade de expansão de renda, produção e emprego.

---

[71] Estevão e Alcaraz (2018).
[72] Guimarães e Mendes (2022)
[73] Kannebley Jr. (2022), Araújo Jr. (2017)

Nos três mecanismos de proteção, há uma elevada e desproporcional participação de indústrias sediadas na Região Sudeste. Nos casos de usufruto de proteção efetiva e de participação no Finame, a Região Sul também está sobrerrepresentada. Por isso, pode-se dizer que, em termos regionais, a relação benefício-custo das políticas protecionistas para as regiões SE e S é melhor que a que incide sobre o Norte e Nordeste. Todos pagam a conta da menor produtividade e do menor potencial de crescimento e de geração de emprego e renda. Mas algumas se beneficiam mais fortemente das proteções comerciais.

Esse viés do protecionismo, contrário ao Norte e Nordeste, atualmente pouco debatido, já era apontado no histórico documento produzido pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, coordenado por Celso Furtado e publicado em 1959[74].

Como se sabe, Furtado historicamente defendeu a proteção comercial como política de industrialização. Não obstante, aquele autor reconhecia ser essa política geradora de desigualdades regionais:

> *"(...) a política protecionista, cujo louvável objetivo é proteger as indústrias nacionais, tem provocado importantes transferências internas de recursos, em desfavor da região potencialmente mais pobre, aumentando, assim, a disparidade de níveis de desenvolvimento" (Sudene, 1967, p. 28).*
> *"(...) essa política de amplos subsídios ao setor industrial contribuiu para concentrar os investimentos no Centro-Sul do país" (Sudene, 1967, p. 55).*
> *"[a] política de controle das importações, que em razão de seu caráter seletivo favorecia as importações sem equivalente nacional, muito menos frequentes na folha de compras do Nordeste que na do Centro-Sul. É esse um caso típico de medidas que, embora orientadas no louvável sentido de fomentar a industrialização do país, redundaram em prejuízo direto da região menos desenvolvida"* (Sudene, 1967, p. 26).

De fato, os números são eloquentes em mostrar que a proteção comercial brasileira tem viés contrário à redistribuição regional.

X.2.1 - Proteção efetiva

Uma forma imediata de medir a proteção tarifária concedida a um determinado segmento da economia é a tarifa nominal imposta aos seus concorrentes estrangeiros. Uma forma mais sofisticada é mensurada pela "proteção efetiva". Essa medida é composta pela proteção tarifária nominal descontada da "desproteção" ao setor decorrente das tarifas aplicadas aos produtos que constituem insumos para a sua produção.

Assim, por exemplo, em uma situação em que os automóveis têm tarifas nominais elevadas, mas o aço usado na produção do automóvel também tem tarifa elevada, a proteção efetiva da indústria automobilística é menor que a proteção oferecida pelas tarifas nominais.

Castilho (2014) estimou a proteção efetiva para diferentes setores econômicos no Brasil. Dos trinta grupos em que se subdivide a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE 2.0), utilizada pelo IBGE, os oito que compreendem as atividades com maior proteção efetiva podem ser divididos em três categorias[75]:

a) atividades industriais tradicionais:
    - fabricação de produtos do fumo;

[74] Sudene (1967).
[75] A classificação de setores utilizada pela autora está em um nível mais desagregado que aquele disponibilizado *online* pelo IBGE.

- fabricação de produtos têxteis;
- confecção de artigos do vestuário e acessórios;
- preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos para viagem e calçados;

b) fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias;

c) insumos industriais, bens de capital e informática:
    - fabricação de produtos químicos;
    - fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos;
    - fabricação de máquinas e equipamentos.

A Pesquisa Industrial Anual (PIA), do IBGE, permite identificar a localização geográfica dessas indústrias, conforme reportado na Tabela 15, que, para fins analíticos, separa o Estado do Amazonas do restante da Região Norte em decorrência das especificidades da ZFM.

A coluna D da Tabela 15 mostra, como seria de se esperar, uma forte concentração, em termos absolutos, da atividade industrial no Sul e Sudeste. Considerando todos os setores da indústria, 78% das unidades produtivas estão nessas duas regiões. Quase metade na Região Sudeste.

O Nordeste tem quase 30% da população (coluna E) e apenas 13% dos estabelecimentos industriais (coluna D). No Norte (exceto AM), a desproporção se repete: 6,7% da população e pouco mais de 2% das indústrias.

Assim, de modo geral, políticas de proteção à indústria acabam gerando benefícios e proteção direcionados para o SE e S, às custas do restante do país. Note-se que a Região Sul é a que exibe a maior diferença entre participação nas unidades industriais e a população.

Quando focalizamos nas indústrias mais protegidas (colunas B e C), a concentração no Sudeste é ainda maior. No grupo de insumos industriais, bens de capital e informática, ela chega a ser de 56%: oito pontos percentuais acima da participação da Região no total de setores industriais. No grupo de veículos também há uma presença desproporcional de igual magnitude na Região Sudeste.

Por outro lado, a indústria localizada no Nordeste aparece subrrepresentada em duas das três categorias de indústrias mais protegidas (colunas B e C).

Tabela 15 - Distribuição de unidades locais industriais de empresas industriais com cinco ou mais pessoas ocupadas, por Unidade da Federação, segundo as divisões de atividades (CNAE 2.0) para os grupos de atividade com maior proteção efetiva em 2017

Região	Indústrias Tradicionais	Fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias	Insumos industriais, bens de capital e informática	Todos os setores industriais	Participação na população total
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
AM	0,1%	0,5%	0,8%	0,6%	2,0%
N - ex AM	0,7%	2,6%	0,9%	2,3%	6,7%
NE	13,3%	7,7%	7,6%	12,8%	27,6%
SE	48,0%	57,6%	56,4%	48,3%	41,9%
S	31,8%	26,6%	29,8%	29,4%	14,3%
CO	6,1%	5,1%	4,5%	6,6%	7,6%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Memo:					
S e SE	80%	84%	86%	78%	56%
N- ex AM e NE	14%	10%	8%	15%	34%

Fonte: IBGE – PIA. Elaborado pelo autor.

A Tabela 16 abre os dados para cada um dos oito setores mais protegidos. Destes, cinco têm uma concentração no Sudeste maior que o observado para a indústria como um todo. Em especial, os setores de fabricação de máquinas e equipamentos e de fabricação de equipamentos de informática e produtos eletrônicos e ópticos são os que têm maior concentração.

Esta é uma informação relevante, uma vez que esses são os candidatos a iniciarem o processo de abertura econômica. Assim, tal estratégia de abertura é a que menos afetará as Regiões Nordeste e Norte (exceto Amazonas), com pouca participação nas indústrias desses setores.

A Região Sul está sobrerrepresentada nos setores de fumo, têxteis, produtos de couro e de máquinas e equipamentos. Não seria tão afetada pela primeira fase da abertura econômica, como a Região Sudeste, mas sofreria impacto sobretudo no setor de máquinas e equipamentos.

O Estado do Amazonas tem uma participação no setor de informática e produtos eletrônicos bem maior do que a sua participação nos setores industriais como um todo. Isso é decorrência dos incentivos da ZFM e seria afetado pela primeira fase da abertura, que precisaria vir acompanhada de uma reformulação do foco dos incentivos concedidos, visando redirecionar a atividade para setores em que o Estado do Amazonas possa ser competitivo.

Já o Nordeste tem maior participação relativa nos setores mais tradicionais: fumo e confecções, que não seriam afetados diretamente pela primeira fase da abertura. Pelo contrário, essas indústrias passariam a ter acesso a máquinas e equipamentos importados mais baratos, podendo elevar sua eficiência e produtividade.

A Região Norte (exceto AM) tem baixa participação na indústria como um todo, com alguma participação mais relevante no setor de fumo e não seria direta e imediatamente afetada pela abertura.

Tabela 16 - Distribuição das unidades locais industriais de empresas industriais com cinco ou mais pessoas ocupadas, por Unidade da Federação, segundo as divisões de atividades (CNAE 2.0) para atividade com maior proteção efetiva em 2017

	MANUFATURA TRADICIONAL				INSUMOS INDUSTRIAIS, BENS DE CAPITAL E INFORMÁTICA			FABRICAÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES, REBOQUES E CARROCERIAS	Todos os setores industriais
Região	Fabricação de produtos do fumo	Fabricação de produtos têxteis	Confecção de artigos do vestuário e acessórios	Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos para viagem e calçados	Fabricação de produtos químicos	Fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos	Fabricação de máquinas e equipamentos		
AM	0,5%	0,2%	0,1%	0,1%	0,6%	3,9%	0,2%	0,5%	0,6%
N - ex AM	3,4%	0,4%	0,8%	0,7%	1,4%	0,8%	0,5%	2,6%	2,3%
NE	23%	12%	14%	9%	13%	6%	4%	8%	13%
SE	23%	51%	48%	45%	57%	63%	54%	58%	48%
S	44%	33%	29%	42%	22%	25%	37%	27%	29%
CO	6%	4%	7%	3%	6%	2%	4%	5%	7%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Memo:									
S e SE	67%	84%	77%	86%	79%	88%	92%	84%	78%
N- ex AM e NE	26%	13%	15%	10%	14%	6%	5%	10%	15%

Fonte: IBGE – PIA. Elaborado pelo autor.

Não basta, contudo, constatar que a indústria mais protegida se concentra no Sudeste. É possível que, mesmo minoritária no Norte e Nordeste, ela seja importante na geração de emprego e renda local. Nesse sentido, uma abertura comercial que desproteja setores importantes para o emprego local poderia causar, pelo menos no curto prazo, perdas para o Norte e Nordeste, ainda que as perdas potenciais para o Sudeste e o Sul fossem maiores.

A Tabela 17 mostra o número de empregados nos oito setores de maior proteção efetiva. Percebe-se que uma abertura desses oito setores tem, no curto prazo, impacto em indústrias que geram número significativo de empregos no Nordeste. Em especial nos setores de couros, confecções e têxteis.

Considerando-se que esses três setores seriam preservados em um primeiro movimento de abertura, não haveria perdas significativas de emprego para o Nordeste em uma liberalização comercial focada em bens de capital, de informática e telecomunicações.inicialmente. No Norte (exceto AM) o impacto seria ainda menor, pois não há ali grande contingente de empregos em nenhum dos oito setores protegidos.

Caso haja avanços para a redução de tarifas em setores mais tradicionais, o impacto sobre o NE e, em menor medida o N, será mais pronunciado. Esse tipo de abertura exigirá políticas públicas auxiliares de recolocação de pessoas, treinamento e assistência social. Não só para atender as regiões mais atrasadas, mas também os afetados no S e SE.

Não obstante, em termos de impacto regional, é bom lembrar que, como mostrado no estudo de Araújo e Flaig (2016), já citado, os efeitos sistêmicos da abertura gerariam significativa expansão no emprego para trabalhadores de baixa qualificação, absorvendo mão de obra atualmente desempregada nas regiões menos desenvolvidas. Assim, empregos eventualmente perdidos em uma política de abertura comercial poderão ser recuperados por trabalhadores antes desempregados e sem espaço no mercado de trabalho. O efeito global sobre emprego e renda, em termos regionais, tende a ser positivo para o N e NE.

Chamam atenção duas situações especiais. A primeira é a do setor de informática no Estado do Amazonas. Como afirmado acima, a abertura comercial precisará vir acompanhada de uma remodelação da vocação econômica da ZFM.

A segunda situação especial é a do setor automobilístico no Nordeste, que, por conta de políticas recentes de incentivos fiscais, atraiu plantas que, de modo geral não têm

competitividade para se manter em um ambiente de menor proteção. Também nesse caso será preciso repensar o modelo de industrialização.

Tabela 17 - Número de pessoas ocupadas em unidades locais industriais de empresas industriais com cinco ou mais pessoas ocupadas, por Unidade da Federação, segundo as divisões de atividades (CNAE 2.0) em 2017

Regiões	MANUFATURA TRADICIONAL				INSUMOS INDUSTRIAIS, BENS DE CAPITAL E INFORMÁTICA			FABRICAÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES, REBOQUES E CARROCERIAS	Emprego em todos os setores da indústria
	Fabricação de produtos do fumo	Fabricação de produtos têxteis	Confecção de artigos do vestuário e acessórios	Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos para viagem e calçados	Fabricação de produtos químicos	Fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos	Fabricação de máquinas e equipamentos		
AM	-	657	801	148	1.445	25.605	2.355	1.571	92.788
N-ex AM	-	1.159	2.411	2.376	3.362	111	756	1.035	161.238
NE	3.676	38.962	99.669	106.274	35.341	3.402	6.734	26.885	937.151
SE	5.782	121.289	262.907	93.766	187.002	72.863	189.980	285.823	3.664.626
S	7.525	80.774	177.947	121.045	50.705	24.533	119.291	101.983	1.911.897
CO	185	5.654	27.091	9.348	15.948	646	5.949	5.574	446.244
TOTAL	17.168	248.495	570.826	332.957	293.803	127.160	325.065	422.871	7.213.944

Fonte: IBGE – PIA. Elaborado pelo autor.

Em suma, a proteção comercial atualmente existente parece beneficiar desproporcionalmente as regiões Sudeste e Sul em detrimento dos consumidores, contribuintes e indústrias do restante do país. Uma estratégia de abertura comercial que se inicie por bens de capital e bens de informática tem o potencial de ser benéfica em termos de promoção de maior equidade regional, uma vez que imporá menos custos imediatos e trará benefícios às regiões Nordeste e Norte (exceto AM).

X.2.2 - Empresas credenciadas no FINAME

O BNDES tem uma tradicional linha de financiamento para aquisição de máquinas e equipamentos: o Finame. O tomador do financiamento deve adquirir seu equipamento de fabricantes credenciados junto ao BNDES. Para obter o credenciamento, o fabricante precisa provar que o seu produto possui um percentual mínimo de insumos produzidos no Brasil. É o que se convencionou chamar de “política de conteúdo local”.

O objetivo da política é proteger a indústria nacional de máquinas e equipamentos, garantindo a ela uma demanda cativa a partir dos compradores que tomam crédito subsidiado no BNDES.

Para a empresa produtora de máquinas e equipamentos, estar na lista do BNDES significa garantir acesso a um mercado onde há compradores com dinheiro em mãos. Portanto, trata-se de uma vantagem e de uma proteção competitivas. Se ela optar por não atender os requisitos de uso mínimo de componentes nacionais, poderá produzir uma máquina de melhor qualidade – mediante a importação de componentes-, mas perderá espaço no mercado ao ficar de fora da lista do BNDES.

Para a cadeia de fornecedores que vendem insumos à indústria produtora de máquinas e equipamentos, trata-se de uma proteção comercial relevante. Isolados da necessidade de competir com os fornecedores de insumos importados, os produtores nacionais não têm incentivos a inovar e podem vender produtos piores a preços mais altos.

Para as indústrias compradoras de máquinas e equipamentos, a vantagem é obter um crédito mais barato que o oferecido no mercado. Por outro lado, a exigência de conteúdo local

nos equipamentos adquiridos significa uma restrição ao acesso a bens de capital de melhor qualidade. Quem desejar importar equipamentos melhores, não apenas pagará tarifas elevadas, como também não contará com o financiamento do BNDES.

A economia fica presa em um sistema produtivo em que máquinas e equipamentos nacionais, com defasagem tecnológica e preço mais alto, têm uma artificial vantagem competitiva. Ademais, os contribuintes acabam pagando o custo do subsídio creditício embutido nas taxas do BNDES.

Do ponto de vista regional, o fato de a indústria estar concentrada no Sul e Sudeste faz com que os ganhos se concentrem nessas regiões. Afinal, estão ali concentrados os três grupos que recebem algum benefício da política de conteúdo local do Finame: os produtores de máquinas e equipamentos, os seus fornecedores de insumos e as indústrias que compram as máquinas e equipamentos com crédito subsidiado.

A Tabela 18 mostra a distribuição regional das 8.279 empresas produtoras de máquinas e equipamentos cadastradas como fornecedoras no âmbito do Finame. Nada menos que 94% estão no Sul e Sudeste. Quando olhamos os dados da indústria como um todo, que inclui os demais beneficiários da política (compradores de máquinas e equipamentos, bem como fornecedores de insumos para a sua fabricação), temos que 78% estão no Sul e Sudeste.

Tabela 18 - Distribuição regional dos fabricantes de máquinas e equipamentos credenciados no BNDES como fornecedores para compras realizadas com financiamento do Finame

Região	Empresas cadastradas no FINAME em 2019		Total de unidades locais industriais de empresas industriais com 5 ou mais pessoas ocupadas (2017)		Distribuição da população (2017)
	Nº de empresas	% do total	Nº de empresas	% do total	% do total
AM	55	0,7%	1.089	0,6%	2%
N ex AM	49	0,6%	4.340	2,3%	7%
NE	183	2,2%	24.187	12,8%	28%
SE	4.153	50,2%	91.270	48,3%	42%
S	3.646	44,0%	55.646	29,4%	14%
CO	193	2,3%	12.486	6,6%	8%
TOTAL	8.279	100,0%	189.018	100,0%	100%
Memo:					
SE e S	7.799	94%	146.916	78%	56%

Fontes: BNDES e IBGE – PIA e estimativas da população. Elaborado pelo autor

As demais regiões, consumidores, contribuintes e setores não beneficiados pela política pagam a conta do subsídio creditício arcado pelo Tesouro, bem como os custos da baixa eficiência econômica e da menor geração de produto, renda e emprego.

Assim como no caso da proteção tarifária efetiva, as exigências de conteúdo local feitas pelo Finame criam um viés contrário ao Nordeste e ao Norte. Neste caso, o Estado do Amazonas também aparece do lado perdedor, com participação ínfima entre as empresas cadastradas como fornecedoras no âmbito do programa.

Note-se que não se trata de um jogo simples de alocação de investimentos em diferentes regiões do país. Não se está aqui argumentando que se forem retirados os benefícios que hoje fluem para empresas do S-SE elas se deslocariam para o N-NE. O mais provável é que empresas ineficientes do S-SE deixem de existir e sejam substituídas por importações.

Essa mudança, embora pareça ruim para o país em um primeiro momento, por representar perda de empresas e empregos, abrirá espaço para aumento de produtividade de

todo o restante das empresas, que importarão insumos de maior qualidade, produzirão bens melhores e mais competitivos. Em especial, as indústrias do N-NE, hoje cativas de insumos caros e de menor qualidade, vindos do S-SE, terão a liberdade de importar e se tornar mais competitivas. Ganha o país, ganham as regiões hoje prejudicadas por um modelo de proteção concentrado no S-SE, e perdem as empresas ineficientes que sobrevivem à custa de subsídios públicos.

X.2.3 - Proteção *antidumping*

O *antidumping* é um mecanismo, previsto pela Organização Mundial do Comércio, através do qual empresas de um país podem solicitar aos seus governos que tomem providências contra produtores de outros países que estejam exportando, para o seu país, bens por preços considerados abaixo do custo de produção, caracterizando concorrência predatória.

Em geral essas providências são a aplicação de sobretaxa ou a vedação de acesso ao mercado nacional ao produtor acusado de prática desleal.

No Brasil, tem havido uso excessivo desse instrumento. Araújo Jr. (2017) e Kannebley Jr. (2022) mostram que estamos entre as nações que mais lançaram mão do mecanismo nas últimas duas décadas.

O *antidumping* é tipicamente um mecanismo temporário, para forçar as firmas objeto de restrição a negociar e mudar sua prática comercial. No Brasil, contudo, tem sido recorrente a renovação automática e a vigência das restrições por vários anos.

Em um levantamento de todos os processos de *antidumping* que tramitaram no extinto Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, entre 2013 e 2018, compilamos 113 processos impetrado por empresas ou associações empresariais nacionais. Os processos se referiam a 91 produtos diferentes, havendo 117 empresas listadas como impetrantes ou beneficiárias dos processos.

Nada menos que 75% dos produtos objeto de investigação eram insumos industriais. Isso revela outro problema relacionado à concessão de direitos *antidumping*: a concentração em insumos industriais gera proteção a empresas com elevado poder de mercado, produtoras desses insumos, e acaba por elevar o custo de produção de todo o restante da indústria que está a jusante na cadeia produtiva e que depende de tais insumos.

Além disso, quando a empresa produtora do insumo também o utiliza na fabricação de outros produtos, ela passa a ter vantagem competitiva, pois tem acesso a esse insumo a preço de custo, enquanto seus concorrentes pagam, a ela, um sobrepreço pelo mesmo insumo.

Do ponto de vista regional, mais uma vez constata-se a predominância de empresas do Sudeste como beneficiárias diretas da proteção. Nada menos que 74% das peticionárias e beneficiárias estão sediadas no Sudeste, como mostra a Tabela 19.

O curioso é que, neste caso, a principal perdedora é a Região Sul, com apenas 12% das empresas beneficiárias, quando sua participação no total de estabelecimentos industriais é de 29%.

O Nordeste tem uma participação de empresas beneficiárias um pouco menor que sua participação na indústria total.

De modo geral temos, mais uma vez, que os benefícios diretos da proteção comercial estão sendo desproporcionalmente carreados para o Sudeste. Uma política de *antidumping*

menos agressiva teria impacto positivo na produtividade e crescimento de toda a economia, com o custo recaindo mais sobre empresas localizadas no S-SE, e abrindo possibilidade de maior eficiência e competitividade para empresas do N-NE que compram insumos das empresas atualmente protegidas do S-SE.

Tabela 19 - Distribuição regional dos peticionários e beneficiários de processos de direito *antidumping* analisados pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC/DECOM) em 2013-2018

	Nº de empresas industriais	% do total	Participação no total de estabelecimentos industriais no país
AM	3	3%	1%
N ex AM	1	1%	2%
NE	12	10%	13%
SE	87	74%	48%
S	14	12%	29%
CO	0	0%	7%
TOTAL	117	100%	100%

Fontes: MDIC – DECOM. Dados compilados e classificados pelo autor. Elaborado pelo autor.

X.2.4 – Conteúdo local na exploração de óleo e gás

Política de conteúdo local (CL) é aquela que determina o uso de quantidades mínimas de bens, serviços e/ou mão de obra domésticos em uma atividade produtiva desenvolvida dentro das fronteiras de um país.

Entre 2005 e 2016, o Brasil intensificou as exigências de conteúdo local nos equipamentos utilizados na exploração de óleo e gás[76].

Martinez-Prieto (2014) mostra que houve fortes efeitos colaterais negativos dessas exigências, cabendo destacar:

- Sobrecusto nos projetos**:** o produtor local de equipamentos, operando com menor eficiência e menor escala que os fornecedores externos, ofertava seus produtos a preços mais elevados. Para isso também contribuía o fato de a proteção comercial reduzir a concorrência e lhe conferir maior poder de mercado.
- Atraso da disponibilidade dos equipamentos**:** a capacidade instalada do fornecedor nacional não conseguia atender toda a demanda e o excesso de exigências e a burocracia na aferição de conteúdo local geravam conflitos administrativos e judiciais, atrasando o andamento dos projetos.
- Pagamento de multa decorrente do não cumprimento do CL eleva o custo operacional. Muitas empresas simplesmente suspenderam a exploração de alguns campos para evitar o pagamento de multas.

A autora conclui que as exigências excessivas de CL derrubaram significativamente as expectativas de retorno econômico, estimulando as operadoras de petróleo a desistir de dar lances em leilões ou a abandonar a exploração de campos já adquiridos.

A geração de riqueza está na exploração do petróleo e do gás. Se as regras de CL inviabilizam essa exploração, caem os empregos gerados, as encomendas aos fornecedores, os

[76] Guimarães e Mendes (2022).

pagamentos de impostos e, sobretudo, o pagamento de *royalties* e participações especiais aos estados e municípios.

Almeida (2016) mostra que uma política de CL menos rigorosa teria gerado, no Brasil:

- Investimento adicional de US$ 167 bilhões (US$ 417 bilhões no cenário com menos CL, contra US$ 250 bilhões no cenário com mais CL);
- sessenta mil empregos a mais no ano de pico da produção;
- geração de renda adicional de US$ 1,1 bilhão no ano de pico da produção;
- US$ 3 bilhões a mais em receitas governamentais.

Não é difícil entender as razões do insucesso dessa política. Estaleiros nacionais, por exemplo, não são capazes de entregar plataformas dentro do prazo. Enquanto um estaleiro sul-coreano leva oito meses para produzir uma plataforma, o mesmo equipamento requer, no mínimo, 44 meses para ser produzido no Brasil (Guimarães e Mendes, 2022). Isso retarda o início da exploração e prejudica o fluxo de caixa da empresa de petróleo, diminuindo a rentabilidade do projeto.

Pires (2020) cita alguns números eloquentes. Entre 2014 e 2016, das seis plataformas contratadas pela Petrobrás em 2012, o atraso médio foi de cerca de quatro anos (45 meses). Se somarmos os atrasos das seis plataformas, daria um total de 22,4 anos (269 meses). Isso significou uma perda de valor para o consórcio de US$ 2,1 bilhões e uma perda de arrecadação por meio da participação governamental de US$ 6,4 bilhões.

As plataformas representam cerca de 1/3 do investimento no desenvolvimento de um novo campo. De acordo com a Petrobras, no custo médio do casco, os fornecedores brasileiros apresentaram sobrepreço neste período quase quatro vezes maior que a oferta internacional. Nos módulos instalados (compressão de CO2, injeção e exportação de gás e geração de eletricidade), o sobrepreço era de cerca de 50%.

A partir de 2017, houve redução das exigências de CL, sendo este um dos poucos casos de avanço em termos de abertura comercial na política econômica recente. Os resultados positivos não tardaram a aparecer. Aumentou o número de empresas participantes e os ágios pagos nos leilões de concessão.

Para que se entenda o impacto regional das regras de conteúdo local, é importante descrever a cadeia de fornecedores das empresas petrolíferas, que são os supostos beneficiários da política protecionista.

As companhias de exploração de petróleo (Petrobras, Shell, Exxon, Petronas, etc.) trabalham com um amplo conjunto de fornecedores de serviços e equipamentos. O primeiro elo dessa cadeia de fornecedores é formado por empresas de engenharia, projeto e construção, instalação submarinas, serviços relacionados a poços, sísmica e apoio logístico.

Do ponto de vista regional, as empresas do primeiro elo de fornecedores têm suas unidades produtivas concentradas no Estado do Rio de Janeiro. A Tabela 20, elaborada a partir de consulta aos *sites* das organizações que reúnem tais empresas[77], indica que nada menos que 80% estão no Rio de Janeiro e 96% no Sul-Sudeste. O Nordeste tem apenas dois representantes, situados na Bahia: Ocyan e MFX Brasil.

[77] Abespetro e IBP. Foram também feitas consultas informais a especialistas do mercado acerca da relevância e participação das empresas no mercado.

Tabela 20 - Principais empresas do primeiro elo de fornecedores na cadeia de produção de petróleo e gás: distribuição regional das unidades produtivas

	Nº de empresas	% do total
RJ	39	80%
ES	3	6%
SP	3	6%
BA	2	4%
MG	1	2%
PR	1	2%
Total	49	100%

Fonte: *websites* da Abespetro, IBP e consulta a especialistas. Dados compilados pelo autor.

O segundo grupo beneficiário de uma política de CL é formado pelos estaleiros. Estes, muito menos eficientes que seus competidores coreanos, japoneses, chineses ou singapurianos, necessitam não só de subsídios, mas também de alta exigência de conteúdo local para obter encomendas de navios, plataformas e sondas.

Um dos motivos da elevação de exigências de conteúdo local foi, justamente, tentar reerguer os estaleiros nacionais, conjugando-se tal política com financiamentos e aportes de capital de origem pública. Bancos públicos (em especial, o BNDES) proviam financiamentos, fundos de pensão de empregados de empresas estatais entravam como sócios minoritários dos estaleiros e a Petrobras garantia a encomenda de embarcações. Além disso, criou-se uma empresa, a Sete Brasil (mais uma associação de capitais públicos e privados), encarregada de encomendar sondas aos estaleiros nacionais.

Em termos de localização geográfica dos estaleiros, temos, mais uma vez, uma concentração quase absoluta nas regiões Sudeste e Sul[78].

Vale comentar o caso das duas exceções, localizadas no Nordeste: o Estaleiro Atlântico Sul (PE) e o Estaleiro Enseada (BA). Ambos foram criados por indução governamental e não resistiram à inviabilidade econômica de suas atividades.

O Atlântico Sul foi criado em 2005, através da sociedade entre os grupos Camargo Corrêa e Queiroz Galvão, tendo como sócios e parceiros tecnológicos os estaleiros japoneses IHI e JMU. Foi sustentado por encomendas da Petrobras, a qual entregou navios produzidos a alto custo e com atraso. Desde sua inauguração, acumulou prejuízos e não tem capacidade de competir no mercado internacional. Em 2019, suspendeu atividades. Em janeiro de 2020, entrou em recuperação judicial.

O Estaleiro Enseada originou-se da associação, em 2012, entre Odebrecht, OAS, UTC e a KHI (Kawasaki Heavy Industries Ltd.). Sua carteira de contratos foi formada pela encomenda de seis navios sonda para a Sete Brasil. A construção das sondas mostrou-se técnica e financeiramente inviável. A Sete Brasil entrou em recuperação judicial, levando à quebra do estaleiro.

Os defensores desses empreendimentos alegam que o fracasso é responsabilidade da Operação Lava Jato, que teria inviabilizado empresas que estavam entre os principais sócios dos

[78] Os principais estaleiros com atividades voltadas para a indústria de petróleo e gás são: Brasfels (RJ), Angra (RJ), Mauá (RJ), Brasa (RJ), Rio Grande (RS), Itajaí (SC), Keppler Singmarine (SC), Atlântico Sul (PE) e Enseada (BA).

dois estaleiros. O fato, contudo, é que tais empreendimentos não eram economicamente viáveis, por não serem capazes de produzir com a qualidade, a rapidez e o custo dos competidores internacionais. Somente com uma empresa petrolífera estatal forçada a arcar com custos elevados e ineficiência operacional, comprando equipamentos de menor qualidade e maior custo, é que esse tipo de empreendimento se sustentava.

Finda a experiência malsucedida, o que resta desses dois empreendimentos, assim como do Estaleiro Rio Grande (RS), criado sob as mesmas premissas economicamente inconsistentes, é um elevado volume de capital (máquinas e equipamentos) improdutivos, famílias desempregadas e crise econômica nas cidades que cresceram em torno de iniciativas inviáveis.

Uma vez realizados os investimentos incorretos, não cabe fazer esforços adicionais para tentar revivê-los. Resta adotar políticas para mitigar a crise social, enquanto as pessoas e empresas se realocam em direção a atividades que sejam economicamente viáveis.

Os estaleiros que permanecem em operação estão concentrados no Sul e Sudeste, ainda beneficiados pelas exigências de conteúdo local que permaneceram após à flexibilização de regras.

Outros segmentos beneficiados pelas exigências de CL na indústria de óleo e gás são os de aço, bens de capital, produtos químicos, elétricos e mecânicos. Essas indústrias compõem os elos secundários de fornecedores: vendem para os fornecedores das petroleiras ou para os "fornecedores dos fornecedores".

Em termos regionais, a Tabela 16 já mostrou que é grande a concentração de empresas no Sul e Sudeste das plantas de fabricação de produtos químicos (79%), máquinas e equipamentos (92%).

No setor de aço, o perfil é similar. A Tabela 21 mostra que 87% da produção de aço bruto está concentrada no Sudeste. Fora dessa região, somente o Ceará aparece com uma participação relevante na produção.

Tabela 21 - Distribuição regional da produção de aço bruto em 2018 (mil toneladas)

Estado	Produção	% do total
MG	10.594	30%
RJ	10.406	29%
ES	7.304	21%
CE	3.089	9%
SP	2.382	7%
RS	779	2%
PA	344	1%
MA	279	1%
PE	230	1%
TOTAL	35.407	
Memo:		
SE	30.686	87%
NE	3.942	11%

Fonte: Instituto Aço Brasil. Elaborado pelo autor.

Em suma, como nos casos anteriores, há forte concentração de beneficiários da política conteúdo local de óleo e gás no SE, enquanto o custo econômico é suportado por todo o país, seja pela perda de produtividade, seja pela redução das receitas governamentais decorrentes da menor exploração de petróleo induzida pelos custos criados pela política protecionista.

Mais uma vez é importante registrar que a retirada desses benefícios não significa que os empreendimentos serão realocados para outras regiões do país. Afinal, a proximidade entre fornecedores e as empresas exploradoras é um ponto relevante de logística e redução de custos. O que ocorrerá é que o país como um todo ganhará em produtividade pela opção de se importar insumos de melhor qualidade e menor custo, e incorrerá em menor custo fiscal. Parte dos empregos perdidos não se realocará para o N e NE, e sim para o exterior. Mas isso não significa perda para o país, uma vez que haverá ganhos de produtividade e aumento nos investimentos totais da indústria petrolífera. Ademais, como proposto pelo estudo de Almeida (2016), acima citado, haveria ganho líquido de empregos (provavelmente no S e SE) decorrente do aumento do investimento total.

X.3 - Conclusões

Essa seção argumentou que a política de fechamento da economia trava o crescimento da produtividade; induz a realização de investimentos insustentáveis ou ineficientes, que redundam em desperdício de capital; encarece o investimento, pela impossibilidade de importação de máquinas mais baratas; e desestimula a inovação e a inserção das empresas nacionais nas cadeias globais de valor.

Por todos esses motivos, a abertura econômica deve ser uma das prioridades na lista de reformas econômicas.

Além disso, foram apresentadas evidências quantitativas de que a política protecionista gera benefícios diretos desproporcionalmente elevados a empresas da Região Sudeste e, subsidiariamente, da Região Sul. O custo imposto por essa política recai sobre todo o país. Assim, empresas, consumidores e contribuintes do Norte e Nordeste aparecem como perdedores, pois ajudam a pagar a conta e não recebem os benefícios diretos.

Além disso, o perfil industrial das diferentes regiões mostra que as indústrias mais importantes para o Norte e o Nordeste não seriam afetadas de imediato pela estratégia de iniciar a abertura pelos setores de bens de capital e de informática. Pelo contrário, seriam beneficiadas pelo acesso a meios de produção mais eficientes e mais baratos, viabilizando a expansão e o surgimento de novos setores industriais no Norte e Nordeste.

Deve-se acrescentar, ainda, o fato de que a abertura comercial criaria oportunidades no setor de serviços, em especial no turismo, à medida que acordos comerciais facilitassem e barateassem o acesso de turistas estrangeiros aos atrativos do litoral nordestino e da região amazônica.

Por fim, vale novamente frisar que não se está falando em reduzir proteção comercial para deslocar investimentos do S-SE para o N-NE. A abertura tende a excluir do mercado empresas ineficientes que, em vez de se deslocar em termos regionais dentro do país, seriam substituídas por importações. Isso não representa uma perda para o país, uma vez que, por um lado, o fechamento de empresas ineficientes libera capital e trabalho para serem empregados por empresas mais eficientes; por outro lado, a possibilidade de importar insumos melhores e mais baratos eleva a produtividade e competitividade de todas as demais empresas dos país.

XI – Considerações finais

O intuito deste trabalho foi mostrar que há diversas reformas e aperfeiçoamentos de políticas públicas que ao mesmo tempo que são necessários para aumentar o potencial de

crescimento e para diminuir a pobreza e a desigualdade de renda, também geram como efeito colateral positivo a redução das desigualdades regionais.

Esta é uma constatação relevante, porque há sete décadas a sociedade brasileira gasta somas relevantes com políticas específicas para o desenvolvimento das regiões N e NE, sem obter resultados expressivos. Além do custo fiscal e da baixa capacidade para fazer a renda *per capita* do N-NE convergir para os valores observados no S-SE, essas políticas também geram ineficiência e má alocação de recursos, que acabam por minar o potencial de crescimento da economia.

Existe, portanto, a oportunidade de avançar com reformas e aperfeiçoamentos de políticas públicas que, ao mesmo tempo em que aumentariam o potencial de crescimento e redução da pobreza, viabilizariam a gradual redução das políticas de desenvolvimento regional pouco eficientes. Haveria, pois, um duplo ganho de efetividade e de redução de custos no conjunto de políticas públicas.

Os casos analisados têm impacto estimado alto e envolvem somas relevantes. No caso da equiparação da quantidade e qualidade da educação provida às diferentes regiões, por exemplo, estimativas disponíveis na literatura especializada mostram um potencial de redução de mais de 50% na diferença regional de renda *per capita*.

A previdência social e as políticas sociais envolvem valores equivalentes a, respectivamente, 8,2% e 2,3% do PIB. As reformas dessas políticas, apresentadas no texto, ao redirecionarem esses fluxos em favor de famílias do N e do NE, terão impacto relevante no nível da renda *per capita* regional.

O FPM, com valores anuais transferidos na casa de 1,5% do PIB, também pode fazer grande diferença no financiamento de cidades hoje prejudicadas por seus critérios tortuosos de distribuição. São recursos capazes de transformar a realidade de precária oferta de infraestrutura nas cidades médias e nas periferias dos grandes centros do N e do NE.

Os mesmos números superlativos se aplicam à tributação do consumo. Somente o ICMS arrecadou, em 2021, 8,7% do PIB. Somando esses recursos aos 5,4% do PIB arrecadados por tributos sobre consumo da União (Programa de Integração Social - PIS, Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social-Cofins e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL), temos um grande potencial de realocação de receitas em favor dos governos estaduais e municipais do N-NE em decorrência da reforma na tributação do consumo.

A abertura comercial também tem dimensão macro e potencial para redesenhar a geografia da atividade econômica no país, ao baratear insumos e garantir acesso a novas tecnologias.

Tendo em vista a dificuldade política para se aprovar reformas da dimensão das aqui referidas, apresentar evidências de que as reformas e melhorias de políticas públicas tratadas no estudo geram ganhos do ponto de vista regional pode ser útil. Ainda que sejam ressaltados os custos para outras regiões, o que poderia elevar a resistência por parte dos perdedores identificados no texto, a questão regional tem uma importância para o país que, provavelmente, levaria a um efeito líquido favorável ao avanço das reformas.

Referências Bibliográficas

Acemoglu, D., Robinson, J. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. Profile Books Ltda.

Almeida, E. et al. (2016) *Custos e benefícios da atual política de conteúdo local.* Cooperação de pesquisa IBP-UFRJ. Texto para discussão.

Araújo Jr., J.T. (2017) *Anatomia da proteção antidumping no Brasil.* Mimeo. Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento – CINDES.

Araújo, S.A., Flaig, D. (2016*) Quantifying the effects of trade liberalization in Brazil: a computable general equilibrium model (CGE) simulation*. OECD Economics Department Working Papers n. 1295.

Azzoni, C.R. et al. (2000) *Geography and income convergence among Brazilian states.* Inter-American Development Bank. Research network working paper # R-395.

_____ (2003) *Sobre a necessidade da política regional.* Texto para Discussão Nereus 08-2003.

Bacha, E. (2022) Fechamento ao comércio e estagnação: por que o Brasil insiste? In: Mendes, M. (Org.) *Para não esquecer: políticas públicas que empobrecem o Brasil.* Ed. Insper/Brava/Autografia.

Banco Mundial (2017*) Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Volume 1 – Síntese*. Banco Mundial.

Banerjee, A., Duflo, E. (2012) *Poor economics: the surprising truth about life on less than $1 a day*. Penguin Books.

Barbosa Filho, F.H., Pessôa, S.A. (2010) Educação e crescimento: o que a evidência empírica e teórica mostra? *Revista EconomiA*, v. 11, n. 2, p. 265-303, mai/ago.

Barros, A.R. (2011) *Desigualdades regionais no Brasil: natureza, causas, origens e soluções*. Ed. Campus.

_____ (2019) *Raízes das desigualdades regionais no Brasil.* Ed. Alta Books.

Benhabib, J., Spiegel, M. (2005). Human capital and technology diffusion. In Aghion, P.,Durlauf, S. (Eds.) *Handbook of Economic Growth*, chapter 13, pp. 935–966. North Holland. Volume 1A.

Boianovsky, M., Monastério, L. (2017) *O encontro entre Douglas North e Celso Furtado em 1961: visões alternativas sobre a economia nordestina*. IPEA. Texto para Discussão nº 2341.

Botelho, V. et al. (2020) Programa de Responsabilidade Social: diagnóstico e propostas. Centro de Debates de Políticas Públicas – CDPP. Texto para Discussão. Disponível em https://cdpp.org.br/wp-content/uploads/2020/09/CDPP-Paper-Projeto-Programa-de-Responsabilidade-Social.pdf

Brasil, Câmara dos Deputados (2001) *Relatório Final da Comissão parlamentar de inquérito destinada a investigar a aplicação irregular de recursos do fundo de investimentos do Nordeste* –Mimeo.

Brasil, Ministério da Integração Nacional (2009) *Fundos constitucionais de financiamento: 20 anos – Desempenho operacional.* Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional.

Brasil, Ministério da Integração Nacional (2013) *Relatório de avaliação dos fundos fiscais de investimentos – FINAM e FINOR – 2013.* Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais.

Brasil, Ministério da Fazenda (2018) *Relatório de avaliação dos fundos constitucionais de financiamento.* Sefel – Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria.

Brasil, Ministério da Economia (2019) *3º Orçamento de subsídios da União: relatório de benefícios tributários, financeiros e creditícios no período 2003 a 2018.* Sefel – Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria.

Canêdo-Pinheiro, M., Barbosa Filho, F.H. (2011) Produtividade e convergência entre estados brasileiros: exercícios de decomposição setorial. *Economia Aplicada, v. 15, n. 3, pp. 417-442.*

Castilho, M.R. (2015) *A estrutura recente de proteção nominal e efetiva no Brasil*. FIESP/IEDI e UFRJ.

Cavalcante, L.R. (2019) *Custo das políticas de desenvolvimento regional no Brasil entre 2009 e 2018.* Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Texto para Discussão 257. Senado Federal.

Cavalcante, L.R., Monastério, L. (2011) Fundamentos do pensamento econômico regional. In: Cruz, B.O. et al (Orgs.) *Economia regional e urbana: teorias e métodos com ênfase no Brasil.* IPEA, 406 p.

Coutinho, D., Shikida, C.D.(2022) *Grandes mestres fazem grandes diferenças? Valorizando a contribuição do professor para o desempenho do Aluno da Educação Básica*. Millenium papers nº 7.

de Mello, J.M.P., Duarte, I., Dutz, M. (2018) Brazil's productivity challenge: structural change versus economy-wide innovation-based improvements. In: Spilimbergo, A., Srinivasan, K. (Eds.) *Brazil: boom, burst and the road to recovery*. IMF.

Duarte, A.J.M, Ferreira, P.C. (2003) *Disparidades regionais ou educacionais? Um exercício com contrafactuais*. Mimeo Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: https://www.fgv.br/professor/epge/ferreira/duarteferreirasalvato.pdf

Dutz, M.A. (2018). *Jobs and Growth. Brazil's Productivity Agenda*. Banco Mundial. .Disponível em: http://documents.worldbank.org/curated/pt/226241530080563797/pdf/127626-PUB-Date-6-29-2018-PUBLIC-Jobs-and-Growth.pdf.

Engerman, S.L., Sokoloff, K.L. (2002). *Factor endowments, institutions, and paths of development among new world economies*. NBER Working Paper nº 9259.

Ferreira, P.C. (2004) *Regional policy in Brazil: a review.* Mimeo. Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/228464935_Regional_policy_in_Brazil_a_review.

Ferreira, S.G., Veloso, F. (2008) A reforma da educação. In: Pinheiro, A.C., Giambiagi, F. (Eds.) *Rompendo o marasmo: a retomada do desenvolvimento no Brasil*. Ed. Campus.

Gonzaga, G. (1998) Rotatividade e qualidade do emprego no Brasil. *Revista de Economia Política,* vol. 18, n. 1 (69), pp. 121-143.

Guimarães, G.J.S., Mendes, M. (2022) O piso salarial do magistério público. In: Mendes, M. (Org.) *Para não esquecer: políticas públicas que empobrecem o Brasil.* Ed. Insper/Brava/Autografia.

_____ (2022) A política de conteúdo local na exploração de petróleo. In: Mendes, M. (Org.) *Para não esquecer: políticas públicas que empobrecem o Brasil.* Ed. Insper/Brava/Autografia.

Hanushek, E. A. (2003). The failure of input-based schooling policies. *The Economic Journal*, 113: F64–F98

_____ (2016) School human capital and teacher salary policies. *Journal of professional capital and community,* vol. 1, Iss 1 pp. 23-40.

Hanushek, E. A., Kimko, D. D. (2000). Schooling, labor-force quality and the growth of nations. *The American Economic Review*, 90(5), pp. 1184–1208.

Hirschman, A. O. (1961) *Estratégia do desenvolvimento econômico*. Fundo de Cultura. Edição original de 1958.

Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social – IMDS (2021) *Relação entre educação de pais e filhos: mobilidade intergeracional de educação no Brasil e no mundo.* Sinopse de Indicadores nº 2.

Kannebley Jr., S. (2022) Antidumping. In: Mendes, M. (Org.) *Para não esquecer: políticas públicas que empobrecem o Brasil*. Ed. Insper/Brava/Autografia.

Kitchen, H. (2007) Grants to Small Urban Governments. In: Boadway,R.; SHAH, A. (Eds.). *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. World Bank.

Leal, V.N.L. (1948) *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. Ed. Companhia das Letras.

Lindert,P.H. (2021) *Making social spending work.* Cambridge University Press.

Martinez-Prieto, D.C. (2014) *A política de conteúdo local e as decisões de investimento no Brasil*. UFRJ/COPPE. Dissertação de Mestrado.

Mendes, M., Miranda, R.B., Cosio, F.B. (2008) *Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma.* Consultoria Legislativa do Senado Federal. Coordenação de Estudos. Texto para Discussão 40.

Mendes, M. (2019) *Por que é difícil fazer reformas econômicas no Brasil?* Ed. Elsevier, 183 p.

Menezes Filho, N. (2020) Gastos com educação e saúde. In: Salto, F.S., Pellegrini, J.A. (Orgs.) *Contas públicas no Brasil.* Série IDP. Ed. Saraiva Jur.

Messias, L.S., Longo, L.L., Novo, C.N., Vasconcelos, B.F.M. (2020). *Contencioso tributário no Brasil: relatório 2019 – ano base 2018*. Insper. Mimeo. Disponível em: https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2020/07/Contencioso_tributario_Relatorio2019_092020_v2.pdf

Mincer, J. A. (1974) *Schooling, experience and earnings*. Ed. NBER.

Myrdal, G. (1960) *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Biblioteca Universitária – UFMG, 1960. Edição original de 1957

Naritomi, J., Soares, R.R., Assunção, J.J. (2012) Institutional development and colonial heritage in Brazil. *The Journal of Economic History*, v. 72, n. 2., pp. 303-421.

Neri, M., Bonomo, T. (2018) *Returns to education, intergenerational mobiity, and inequality in Brazil.* United Nations University World Institute for Development Economics Research.

Oates,W. (1972) *Federalismo fiscal.* Nuervo Urbanismo. Instituto de Estudos de Administracion Local. Madrid.

Oliveira, J.M. (2020) Impactos setoriais e regionais de mudanças na tributação do consumo no Brasil. IPEA – Carta de Conjuntura nº 48,

Oliveira, R.C., Silveira Neto, R.M. (2013) *Estrutura produtiva ou escolaridade? Uma análise dos fatores explicativos da desigualdade de renda entre as regiões Sudeste e Nordeste por quantil para o período entre os anos de 1970 e 2010.* Associação Nacional de Pós Graduação em Economia (ANPEC). Mimeo.

_____(2016) Expansão da escolaridade e redução da desigualdade regional de renda no Brasil entre 1995 e 2011: progressos recentes e desafios presentes. *Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 46, n. 1.*

Orair, R.O., Gobetti, S.W. (2019) *Reforma tributária e federalismo fiscal: uma análise das propostas de criação de um novo imposto sobre o valor adicionado para o Brasil*. IPEA. Texto para Discussão 2530.

Paes de Barros, R., Machado, L.M. (2022) Acertos e desacertos do Fundeb. In: Mendes, M. (Org.) *Para não esquecer: políticas públicas que empobrecem o Brasil.* Ed. Insper/Brava/Autografia.

Perroux, F. (1977) O conceito de polo de desenvolvimento. In: Schwartzman,J. (Org.). *Economia regional: textos escolhidos*. Cedeplar, p. 145-156, 1977. Edição original de 1955.

Pessôa, S.A. (2001) *Existe um problema de desigualdade regional no Brasil?* Mimeo: Associação Nacional de Pós-Graduação em Economia (ANPEC). Disponível em: http://www.anpec.org.br/encontro2001/artigos/200105174.pdf

Pires, A. (2020) *Cuidado com o retrocesso.* O Estado de S. Paulo, 14/2/2020.

Psacharopoulos, G. e Patrinos, H.A. (2018) *Returns to Investment in Education: A Decennial Review of the Global Literature*. Open Knowledge Repository Working Paper. World Bank.

Rios, S.P., Mota Veiga, P. (2016) *A integração internacional da economia brasileira: propostas para uma nova política comercial.* Mimeo. Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento – CINDES e Centro de Debates de Políticas Públicas - CDPP.

Rocha, C.A.A. (2019). *Transferências federais para estados e municípios: guia de referência rápida.* Núcleo de estudos e pesquisa da Consultoria Legislativa. Senado Federal. Texto para Discussão 264.

Salomão,L., Menezes Filho, N.A. (2022) *Um novo índice de qualidade da educação básica e seus efeitos sobre os homicídios, educação e emprego dos jovens brasileiros.* Insper. Centro de Gestão de Políticas Públicas. Policy Paper nº 66.

Sbardelotto, T. (2022) Benefícios tributários, creditícios e financeiros. In: Mendes, M. (Org.) *Para não esquecer: políticas públicas que empobrecem o Brasil.* Ed. Insper/Brava/Autografia.

Silveira Neto, R.M., Azzoni, C.R. (2012) Social policy as regional policy: market and nonmarket factors determining regional inequality. *Journal of Regional Science, vol. 52, n. 3, pp. 433-450.*

SUDENE (1967) *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste.* 2ª Ed. Estudo elaborado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. 1ª Ed. em 1959.

Schwartzman, S. (2022) Políticas de expansão da educação superior. In: Mendes, M. (Org.) *Para não esquecer: políticas públicas que empobrecem o Brasil.* Ed. Insper/Brava/Autografia.

Shah, A. (1994) *The reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging market economies*. World Bank.

Schultz, T. W. (1960). Capital Formation by Education. *Journal of Political Economy*. 68 (6): 571–583.

Slack, E. (2007) Grants to Large Cities and Metropolitan Areas. In: Boadway,R.; Shah, A. (Eds.*). Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. World Bank.

Tafner, P., Nery, P. (2019) *Reforma da previdência: por que o Brasil não pode esperar?* Ed. Elsevier

Vieira Filho, J.E.R, Fishlow,A. (2017) *Agricultura e indústria no Brasil: inovação e competitividade*. IPEA, 316 p.