



Insper

**Reformas, políticas públicas  
de qualidade e  
desigualdade regional**

**Marcos Mendes**

**7/11/22**

[https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2022/10/Policy\\_Paper\\_67.pdf](https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2022/10/Policy_Paper_67.pdf)

# Tese central

- Reformas econômicas e melhorias de políticas públicas, necessárias para aumentar o crescimento potencial e reduzir pobreza e desigualdade, também diminuiriam as desigualdades regionais
- Reformas e boa gestão pública trariam triplo bônus: maior renda para todos, menor desigualdade regional e possibilidade de descontinuar as políticas regionais caras e pouco eficientes
- Exceção: ZFM – ruim para a produtividade, mas sua extinção tem grande efeito negativo para Manaus e região. Requer solução em separado.

# Os casos estudados

- 1) Educação pública
- 2) Previdência social
- 3) Fundo de Participação dos Municípios (FPM)
- 4) Tributação sobre o consumo
- 5) Benefícios tributários
- 6) Políticas de assistência social
- 7) Abertura comercial

# Como o N e NE seriam beneficiados?

- Custos de curto prazo concentrados no S-SE, com benefícios para todo o país (Ex: Previdência e redução dos benefícios tributários)
- Benefício proporcionalmente maior para o N-NE (Ex: educação e assistência social)
- De que benefícios estamos falando?
  - Renda presente e futura das famílias
  - Receitas dos governos estaduais e municipais
  - Custo de produção e competitividade das empresas localizadas em diferentes regiões

# Motivação

- Políticos do N-NE sempre demandam mais políticas de desenvolvimento regional, mas não apoiam as reformas que beneficiariam o N-NE
- N-NE têm representação grande na Câmara e Senado: a compreensão do fenômeno ajudaria a impulsionar reformas.

# Os custos das políticas de Desenvolvimento Regional

6

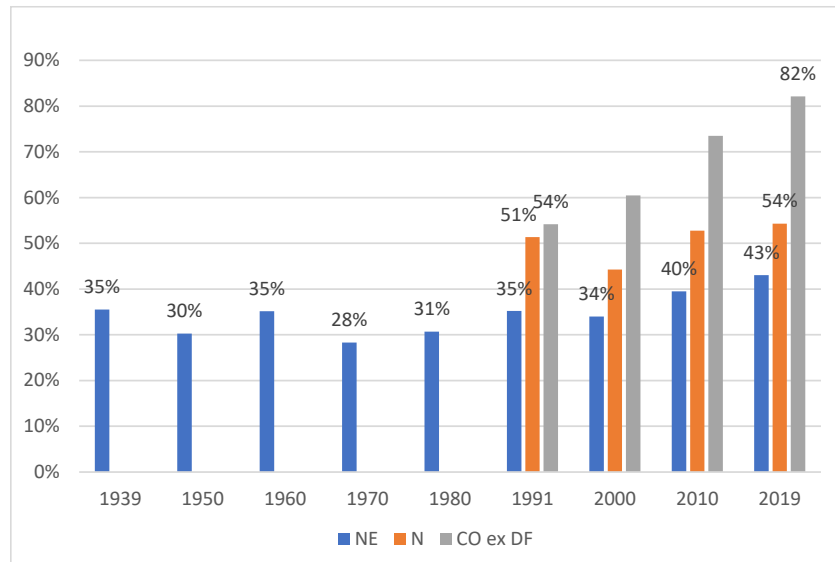
**Tabela 1 - Custos diretos das políticas de desenvolvimento regional (R\$ bilhões nominais e % do PIB)**

DISCRIMINAÇÃO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Média
<b>Benefícios Creditícios</b>	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	
FDCE (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)	
<b>Benefícios Tributários</b>	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	
<b>SUBTOTAL</b>	22,9	29,7	33,9	35,2	39,9	41,2	43,2	44,2	44,6	44,8	
<b>SUBTOTAL (% DO PIB)</b>	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	
<b>Pessoal e outras desp correntes de órgãos de desenv reg</b>	1,0	1,3	1,3	1,8	2,4	1,3	1,3	1,3	1,4	1,3	
<b>TOTAL</b>	23,9	31,0	35,2	43,8	43,7	45,9	46,9	47,0	47,2	47,2	
<b>TOTAL (% DO PIB)</b>	1,0%	1,1%	1,1%	1,3%	1,1%	1,0%	1,0%	0,9%	0,8%	0,8%	1,0%
<b>TOTAL SEM ZFM E ÁREAS DE LIVRE COMÉRCIO</b>	10,8	13,8	16,3	22,9	20,1	21,7	23,7	25,9	25,4	22,1	-
<b>TOTAL SEM ZFM E ÁREAS DE LIVRE COMÉRCIO (% DO PIB)</b>	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.

Os benefícios não aparecem: N e NE com convergência lenta. CO converge não por política regional e sim aproveitar vantagens comparativas

**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.

# Baixo efeito dos fundos constitucionais em várias dimensões

“A propósito, os resultados desta avaliação de impacto corroboram o que geralmente está exposto na literatura de avaliação dos FCFs. Os estudos mostram efeitos estatisticamente positivos sobre o nível de emprego apenas para o FNE – mas de baixa magnitude – e nulo sobre salário para todos os FCFs (Angelo da Silva et al, 2007; Angelo da Silva et al, 2009; Soares, 2009; Resende, 2014). Em relação aos demais indicadores, a literatura obteve efeitos positivos apenas para o PIB per capita dos municípios de tipologia dinâmica (FNE e FNO) e estagnados (FNE), mas de magnitudes reduzidas (Resende et al., 2015)”

Quadro 1 – Resumo dos Efeitos da Avaliação de Impacto dos FCFs - Variáveis em taxa de crescimento

Fundo	Tipologia Antiga Município	Crescimento do (da):					
		PO formal	Remuneração formal	Horas formal	PIB	PIB per capita	Produtividade
FNE	Todos	Nulo	Nulo	Nulo	+	+	Nulo
	Alta Renda	Nulo	Nulo	+	Nulo	Nulo	Nulo
	Baixa Renda	-	Nulo	-	Nulo	Nulo	+
	Dinâmico	Nulo	Nulo	Nulo	Nulo	Nulo	Nulo
	Estagnado	Nulo	Nulo	Nulo	+	+	Nulo
FCO	Todos	Nulo	Nulo	Nulo	Nulo	+	Nulo
	Alta Renda	Nulo	Nulo	Nulo	+	Nulo	Nulo
	Dinâmico	+	Nulo	Nulo	Nulo	Nulo	Nulo
	Estagnado	Nulo	Nulo	Nulo	+	+	Nulo
FNO	Todos	Nulo	Nulo	Nulo	Nulo	Nulo	Nulo
	Alta Renda	Nulo	Nulo	Nulo	Nulo	Nulo	Nulo
	Baixa Renda	Nulo	Nulo	Nulo	Nulo	Nulo	Nulo
	Dinâmico	Nulo	Nulo	Nulo	Nulo	Nulo	Nulo
	Estagnado	Nulo	Nulo	Nulo	Nulo	Nulo	Nulo



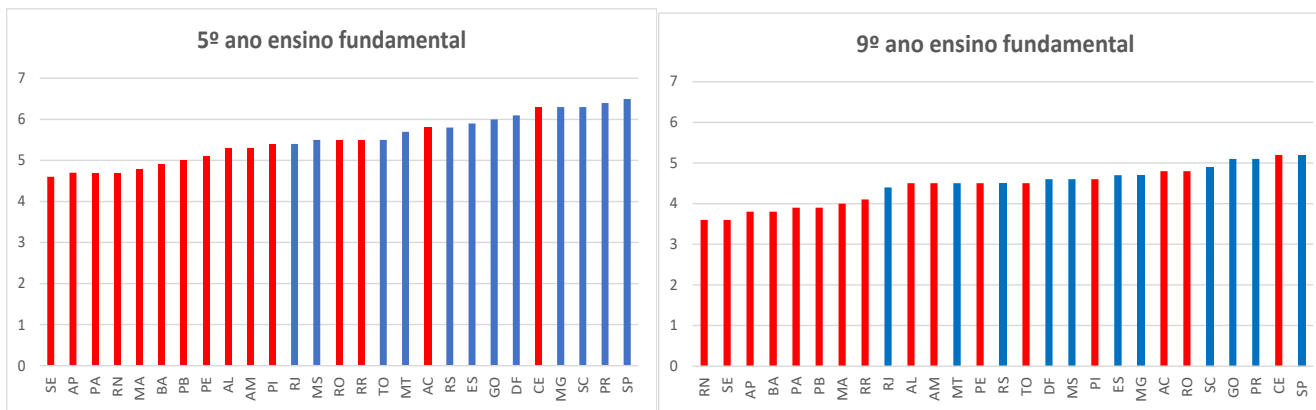
# Três explicações para a desigualdade regional

9

- 1) CEPAL: falta de indústrias (problema está na região) – subsidiar o capital
- 2) Capital humano: falta educação (problema está nas pessoas) – investir nas pessoas
- 3) Institucionalista: instituições extrativas (problema está na concentração de poder local) – modernizar as instituições

**Educação:** quem mais se beneficiaria de melhorias qualitativas na educação pública seriam estados do N-NE, que estão mais atrasados

**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

# Educação: o que diz a literatura

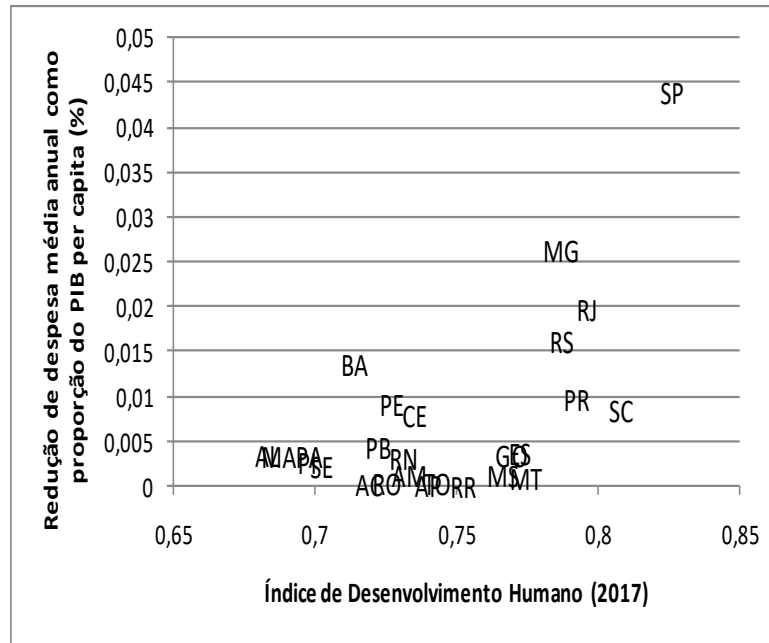
- Duarte, Ferreira e Salvato (2003) estimam que se a Região NE tivesse o mesmo perfil educacional da Região Sudeste, a **diferença de renda entre as duas cairia 55%**. Conclusão similar à de Silveira Neto e Menezes (2008).
- Barros (2019) estima que dois indivíduos, morando um no Nordeste e outro no Sudeste, **possuiriam a mesma expectativa de renda**, depois de corrigida a diferença de custo de vida e de atributos individuais.
- 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**.
- Salomão e Menezes Filho (2022) 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.

# Reforma da previdência social: custo no S-SE, benefício para todos

12

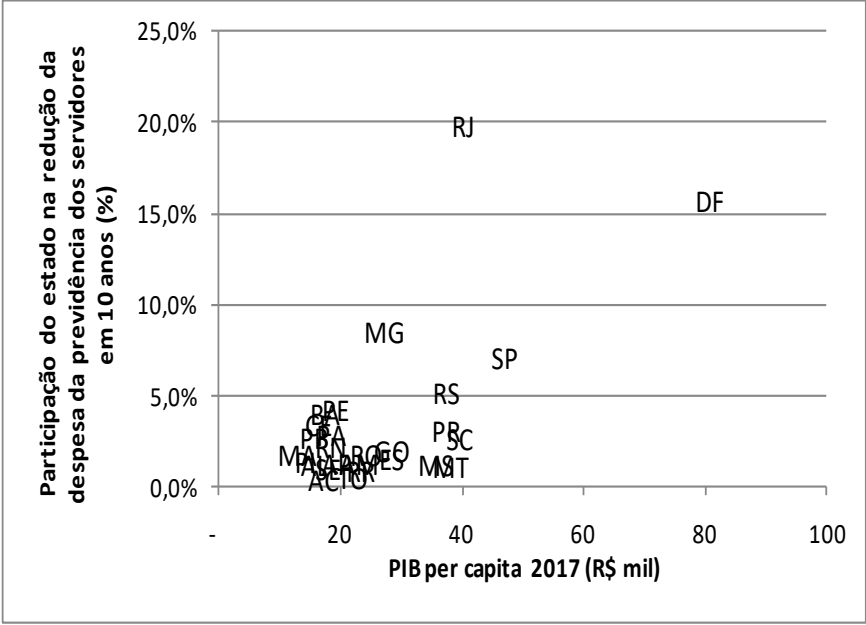
- O custo da reforma terá sido maior onde maior é a incidência de:
  - a) aposentadorias por tempo de contribuição, que garantiam aposentadorias precoces e foram extintas pela reforma;
  - b) pensões por morte, que sofreram limitações no seu tempo de vigência, nos valores e nas possibilidades de acúmulo de mais de uma pensão.
- Por outro lado, o custo será menor onde prevalecem os benefícios que não foram afetados pela reforma, quais sejam:
  - a) as aposentadorias por idade e
  - b) as aposentadorias rurais

## 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.

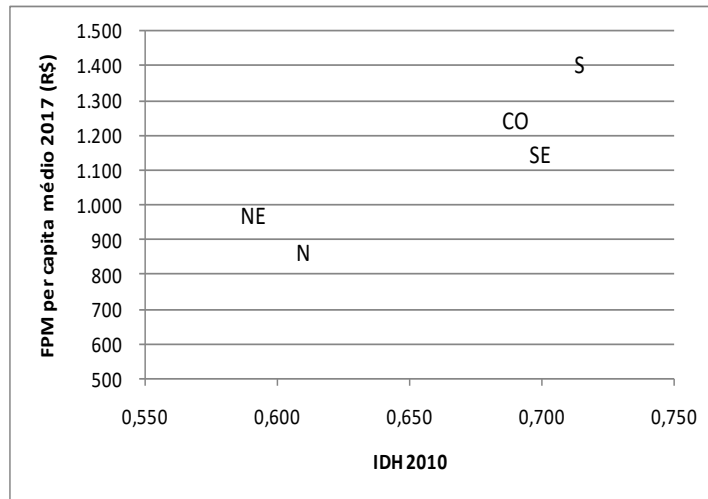
### Gráfico 25 - Incidência, por estado, da economia esperada com a reforma do RPPS vs. PIB *per capita*



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

# FPM: municípios do N e NE são prejudicados pelas regras de partilha

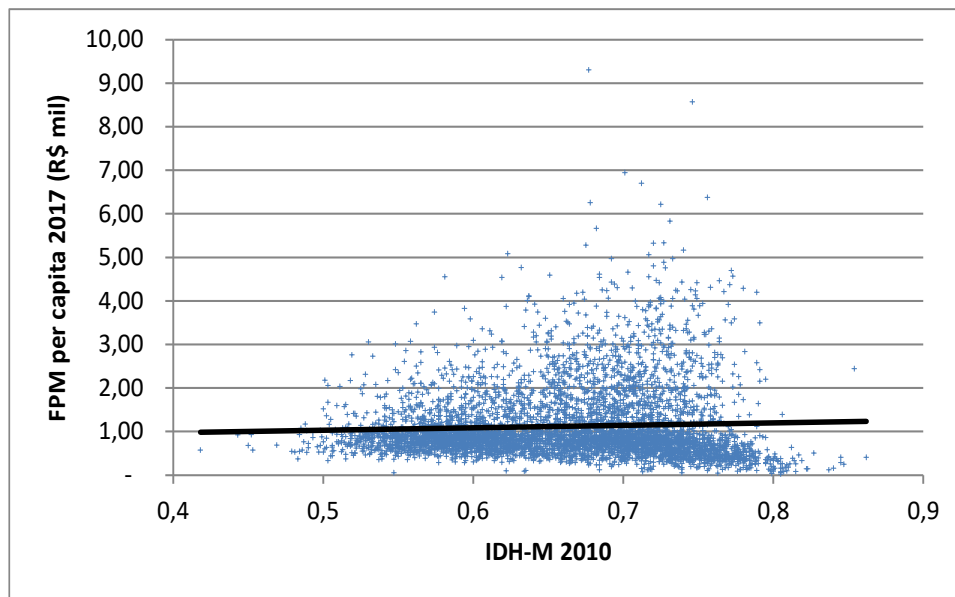
**Gráfico 27 - Receita *per capita* de FPM vs. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal: média por região geográfica: 2017**



Fonte: STN e PNUD. Elaborado pelo autor.

# FPM não beneficia os municípios onde há mais pobreza

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



Fonte: STN e PNUD. Elaborado pelo autor.



# FPM não vai para os municípios onde é maior a pressão de demanda por serviços públicos

**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 <sup>2</sup> )	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.

# Tributação do consumo no destino aumentaria a participação dos E&M do N-NE na arrecadação

**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**

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%

# Redução dos benefícios tributários: custo imediato concentrado no SE, ganhos para todo o país

**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	
Simplex 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 Previdenciários 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
<b>TOTAL</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>13</b>	<b>9</b>	<b>51</b>	<b>15</b>	<b>100</b>	<b>330.845</b>
<b>PARTICIPAÇÃO % NO PIB DO PAÍS</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>15</b>	<b>10</b>	<b>54</b>	<b>17</b>	<b>100</b>	
<b>PARTICIPAÇÃO % NA POPULAÇÃO DO PAÍS</b>	<b>1</b>	<b>8</b>	<b>28</b>	<b>8</b>	<b>42</b>	<b>14</b>	<b>100</b>	

Fonte: Receita Federal do Brasil. Elaborado pelo autor.

Nota: PIB utilizado na coluna ZFM é o PIB do Estado do AM

# Assistência social: quanto maior a focalização nos mais pobres, maiores os benefícios para no N-NE

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

	<b>20% mais pobres</b>	<b>40% mais pobres</b>	<b>Total das Famílias</b>
	(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%
<i>Memo:</i>			
N-NE	55%	48%	33%
S-SE	40%	46%	59%

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

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

REGIÃO	Seguro Desemprego <sup>1</sup>	Abono Salarial <sup>2</sup>	BPC Idoso <sup>3</sup>	BPC Deficiente Físico <sup>3</sup>	Bolsa Família <sup>4</sup>	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%
<i>Memo:</i>							
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.

## Abertura comercial: custo concentrado no S-SE e redução de custos de produção no N-NE

- O próprio Celso Furtado reconhecia o prejuízo ao N-NE causado pela política de substituição de importações:

*“(...) 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).*

Abertura que comece por BIT e BK não afetaria fortemente o N-NE e reduziria custos de produção das suas indústrias tradicionais

**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**

Região	MANUFATURA TRADICIONAL				INSUMOS INDUSTRIAIS, BENS DE CAPITAL E INFORMÁTICA			FABRICAÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES, REBOQUES E CARROCERIAS	Todos os setores industriais
	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.

Finame - fabricantes de BK cadastrados no BNDES estão concentrados no SE – empresas do país todo compram BK de pior qualidade produzidos no SE

**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



**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.

# Empresas protegidas nos setores de O&G e de aço também concentradas no SE

**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.

**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.

# Conclusão

- Como falado inicialmente, reformas nas diferentes política aqui apresentadas trariam 3 benefícios:
  - 1) Aumento do potencial de crescimento da renda de todo o país;
  - 2) Redução das desigualdades regionais;
  - 3) Possibilidade de descontinuar políticas regionais ineficientes.

**Obrigado.**

Marcos Mendes  
marcosjm1@insper.edu.br