

Políticas e Instrumentos de Desenvolvimento Regional e o Federalismo Fiscal no Brasil¹

Jair do Amaral Filho

DTE/CAEN/Universidade Federal do Ceará

Texto de Discussão – Grupo de Pesquisa “Região, Indústria e Competitividade – RIC (CNPq/UFC)

Fortaleza, outubro de 2018

1. EVOLUÇÃO DA POLÍTICA FEDERAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Na década de 1960 já se fazia sentir o declínio das economias regionais periféricas brasileiras em função do avanço da integração do mercado nacional, que se intensificou aceleradamente no regime militar. Motivado pela estratégia da integração nacional, o governo pós-1964 institucionalizou, explicitou e ampliou a política de desenvolvimento regional até então existente, transformando a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), ex-SPVEA, SUFRAMA, Superintendência de Desenvolvimento para o Centro-Oeste (SUDECO), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), o Banco da Amazônia (BASA) e a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) nos principais pilares dessa política, reduzindo assim a autonomia dos governos estaduais nessa matéria. (ver AMARAL FILHO, 2017; 2014).

O balanço que se pode fazer do período militar é que, ao mesmo tempo em que se assistiu a um movimento brusco de centralização institucional, fiscal e financeiro a favor do Governo Federal, esvaziando a autonomia dos estados e municípios, foi nesse momento que o federalismo brasileiro se estruturou como sistema, ou seja, período no qual todos os princípios que compõem um sistema federativo passaram a existir e se articular, embora de forma imperfeita e funcionando dentro de um ambiente não democrático (AMARAL FILHO, 2015). Mesmo que o princípio da autonomia dos entes federados tenha sofrido um revés, o Governo Federal deu forma e coerência à divisão das competências fiscais (receitas e despesas), e,

¹ Agradeço a Bruna Lira, Felipe Bastos e Guilherme Paiva pela concessão, busca e organização dos dados.

além disso, fortaleceu o princípio da coordenação, nas mãos da União, e ampliou o conjunto de instrumentos que satisfazem o princípio da equidade espacial. Dentre estes estavam os fundos de participação dos estados e municípios e os incentivos fiscais. Mesmo que os financiamentos subsidiados (BNDE-S) e investimentos públicos federais tenham beneficiado, em muito, o desenvolvimento industrial da região Sudeste, permitindo a expansão dos setores já existentes e a instalação de outros novos, esse benefício acabou sendo compartilhado por outras regiões periféricas, embora em menor escala. Quanto ao princípio da cooperação, este passou a funcionar, mais do que no passado, por meio de mecanismos federais de natureza coercitiva que produziram uma cooperação vertical induzida dos governos estaduais e municipais em relação ao governo federal, por meio das transferências financeiras para as quais as despesas passaram a ser vinculadas.

A despeito dos avanços institucionais e formais, no regime militar, que permitiram imprimir um desenho mais acabado no federalismo brasileiro, cabem aqui duas observações críticas no tocante à política de desenvolvimento regional. Em primeiro lugar, ao mesmo tempo em que os governos estaduais passaram a ser meros executores das políticas desejadas e planejadas pelo governo federal, já que este vinculava grande parte das transferências financeiras às despesas pré-determinadas, a política federal de desenvolvimento regional era decidida de cima para baixo, tecnocraticamente, sem a participação política dos atores estaduais e regionais. O II Plano Nacional de Desenvolvimento-II PND, por exemplo, trouxe em seu bojo uma robusta política de desenvolvimento regional ao distribuir, entre regiões e economias periféricas, infraestrutura e investimentos industriais estruturantes, no entanto, obedeceu a um modelo de decisão centralizado e tecnocrático. Em segundo lugar, o modo de financiamento utilizado para dar suporte ao I Plano Nacional de Desenvolvimento-I PND (Milagre Econômico de 1968-1973) como também ao II PND, apoiado na poupança externa, levou o setor público brasileiro como um todo, inclusive os estados subnacionais, a um gigantesco endividamento externo que, com seu esgotamento entre 1982-1983, acabou determinando a crise fiscal-financeira do Estado brasileiro acompanhada de superinflação.

Se, de um lado, o ajustamento macroeconômico do período 1979-1985 impulsionou setores e regiões desenvolvidas e exportadores, e também com capacidade industrial para substituir importações, de outro, a crise fiscal do Estado e a superinflação que resultaram desse ajustamento se encarregaram de debilitar grande parte dos pilares da política federal de desenvolvimento regional, enfraquecendo a União no seu papel federalizador na questão regional. A dimensão e a profundidade dessa crise causaram consequências que desafiam, até o presente, a capacidade do Estado e da sociedade brasileira de reconstruir uma nova estratégia e um aparato institucional voltados para o desenvolvimento regional ou para a redução dos desequilíbrios econômicos regionais.

Durante a crise da dívida externa o Estado brasileiro foi convocado para resolver problemas relacionados ao pagamento da dívida externa, quando então calibrou sua política macroeconômica para, ao mesmo tempo, estimular a geração de poupança interna e de excedentes comerciais na balança comercial (divisas) e mobilizar o setor público para captar e usar a poupança doméstica para enfrentar os riscos de insolvência. Este esforço possibilitou o afastamento do fantasma do calote sobre a dívida externa brasileira, mas produziu altos índices de inflação e uma crise fiscal que atingiu todo setor público nacional, motivo da forte queda dos investimentos públicos e da desmobilização do planejamento e das políticas setoriais. No que toca à política de desenvolvimento regional, seus pilares foram enfraquecidos, seus órgãos regionais sucateados, instituições e instrumentos, como os incentivos fiscais, caducaram e se desmoralizaram e os recursos financeiros se tornaram escassos. Essa devastação institucional deixou uma ferida aberta até os dias de hoje a ponto de, mesmo continuando a existir, os órgãos e instituições federais regionais (DNOCS, CODEVASF, SUDENE e BANCO DO NORDESTE DO BRASIL-BNB) não gozam mais da confiança da sociedade brasileira da mesma maneira que desfrutavam na década de sessenta e setenta, quando havia grande esperança em se alcançar resultados positivos em suas atuações.

Em meio ao cenário de enfraquecimento institucional, no campo do desenvolvimento regional, no período pós-regime militar, nova esperança de reconstrução surgiu por meio da instalação da Assembleia Nacional Constituinte. Os parlamentares constituintes fizeram constar na Nova Carta aprovada em 1988 sete artigos concernentes à questão regional e criaram três novos Fundos Constitucionais objetivando o desenvolvimento regional: (1) Fundo Constitucional do Norte (FNO), (ii) Fundo Constitucional do Nordeste (FNE), e (iii) Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO). O financiamento desses fundos passou a ter sua origem numa porção de 3% da arrecadação dos Impostos sobre a Renda (IR) e sobre os Produtos Industrializados (IPI). Com essas novidades, os protagonistas da Nova Carta promoveram maior institucionalização (constitucionalização) da política de desenvolvimento regional, trazendo essa política para o centro do sistema federativo brasileiro, e assim reduzindo a arbitragem política partidária regionalista nesse campo da política pública.

Os referidos fundos se juntaram ao elenco de mecanismos de incentivos fiscais federais já existentes antes de 1988 e se somaram também o reforço recebido pelos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e Municípios (FPM), agora turbinados pelos percentuais acrescentados em função da descentralização da oferta de serviços públicos (saúde, educação, saneamento e segurança). Ou seja, a Constituição de 1988, com o intuito de compensar estados e municípios pelos acréscimos de responsabilidades na oferta desses

serviços, aumentou suas participações fiscais no total dos impostos federais arrecadados. Cabe lembrar que 2/3 das transferências governamentais passaram a beneficiar as regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste, de forma que o sistema formado por organizações, instituições e instrumentos promotores do desenvolvimento regional ganha amplitude e densidade.

Se for certo que a redemocratização do país e a Constituição de 1988 trouxeram inovações significativas no plano federativo, vistas principalmente pelo lado da institucionalização da descentralização e da valorização do princípio da equidade, social e espacial, não se pode dizer o mesmo com respeito à efetividade da política federal de desenvolvimento (econômico) regional, assim como das iniciativas e ações federais nessa direção. O empenho do governo federal nesse momento de redemocratização passou a ser o combate à inflação e à crise fiscal, que passaram a exigir uma série de políticas de estabilização macroeconômica dos governos José Sarney, Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. Tais políticas, executadas dentro de um ambiente de globalização e sob avaliações e influências externas do Fundo Monetário Internacional-FMI, Banco Mundial, bancos credores e governos dos países desenvolvidos, exigiram o abandono do histórico modelo de substituição de importações, bem como de alguns de seus principais pilares, a exemplo da forte intervenção do Estado. Nesse sentido, as economias periféricas regionais ficaram prejudicadas pela falta de capacidade de investimento em infraestrutura industrial e social da parte do governo federal.

Se, de um lado, as políticas e iniciativas federais de desenvolvimento regional foram desmobilizadas nesse período de ajustes estruturais macroeconômicos, de outro, os vários planos de estabilização implementados por esses governos provocaram inúmeros desarranjos federativos e muitos conflitos entre entes federados, além de conflitos entre governos e sociedade civil em função das perdas impostas pelos referidos planos aos cidadãos e empresas. Apesar da manutenção dos avanços constitucionais a favor de um federalismo mais descentralizado, conquistado em 1988, o certo é que as políticas macroeconômicas e os ajustes complementares, com perfis liberais, entre Sarney e FHC, passaram a exigir uma coordenação mais forte da União sobre a economia nacional e o conjunto da federação, com o sacrifício parcial dos princípios da autonomia dos entes federados, da cooperação, sobretudo horizontal, e da equidade e solidariedade regional.

Já no governo Fernando Henrique Cardoso eram evidentes, primeiro, o colapso das iniciativas federais voltadas para o desenvolvimento regional, ilustrado pela falência das três superintendências regionais (SUDENE, SUDAM e SUDECO) abatidas pela falta de apoio político dos governadores e pelo

descontrole do governo e das Superintendências na concessão dos incentivos fiscais federais. Foi nesse momento que se assiste a uma tentativa de se refazer a política de desenvolvimento regional, mas já dentro de um ambiente distinto do passado, agora afastado do modelo nacional desenvolvimentista e próximo ou sob a influência dos princípios propagados pelo Consenso de Washington, demandando mais mercado e menos Estado, e mais abertura comercial. A região Nordeste, com sua economia de mercado ainda em desenvolvimento, se vê em desvantagem competitiva dentro desse contexto que passou a exigir novos arranjos econômicos.

Ao intervir nas referidas superintendências de desenvolvimento regional o governo federal procurou reformular sua plataforma de coordenação, na área regional, criando em 1999 o Ministério da Integração Nacional-MI, em substituição à Secretaria Especial de Políticas Regionais (SPR), ao mesmo tempo em que instituiu os Programas de Mesorregiões Diferenciadas no âmbito do Plano Plurianual de 2000-2003. Nesse mesmo governo, em 2001, foram criados os Fundos de Desenvolvimento Regional-FDR, para o Nordeste (FDNE) e Amazônia (FDA), acompanhados mais tarde, em 2009, já no governo Lula, pelo fundo do Centro-Oeste (FDCO); estes fundos surgiram com o intuito de financiar projetos de infraestrutura, serviços públicos e investimentos produtivos de grande capacidade germinativa. Mas, desidratados financeiramente não produziram resultados efetivos no governo FHC. Nesse mesmo governo FHC, aquelas duas superintendências foram recriadas na forma de agências de desenvolvimento sem, no entanto, devolvê-las a força política e a articulação organizacional necessárias para desencadear processos efetivos de desenvolvimento regional. O fato interessante é que, do ponto de vista institucional, o princípio da solidariedade regional ganhou formalmente mais densidade e, aparentemente, mais força política vinda diretamente do poder central. No entanto, o que se viu foi a criação de algumas peças institucionais soltas e desconectadas, desprovidas de uma política global de desenvolvimento regional e vazias de capacidade técnica e recursos financeiros.

Em paralelo às estruturas institucionais voltadas para o desenvolvimento regional, o fato novo que surge no governo de Fernando Henrique Cardoso, e que tocou indiretamente na questão regional, foi o Programa Avança Brasil, incorporado nos Planos Plurianuais de Investimento-PPAs de 1996-1999 e 2000-2003. No geral, o programa procurava retomar os investimentos públicos no país, interrompidos em anos anteriores, visando, ao mesmo tempo, consolidar o Plano Real, retomar o crescimento e aumentar o nível de emprego e renda da população. Tais objetivos incorporavam dentro deles, além de uma nova concepção de Estado, a redução dos desequilíbrios regionais e sociais, a inserção competitiva e a modernização produtiva (ver CHEIN, 2002), sem, no entanto, conectar esta estratégia a uma política federal explícita de

desenvolvimento regional, a começar das agências de desenvolvimento regional. O PPA de 1996-1999 incorporou cinco eixos de integração nacional e dois de integração continental, sendo o do Nordeste voltado para a integração da região com a economia do país por meio da expansão da base de infraestrutura regional, especialmente na área de transporte. Enquanto isso, no Nordeste alguns estados, dentre eles o Ceará, buscaram uma nova alternativa endógena e sustentável de desenvolvimento impulsionada pela iniciativa do Projeto Áridas.

Já no segundo PPA, de 2000-2003, o governo federal aperfeiçoa o conceito do programa Avança Brasil, indo além da construção de eixos de integração, e incorporando mais explicitamente o conceito de desenvolvimento regional, ao propor em suas diretrizes a redução das desigualdades inter-regionais. Sob o guarda-chuva do Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas, aliás, não incluído no programa Avança Brasil, mas permanecendo à parte, cerca de dez programas passaram a ser coordenados e executados pelo Ministério da Integração Nacional, criado no primeiro governo de FHC (ver mais detalhes em CHEIN, 2002). Dessa maneira, depois de quase duas décadas de ausência, a política de desenvolvimento regional volta a integrar a agenda de políticas do governo federal, no entanto, observa-se que essa integração acabou ocorrendo pela força política e circunstancial do Congresso Nacional, no processo de elaboração do PPA de 2000-2003. Ou seja, não entrou efetivamente na agenda de ações do governo federal.

Com o governo de Luís Inácio Lula da Silva, iniciado em 2003, dois fatos novos são observados, quais sejam, a recriação das superintendências federais de desenvolvimento regional, e o lançamento da I Política Nacional de Desenvolvimento Regional- I PNDR, colocada a público, como “proposta de discussão”, em 2003, pelo Ministério da Integração Nacional. Tal proposta se transformou em política oficial no ano de 2007, com o Decreto Lei n. 6.6047, de 22 de fevereiro de 2007 (MI, 2003; 2005; 2007). O aspecto relevante da PNDR é, sem dúvida, o fato de o governo federal passar a contar com uma política nacional de desenvolvimento regional, por meio da qual coordenaria todas as estruturas e instrumentos voltados para esse fim. Todavia, embora representando uma política federal explícita de desenvolvimento regional, a I PNDR nasceu desprovida de fundos financeiros consistentes e à altura das suas proposições e, além disso, passou a representar uma peça solta dentro do governo, pois seguiu desvinculada de uma amarração institucional interministerial e desvinculada de um sistema de governança que fosse capaz de implementá-la com efetividade.

Apesar das fragilidades da I PNDR, em termos operacionais, observa-se que essa política trouxe avanços conceituais consideráveis em matéria de política de desenvolvimento regional no país. Em primeiro lugar, ela parte do enfoque territorial, no lugar de macrorregional, como tradicionalmente se fazia, além de considerar a diversidade econômica, social e cultural como um ativo para o desenvolvimento local e regional, significando que as iniciativas e processos endógenos são partes importantes na reversão das desigualdades regionais. Em segundo lugar, como consequência do aspecto anterior, apresenta cartogramas reveladores dos retratos socioeconômicos em nível das microrregiões para todo território nacional, mostrando que as desigualdades estavam tanto entre macrorregiões, ricas e pobres, como também entre microrregiões, no interior das macrorregiões, inclusive as mais favorecidas. Em terceiro lugar, a I PNDR coloca um olhar em todo território nacional e, por causa disso, propõe que a política tenha uma abrangência nacional. Em quarto lugar, a referida política propõe um sistema de políticas e de governança implicando múltiplas escalas, ou seja, envolvendo vários ministérios, agências e superintendências regionais e governos estaduais e municipais, de maneira que pudesse permitir a articulação de iniciativas de cima para baixo e de baixo para cima.

Cabe ainda observar que, apesar de ter afirmado que não se tratava de uma política de combate direto à pobreza, a I PNDR acabou por construir uma ponte que ajudou a promover a conexão entre o “pacto federativo” e o “pacto social”, produzidos pela Constituição de 1988, ao colocar um foco especial nos territórios. Além disso, essa política produziu, como consequência, a institucionalização e a federalização da política de desenvolvimento regional, que significou trazer o princípio da equidade econômica e da solidariedade regional para dentro do sistema federativo brasileiro, em consonância com os princípios estabelecidos na Constituição de 1988. Apesar dos seus avanços conceituais, a I PNDR nasceu e seguiu frágil sob os aspectos institucional e financeiro, já que ficou desprovida, na prática, de um sistema de governança além de não ter conseguido estruturar um fundo nacional de financiamento. No limite, teve sua efetividade reconhecida na coordenação das aplicações dos recursos alocados para os fundos constitucionais e os fundos de desenvolvimento regional.

A I PNDR deveria ter sido renovada, e editada na forma de projeto para a II PNDR, e passada pelo Congresso Nacional, para ser transformada em Lei, durante o governo Dilma Rousseff, o que não ocorreu. Todavia, durante essa gestão, grande discussão foi promovida no sentido de procurar renovar a I PNDR. Por iniciativa do Ministério da Integração Nacional-MI elaborou-se em 2012 um texto básico que foi levado a discussão com os vinte e seis estados e o distrito federal, sob a forma de Conferência Estadual e, depois, passou por conferências regionais pelas cinco grandes regiões e culminou na Conferência Nacional no início

do ano de 2013. A proposta final permanece no Congresso Nacional em forma de Projeto de Lei para ser discutido e aprovado. Essa nova versão se diferencia da primeira por ela ter passado por uma ampla discussão com a sociedade civil, além disso, faz algumas sugestões de alterações nos critérios de elegibilidade como também nos eixos de ação da política, mantendo porém, sua abrangência nacional e o foco nos territórios como faz a política em vigor. A proposta para a II PNDR, no entanto, volta a sugerir a construção de uma estrutura institucional nacional de governança e a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional-FNDR, tal como foi feito sem sucesso na proposta da I PNDR.

2. PROGRAMAS E INSTRUMENTOS FEDERAIS, EXPLÍCITOS E IMPLÍCITOS, DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

2.1. Instrumentos federais explícitos de desenvolvimento regional

Como foi colocado acima, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste-FNE, assim como o Fundo Constitucional do Norte-FNO e o Fundo Constitucional do Centro-Oeste-FCO, são providos por recursos federais destinados explicitamente à redução das disparidades regionais no país. Eles foram criados pela Lei 7.827 de 27/09/1989, por determinação da Constituição de 1988, cujas fontes de financiamento são o Imposto de Renda-IR e o Imposto sobre Produtos Industrializados-IPI, dos quais são extraídos 3% da arrecadação. Além dessas fontes, esses fundos contam também com o retorno líquido das operações, já que não são empréstimos sem retorno. Uma vez levantados, o Tesouro Nacional repassa esses recursos para o Ministério da Integração Nacional-MI que tem a competência de estabelecer diretrizes para seus repasses, determinar orientações para suas aplicações, estabelecer normas para operacionalização dos programas de financiamento, etc.

No caso do Nordeste, o Conselho Deliberativo da SUDENE, o CONDEL, tem o papel de fixar diretrizes e prioridades para a aplicação dos recursos do FNE, aprovar programas de financiamento e avaliar seus resultados, assim como determinar ajustes quando necessários (MI, 2012). Além disso, tem também a função de se comunicar com a Comissão Mista Permanente do Congresso Nacional e com o Banco do Nordeste do Brasil-BNB, este responsável pela administração e operacionalização dos recursos. Embora sejam denominados “recursos com demanda espontânea”, o fato é que o FNE tem objetivos a cumprir, entre eles, a geração de negócios, de oportunidades, e de emprego e renda dentro da região Nordeste (e parte dos estados compreendidos na área de atuação da SUDENE, ES e MG), atuando como uma espécie de fundo de convergência estrutural, muito utilizado na Comunidade Econômica Europeia-CEE.

O foco do FNE é amplo, e atinge do mini ao grande empresário ou empreendedor, sendo estes divididos por faixas e condições de empréstimos e enquadrados em programas para os quais são desenhados conceitos e estratégias para obtenção dos resultados. Dentre esses, os minis e micro empreendedores e empresários assim como a região semiárida são considerados focos prioritários, se beneficiando das melhores condições, em termos de prazo e encargos. Mas, em condições normais, o FNE conta com a vantagem da redução dos encargos financeiros e alargamento dos prazos para o reembolso, que variam entre 12 e 20 anos (infraestrutura para este último caso). Quanto à localização geográfica dos beneficiários, o FNE é orientado pela tipologia e critérios de prioridades estabelecidos pela I Política Nacional de Desenvolvimento Regional-I PNDR, elegendo assim as microrregiões a serem atingidas. No Nordeste a região semiárida é aquela privilegiada por esses critérios.

Nas Tabelas 1 e 2 abaixo encontram-se dados referentes aos “recursos liberados” (que são diferentes dos recursos contratados) pelo Banco do Nordeste do Brasil-BNB e seus destinos para o período que vai de 2002 a 2015.

Tabela 1 - Liberações do BNB para estados do Nordeste: 2002-2015 (R\$ mil; a preços de 2010)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
NE	104.812	621.799	2.411.913	4.013.627	8.198.763	5.273.572	7.212.718
CE	16.823	182.519	372.196	477.175	1.103.468	700.228	1.284.541
AL	6.204	17.884	134.049	161.140	422.247	328.034	368.498
BA	35.899	173.020	694.655	1.288.400	2.801.485	1.669.347	1.945.133
MA	9.933	58.231	189.521	897.103	872.057	721.444	951.309
PB	5.450	40.136	134.810	200.576	582.699	359.049	429.488
PE	6.123	50.456	300.345	402.717	1.002.333	689.033	921.392
PI	7.900	27.497	253.509	235.230	484.316	286.852	396.089
RN	7.328	27.417	195.296	194.614	513.877	250.113	503.182
SE	9.150	44.639	137.531	156.671	416.281	269.473	413.086

Fonte: Banco do Nordeste do Brasil (BNB)

Tabela 1 - Liberações do BNB para estados do Nordeste: 2002-2015 (R\$ mil; a preços de 2010)
(continuação)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
NE	11.973.76	10.146.361	9.515.498	11.340.104	11.892.981	11.697.124	7.674.941
CE	2.218.967	1.983.995	1.628.149	1.598.327	1.691.022	1.534.880	1.306.503
AL	648.327	465.583	386.326	520.151	642.730	529.866	313.456
BA	2.455.042	2.651.955	2.527.142	2.475.335	3.037.784	3.197.446	2.337.111
MA	1.838.853	929.160	1.372.034	1.099.519	1.411.919	1.224.313	886.599
PB	750.973	535.374	406.208	635.123	763.390	506.806	459.519
PE	1.896.469	1.627.629	1.270.781	2.871.034	1.821.294	1.746.063	895.040
PI	630.005	773.800	754.250	1.015.267	1.156.984	1.037.223	772.436
RN	936.439	737.551	825.215	643.970	799.163	831.663	433.470
SE	598.695	441.315	345.395	481.380	568.693	1.088.864	270.802

Fonte: Banco do Nordeste do Brasil (BNB)

Na referida tabela pode-se observar que há um ponto de inflexão que marca a trajetória das liberações, situado exatamente em 2004, a partir do qual se estabelece um novo padrão nos fluxos de recursos. De 2009 em diante há uma renovação do padrão levando o patamar para um nível superior, o qual é relativamente mantido mesmo com a ocorrência da crise econômica e fiscal dos anos 2013 e 2014. Entre os estados que mais absorveram esses recursos prevaleceu a lógica da força econômica da Bahia, Pernambuco e Ceará, que foram aqueles que mais receberam recursos. Na evolução recente dos valores liberados chama atenção a participação do estado do Piauí que se coloca em quinto lugar, depois do estado do Maranhão.

Tabela 2 - Liberações do BNB para estados do Nordeste (2002-2014) - participação relativa (Estado/Nordeste) (%)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
CE	16,05	29,35	15,43	11,89	13,46	13,28	17,81	18,53	19,55	17,11	14,09	14,22	13,12	17,02
AL	5,92	2,88	5,56	4,01	5,15	6,22	5,11	5,41	4,59	4,06	4,59	5,4	4,53	4,08
BA	34,25	34,25	27,83	28,8	32,1	34,17	31,65	26,97	20,5	26,14	26,56	21,83	25,54	30,45
MA	9,48	9,36	7,86	22,35	10,64	13,68	13,19	15,36	9,16	14,42	9,7	11,87	10,47	11,55
PB	5,2	6,45	5,59	5	7,11	6,81	5,95	6,27	5,28	4,27	5,6	6,42	4,33	5,99
PE	5,84	8,11	12,45	10,03	12,23	13,07	12,77	15,84	16,04	13,35	25,32	15,31	14,93	11,66
PI	7,54	4,42	10,51	5,86	5,91	5,44	5,49	5,26	7,63	7,93	8,95	9,73	8,87	10,06
RN	6,99	4,41	8,1	4,85	6,27	4,74	6,98	7,82	7,27	8,67	5,68	6,72	7,11	5,65
SE	8,73	7,18	5,7	3,9	5,08	5,11	5,73	5	4,35	3,63	4,24	4,78	9,31	3,53

Fonte: Banco do Nordeste do Brasil (BNB)

Um segundo instrumento financeiro utilizado pelo governo federal na forma explícita de política de desenvolvimento regional é o Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR), que está dividido em Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO); os dois primeiros foram criados em 2001, com o fechamento da SUDAM e da SUDENE, e o último em 2009. Este é um fundo que tem também o objetivo de promover a equalização econômica e a convergência estrutural entre o NE, NO e CO e as demais regiões do país, mas com uma vocação mais estruturante que o FNE, já que visa, principalmente, os investimentos em infraestrutura, serviços públicos, empreendimentos produtivos com grande capacidade de geração de negócios e de atividades produtivas nas suas áreas de atuação. Embora criado em 2001, somente em 2006 começou a ser operado efetivamente. O aspecto interessante deste fundo é que, uma vez “financiarizado”² pela Lei n.12.712 de 30.08.2012, ele não impacta sobre as metas de realização do resultado primário do governo federal, ficando, no entanto, os riscos de operação por conta dos bancos operadores. Esta condição dá ao FDR um grau de liberdade vantajoso em relação aos contingenciamentos fiscais. Assim como o FNE, o FDNE também é administrado pela SUDENE e operado pelo BNB.

De acordo com documentos oficiais (MI, 2012), podem acessar a esse fundo pessoas jurídicas que pleiteiam recursos para realizarem implantação, ampliação, diversificação ou modernização de empreendimentos, e suas demandas devem ser encaminhadas para as superintendências regionais, SUDENE

² Este termo se refere à possibilidade de, em caso de sobre de recursos não aplicados ao final do exercício fiscal, os mesmos podem permanecer na subconta do governo, fazendo parte do patrimônio do fundo juntamente com os retornos dos financiamentos. Essa mudança, em tese, passou a permitir maiores aportes aos novos projetos.

no caso do Nordeste. O FDR financia até 60% do investimento total do projeto aprovado e limita em 80% das inversões fixas, ficando o restante de 20% a cargo do investidor. Segundo o mesmo documento, o prazo de financiamento alcança 12 anos para os projetos empresariais (inclusive prazo de carência) e 20 anos para os projetos em infraestrutura. Suas normas de regulamento permitem que sejam feitas subscrições de debêntures emitidas pelas empresas beneficiárias e parte desses papéis pode ser transformada em ações, de acordo com o pagamento das prestações dos reembolsos, estando os limites para conversão fixados em 15% para os empreendimentos empresariais e 50% para os empreendimentos em infraestrutura. Quanto aos encargos financeiros, são incorporados Juros Efetivos, variando entre 0,4% (para infraestrutura) e 2,4% (para projetos em setores prioritários, exceto para infra e território prioritário), mais TJLP e mais Del Credere. Por fim, cabe observar que se trata de uma linha de financiamento totalmente regulamentada, com longa legislação, envolvendo várias instâncias do governo federal e dirigido para o desenvolvimento das três macrorregiões, Norte, Nordeste e Centro-Oeste e suas microrregiões prioritárias.

De acordo com as superintendências regionais as prioridades para os financiamentos tomados junto ao FDR são os seguintes: infraestrutura, principalmente recursos hídricos e esgotamento sanitário, produção de gás, transportes, telecomunicações, produção e beneficiamento de petróleo, portos e terminais. O setor primário também está contemplado ao mesmo tempo em que a indústria de transformação. Quanto a esta última, são elencados calçados, plásticos e derivados, industrial têxtil, fabricação de máquinas e equipamentos, siderurgia, indústria química, petroquímica, papel e celulose, móveis e artefatos em madeira e indústria automotiva. A regulamentação do FDR também dedica uma parte das prioridades para setores inovadores, tais como indústria de precisão, indústria de equipamentos hospitalares, indústria farmacêutica, biotecnologia, mecatrônica, nanotecnologia, informática, eletrônica e semicondutores.

Finalmente, entram também empreendimentos nas áreas dos serviços, turismo, hotelaria, centros de convenções, transportes, saúde e logística. No caso do FDNE, dá-se tratamento diferenciado aos empreendimentos de infraestrutura, assim como aos demais setores quando localizados no semiárido e nas áreas definidas como prioritárias pelos critérios de elegibilidade da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (MI, 2012). Conforme a Tabela 3, ao longo do período entre 2006 e 2015 haviam sido liberados R\$ 10,47 bilhões e empenhados R\$ 24,34 bilhões, em valores correntes. Desses totais o FDNE ficou com R\$ 6,72 bilhões e R\$ 11,97, respectivamente. Não se tem informações exatas sobre os destinos geográficos, por estado, desses recursos. No entanto, o que se sabe é que o projeto Transnordestina foi beneficiado por uma grande parte deles, além do setor de energia eólica, ambos atingindo a economia cearense.

Tabela 3 - Fundos de Desenvolvimento – Empenhos e Liberações – em bilhões

	FDNE		FDA		FDCO		Total - Geral	
	Liberações	Empenhos	Liberações	Empenhos	Liberações	Empenhos	Liberações	Empenhos
2006	-	-	-	0,60	-	-	-	0,60
2007	-	0,05	0,37	0,08	-	-	0,37	0,13
2008	0,07	0,43	0,22	-	-	-	0,29	0,43
2009	0,20	1,48	0,11	0,41	-	-	0,31	1,89
2010	1,33	1,52	0,21	1,01	-	-	1,54	2,53
2011	0,47	0,55	0,38	1,19	-	-	0,85	1,74
2012	0,18	2,01	1,51	1,28	-	-	1,69	3,29
2013	1,04	2,02	0,49	1,40	-	1,43	1,53	4,85
2014	2,67	1,89	0,13	1,40	0,25	1,10	3,05	4,39
2015	0,76	2,02	0,04	1,37	0,04	1,10	0,84	4,49
Total	6,72	11,97	3,46	8,74	0,29	3,63	10,47	24,34

Fonte: Superintendências Regionais; Acompanhamento dos Fundos Regionais/SRFI.

Conceitualmente, o FDR parece ser bastante adequado como instrumento financeiro de desenvolvimento regional, na medida em que pode complementar o Fundo Constitucional no financiamento de investimentos pesados, e esse último atuando em uma frente mais ampla e diversificada de programas, especialmente no Nordeste com o FNE. Essa complementariedade poderia ocorrer por meio da alavancagem de projetos de infraestrutura, normalmente grandes consumidores de recursos e com retornos de longo prazo, deixando assim o Fundo Constitucional com mais folga para se dedicar aos projetos empresariais de variados tamanhos, como aliás vem se dedicando. Essa parece ser a divisão de tarefas quando se olha para as áreas atingidas pelo FDR. Nessa perspectiva, esse fundo poderia ser usado pelo governo federal e suas agências de desenvolvimento regional, e respectivos conselhos de governadores, como instrumento agressivo para atingir objetivos mais ousados em termos de estruturação de novas bases produtivas nas regiões para as quais foi criado, Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Neste caso, parcerias com governos estaduais e com o próprio setor privado são fundamentais. Desta maneira a capacidade de interferência do governo federal nas economias dos estados nordestinos seria bem mais efetiva.

Um terceiro instrumento de política federal de desenvolvimento regional é o Incentivo Fiscal, cuja concessão está sob a responsabilidade das superintendências federais de desenvolvimento regional. O Incentivo Fiscal federal remonta aos anos sessenta, e surge após a criação da primeira dessas superintendências, a SUDENE, quando era chamado de sistema 34/18, “num reconhecimento à importância capital do mecanismo de crédito fiscal criado em 1961, administrado pela SUDENE” (GOODMAN e

CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, 1974). Este incentivo sofreu uma série de alterações até os dias de hoje e o mesmo se apresenta como o terceiro e mais antigo instrumento de política federal explícita de desenvolvimento regional, aplicada para as regiões Norte e Nordeste. Esse instrumento promove a isenção do imposto sobre a renda e adicionais, não restituíveis, incidente sobre os resultados operacionais da empresa, seja ela agrícola ou industrial, com objetivos de instalação, modernização, ampliação e diversificação. O tempo de concessão é de 10 anos prorrogável até 15 anos (MI, 2012).

No Nordeste a SUDENE é responsável pela vistoria, aprovação dos projetos, emissão de laudos e declarações, e as linhas de benefícios são baseadas na redução e reinvestimento do imposto de renda, isenção adicional ao frete para renovação da marinha mercante-AFRMM e depreciação acelerada incentivada para o efeito de cálculo do imposto sobre a renda e do desconto, no prazo de doze meses contado da aquisição dos créditos da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS. Quanto às modalidades estas podem variar entre redução em até 75% do IR e adicionais não restituíveis, isenção do IR e adicionais para empresas produtoras de máquinas, equipamentos e instrumentos com dispositivos de tecnologia digital, etc., redução de 12,5% do IR para setores prioritários para o desenvolvimento regional ou sediados na Zona Franca de Manaus e reinvestimento de 30% do IR devido acrescentado de 50% de recursos próprios para projetos de modernização ou complementação enquadrados em projetos prioritários. Quanto aos setores priorizados, eles vão desde infraestrutura, passando pela agricultura e turismo, e entrando numa longa lista da indústria extrativa mineral e de transformação, esta podendo ser intensiva em mão de obra ou capital, mas com pesos diferentes para que tenham acesso às várias modalidades de incentivo (MI, 2012). Na Tabela 4 abaixo, destacam-se os montantes destinados ao Nordeste

Tabela 4 - Gastos governamentais quanto à renúncia de IR (reais de 2017)

Ano	Nordeste
2013	34.063.705.997,46
2014	39.183.029.815,53
2015	23.536.199.578,33
2016	16.193.595.359,15
2017	64.615.000.211,33

Fonte: Sudene. Elaborado pelos autores.

Nota: Dados deflacionados pelo IGP-DI.

2.2. Instrumentos federais implícitos de desenvolvimento regional

Neste item serão tratados dois instrumentos do governo federal voltados para o desenvolvimento setorial, os quais, segundo as evidências em várias fontes, tiveram influência sobre mudanças estruturais e dinâmica do crescimento regional do Nordeste em período recente, com intensidades diferentes entre as economias estaduais. Em primeiro lugar, serão analisados os financiamentos aportados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES e, a seguir, os Projetos inseridos no Programa de Aceleração Econômica-PAC II - Nordeste. Como não são da família de políticas explícitas de desenvolvimento regional, a interferência de tais instrumentos na economia nordestina não passa pelo arcabouço institucional do Ministério da Integração Nacional, nem pela Superintendência de desenvolvimento regional, e tão pouco estão condicionados aos critérios de elegibilidade espacial determinados pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional-PNDR. No que diz respeito aos empréstimos concedidos pelo BNDES, estes acompanham as demandas das empresas, em geral de grande porte, mas não só, atendem as demandas feitas por governos estaduais, que não raro contêm a anuência do governo federal, como cobrem também o financiamento de projetos industriais nascidos de decisões políticas e estratégicas tomadas pelo próprio governo federal. Já que não conta mais com o arsenal de empresas estatais, que poderiam ser usadas como instrumento de política de desenvolvimento regional, o governo federal procurou, nos últimos anos, utilizar o que tinha em mãos (como a Petrobrás) mas com o suporte financeiro do BNDES. Por seu lado, os projetos do PAC II - Nordeste, muitas vezes com financiamentos do BNDES, FNE e FDNE, partem de decisões nas quais os critérios estão no âmbito das necessidades de infraestrutura e logística da região e do país. Portanto, estes projetos não têm necessariamente apelo regional definido, mas antes de tudo técnico, econômico e social, podendo estar localizados em vários estados pertencentes a regiões que fazem parte ou não das Superintendências de desenvolvimento regional.

Como pode ser constatado nas Tabelas 5 e 6, abaixo, a presença do BNDES na região Nordeste, passou a ter grande expressão a partir do final do governo de Fernando Henrique Cardoso e início do governo Luís Inácio Lula da Silva, cujos fluxos de desembolso cresceram sistematicamente.³ Desde 2003, o crescimento dos valores dos financiamentos (a preços de 2017) é firme e incremental, mas, em 2009, os desembolsos do referido banco cresceram fortemente em relação a 2003 passando, então, de R\$ 7,0 bilhões naquele ano para R\$ 35,6 bilhões em 2009. Após esse salto os desembolsos são reduzidos nos anos seguintes, até 2013, ano em que recebe novo impulso para alcançar R\$ 32 bilhões. De acordo com as Tabelas

³ Embora a tabela exiba uma série cujo início é 2013, há que se observar que empréstimos liberados nessa data tiveram suas análises e aprovações em anos anteriores.

5 e 6, entre os estados que mais se beneficiaram dos desembolsos do BNDES encontram-se a Bahia, Pernambuco, Ceará e Maranhão. Para o estado do Ceará 2003 foi um ano de destaque, pois participa com 22% dos recursos desembolsados pelo banco, assim como 2010 quando atinge 20,87%. Em anos recentes, entre 2015-2017, tem mantido uma participação de 16,6% em média anual.

Quanto aos setores atingidos pelos financiamentos do BNDES, conforme mostra a Tabela 7 e o Gráfico 2, Transporte Rodoviário e Ferroviário de Carga, Administração Pública em Geral (MA, PE, BA, CE, SE e PI) e Fabricação de Produtos do Refino de Petróleo aparecem com destaque na absorção dos empréstimos, seguidos por Geração de Energia Elétrica-Eólica e Fabricação de Produtos Petroquímicos Básicos, seguindo abaixo Geração de Energia Elétrica-Térmica. Esses dados, somados aos recursos liberados pelo FDNE, mostram a emergência de alguns setores novos na região, com forte destaque para geração de energia elétrica (fonte eólica), em vários estados, especialmente Bahia, Rio Grande do Norte e Ceará, e refino e produção de derivados de petróleo (BA, PE, AL). No entanto, não se pode desprezar o item “outros” (Tabela 7), pois, além de concentrar montante considerável de recursos desembolsados, ele esconde alguns setores emergentes, como setor automotivo (PE, BA) e papel e celulose (MA, BA), este, todavia, nem tão novo na região. Além dos emergentes, estão também dentro do item “outros” setores que se reforçam, como metalomecânico (CE) e minerais metálicos e não metálicos (PE, MA). Alimentos e bebidas são os mais tradicionais, que também são beneficiados com os financiamentos do FNE. Não se pode esquecer do “velho” setor têxtil que também foi contemplado pelos empréstimos do BNDES, com projetos localizados, principalmente, em Pernambuco e Rio Grande do Norte.

Após apresentar essa série de dados e informações que atestam a presença nova do BNDES na região Nordeste, há que se perguntar: o que isso significa para o desenvolvimento regional? Em primeiro lugar, significa que a economia do Nordeste passou a atrair o interesse do capital privado para a região, ao mesmo tempo em que tem conseguido furar o bloqueio que o isola(va) dos grandes investimentos privados do país. Por trás dessa conquista relativa, observa-se que o suporte do BNDES tem sido importante para o desenvolvimento regional, mesmo não sendo um banco com atuação ditada e monitorada por políticas explícitas de desenvolvimento espacial. No entanto, sabe-se também que a decisão política e estratégica do governo federal, em trazer investimentos públicos industriais para a região, em atendimento ou não às pressões políticas locais, deslocou ainda mais o BNDES para o Nordeste. Em segundo lugar, por meio dessas informações pode-se deduzir que deverá ocorrer no Nordeste uma transformação estrutural importante, mas capitaneada por alguns polos industriais situados em torno de quatro áreas portuárias e

metropolitanas regionais, são elas, Itaqui (MA), Pecém (CE), Suape (PE) e Salvador (BA). Importante não esquecer que os empreendimentos envolvidos nesses polos, muitos deles, estão apenas se instalando, em fase de finalização ou em ampliação, o que significa dizer que os mesmos demandarão no futuro muitos outros investimentos complementares.

Tabela 5 - Desembolso Anual do Sistema BNDES (em R\$ milhões - Reais de 2017)

Ano/ Estado	NE	AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	RN	SE
1995	5473,68	280,99	2360,57	765,77	253,63	101,98	889,26	52,18	515,91	253,38
1996	6548,90	226,42	3337,11	848,72	277,08	172,07	708,89	155,97	400,76	421,88
1997	11100,01	190,28	5127,20	1522,23	446,91	215,26	727,88	178,25	251,17	2440,83
1998	8267,79	172,68	2968,76	1925,03	939,10	210,22	1139,41	243,40	247,11	422,08
1999	6555,65	197,87	2948,13	1349,28	190,68	340,79	926,43	273,13	137,36	191,97
2000	9694,91	214,83	5049,35	1227,96	690,63	537,00	1126,07	265,29	410,96	172,82
2001	10524,38	209,83	5214,58	1333,54	1321,06	883,25	896,97	212,89	301,19	151,06
2002	10522,24	426,45	5304,90	1425,36	888,96	297,57	1257,74	119,64	618,66	182,96
2003	7048,10	273,37	3072,04	1565,39	318,44	120,10	736,29	135,76	227,87	598,86
2004	5666,23	176,48	3264,09	738,19	285,10	78,56	681,89	112,56	234,41	94,95
2005	7429,11	113,20	4238,18	812,76	225,70	144,07	1463,42	100,24	264,78	66,75
2006	9287,22	145,86	5604,19	1035,78	274,59	214,53	1156,05	86,03	471,96	298,23
2007	9726,05	162,14	5043,25	818,45	535,98	194,85	2411,78	313,01	166,39	80,20
2008	12531,09	247,94	5175,61	1578,76	1794,70	458,85	2706,07	127,11	306,11	135,96
2009	35617,58	420,49	5433,35	3177,76	2581,60	597,76	21025,28	1323,95	559,91	497,47
2010	26311,46	899,21	7337,02	5490,76	2029,27	736,96	6489,48	1065,59	1231,97	1031,18
2011	26438,82	1211,14	7012,30	3505,78	3805,93	1023,45	6481,18	533,81	2072,10	793,12
2012	27978,87	688,65	7618,05	3999,48	5013,87	782,75	4263,75	1042,84	3739,28	830,21
2013	32149,73	1194,76	11605,74	3112,99	4910,98	1227,81	4555,96	1088,08	3565,39	888,01
2014	28993,90	660,44	6970,24	3777,85	5389,83	1384,64	6957,38	1973,69	1395,68	484,16
2015	25047,83	279,58	6729,28	4356,24	3653,66	763,35	4874,30	1458,62	2481,46	451,35
2016	11510,67	160,04	3853,46	2135,42	1296,86	280,70	1778,52	853,69	1037,75	114,23
2017	14159,54	98,26	4296,71	2075,93	2335,86	482,79	1720,72	2153,64	875,61	120,02

Fonte: BNDES. Elaborado pelos autores.

Nota: O Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI) foi utilizado para deflacionar os dados.

Tabela 6 - Desembolso Anual do Sistema BNDES - participação em relação ao Nordeste (%)

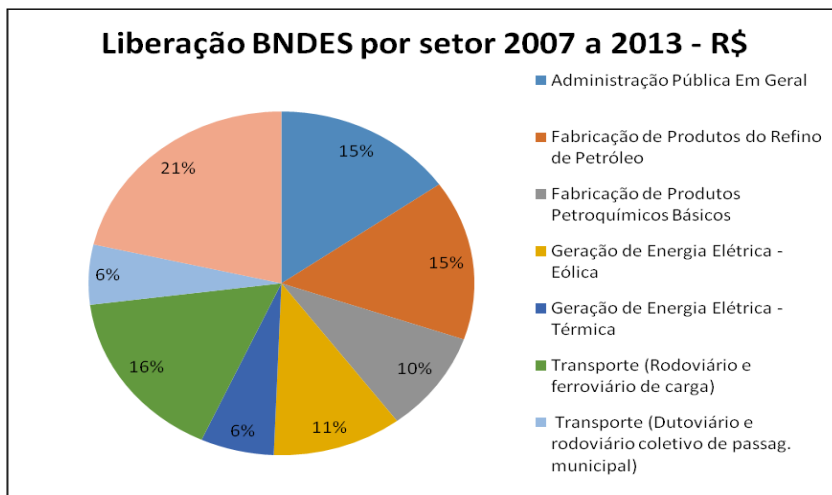
Estado	AL	BA	CE	MA	PB	PE	PI	RN	SE
1995	5,13%	43,13%	13,99%	4,63%	1,86%	16,25%	0,95%	9,43%	4,63%
1996	3,46%	50,96%	12,96%	4,23%	2,63%	10,82%	2,38%	6,12%	6,44%
1997	1,71%	46,19%	13,71%	4,03%	1,94%	6,56%	1,61%	2,26%	21,99%
1998	2,09%	35,91%	23,28%	11,36%	2,54%	13,78%	2,94%	2,99%	5,11%
1999	3,02%	44,97%	20,58%	2,91%	5,20%	14,13%	4,17%	2,10%	2,93%
2000	2,22%	52,08%	12,67%	7,12%	5,54%	11,62%	2,74%	4,24%	1,78%
2001	1,99%	49,55%	12,67%	12,55%	8,39%	8,52%	2,02%	2,86%	1,44%
2002	4,05%	50,42%	13,55%	8,45%	2,83%	11,95%	1,14%	5,88%	1,74%
2003	3,88%	43,59%	22,21%	4,52%	1,70%	10,45%	1,93%	3,23%	8,50%
2004	3,11%	57,61%	13,03%	5,03%	1,39%	12,03%	1,99%	4,14%	1,68%
2005	1,52%	57,05%	10,94%	3,04%	1,94%	19,70%	1,35%	3,56%	0,90%
2006	1,57%	60,34%	11,15%	2,96%	2,31%	12,45%	0,93%	5,08%	3,21%
2007	1,67%	51,85%	8,42%	5,51%	2,00%	24,80%	3,22%	1,71%	0,82%
2008	1,98%	41,30%	12,60%	14,32%	3,66%	21,59%	1,01%	2,44%	1,08%
2009	1,18%	15,25%	8,92%	7,25%	1,68%	59,03%	3,72%	1,57%	1,40%
2010	3,42%	27,89%	20,87%	7,71%	2,80%	24,66%	4,05%	4,68%	3,92%
2011	4,58%	26,52%	13,26%	14,40%	3,87%	24,51%	2,02%	7,84%	3,00%
2012	2,46%	27,23%	14,29%	17,92%	2,80%	15,24%	3,73%	13,36%	2,97%
2013	3,72%	36,10%	9,68%	15,28%	3,82%	14,17%	3,38%	11,09%	2,76%
2014	2,28%	24,04%	13,03%	18,59%	4,78%	24,00%	6,81%	4,81%	1,67%
2015	1,12%	26,87%	17,39%	14,59%	3,05%	19,46%	5,82%	9,91%	1,80%
2016	1,39%	33,48%	18,55%	11,27%	2,44%	15,45%	7,42%	9,02%	0,99%
2017	0,69%	30,34%	14,66%	16,50%	3,41%	12,15%	15,21%	6,18%	0,85%

Fonte: BNDES. Elaborado pelos autores.

Tabela 7 - Liberação BNDES por setor 2007 a 2013 - R\$

Setor	Liberação (R\$)
Outros	15.235.576.157
Transporte (Rodoviário e ferroviário de carga)	11.561.390.605
Administração Pública Em Geral	10.865.346.205
Fabricação de Produtos do Refino de Petróleo	10.741.138.035
Geração de Energia Elétrica - Eólica	7.747.308.254
Fabricação de Produtos Petroquímicos Básicos	6.763.943.168
Geração de Energia Elétrica - Térmica	4.389.507.829
Transporte (Dutoviário e rodoviário coletivo de passag. municipal)	4.021.824.733

Fonte: BNDES.

Gráfico 2- Liberação BNDES por setor 2007 a 2013

Fonte: BNDES.

O segundo instrumento implícito de política federal de desenvolvimento regional, a ser analisado aqui, e que atesta a dilatação da capacidade do governo federal de influir no desenvolvimento das economias estaduais do Nordeste, é o Programa de Aceleração do Crescimento-PAC II. No lugar de ser um instrumento federal explícito de desenvolvimento regional o PAC é um programa macro estrutural nacional que tem por objetivo dar impulso e sustentabilidade ao crescimento e desenvolvimento nacionais, portanto, ele olha e atinge todas as regiões do país nas mais diversas áreas. O desafio em analisar esse programa está na sua complexidade, em vista do seu entrelaçamento com muitos outros programas e fontes de financiamento, que variam entre BNDES, BNB, Tesouro Nacional e fontes provenientes de parcerias público-privadas. Sua complexidade também aparece no quadro da execução física e financeira dos projetos, já que as informações não são completas nesse campo.

Há três grupos de projetos dentro do PAC II – Nordeste: Energia, Infraestrutura e Logística. No primeiro grupo predominam os projetos voltados para a construção de linhas de transmissão, expansão da malha e interligação que significam complementações, nem sempre bem coordenadas, às usinas produtoras de energia elétrica (térmicas e eólicas) que estão nascendo e se expandindo na região, além de melhorias na distribuição do sistema e aumento da segurança energética. Há também construção de hidrelétricas, no entanto, com projetos em menor número dado que energia elétrica hidráulica não é a vocação da região. Tratam-se de fontes que nascem e passam em estados de outras regiões. No segundo grupo, infraestrutura, encontra-se um dos projetos ícones do PAC, qual seja, a Transposição do Rio São Francisco, mas também variados projetos que procuram aprofundar o conhecimento geológico, cartográfico, recursos naturais, marinha, geoquímico e hidrogeológico. No terceiro grupo, além de conter o segundo projeto ícone do PAC

para o Nordeste, isto é, a Ferrovia Transnordestina, há também a extensão da Ferrovia Norte-Sul e uma série de outros projetos que aponta para a modernização da rede portuária da região, do ponto de vista do sistema de gerenciamento, logística, etc.

É certo que vários desses projetos elencados passam por dificuldades em suas execuções, por razões ligadas a problemas de estudos técnicos incompletos, gargalos jurídicos nas desapropriações, quebras de contratos, indícios de corrupção, etc., como têm sido os casos, principalmente, da Transnordestina e da Transposição do São Francisco. Isto tem provocado interrupções nas execuções de engenharia e atrasos prolongados na conclusão das obras o que têm frustrado em muito a população da região, e prejudicado o crescimento regional. Este tem sido o caso, especialmente, do projeto da transposição do Rio São Francisco. No entanto, podem-se observar vários aspectos interessantes no conjunto dos projetos: (i) embora não se tenha informações financeiras para todos os projetos, é evidente que há uma carteira financeira respeitável de projetos para a região, muito embora não chegue a atingir o montante desejável para atacar a maioria dos gargalos infraestruturais da região; (ii) a maioria dos projetos tem caráter estruturante, e aponta para a promoção de maior integração entre estados nordestinos, por meio do transporte ferroviário e canais integrados de recursos hídricos, mas também para maior integração entre estados do Nordeste e regiões vizinhas, com destaque para o Norte e Centro-Oeste; (iii) os projetos em questão deverão impactar na capacidade endógena de crescimento da região, proporcionando novas oportunidades ao criarem corredores de escoamento rápidos, seguros e regulares, com redução dos custos de transação (a depender dos custos dos transportes, evidentemente). O término e operação da Transnordestina, por exemplo, poderão proporcionar o trânsito e o escoamento de insumos e da produção de grãos provenientes da região do cerrado do Piauí, em direção dos portos de Suape (PE) e Pecém (CE), reduzindo os custos finais do produto. A transposição do Rio São Francisco, por si só, deverá promover uma revolução hídrica após seu término em todos os âmbitos do consumo: humano, uso agrícola e consumo animal.

3. EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO

4.1. Reformas pós-1964 e o novo federalismo fiscal, centralizado

A Constituição de 1946 promoveu a descentralização fiscal. Desse ano até 1964 o grau de autonomia de estados e municípios e a respectiva divisão das competências intergovernamentais, seguido do princípio da equidade, ao qual estava associado o sistema de repartição ou de equalização fiscal, praticamente não se

alteraram, salvos os graus de importância de cada imposto já que estavam atrelados à evolução das estruturas e dos volumes da produção, circulação e do consumo. No entanto, a partir de 1964, a descentralização deu lugar à centralização fiscal, por força da nova Constituição de 1967. No bojo das reformas institucionais implementadas pelos militares nesse período, encontravam-se profundas modificações nos campos tributário, fiscal e financeiro, alterando direta e voluntariamente a relação fiscal-financeira entre estados, municípios e governo federal, no tocante, principalmente, à divisão das competências, mas também da repartição dos recursos tributários. Essa alteração fez com que o pêndulo do federalismo retornasse mais uma vez para o lado da centralização, como havia ocorrido em 1937.⁴

Com base nos estudos e recomendações técnicos realizados pela Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, o regime militar promoveu uma reforma fiscal dentro da qual se procurou o equilíbrio orçamentário e criou um novo modo de financiamento para o setor público, dentro da qual se realizou uma reforma tributária e foram lançadas novas bases monetária e financeira para o financiamento do déficit do setor público. De acordo com Varsano (1996), nesse momento o governo federal conseguiu montar um verdadeiro sistema de finanças públicas, já que mudou a estrutura organizativa da Receita Federal, modificou o Imposto de Renda e reformulou o Imposto sobre o Consumo, e deu origem ao Imposto sobre Produtos Industriais-IPi. Nessa linha, procurou eliminar os impostos cumulativos quando adotou o conceito de valor adicionado. Na nova divisão das competências sobre a cobrança dos impostos, o governo federal passou a se responsabilizar pela maioria deles, dos quais o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) eram os principais. O Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) ficou a cargo dos estados e o Imposto Territorial (IT) e o Imposto Sobre Serviços (ISS) sob a responsabilidade dos municípios.

A reforma fiscal-financeira desse período trouxe algumas particularidades relevantes, dentro da trajetória do federalismo fiscal brasileiro, cuja associação pode ser feita tanto em relação ao comportamento centralista-autoritário do regime militar quanto aos objetivos de estabilização macroeconômica e de coordenação das ações entre as várias instâncias do governo. Oportuno observar que, do ponto de vista econômico, a promoção do centralismo se legitimou por causa do profundo desequilíbrio fiscal, descontrole da inflação, que alcançou cerca de 90% em março de 1964, estagnação no desempenho econômico e crise no balanço de pagamentos. Ou seja, ali se encontravam todos os ingredientes para justificar, junto à sociedade civil, maior poder à União sobre a coordenação do sistema econômico e político-administrativo.

⁴ Sobre os fundamentos e princípios do federalismo ver Amaral Filho (2015)

Entre aquelas particularidades podem-se citar três, mais significativas, quais sejam: (i) partes das receitas do IPI e IR seriam destinadas à formação do Fundo de Participação de Estados-FPE e do Fundo de Participação dos Municípios-FPM, mecanismo financeiro criado para realizar a redistribuição dos recursos federais para as esferas subnacionais⁵; (ii) os estados e municípios não teriam autonomia para fixar as alíquotas dos impostos que cobrariam, embora se apropriassem deles; (iii) o governo federal passaria a vincular as despesas dos estados subnacionais às receitas, seja de fonte própria ou transferida, seguindo a inovação introduzida em 1946.

Com a restrição imposta sobre a autonomia e as competências dos estados federados *vis-à-vis* da estrutura tributário-fiscal, o governo federal procurou inibir e mesmo impedir a desordem e a concorrência fiscal entre os governos subnacionais por um longo período, que vai até pelo menos o início da década de 1980, quando já se percebe certa desordem fiscal-financeira em nível das contas dos estados subnacionais. O fato é que o movimento de 1964 fez com que o pêndulo do federalismo se voltasse para o centralismo, fazendo com que o governo federal concentrasse forte poder de coordenação, em detrimento da autonomia e cooperação entre os entes federados inferiores.

4.2. Constituição de 1988, redemocratização e descentralização

Com o fim do regime militar, em 1985, veio a Constituinte e a Nova Carta Constitucional de 1988. Esta Carta, por sua vez, redefiniu o quadro das competências tributárias preexistentes desde 1967, atribuindo ao governo federal a tributação sobre Produção Industrial, Operações Financeiras, Importação e Exportação, Propriedade Rural, Grandes Fortunas, Lucro (Contribuição Social) e Faturamento (Contribuição Social); aos governos estaduais coube a tributação sobre Circulação de Mercadorias e Serviços-ICMS, Transmissão de Propriedade Imobiliária *causa mortis*, Propriedade de Veículos-IPVA e Adicional de IR Federal; e aos governos municipais ficou a tributação sobre Prestação de Serviços, Propriedade Imobiliária Urbana e Transmissão de Propriedade Imobiliária Inter vivos. No bojo da redefinição das competências, na qual o governo federal perde autonomia, a grande inovação introduzida pela Nova Carta foi a transformação dos municípios em membros da federação, no mesmo nível dos estados.

⁵ Importante registrar que esse sistema de transferência vertical, criado em 1965, pela Emenda n.18/dezembro de 1965, veio a substituir o sistema de cota-partes, que também tinha seus recursos derivados de impostos federais. No entanto, o sistema de cota-partes era um sistema menos estável que os fundos de participação. Para uma comparação com outras experiências, em matéria de sistema de transferência, ver Bird and Smart (2001).

Além disso, ela também promoveu no interior do sistema federal a maior descentralização fiscal em sua história. Aliado à descentralização fiscal, pelo lado das receitas, promoveu-se igualmente uma ampliação e uma descentralização na oferta de serviços sociais agora a cargo dos governos estaduais e municipais, especialmente nas áreas da saúde, educação e saneamento básico, transformando esses segmentos em agentes estratégicos na promoção do desenvolvimento socioeconômico do país, devido às suas influências sobre o desempenho do Índice de Desenvolvimento Humano-IDH.⁶ É certo que as correntes políticas situadas dentro da Assembleia Nacional Constituinte eram predominantemente descentralizadoras, ou “municipalistas” como ficaram conhecidas, mas a descentralização fiscal e administrativa não foi um fato isolado nem exclusivo ao Brasil. Nesse momento, a descentralização era um movimento de âmbito internacional que atingiu tanto os países com sistemas federais como aqueles com Estados unitários.

Tanto em relação à “divisão de competências tributárias” quanto à “divisão de competências do gasto público” a realidade do sistema fiscal federal brasileiro se aproximou, na época da promulgação da nova Constituição, aos parâmetros ideais de descentralização recomendados pela literatura especializada (SHAH, 1990 e 1994). Alguns autores como Afonso e Raimundo (1995) e Shah (1994), quantificaram e compararam os “índices de autonomia” dos estados subnacionais de alguns países. Pelos seus cálculos, no Brasil esse índice alcançou 0,67 em 1992, contra 0,88 nos Estados Unidos (1988), 0,79 na Alemanha Ocidental (1988), 0,79 no Canadá (1988), 0,65 na Malásia (1984-1988), 0,53 no Paquistão (1987-1988), 0,50 na Colômbia (1979-1983), 0,45 na Índia (1982-1986), 0,43 na Austrália (1987) e 0,19 na Indonésia (1990). Isso demonstrava um grau relativamente elevado de autonomia dos estados subnacionais brasileiros, sobretudo em relação aos países em desenvolvimento.

Por sua vez Rodden (2005) também elaborou uma série de indicadores para revelar graus de autonomia e de descentralização para vinte e nove países durante a década de 1990, utilizando para isso dados do *Government Finance Statistics Yearbook-FMI* e da OCDE. Dentre esses indicadores, chama atenção a participação dos gastos dos governos subnacionais sobre o total dos gastos (“índice de descentralização das despesas”), no Brasil (0,41) que se colocou entre os dez maiores coeficientes. Outro indicador que merece atenção é aquele relacionado à autonomia dos estados subnacionais em contrair empréstimos, nos anos 1990, que, no caso do Brasil atingiu 4,5, ou seja, o mais elevado grau de autonomia dentre os vinte e nove países.

⁶ Não é intenção deste trabalho aprofundar na questão da descentralização das políticas públicas sociais. Ver a propósito Arretche (2000).

Entretanto, outros autores (REZENDE, 2001) passaram a identificar, no perfil dessa descentralização, certo abuso na expansão dos gastos correntes efetuados pelos entes federados subnacionais brasileiros, especialmente pelos municípios. Sugerem, neste caso, uma interpretação segundo a qual os governos subnacionais confundiram descentralização com liberdade para gastar, confirmando assim aquilo que Prud'home (1994) chamou de “*on the dangers of decentralization*” (os perigos da descentralização), dado que as instâncias inferiores do sistema normalmente são despreparadas para assumir tarefas referentes à oferta de bens e serviços públicos. Dado que a evolução do federalismo brasileiro se deu de maneira pendular, as instâncias subnacionais aprenderam pouco a participar de forma cooperativa no jogo federativo, além disso, prejudicou a formação e amadurecimento de arranjos institucionais na divisão das competências e evitou formar regras estáveis que pudessem controlar as ações exageradas dos governos municipais.

Percebe-se, na longa fase que vai dos anos 1980, passando pela Nova Carta Constitucional, até o final dos anos 1990, que, ao descentralizar e expandir o grau de autonomia dos governos subnacionais, os sistemas legislativo e executivo federais descuidaram e relaxaram o princípio da coordenação a cargo da União, o que permitiu a formação de uma situação caótica dentro do universo das ações dos governos estaduais e municipais. Marcado pela ausência de cooperações horizontal e vertical, esta última afetando diretamente a governança macroeconômica do país, o novo federalismo brasileiro correu grande risco de sucumbir. Não havendo instrumentos efetivos e eficazes de controle sobre os gastos estaduais e municipais, os resultados apresentados pela descentralização não foram os desejados, denotando assim falhas evidentes em relação aos princípios da coordenação e da cooperação entre os entes federados. Nesse contexto, de descentralização desorganizada, destaca-se o estado do Ceará que, desde 1987, vem desempenhando um papel cooperativo por meio de iniciativas de afirmação da autonomia relativa. Como será visto nos tópicos seguintes deste trabalho, assistiu-se no Ceará busca voluntária do equilíbrio fiscal, desde o referido ano, além de se observar também processos exitosos de descentralização nas áreas dos recursos hídricos, educação e saúde.

Oportuno chamar atenção para o fato de que, ao mesmo tempo em que se promoveu a descentralização observou-se aumento considerável na carga tributária bruta em relação ao Produto Interno Bruto (PIB). Em 1980 a carga tributária bruta brasileira era de 24,52% do PIB, em 1988, momento da aprovação da nova carta, ela recua para 22,43 %, mas, em 1989, um ano depois, essa carga salta para 24,13 % e, em 1990, ela já atinge 30,51 %. Após recuar em 1991 para 25,22 % o peso da carga tributária volta a

aumentar em 1995 para 29,46 % do PIB para depois atingir 33,18% em 2000. Em 2005 alcança 34,02% quando, a partir de então, consegue se estabilizar e atinge 32,38% em 2016 (Ministério da Fazenda). A elevação da carga tributária bruta obedeceu, em primeiro lugar, à perda de receitas da União para estados e municípios, mas, em segundo lugar, à necessidade da União poder arcar com a escalada do endividamento interno e dos encargos financeiros decorrentes da dívida mobiliária federal. Nesse processo o governo federal criou novas receitas não tributárias com o objetivo de não repartir com estados e municípios.

Ao assumir uma coordenação mais forte sobre as ações coletivas dos entes federados, colocando ordem e disciplina sobre receitas e despesas dessas instâncias, o governo federal conseguiu, ao mesmo tempo, manter uma estabilização ao modelo de descentralização da autonomia fiscal e continuar avançando na consolidação da estabilização macroeconômica do país. Produziu-se assim uma virtude, não muito fácil de se conseguir, ao combinar descentralização do poder entre os entes federados com estabilização macroeconômica, em um país em processo de redemocratização e marcado por grandes desigualdades sociais e espaciais.

4.3. A recentralização de fato e a fratura do pacto federativo

Parece não restar dúvida que a Constituição de 1988 fez com que o pêndulo histórico do federalismo brasileiro inclinasse a favor dos estados e municípios. Entretanto, já na primeira metade dos anos 1990, várias circunstâncias e medidas concorreram para que um novo processo de recentralização se verificasse. Não se trata, porém, de consequência causada por reformas constitucionais, a ponto de desfazer os avanços federalistas conquistados pela última Carta Magna, mas, sim, de um processo de enfraquecimento fiscal-financeiro dos estados e (menos dos) municípios, em benefício do fortalecimento do governo federal, pelo lado das receitas. Os primeiros sinais desse enfraquecimento vieram com os dois planos de estabilização, Cruzado e Collor, cujos objetivos cobravam maior alinhamento fiscal entre as três esferas do governo, e, posteriormente, e mais claramente, a crise financeira dos estados e municípios das capitais que os levaram à federalização forçada de suas dívidas junto à União e, a partir daí, a uma dependência financeira *vis-à-vis* do governo federal (ver PIANCASTELLI e BOUERI, 2008).

Às vezes mal interpretada, a Lei de Responsabilidade Fiscal, que passou a vigorar somente a partir de 2000, após, portanto, a implantação dos três grandes planos anti-inflacionários, e da crise financeira dos estados, não pode ser confundida com as circunstâncias “culpadas” pela recentralização. No lugar de ser um

mecanismo de centralização a referida Lei teve e tem, na falta da cooperação vertical, o papel saudável de coordenar e alinhar as políticas financeiras executadas pelos três níveis de governo, inibindo assim os excessos nos gastos e a má gestão dos recursos públicos, normalmente praticada por governos estaduais das economias mais fortes, que contribuem para o desequilíbrio macroeconômico. Não é demais lembrar que, no final dos anos 1990, momento de realização dos acordos das dívidas estaduais, cerca de 90% desses débitos estava nas mãos dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Por outro lado, a Lei de Responsabilidade Fiscal permitiu também aumentar a blindagem sobre os cofres públicos e protegê-los dos “caçadores de renda pública” (*rent-seekers*) associados às oligarquias políticas locais, especialmente no Nordeste.

A recentralização da autonomia fiscal dos estados e, conseqüentemente, a redução do seu poder financeiro, e em benefício da União, representaram uma rachadura do pacto federativo construído pela Constituinte de 1986, e eles podem ser percebidos por meio de algumas circunstâncias e medidas formadas e decididas nas últimas décadas, a saber:

- (i) A implementação dos vários planos de estabilização macroeconômica, especialmente Cruzado, Collor e Real, passaram a requerer maior poder de coordenação política e econômica da parte da União, sobre o conjunto dos entes federados. Na esteira dessa requisição, cresce também o poder da União em relação à definição dos destinos dados aos recursos públicos repassados aos estados e municípios, por meio das transferências vinculadas;
- (ii) A crise fiscal-financeira dos governos estaduais, acompanhada de restrição e dependência financeira dos estados e grandes municípios, em decorrência das altas taxas de juros que passaram a incidir sobre os estoques das dívidas, e do elevado grau de comprometimento das suas Receitas Correntes Líquidas ao pagamento da dívida junto ao governo federal. Com exceção dos estados do Amapá e Tocantins, todo o restante assinou contratos de reestruturação de suas dívidas com o governo federal durante os anos 1997 (Lei n. 9.496/97), 1998 (Medida Provisória 1.773) e 1999. Em sua maioria, esses contratos foram fixados em 30 anos de validade, envolvendo encargos em IGP-DI + 6,0% - 7,5% a.a. e taxas de comprometimento que iam (e ainda vão) de 11,5% a 15% sobre as receitas correntes líquidas.

- (iii) A criação de novos impostos e contribuições sociais por iniciativa do governo federal, cujas receitas, em grande parte, não são compartilhadas com estados e municípios. Dentre eles se encontram (1) Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira-CPMF (Lei n. 9.311 de 24 de outubro de 1996), que vigorou entre 1997 e 2007; (2) Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico-CIDE, o chamado Imposto sobre o Combustível (Lei n.10.168 de 29 de dezembro de 2.000), este sim compartilhado com os entes federados; (3) Contribuição para Financiamento da Seguridade Social-COFINS, devida pelas pessoas jurídicas (Lei Complementar 70 de 30.12.1991 e Artigo 18 da Lei 10.684/2003 de 01.09.2003);

Sobre essas “inovações fiscais e financeiras” o governo federal efetuou algumas alterações com a finalidade de aperfeiçoar sua eficácia, o que promoveu aumento da arrecadação, insistindo, portanto, na prática da cobrança em cascata. Essas alterações se fizeram conhecer através da (1) COFINS não cumulativa; (2) COFINS sobre importados; (3) Aumento da COFINS sobre entidades financeiras; (4) Aumento da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das empresas-CSLL (5) Aumento do Imposto sobre Produtos Industrializados-IPI dos cigarros (este, compartilhado com os entes federados); (6) expansão da cobrança do Imposto sobre Operações Financeiras-IOF, este também compartilhado;

- (iv) Lei Kandir, ou Lei Complementar n.87 de 13 de setembro de 1996, que passou a isentar as operações de exportações de bens primários e semimanufaturados do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços-ICMS e “compensa” os estados pelas perdas. Desde então os estados não vêm sendo compensados adequadamente por essa isenção;
- (v) Contenção de parte das transferências referentes aos Fundos de Participação, devido ao aumento do comprometimento do superávit primário gerado pelo governo federal e estados subnacionais. Em anos recentes, forçado pela crise de 2009, o governo federal reduziu as transferências intergovernamentais tendo em vista a redução das receitas federais advindas do IPI, devido à concessão de “renúncia fiscal” ao setor privado industrial;
- (vi) Compressão dos investimentos públicos federais nas economias estaduais, embora estes tenham sido retomados no segundo governo Lula e no governo de Dilma Rousseff, especialmente dentro do Programa de Aceleração do Crescimento-PAC. Mas, com a grande crise econômica iniciada em 2014 esses investimentos caíram radicalmente;

Algumas das questões fiscais levantadas acima foram debatidas no Congresso Nacional em 2003, em decorrência do Projeto de Reforma Tributária, quando então foram visualizados três pontos de inflexão: (i) elevação da compensação das perdas dos Estados com a Lei Kandir; (ii) criação do Fundo de Desenvolvimento Regional; e (iii) Repartição da CIDE com os governos estaduais, que passariam a ficar com 25% do total arrecadado. Dessas propostas, os resultados foram: quanto às perdas causadas pela Lei Kandir aos estados, estes continuaram sem receber a compensação integral devida pelo governo federal; no tocante ao Fundo de Desenvolvimento Regional-FDR, este não saiu do papel, já que ele estava atrelado à aceitação de uma reforma tributária, sobre o ICMS, com a qual os governadores não concordaram com a proposta feita pelo Ministério da Fazenda, ou seja, a União; por fim, em relação à repartição da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico-CIDE, este avançou adotando uma divisão na qual 71% ficam com o governo federal e 21% vão para os estados e Distrito Federal, sendo os mais beneficiados aqueles que detêm uma maior malha rodoviária.

Apesar das evidências mostrando um movimento de recentralização fiscal-financeira em mãos do governo federal, não seria razoável afirmar que esse processo se deu por força do voluntarismo político do poder central, visando estrangular estados e municípios, nem se deveu ao retrocesso da Constituição aprovada em 1988. O que parece mais claro é que, por trás dessa tendência, houve, em primeiro lugar, uma necessidade inadiável da parte do governo federal (governos Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva) em aumentar seu poder de coordenação macroeconômica para combater a superinflação e manter a estabilidade macroeconômica. Em segundo lugar, havia, e ainda há, uma restrição orçamentária imposta pelos compromissos financeiros do governo federal em função dos encargos do serviço da sua dívida interna, especialmente no item referente ao pagamento dos juros que, em 1995, representava cerca 5 % do PIB, e permanece nesse patamar em anos recentes. Mas, é oportuno registrar que, essa rachadura no pacto federativo, que afastou a União dos compromissos federativos estabelecidos pela Constituição de 1988, guarda também relação com certas distorções herdadas do passado, nas quais se identifica, por exemplo, o fato de o ICMS, imposto de maior receita dentro da estrutura tributária, não estar nas mãos do governo federal.

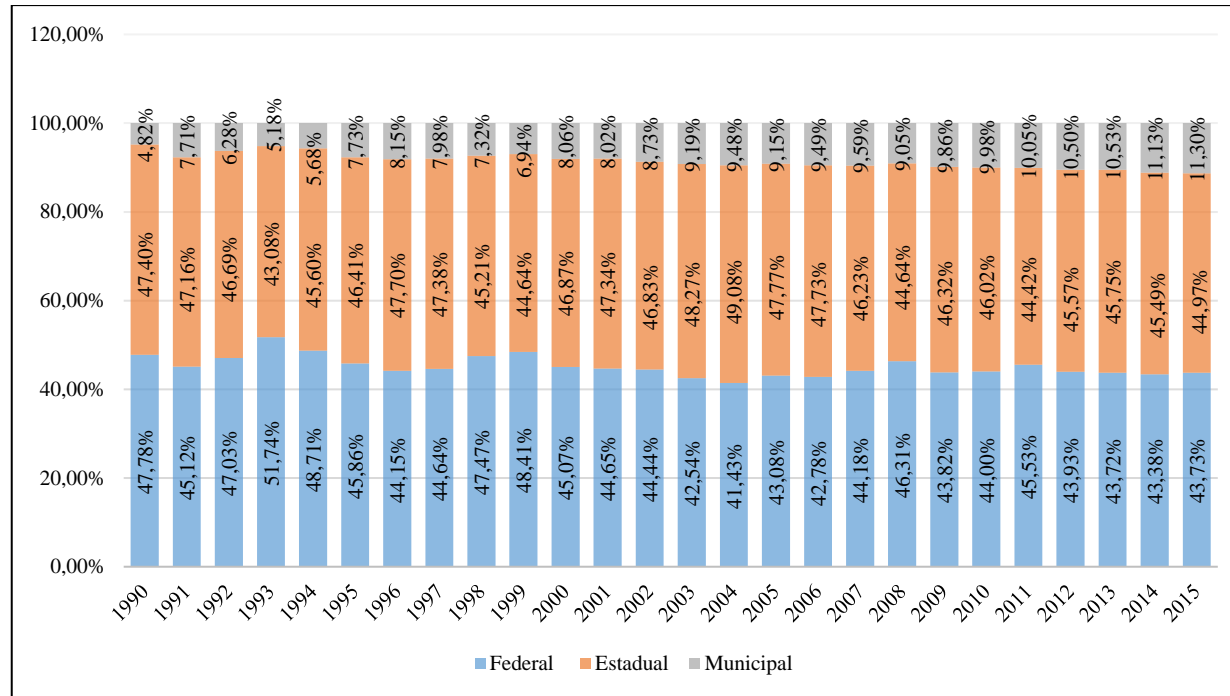
No aspecto da perda de peso político dos governos estaduais, já enfraquecidos financeiramente, se associa a necessidade do governo federal em assumir maior controle sobre a estabilização macroeconômica. O problema fiscal, mal enfrentado antes de 1994, levou o governo de Itamar Franco, ao lançar o Plano Real, criar, logo de início, o Fundo Social de Emergência (FSE) por meio de uma atitude autônoma do governo

federal *vis-à-vis* dos governadores. O avanço da autonomia de decisão e da firmeza na coordenação macroeconômica da parte do governo federal é claro durante o governo FHC no qual se empoderou de forte legitimidade concedida tanto pelos resultados das urnas, no primeiro e segundo mandatos, como pelo protagonismo assumido no combate à inflação.

Símbolo do aumento da carga tributária, a criação de novos impostos e contribuições sociais (estas não compartilhadas) pelo governo federal passaram a representar parte importante das receitas da União, conforme mostram os gráficos 3 e 4 abaixo. Olhando para os gráficos, os quais mostram Índices de descentralização/centralização de receitas tributárias (compartilhadas e não compartilhadas com estados e municípios), nota-se que os municípios foram os maiores beneficiados quando se consideram as receitas tributárias: neste caso, os municípios se apropriaram de 4,82% das receitas em 1990, mas elevaram suas participações relativas em anos posteriores, 8,06% em 2000, 9,98% em 2010 e 11,30% em 2015. Já os estados, levaram desvantagem na repartição das receitas tributárias, já que iniciaram a série com 47,40% em 1990, reduziram participação em 2000 e 2010 para 46,87 % e 46,02%, respectivamente, e reduziram ainda mais suas participações em 2015, quando chegaram a 44,97 % de participação. O governo federal, nesse modelo de repartição leva desvantagem, pois perde na repartição.

Do ponto de vista do Índice de descentralização/centralização das receitas tributárias e não tributárias, no período 1990 – 2015, o que se nota pelo Gráfico 4 é que os municípios apresentam ganhos em termos de participação relativa, os estados continuam perdendo participação relativa e o governo federal, no entanto, aumenta fortemente sua participação, indicando centralização fiscal-financeira em desvantagem para os governos estaduais. Como se pode ver, os municípios em 1990 ficavam com 3,09 % do total dessas receitas, e ampliam essa participação para 4,53 %, 5,53 % e 6,37 %, respectivamente, em 2000, 2010 e 2015. Os estados subnacionais reduzem suas participações de 30,37 % em 1990 para 26,33% em 2000, 25,53% em 2010 e 25,37 % em 2015. Por seu lado, o governo federal, que participava com 66,54 % em 1990, passou sua participação para 69,14 % em 2000, 68,94 % em 2010 e 68,26 % em 2015.

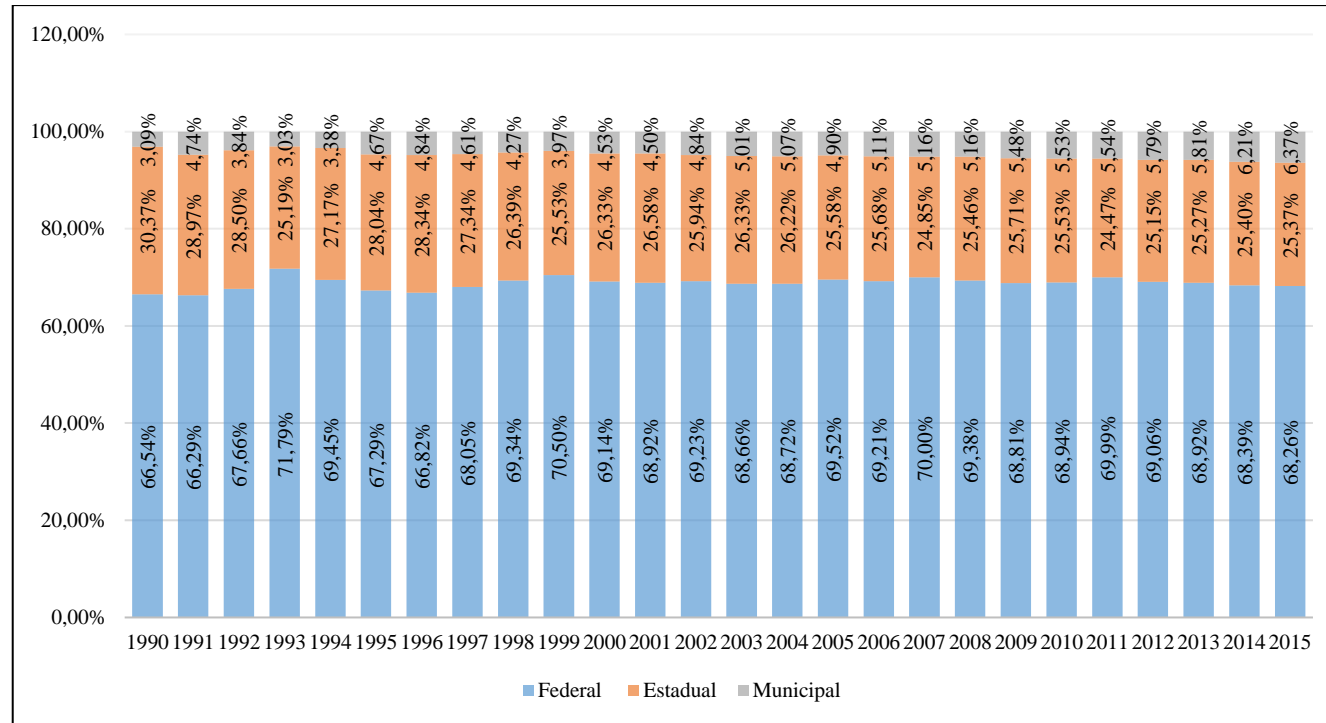
Gráfico 3 - Índice de descentralização/centralização de receitas tributárias (1990-2015)



Fonte: Relatórios de Carga Tributária da Receita Federal do Brasil de 1995 a 2015

O índice Federal consiste na divisão da receita de imposto da União pela soma dessa receita com a receita total dos estados e municípios. Os índices Estadual e Municipal representam a razão da receita de cada ente com a soma da receita de impostos da União e receita total de ambos.

Gráfico 4 - Índice de descentralização/centralização de receitas tributárias e não tributárias 1990-2015



Fonte: Relatórios de Carga Tributária da Receita Federal do Brasil de 1995 a 2015

O índice Federal consiste na divisão da receita total da União (impostos, contribuições da seguridade social e demais contribuições) pela soma dessa receita tributária total. Os índices Estadual e Municipal representam a razão da receita de cada ente com a receita total.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL FILHO, J. do. **O que podem os governos estaduais: o caso do Ceará (1987-2015)**. IPEA, Brasília, 2017.

AMARAL FILHO, J. do. “Princípios do federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista”, in Paulo Ferraz Guimarães; Rodrigo Almeida de Aguiar; Helena Maria Martins e Marcelo Machado da Silva (org.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento do Nordeste**, BNDES, pp. 305-327, Rio de Janeiro, 2015.

AMARAL FILHO, J. do. ”A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local”, **Revista Planejamento e Políticas Públicas-PPP**. n.23, pp.261-286, junho, 2001.

AMARAL FILHO, J. do. “O quadrilátero do federalismo: uma contribuição para a compreensão do federalismo imperfeito no Brasil”. **Revista Econômica do Nordeste-REN**. Fortaleza, julho, 1998.

ARRETCHE, M., **Estado federativo e políticas sociais, determinantes da descentralização**. Ed. Revan, São Paulo, 2000.

BANCO CENTRAL DO BRASIL – BACEN, www.bcb.gov.br

BIRD, R. M. and SMART, M. **Intergovernmental fiscal transfers: some lessons from international experience**. International Tax Program Rotman School of Management. University of Toronto, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

CHEIN, F.L. “A questão regional nos Planos Plurianuais recentes no Brasil”, in **Unidade e Fragmentação, a questão regional no Brasil**. Organizado por Anita Kon, Editora Perspectiva, São Paulo, 2002.

GOODMAN, D.E. e CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, R. Incentivos à Industrialização e desenvolvimento do Nordeste. **Coleção Relatórios de Pesquisa** n.20, IPEA/IPES, RJ, 1974.

MENDES, M, “Federalismo Fiscal”, (capítulo 22) in **Economia do Setor Público**. Organizado por Ciro Biderman e Paulo Arvate, Ed. Campus/FGV/EAESP, São Paulo, 2004.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL-MI, www.mi.gov.br. Acesso em datas variadas.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL-MI. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília, MIN, 2003, 2007.

MUSGRAVE, R. (1959). **The Theory of Public Finance: A Study in Public Economic**. New York, McGraw-Hill, 1959.

PIANCASTELLI, M. e BOUERI, R. Dívidas dos Estados, 10 anos depois. **Texto de Discussão**. Ipea, Brasília, DF, 2008.

PRUD'HOME, R. **On the Dangers of Decentralization**. Policy Research Working Paper, 1252, Washington, 1994.

RODDEN, J. “Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas”. **Revista Sociologia Política**, 24, p. 9-27, Curitiba, junho de 2005.

SHAH, A. **The reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging market economies**. World Bank, Washington, 1994.

SHAH, A. **The new federalism in Brazil**. Working Paper, n. 557, World Bank, Washington, 1990.

TESOURO NACIONAL. **Ministério da Fazenda do Governo Federal Brasileiro**, www.tesouro.fazenda.gov.br. Acesso em datas variadas.

REZENDE, F. **Finanças Públicas**. Editora Atlas, São Paulo, 2001.

VARSAÑO, R. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. **Texto de Discussão** n.405, Ipea, Rio de Janeiro, 1996.