ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Monteiro Neto, Aristides

Working Paper

Federalismo sem pactuação: Governos estaduais na antessala da federação

Texto para Discussão, No. 1961

Provided in Cooperation with:
Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Monteiro Neto, Aristides (2014) : Federalismo sem pactuação: Governos estaduais na antessala da federação, Texto para Discussão, No. 1961, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/121648

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

1961
TEXTO PARA DISCUSSÃO

ipea

FEDERALISMO SEM PACTUAÇÃO: GOVERNOS ESTADUAIS NA ANTESSALA DA FEDERAÇÃO

Aristides Monteiro Neto

ipea
Por um Brasil desenvolvido

1961
TEXTO PARA DISCUSSÃO
Brasília, abril de 2014

FEDERALISMO SEM PACTUAÇÃO: GOVERNOS ESTADUAIS NA ANTESSALA DA FEDERAÇÃO*

Aristides Monteiro Neto**

* O autor agradece a Maria Lucia Falcon, da Universidade Federal de Sergipe (UFS), pela leitura atenta do texto e pelas recomendações. Agradece também aos colegas do Ipea Guilherme Rezende, Carlos Wagner, Constantino Mendes e Leonardo Monasterio pelos comentários e sugestões feitos durante oficina de discussão de versão preliminar deste estudo, em 15 de outubro de 2013, na sede do Ipea em Brasília. As conclusões e erros remanescentes são de inteira responsabilidade do autor.
** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur) do Ipea.

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro interino Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Renato Coelho Baumann das Neves

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete
Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

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

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2014

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

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

JEL: H77; H11; R11

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

INTRODUÇÃO 7

1 O QUADRO DAS RELAÇÕES FEDERATIVAS ENTRE 1990 E 2010 8

2 MODELO DE REPARTIÇÃO FISCAL: ELEMENTOS DE SUA CONFIGURAÇÃO ATUAL 13

3 DESEQUILÍBRIOS E TENSÕES NO MODELO DE REPARTIÇÃO E DE ATRIBUIÇÕES DE COMPETÊNCIAS 18

4 DESAFIOS AO FEDERALISMO BRASILEIRO: PARA ALÉM DA DIMENSÃO SOCIAL DO DESENVOLVIMENTO, O RETORNO À DIMENSÃO REGIONAL 35

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 39

REFERÊNCIAS 40

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR 42

SINOPSE

O trabalho investiga as origens dos desequilíbrios e tensões recentes (2000-2012) entre o governo central e os governos subnacionais em torno a questões de repartição de recursos e descentralização de políticas públicas. Argumenta-se aqui que o federalismo brasileiro atual vem restabelecendo um nível de centralização manifestamente mais acentuado em duas importantes dimensões das relações intergovernamentais, as quais vêm gerando tensões, estranhamentos e reações dos governos subnacionais, em particular dos governos estaduais. No primeiro caso, a recentralização apresenta-se nos recursos fiscais sob o comando do governo central e, no segundo caso, apresenta-se nas suas crescentes capacidade e iniciativa de desenho e execução de políticas públicas.

Palavras-chave: relações intergovernamentais; federalismo; capacidades governativas; governos estaduais; e desenvolvimento regional.

ABSTRACT

This article aims to investigate the origin of unbalances and tensions between central and subnational governments concerned to the allocation of resources and decentralization of public policies. One argue that Brazilian federalism in recent years (2000-2012) has establishing a high level of centralization in two essential dimensions of intergovernmental relations – contributing to tensions and negative reactions in subnational governments, particularly on the state or provincial governments. Firstly, the high degree of centralization of fiscal resources by central government. Secondly, the increasing control, at central level, of capabilities and initiatives for designing and implementing public policies. These two characteristics of centralization degree mean that subnational levels of government are prone to have a reduced and limited role in our federalism in contrast to constitutional prescriptions.

Keywords: intergovernmental relations; federalism; governance capabilities; state/provincial levels of government; regional and local development.

INTRODUÇÃO[1]

O trabalho visa investigar as origens dos desequilíbrios e tensões recentes entre o governo central e os governos subnacionais em torno a questões de repartição de recursos. Argumenta-se aqui que o federalismo brasileiro atual vem restabelecendo um nível de centralização manifestamente mais acentuado em duas importantes dimensões das relações intergovernamentais, as quais vêm gerando tensões, estranhamentos e reações dos governos subnacionais, em particular dos governos estaduais. No primeiro caso, a recentralização apresenta-se nos recursos fiscais sob comando do governo central e, no segundo caso, apresenta-se nas suas crescentes capacidade e iniciativa de desenho e execução de políticas públicas.

Com foco nas relações intergovernamentais na década de 2000, a análise assume que o quadro federativo se deteriorou na passagem da euforia da expansão da economia brasileira entre 2006-2008 para a consolidação de um quadro de gradativa piora de expectativas gerado com a crise financeira mundial em 2008-2009. Na crise tanto as receitas do governo central como as dos governos estaduais foram constrangidas frustrando as expectativas de realização de investimentos que tinham sido construídas no auge do crescimento.

Para agravar tal cenário, o governo central, com o intuito de se contrapor aos efeitos negativos da desaceleração econômica da crise de 2008, passou a realizar uma política de desonerações tributárias para setores produtivos específicos que resultou em redução dos montantes das transferências do Fundo de Participação dos Estados (FPE) – cuja base de cálculo para repartição é composta pelo Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e pelo imposto sobre a renda (IR) –, com efeitos adversos sobre o nível prevalecente de recursos esperados pelos governos estaduais. Adicionalmente, a base – em trajetória de redução – de recursos do IPI e IR também provoca redução dos recursos destinados aos fundos constitucionais das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, tornando mais dramática a leitura de que os estados da Federação que mais perdem são justamente os mais frágeis. Aqui se combinaram dois movimentos em um mesmo cenário, provocando efeitos negativos para governos estaduais (e subnacionais

1. Este texto é produto dos estudos empreendidos no âmbito da pesquisa "O que podem os governos estaduais no Brasil? Trajetórias de desenvolvimento comparadas", em desenvolvimento, sob coordenação do autor, na Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos do Ipea.

em geral): redução da atividade econômica por efeito da crise externa e redução de receitas por iniciativa das desonerações tributárias a setores industriais escolhidos. Tudo se passou, aos olhos dos governos estaduais, como se o mau resultado tivesse sido produzido exclusivamente pelo governo central.

1 O QUADRO DAS RELAÇÕES FEDERATIVAS ENTRE 1990 E 2010

A despeito de a Constituição Federal de 1988 (CF/88) ter propugnado pela descentralização federativa – o que de fato ocorreu nos anos iniciais da década de 1990 –, um processo de reversão dos objetivos iniciais veio a prevalecer nos anos posteriores. Primeiro, a partir de 1994, com a implementação do Plano Real, o esforço para realizar o saneamento das contas públicas e a estabilização macroeconômica veio a exigir a recentralização de fundos fiscais na órbita da União: a retenção de 20% de toda a arrecadação federal nas mãos da União, ainda em 1994, na forma do Fundo Social de Emergência (FSE) e depois no Fundo de Estabilização Fiscal (FEF); a criação de impostos na forma de contribuições – a Contribuição Permanente sobre Movimentação Financeira (CPMF), que vigeu até 2007, quando foi extinta; a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); e a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide) – que não precisam ser repartidas com governos subnacionais; e os impedimentos à expansão de gastos e do endividamento dos governos subnacionais (Lei Camata e Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

Na década de 2000, o processo de centralização tomou outra forma, ao mesmo tempo em que mantinha as bases do modelo de centralização anterior, motivado, desta vez, pela necessidade de a União levar adiante a agenda de montagem do sistema de bem-estar brasileiro. Para esta tarefa, o governo central vem operando de modo crescente com um padrão de relações intergovernamentais que visa à descentralização da execução das políticas públicas – com destaque para as sociais (educação, saúde e transferências de renda às famílias) –, porém deixa pouco espaço para que os governos subnacionais possam eles próprios desenhar e implementar suas próprias políticas.

No entendimento dos estudiosos do federalismo, essa situação configura um padrão de descentralização relacionado de maneira estreita com a capacidade dos governos estaduais em executar a política pública (vinda do governo federal), mas não a de elaborar e desenhar suas (próprias) políticas públicas. Autores como Rodden (2005)

e Arretche (2012) distinguem, para efeitos de análise, os avanços constatados em estudos recentes, partindo inicialmente das ideias estabelecidas de uma primeira geração acadêmica, que encarava a descentralização como um movimento em direção única do governo central para governos subnacionais e cujo principal atributo era a descentralização da autoridade fiscal (isto é, de recursos fiscais), para uma segunda geração, que amplia a concepção de autoridade para além da fiscal e observa a relevância crescente das autoridades política e de gestão de políticas para a compreensão das relações federativas em vários países do mundo. Para esta segunda geração, em que estes autores se inserem, se considera que a descentralização não tem direção única, pelo contrário, ela é múltipla e fortemente permeada pelo ambiente institucional e pela dimensão política prevalecente no contexto em relevo.

Resulta do ambiente institucional mais complexo, portanto, formas de descentralização também mais complexas e variadas. Não se constituindo a pura descentralização de recursos fiscais em exemplo único de descentralização federativa. Há que se atentar também, como sugere Arretche (2012), para as diferenças entre a descentralização das competências (*policy-making*) e a descentralização da autoridade decisória sobre as políticas (*policy decision-making*). Esta distinção conceitual permite o correto entendimento das razões motivadoras para as tensões recentes, derivadas de reações negativas dos governos subnacionais, principalmente dos estaduais, ao controle do governo central sobre recursos e capacidade decisória sobre as políticas públicas.

Parece estar ficando cada vez mais evidente que as razões motivadoras da centralização – estabilização macroeconômica e consolidação do sistema de bem-estar social – ora de recursos, ora decisória no âmbito do governo federal, foram, até recentemente, razoavelmente apoiadas por governos subnacionais, entretanto, os governos parecem reclamar de que não encontram canais institucionais de articulação federativa que os tornem, também, protagonistas das políticas públicas.

Tais tensões federativas se expandem ou arrefecem a depender de muitas variáveis, mas sem dúvida o ciclo econômico é um elemento de grande relevância para sua expressão. Quando a economia vai bem e os fundos públicos estão crescendo simultaneamente para os governos central e os subnacionais, as diferenças tendem a ser diminuídas em prol de objetivos comuns. Quando, por seu turno, a situação econômica claudica e as receitas tributárias dos governos subnacionais perdem fôlego, o embate federativo se torna mais acirrado.

Depois de 2008, quando eclodiu a crise financeira internacional, as medidas adotadas pelo governo federal para se contrapor à crise e várias outras tomadas subsequentemente vieram a estreitar os limites, já bastante restritos, das relações federativas e, como quer sugerir este texto, este limite parece ter chegado ao fim.

Concorreram para os limites e as tensões federativas os elementos a seguir.

- A manutenção do horizonte de baixa capacidade de investimento dos governos estaduais, a despeito do período de bonança econômica na segunda metade desta última década. Entre 2000 e 2005, a média anual do gasto em investimento estadual foi de R$ 13,4 bilhões (correntes) em todo o país; o qual veio a se expandir para a média anual de R$ 30,2 bilhões entre 2006 e 2011. Em proporção do produto interno bruto (PIB) nacional o acréscimo, entretanto, foi pouco expressivo: da média de 0,84% do PIB entre 2000-2005 para 0,93% do PIB entre 2006-2011 (Silva, Monteiro Neto e Gerardo, 2013).
- A capacidade de endividamento dos estados continua sendo uma restrição importante à capacidade de implementar políticas públicas: a relação dívida consolidada líquida (DCL) e receita corrente líquida (RCL) dos estados passou de 1,7 para o conjunto dos vinte e seis estados e o Distrito Federal em 2000, para 1,53 em 2005 e para 1,04 em 2011. Na média nacional, o endividamento estadual se iguala, ainda em 2011, ao montante das receitas correntes, apontando para o elevado fardo de comprometimento de receitas a que estão submetidos os governos estaduais em suas operações cotidianas (Silva, Monteiro Neto e Gerardo, 2013).
- O movimento secessionista em vários estados do país tem ganhado volume nos últimos cinco anos, com discussões nos legislativos estaduais sobre a necessidade e oportunidade de divisão territorial e política. Encontram-se latentes as proposições de divisão no Amazonas, com a criação do estado do Rio Negro (três municípios), do Solimões (treze municípios) e do Juruá (sete municípios); no Amapá, com a transformação do município de Oiapoque (22 mil km^2 de extensão) em território da União; no Mato Grosso, com a criação do estado do Mato Grosso do Norte (47 municípios) e do Araguaia (32 municípios); o Piauí daria território para o estado do Gurgueia (87 municípios), correspondendo a 60% do território atual ao sul do estado; o Maranhão seria dividido para a criação do Maranhão do Sul (49 municípios); e a Bahia perderia território para o estado do Rio São Francisco, ao noroeste do estado, com 34 municípios.[2]

2. Para detalhes, ver <http://www.terra.com.br/noticias/infograficos/estados-brasil/>.

- Mais recentemente, em 2011, uma proposta concreta foi levada à população para plebiscito: a proposta de divisão do estado do Pará para a criação de dois novos estados: Tapajós, no oeste paraense, e Carajás, no sul e sudeste do estado. Motivados pelas insatisfações crescentes das populações com o atual estágio em que se encontra o nível de cobertura do Estado brasileiro quanto à oferta de bens e serviços públicos.[3]
- As discussões, sem consensos, sobre a partilha dos *royalties* do pré-sal no Congresso Nacional gerando dúvidas sobre a possibilidade de reconcentração da riqueza nacional nos estados da região Sudeste, detentora dos, até o momento, maiores estoques nacionais conhecidos de petróleo em alto mar.
- Sendo o principal mecanismo de transferência de recursos para governos estaduais, o FPE, procíclico, quando se instala a crise econômica – que é o caso em 2011 e 2012 – as receitas deste fundo se contraem e os governos estaduais que já comprometeram seus recursos com despesas fixadas em nível mais alto no momento da alta do ciclo econômico, passam a se ressentir de perdas. Este comportamento é tanto mais verdadeiro quanto mais dependente de FPE, *vis-à-vis* a arrecadação própria, for a Unidade da Federação (UF).
- A utilização recorrente desde 2008 de desonerações de tributos para setores produtivos escolhidos com o objetivo de se contrapor à crise financeira mundial impacta sobre as transferências constitucionais e, portanto, frustra as receitas estaduais esperadas sob duas maneiras distintas: no primeiro caso, a redução de receitas do FPE e Fundo de Participação dos Municípios (FPM) ocorre horizontalmente, afetando todos os entes federados; no segundo caso, e de maneira adicional ao impacto anterior citado, mais discricionariamente, atinge as UFs elegíveis para recursos dos fundos constitucionais de desenvolvimento regional: Norte, Nordeste e Centro-Oeste.[4]

3. Em plebiscito realizado em 11 de dezembro de 2011, a maior parte da população do Pará manifestou-se contra a divisão territorial do estado. Pesou no resultado o maior número de eleitores na capital Belém – o maior centro urbano do estado – e em municípios localizados na área remanescente (na hipótese de divisão) do estado do Pará, os quais votaram pela manutenção do *status* atual. Entretanto, nas cidades de Marabá e Santarém, possíveis capitais dos novos estados de Carajás e Tapajós, a população em cada qual votou pela divisão. A maioria teve sua vontade prevalecida, entretanto, o desejo de secessão continua instalado entre parte da população do estado. Disseram não à criação do Carajás 2,36 milhões de eleitores e o sim teve 1,18 milhões de votos. Os resultados para a criação do Tapajós foram: o não com 2,34 milhões e o sim com apenas 1,2 milhões (Brasil, 2011).

4. O conjunto das desonerações praticadas pelo governo federal, na forma de Cide, IPI, Programa de Integração Social/Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (PIS/Cofins), Simples, Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), e desoneração de folha de pagamentos, totalizou R$ 44,5 bilhões em 2012 e estão previstos os montantes de, respectivamente, R$ 72,1 bilhões e R$ 91,5 bilhões para 2013 e 2014. Para o IPI – que afeta mais diretamente o FPE e, FPM – as renúncias chegam a R$ 8,5 bilhões, R$ 11,8 bilhões e R$ 7,1 bilhões, respectivamente, em 2012, 2013 e 2014. Dados obtidos no Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 do Governo Federal, ver Brasil (2013a).

Sendo o federalismo um modelo sempre cambiante de relações intergovernamentais, sujeito a tensões e rupturas, os problemas que se viu surgir nos anos recentes não constituem algo excepcional; entretanto, em todos estes momentos de crise federativa as instâncias de pactuação política ou falharam em administrar as questões ou simplesmente não deram a devida atenção aos fatos em curso.

Auxilia ao bom entendimento desse novo quadro de tensões colocar as relações intergovernamentais em um dado pacto federativo, como se desenvolvendo muito mais em uma trajetória cambiante entre uma situação de *competição* e/ou de *coordenação* (e as variações entre estas duas posições) das ações entre os entes federados, e menos explicadas por posições situadas nos extremos do plano conceitual.

Sendo por natureza a federação um pacto entre entes que guardam autonomia entre si, as relações que se estabelecem devem preservar, sempre que possível, este acordo geral.

> Em essência, um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles (Elazar, 1987 *apud* Abrucio, 2005).

Em reflexão sobre a coordenação federativa no Brasil, Abrucio (2005) afirma que: "Para garantir a coordenação entre os níveis de governo, as federações devem, primeiramente, equilibrar as formas de cooperação e competição existentes, levando em conta que o federalismo é intrinsecamente conflitivo". E mais adiante ele lembra:

> Não se pode esquecer, (...) que o modelo cooperativo contribui para elevar a esperança quanto à simetria entre os entes territoriais, fator fundamental para o equilíbrio de uma federação. No entanto, fórmulas cooperativas mal-dosadas trazem problemas. Isso corre quando a cooperação confunde-se com a verticalização, resultando mais em subordinação do que em parceria, como muitas vezes aconteceu na realidade latino-americana, de forte tradição centralizadora (Abrucio, 2005, p. 44).

Na situação atual do país, o federalismo centralizador pós-1995 tem sido marcado pela promessa de coordenação de recursos e competências entre governo central e subnacionais visando à implementação do sistema de bem-estar social no país, o qual a um só tempo aumenta o bem-estar geral com significativa redução das desigualdades

sociais regionais. Tem sido, até o momento, um pacto amplamente consensuado entre as partes, como conclui Arretche (2012). Ou seja, os entes territoriais têm acordado, em linhas gerais, que uma situação de cooperação em torno a uma agenda social contribui efetivamente para a redução de desigualdades e para o equilíbrio federativo.

Questiona-se como entender, então, as tensões que se abrem no pacto em vigência e que têm como origem mais visível as insatisfações de governos estaduais. Para este trabalho, o que se quer demonstrar é que as tensões mais recentes no pacto federativo decorrem não da negação dos avanços do "pacto social", mas do reconhecimento também mais recente de que este pacto, para avançar e ter sustentabilidade, precisa ser acompanhado de políticas de infraestruturas (urbanas, logísticas, de transportes, de saneamento etc.) para as quais as finanças estaduais não encontram possibilidade de atendimento no cenário atual.

A permanência de elevada dependência de governos estaduais em relação às transferências constitucionais e voluntárias do governo central, associada com o baixo nível de investimento público estadual, mesmo em contexto de retomada do crescimento econômico, constitui-se em alerta e sinalizador de que o pacto federativo recente não tem se dirigido para produzir equilíbrio federativo vertical. Pelo contrário, a dependência de transferências fiscais, mais forte em estados e regiões de menor desenvolvimento, torna governos estaduais (e municipais) reféns da autoridade do governo central sobre recursos e políticas públicas.

Realçando o argumento, pode-se afirmar que, em contexto de baixa autonomia decisória e de recursos, os governos estaduais passaram a entender as proposições – do governo federal – de coordenação federativa como proposições de imposição federativa.

2 MODELO DE REPARTIÇÃO FISCAL: ELEMENTOS DE SUA CONFIGURAÇÃO ATUAL

O sistema de repartição de recursos da Federação brasileira sofreu um conjunto de alterações na Constituição de 1988, visando à efetivação de uma trajetória descentralizadora. O ambiente de retorno à redemocratização com eleições diretas e assunção dos municípios como membros da Federação ensejava maior participação política dos governos subnacionais e, portanto, de recursos tributários para sua efetivação. Sua configuração

subsequente, entretanto, a despeito de a Constituição Federal ter previsto um processo de descentralização de recursos e competências para governos subnacionais, tomou um rumo diferente do prefigurado.

No Brasil, o sistema de partilha de recursos fiscais opera fundamentalmente com dois grupos de transferências a governos subnacionais: as constitucionais e as voluntárias. No primeiro caso, definidos legalmente, tais recursos são livremente transferidos para estados e municípios e servem como importante elemento de redistribuição regional de recursos. No segundo caso, tais recursos são transferidos a governos subnacionais mediante aplicação condicionada a propósitos definidos centralmente pela União, em geral, por meio da celebração de convênios.[5]

O manejo do governo central sobre cada um destes grupos de recursos tem definido as características, operação e dinâmica do federalismo brasileiro atual. Relações com governos subnacionais mais ou menos tensionadas e/ou competitivas, de um lado, ou coordenadas e pactuadas, de outro, devem ser entendidas no contexto das opções tomadas pelo governo central para dar destinações e usos específicos a recursos públicos de caráter federativo.

O governo central ao se incumbir da tarefa de estabilização econômica, em um primeiro momento na década de 1990, e da ampliação da política social, no momento seguinte da década de 2000, passou a operar a carga tributária nacional de tal forma que o conjunto das transferências constitucionais teve sua participação contida no conjunto das receitas tributárias, resultando daí um represamento dos montantes de recursos partilhados com governos subnacionais.

A criação de contribuições sociais federais ainda nos anos 1990 – impostos que não precisam ser partilhados com governos subnacionais – foi o elemento personificador deste comportamento. A carga tributária total se expandiu de um patamar de 25% em início dos anos 1990 para 36% em meados dos 2000 por meio de, principalmente, contribuições sociais novas, como a CPMF e a Cide, e pelo aumento das alíquotas das existentes.

5. Este trabalho não tem como objetivo realizar uma reconstituição do sistema de partilha de recursos vigente no federalismo brasileiro. Para uma análise minuciosa, ver os trabalhos de Sergio Prado (2003) nos livros *Partilha de recursos na Federação brasileira*, Ipea-FUNDAP, e *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil (desafios da reforma tributária),* da Fundação Konrad Adenauer.

Desse modo, ao dispor de um conjunto maior de recursos para transferências voluntárias e discricionárias, o governo central passou a induzir, estimular e coordenar um ciclo de políticas públicas no território nacional. Aos governos subnacionais, neste novo contexto, coube o papel de se adequarem às proposições de políticas centralmente delineadas de maneira a se tornarem aptos a receber recursos públicos.

No debate atual sobre o federalismo brasileiro, essa configuração posta pelo governo federal para as políticas públicas deve ser entendida, segundo Arretche (2012), como a capacidade retida pela União do *policy decision making*, isto é, a decisão sobre a realização da política pública, restando aos governos subnacionais apenas o *policy making*, ou seja, a tarefa de realizar o que foi decidido.

É nesse sentido que muitas das tensões federativas do cenário atual devem ser compreendidas: os governos estaduais, para além do pouco domínio sobre recursos fiscais próprios, ficaram com autonomia reduzida para elaboração de políticas públicas. Os governos estaduais passaram a se ver pressionados *por cima*, pela União, para realizarem ajustamento fiscal e economia de gastos e *por baixo*, isto é, pelos governos municipais, para ofertar em caráter mais universal uma gama mais ampla de serviços públicos.

2.1 Recursos das transferências constitucionais

Os principais instrumentos constitucionais da repartição de recursos estão consubstanciados no FPE e no FPM, os quais transferem uma fração de recursos das fontes de arrecadação dos impostos federais – IPI e IR – para estados e municípios na seguinte base:

- a porcentagem de 47% da arrecadação conjunta do IPI e do IR devem ser transferidas para os entes subnacionais na forma de 21,5% para o FPE e 22,5% para o FPM;
- adicionalmente, 3% do total do IR e IPI devem ser transferidos para programas de financiamento ao setor produtivo nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, sendo que 1,5% são destinados ao Nordeste, 0,75% à região Norte e 0,75% ao Centro-Oeste.

A base de arrecadação federal formada pelo IPI e IR, que vem a ser de interesse direto dos estados, pois representa fração a ser transferida a governos subnacionais, perdeu importância relativa no conjunto da arrecadação tributaria federal, tendo o conjunto das contribuições – as quais são de uso exclusivo do governo federal, não

tendo que ser necessariamente transferidas aos governos subnacionais – adquirido importância maior. No ano de 2000, o IPI e o IR representaram conjuntamente 42,6% (ou 6,4% do PIB) da arrecadação federal (exceto previdência), ao mesmo tempo em que o conjunto das contribuições perfazia 41,7% (ou 6,3% do PIB) da arrecadação. Em 2005, os impostos chegaram a apenas 39% da arrecadação (7% do PIB) e as contribuições a 47,4% (8% do PIB). Em 2010 já aparece uma reversão da importância das contribuições como geradoras de receitas em função do fim da cobrança de CPMF (em 2007), quando os impostos somaram 43,4% (6,6% do PIB) da arrecadação e as contribuições apenas 40,9% (6,2% do PIB) desta (ver tabela 1).

O governo federal, durante a década de 2000, reproduziu o comportamento já estabelecido na década anterior de recentralização de recursos provocando perdas para os governos subnacionais, em particular, para os governos estaduais. Os impostos, como o IPI e o IR, base das transferências constitucionais a estados e municípios, foram contidos quanto a sua relevância na carga tributária federal com a expansão do conjunto das contribuições sociais federais, as quais não precisam ser repartidas com governos subnacionais.

Note-se que a base do IPI apresentou crescimento real muito baixo na década, atingindo uma taxa de 0,2% ao ano entre 2000 e 2010. Entre 2004 e 2008 houve uma expansão à taxa mais elevada por conta da expansão da economia brasileira, entretanto, depois de 2008 sua participação relativa voltou a cair, possivelmente em função das desonerações realizadas pelo Ministério da Fazenda para se contrapor à crise internacional em curso. Foi justamente o IR que garantiu a estabilidade de recursos a serem transferidos aos governos subnacionais, na medida em que cresceu a taxa de 5,5% ao ano entre 2000 e 2010.

A expansão da participação das contribuições sociais federais no conjunto da arrecadação federal se inicia ainda na década de 1990 e atinge seu auge no triênio 2003/2005 quando chegou a uma média de 46% do total (exceto previdência). A partir de 2008, por conta da extinção da CPMF, o governo federal perde anualmente cerca de 8% de sua arrecadação total, tendo que compensá-la com outras fontes, como o Cofins e a CSLL. Em 2010, o total das contribuições já tinha se reduzido para 40,9% do total da arrecadação federal.

Está claro, entretanto, que ao longo da década de 2000, o governo federal continuou a operar a sua arrecadação total de maneira a preservar sua autonomia quanto à transferência de recursos obrigatórios para estados e municípios. Impôs, deste modo, controle estrito sobre as finanças dos governos subnacionais, principalmente no que se refere aos recursos por excelência das transferências obrigatórias constitucionais.

TABELA 1
Arrecadação bruta de receitas federais (exceto receitas previdenciárias)

Arrecadação federal total	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
						Participação relativa na arrecadação federal total (%)						
IR (A)	31,9	33,0	35,3	34,0	31,8	34,3	35,0	35,7	38,0	38,5	36,4	35,8
IPI (B)	10,7	9,9	8,1	7,2	7,1	7,3	7,2	7,5	7,8	6,2	7,0	6,7
IR+IPI (A+B)	42,6	42,9	43,5	41,2	39,0	41,6	42,2	43,2	45,8	44,7	43,4	42,5
Imposto Importação	4,8	4,6	3,3	3,0	2,9	2,5	2,6	2,7	3,4	3,2	3,7	3,8
IOF	1,8	1,8	1,7	1,6	1,6	1,7	1,7	1,7	4,0	3,9	4,6	4,6
Cofins (C)	22,6	23,6	21,5	21,8	24,5	23,9	23,4	22,9	23,9	23,7	24,4	22,6
CSLL (D)	5,2	4,8	5,5	6,1	6,2	7,2	7,2	7,7	8,7	8,9	8,0	8,3
PIS/PASEP (E)	5,7	5,8	5,3	6,4	6,2	6,0	6,2	6,0	6,3	6,4	7,1	6,0
CPMF (F)	8,2	8,7	8,4	8,5	8,3	8,1	8,2	8,1	0,2	0,1	0,0	0,0
Cide (G)	--	--	3,0	2,8	2,4	2,1	2,0	1,8	1,2	1,0	1,4	1,3
Contribuições (C+D+E+F+G)	41,7	42,9	43,7	45,4	47,5	47,4	46,9	46,5	40,3	40,0	40,9	38,3
Outros	9,1	7,8	7,9	8,8	8,9	6,9	6,6	5,8	6,5	8,2	7,4	10,9
						Arrecadação federal total (% do PIB)						
IR (A)	4,8	5,0	5,8	5,4	5,2	5,8	5,8	6,0	6,3	5,9	5,5	6,0
IPI (B)	1,6	1,5	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	0,9	1,1	1,1
IR+IPI (A+B)	6,4	6,5	7,1	6,6	6,4	7,0	6,9	7,3	7,6	6,9	6,6	7,2
Imposto Importação	0,7	0,7	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,5	0,6	0,5	0,6	0,6
IOF	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,7	0,6	0,7	0,8
Cofins (C)	3,4	3,6	3,5	3,5	4,0	4,0	3,8	3,9	4,0	3,6	3,7	3,8
CSLL (D)	0,8	0,7	0,9	1,0	1,0	1,2	1,2	1,3	1,5	1,4	1,2	1,4
PIS/PASEP (E)	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,0
CPMF (F)	1,2	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Cide (G)	--	--	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,2	0,1	0,2	0,2
Contribuições (C+D+E+F+G)	6,3	6,5	7,2	7,3	7,8	8,0	7,7	7,8	6,7	6,1	6,2	6,4
Outros	1,4	1,2	1,3	1,4	1,5	1,2	1,1	1,0	1,1	1,3	1,1	1,8
Arrecadação federal total/PIB	15,0	15,1	16,4	16,0	16,4	16,8	16,5	16,9	16,7	15,4	15,2	16,9

Fonte: Banco Central do Brasil (BCB, 2012).

3 DESEQUILÍBRIOS E TENSÕES NO MODELO DE REPARTIÇÃO E DE ATRIBUIÇÕES DE COMPETÊNCIAS

O modelo atual de repartição apresenta alguns problemas graves quanto aos resultados finais de sua aplicação. São duas as problemáticas mais evidentes deste sistema (Monteiro Neto, 2013). A primeira é que ele não visa em sua concepção à equalização dos recursos públicos por habitante das unidades federativas; sua aplicação, de fato, promove redistribuição de recursos, e Unidades da Federação de baixa capacidade tributária tendem a obter ganhos de recursos em volumes bem consideráveis, entretanto, as disparidades finais de dotação de recursos públicos ainda permanecem preocupantes.[6]

A segunda questão está relacionada com o fato de que no Brasil existe uma forte ligação entre o problema federativo e as desigualdades regionais, sendo que as Unidades da Federação de baixa dotação de recursos *per capita* são justamente aquelas de mais baixo nível de desenvolvimento e situação, regra geral, na região historicamente com padrões de bem-estar mais baixos do país, o Nordeste.[7] Daí que os recursos transferidos pelo sistema de partilha fiscal, ademais de não serem suficientes, em seus montantes, para igualar nacionalmente padrões de acesso a políticas públicas, não têm sido capazes de modificar a dinâmica do investimento dentro da região menos desenvolvida: os recursos públicos transferidos para as regiões menos desenvolvidas tendem a retornar, via comércio inter-regional, para as regiões mais desenvolvidas do país.[8]

3.1 Limites do sistema de partilha

A partilha de recursos vem sendo objeto de análise nos estudos do federalismo brasileiro de modo crescente em face das preocupações para que ele possa vir a produzir uma orientação de igualação dos recursos finais por habitante no país, situação ainda não estabelecida. Uma avaliação dos dados da década ilustra esta dificuldade. Existem avanços,

6. Ver discussão sobre desigualdades regionais, na década de 2000, na distribuição de recursos para políticas setoriais e sociais do governo federal em Mendes e Monteiro Neto (2012).

7. O conflito federativo no Brasil não pode ser entendido dissociado da persistente questão regional. Na verdade, esta última, em certo sentido, tinge a discussão federativa de forte conteúdo político e tem profundo enraizamento histórico. Prado afirma, por exemplo, que "De um ponto de vista histórico e estrutural, os dois problemas [a fragilidade fiscal e política dos governos estaduais e o elevado grau de antagonismo que caracteriza a federação] tem algo em comum: estão de alguma forma relacionados às profundas disparidades em atividade econômica que marcaram toda a história brasileira, com maior ênfase na forma como se deu a industrialização. Esta dinâmica regional determina os balizamentos mais gerais para as relações intergovernamentais no país" (Prado, 2012, p. 45).

8. Ver a discussão sobre transferências regionais de recursos fiscais, *Fluxo de Renda Fiscal* versus *Fluxos de Renda via Comércio: o que há de novo na direção e magnitude da ação redistributiva do governo federal nas regiões brasileiras?* Monteiro Neto (2006). Para problematizações mais recentes, ver Monteiro Neto (2013, p. 39-44).

sem dúvidas, os quais são notáveis. Entretanto, os recursos *per capita*, por exemplo, em estados nordestinos, onde vivem 28% da população do país, ainda são inferiores aos padrões médios nacionais.

Os dados das tabelas 2 e 3 trazem evidências para os anos de 2000 e 2010 que avaliam a efetividade do sistema de partilha, bem como seus limites. Os recursos de receita tributária própria apresentam grande discrepância por região do país, sendo que Norte e Nordeste, no ano de 2000, tinham receita própria igual a 58% e 48,5%, respectivamente, da média nacional neste ano. O sistema de transferências governamentais operou no sentido de ampliar a capacidade final de recursos nestas regiões, tendo sido mais eficiente para a região Norte que para o Nordeste. Após a partilha de recursos, a região Norte ficou com valores por habitante de 95% da média nacional, mas o Nordeste atingiu apenas 65% da mesma média nacional.

Ao final da década, em 2010, o quadro geral tornou-se mais positivo para as regiões de menor desenvolvimento, mas ainda assim, de dificuldades. A região Norte gerou em 2010 um nível de receita tributária por habitante em montante equivalente a apenas 66,4% da média nacional, tendo sido transferido recursos públicos pelo sistema de partilha, os quais promoveram uma ampliação da capacidade fiscal dos estados da região para o equivalente a 102% da média nacional. No Nordeste, sua capacidade de geração de impostos permaneceu muito baixa – apenas 52,8% da média nacional por habitante – em 2010. O sistema federal de partilha foi muito relevante – embora limitado – pois foi capaz de elevar os recursos finais da região para 73% do padrão de referência nacional.

Nesse contexto, de menor potencial relativo de recursos para a política pública, principalmente a de cunho social, estados nordestinos enfrentam maiores dificuldades para melhorar seus níveis e o seu desempenho na oferta de serviços essenciais à população, principalmente, de educação, saúde e assistência social.

O índice de Theil, apresentado na tabela 4 e calculado para os anos de 2000 e 2010, é utilizado para medir as desigualdades interestaduais, e permite evidenciar o esforço positivo de reduzir as disparidades de recursos públicos por habitante no país.[9] O nível de desigualdades inicial de receitas próprias dos estados é efetivamente

9. O índice de Theil é uma medida de entropia e de desigualdade dada por: $L = \sum pi \; . \; ln \; (pi/yi)$. Onde *pi* e *yi* são, respectivamente, as participações da região/estado *i* no total da população (*Pi*/*Pn*) e no total do PIB (*Yi*/*Yn*) nacional, e *ln* é o logaritmo natural. Quanto maior o valor *L* do índice, maior a desigualdade.

diminuído após a transferência de recursos públicos pelo sistema de partilha nos anos investigados. Tanto para o recorte nacional quanto para os regionais, os índices calculados mostram que o sistema de partilha de fato opera uma capacidade redistributiva relevante no contexto brasileiro.

O fato dos dados apontarem para uma lenta ampliação da capacidade de geração de receitas próprias nas regiões menos desenvolvidas é motivo de preocupação e de mais amplo interesse para o correto entendimento do federalismo brasileiro. Sugere que os recursos públicos federais transferidos para governos estaduais não estão sendo capazes de transformar adequadamente as estruturas produtivas dos estados em regiões menos desenvolvidas do país. Caso viesse a fazê-lo, a capacidade de geração de receita tributária própria seria bem mais elevada em 2010 que em 2000. A região Nordeste mostra um nível de receitas tributárias próprias de 48,5% da média nacional em 2000 e apenas 52,8% em 2010. Dado o volume anual de transferências realizado, era esperado que este último viesse a reverberar sobre o nível de geração de receitas próprias ao longo do tempo com intensidade mais alta que a observada.

Pode-se inferir que os recursos transferidos pela política pública – de resto, de extrema importância para o bem-estar dos cidadãos que os recebem – têm se destinado mais a objetivos de ampliação do gasto em consumo nas regiões que a transformação da capacidade de investimento. Ademais, o consumo regional expandido pelas transferências de recursos deve estar sendo atendido em larga medida por produção (oferta) extrarregional. Neste contexto, as estruturas produtivas de regiões-problema encontram dificuldades em se renovar e ampliar seu capital produtivo, restringindo, por sua vez, a capacidade de geração de receitas tributárias próprias.

Essa dimensão regional do problema federativo brasileiro vem ganhando contornos cada vez mais nítidos, uma vez consolidados os avanços próprios da política social de redução da pobreza absoluta e da desigualdade de renda. Desde, pelo menos, os anos 1950 que os estudos e as análises do desenvolvimento brasileiro vêm alertando para o fato de que o processo de modernização da socioeconomia brasileira foi acompanhado de aumento das desigualdades pessoais e regionais (Furtado, 1959). Na verdade, o processo de modernização produtiva não tem sido capaz de reduzir a miséria e pobreza em regiões e territórios onde a industrialização avançou e nem mesmo em regiões não contempladas pela indústria. Eis que o sistema de partilha torna-se de fundamental importância para a reversão das históricas disparidades econômicas e sociais prevalecentes entre as Unidades da Federação.

TABELA 2
Receitas tributárias no federalismo brasileiro – valores por habitante (2000)
(Em R$ de 2008)

	Receitas tributárias (A)		RT pós transferências (B)		(B)/(A)
	R$	BR=100	R$	BR=100	
Norte	619,2	58,0	1.383,4	94,9	2,2
Rondônia	814,9	76,3	1.564,0	107,2	1,9
Acre	447,5	41,9	2.581,8	177,0	5,8
Amazonas	1.054,9	98,7	1.521,4	104,3	1,4
Roraima	725,8	67,9	3.408,5	233,7	4,7
Pará	412,8	38,6	893,7	61,3	2,2
Amapá	451,9	42,3	2.701,4	185,2	6,0
Tocantins	550,9	51,6	1.760,8	120,7	3,2
Nordeste	518,0	48,5	949,3	65,1	1,8
Maranhão	246,7	23,1	753,6	51,7	3,1
Piauí	332,1	31,1	888,4	60,9	2,7
Ceará	548,8	51,4	902,2	61,9	1,6
Rio Grande do Norte	636,8	59,6	1.332,2	91,3	2,1
Paraíba	453,4	42,4	1.106,6	75,9	2,4
Pernambuco	593,2	55,5	928,0	63,6	1,6
Alagoas	402,4	37,7	880,7	60,4	2,2
Sergipe	590,5	55,3	1.451,0	99,5	2,5
Bahia	619,5	58,0	910,5	62,4	1,5
Sudeste	1.502,3	140,6	1.751,8	120,1	1,2
Minas Gerais	959,0	89,8	1.257,2	86,2	1,3
Espírito Santo	1.426,7	133,5	1.812,0	124,2	1,3
Rio de Janeiro	1.275,0	119,3	1.479,9	101,5	1,2
São Paulo	1.859,2	174,0	2.091,2	143,4	1,1
Sul	1.027,1	96,1	1.352,9	92,8	1,3
Paraná	725,9	67,9	1.075,9	73,8	1,5
Santa Catarina	1.142,0	106,9	1.468,6	100,7	1,3
Rio Grande do Sul	1.249,5	117,0	1.552,2	106,4	1,2
Centro-Oeste	1.214,3	113,7	2.032,7	139,4	1,7
Mato Grosso do Sul	1.089,3	102,0	1.594,4	109,3	1,5
Mato Grosso	1.227,2	114,9	1.747,5	119,8	1,4
Goiás	932,6	87,3	1.194,9	81,9	1,3
Distrito Federal	2.013,6	188,5	4.874,1	334,2	2,4
Brasil	1.068,3	100,0	1.458,5	100,0	1,4

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Execução Orçamentária dos Estados. Disponível em: <http://goo.gl/yKURpX>.

TABELA 3
Receitas tributárias no federalismo brasileiro – valores por habitante (2010)
(Em R$ de 2008)

	Receitas tributárias (A)		RT pós transferências (B)		(B)/(A)
	R$	BR=100	R$	BR=100	
Norte	929,7	66,4	1.957,6	102,1	2,1
Rondônia	1.349,8	96,5	2.479,1	129,4	1,8
Acre	829,9	59,3	3.457,2	180,4	4,2
Amazonas	1.458,5	104,2	2.151,4	112,3	1,5
Roraima	962,9	68,8	3.964,1	206,8	4,1
Pará	641,4	45,8	1.225,1	63,9	1,9
Amapá	709,3	50,7	3.547,6	185,1	5,0
Tocantins	858,6	61,4	2.690,2	140,4	3,1
Nordeste	738,5	52,8	1.399,5	73,0	1,9
Maranhão	449,7	32,1	1.082,8	56,5	2,4
Piauí	616,0	44,0	1.480,2	77,2	2,4
Ceará	702,3	50,2	1.229,2	64,1	1,8
Rio Grande do Norte	922,7	65,9	1.853,2	96,7	2,0
Paraíba	696,5	49,8	1.433,2	74,8	2,1
Pernambuco	922,6	65,9	1.548,7	80,8	1,7
Alagoas	623,2	44,5	1.440,4	75,2	2,3
Sergipe	878,9	62,8	2.080,6	108,6	2,4
Bahia	782,2	55,9	1.317,8	68,8	1,7
Sudeste	1.824,9	130,4	2.136,9	111,5	1,2
Minas Gerais	1.379,8	98,6	1.812,6	94,6	1,3
Espírito Santo	1.971,5	140,9	2.633,4	137,4	1,3
Rio de Janeiro	1.548,9	110,7	1.821,6	95,0	1,2
São Paulo	2.130,9	152,3	2.370,9	123,7	1,1
Sul	1.542,1	110,2	2.037,4	106,3	1,3
Paraná	1.322,8	94,5	1.804,5	94,2	1,4
Santa Catarina	1.628,5	116,4	2.180,3	113,8	1,3
Rio Grande do Sul	1.705,6	121,9	2.181,1	113,8	1,3
Centro-Oeste	1.714,4	122,5	2.328,1	121,5	1,4
Mato Grosso do Sul	1.762,0	125,9	2.389,8	124,7	1,4
Mato Grosso	1.457,6	104,2	2.211,3	115,4	1,5
Goiás	1.371,6	98,0	1.824,9	95,2	1,3
Distrito Federal	2.775,7	198,4	3.586,1	187,1	1,3
Brasil	1.399,3	100,0	1.916,6	100,0	1,4

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Execução Orçamentária dos Estados. Disponível em: <http://goo.gl/yKURpX>.

TABELA 4
Receitas tributárias no federalismo brasileiro – índice de Theil para desigualdades estaduais

Ano		Receitas tributárias (A)	RT pós transferências (B)	(B)/(A)
2000	Brasil	1,1606	1,1005	0,95
	Norte	0,0810	0,0796	0,98
	Nordeste	0,0414	0,0122	0,30
	Sudeste	0,0366	0,0234	0,64
	Sul	0,0301	0,0140	0,47
	Centro-Oeste	0,0416	0,1506	3,62
2010	Brasil	0,0939	0,0340	0,36
	Norte	0,0650	0,0815	1,25
	Nordeste	0,0221	0,0126	0,57
	Sudeste	0,0179	0,0094	0,53
	Sul	0,0067	0,0042	0,63
	Centro-Oeste	0,0377	0,0318	0,84

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Execução Orçamentária dos Estados. Disponível em: <http://goo.gl/yKURpX>.

3.2 Recursos fiscais e impactos potenciais sobre as economias estaduais

A relevância do sistema de transferências de recursos fiscais na Federação está visivelmente associada aos seus impactos sobre as finanças estaduais, e este tem sido um aspecto muito discutido e comentado na literatura do federalismo fiscal. Entretanto, há outra característica de peso expressivo sobre a capacidade potencial dos governos estaduais em produzir algum tipo de orientação estratégica sobre a realidade econômica local.

Os recursos fiscais transferidos pela União aos governos estaduais (o mesmo se aplicando para os governos municipais) adicionam, em cada momento do tempo em que são repassados, pressão sobre a demanda agregada de bens e serviços, a qual, por sua vez, pode ser satisfeita em parte por oferta local e em parte por oferta externa. Fica evidente que tais transferências realizadas têm impactos certos sobre a demanda local, mas não exatamente sobre o nível de oferta local. Os habitantes do estado em consideração melhoram seu bem-estar em função de seu poder de compra aumentado, embora tal situação não venha a significar que a estrutura produtiva estadual esteja sendo modificada pela adição das transferências (ou modificada em igual razão do montante de transferências recebidas). A situação mais dramática seria aquela em que todas as transferências recebidas vazam para o exterior do estado (no país ou fora do país) sem ser capaz de internalizar capacidade produtiva própria.

Quer as transferências federais tenham um maior ou menor impacto sobre a economia estadual, importa considerar que tais recursos encarnam a possibilidade de

provocar efeitos positivos concretos sobre as economias estaduais, daí porque comparar sua dimensão *vis-à-vis* ao conjunto do PIB gerado no estado. Quando expressos em termos de proporção dos PIBs estaduais, as transferências de recursos sinalizam para gestores locais a sua estreita dependência das determinações de descentralização do governo central.

O retrato obtido com os dados de 2000 e 2010 (tabela 5) revela que as transferências constitucionais impactam sobremaneira nas economias estaduais brasileiras, equivalendo a 2,7% do PIB nacional em 2000 e a 3,1% em 2010. Em regiões de baixo desenvolvimento relativo, Norte e Nordeste, os impactos são mais representativos. Respondem por 9,2% do PIB nortista, e se somam aos 7,5% de receitas próprias em 2000 para atingir o total de 17% do PIB regional. Dez anos depois, em 2010, a relevância das transferências só aumentou, chegando a 9,5% do PIB regional. Em Unidades da Federação como Acre, Roraima e Amapá as transferências adicionam recursos à economia local em cifras entre 25 e 27% do PIB estadual em cada uma em 2010. São recursos que, se não mais transferidos (por hipótese), provocariam um impacto negativo sobre o poder de compra estadual muito elevado.

No caso da região Nordeste, o impacto sobre a economia regional é um pouco menor, mas igualmente relevante. As transferências somaram 6,7% do PIB em 2000 e 8,1% em 2010. Estados como Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba e Sergipe, por exemplo, veem seu poder de compra ser acrescido em mais de 10% dos seus PIBs estaduais nos dois anos analisados.

De forma positiva, pode-se assinalar o comportamento das receitas totais próprias (RT), as quais têm aumentado relativamente aos PIBs estaduais entre 2000 e 2010. Este dado aponta para resultados em geral esperados, mas cuja magnitude não é completamente prevista com relação à dimensão dos possíveis impactos sobre a estrutura de arrecadação própria em cada Unidade da Federação.

De todo modo, pode-se, a princípio, afirmar sobre a existência de um esforço fiscal importante em todo o país, o qual vem fortalecendo paulatinamente a arrecadação própria dos governos estaduais. O ritmo em que a melhoria das capacidades estatais acontece, entretanto, é lento. Os recursos transferidos tendem a operar o reforço de um circuito de renda em que criam poder de compra adicional nas regiões e favorecem o bem-estar, mas não têm se destinado, até o momento, a realizar uma transformação substantiva sobre a estrutura produtiva regional.

TABELA 5
Receitas tributárias e transferências fiscais no federalismo brasileiro (2000 e 2010)
(Em % do PIB)

	2000			2010		
	RT/PIB	TRf/PIB	(RT+TRf)/PIB	RT/PIB	TRf/PIB	(RT+TRf)/PIB
Norte	7,5	9,2	16,7	8,6	9,5	18,1
Rondônia	9,1	8,4	17,5	10,5	8,8	19,3
Acre	5,6	26,7	32,3	8,4	26,7	35,1
Amazonas	8,6	3,8	12,3	10,0	4,7	14,7
Roraima	6,4	23,7	30,1	8,0	25,1	33,1
Pará	6,5	7,5	14,0	7,4	6,7	14,0
Amapá	4,4	22,0	26,4	6,7	27,0	33,7
Tocantins	8,4	18,4	26,8	8,1	17,3	25,3
Nordeste	8,1	6,7	14,9	9,1	8,1	17,2
Maranhão	5,6	11,6	17,2	7,7	10,8	18,5
Piauí	7,5	12,6	20,0	10,2	14,3	24,6
Ceará	8,7	5,6	14,3	8,9	6,7	15,7
Rio Grande do Norte	9,3	10,2	19,5	10,6	10,7	21,3
Paraíba	8,0	11,6	19,6	9,6	10,2	19,8
Pernambuco	8,4	4,7	13,1	10,0	6,8	16,8
Alagoas	7,0	8,4	15,4	9,3	12,2	21,5
Sergipe	7,8	11,3	19,1	8,9	12,2	21,1
Bahia	8,4	3,9	12,3	8,3	5,7	14,1
Sudeste	7,6	1,3	8,9	8,2	1,4	9,7
Minas Gerais	8,2	2,6	10,8	9,0	2,8	11,9
Espírito Santo	9,2	2,5	11,6	9,9	3,3	13,2
Rio de Janeiro	6,3	1,0	7,3	7,1	1,3	8,4
São Paulo	7,8	1,0	8,8	8,3	0,9	9,2
Sul	6,4	2,0	8,4	8,0	2,6	10,5
Paraná	4,8	2,3	7,2	7,5	2,7	10,2
Santa Catarina	6,8	1,9	8,7	7,8	2,7	10,5
Rio Grande do Sul	7,5	1,8	9,3	8,5	2,4	10,8
Centro-Oeste	6,9	4,6	11,5	8,1	2,9	11,0
Mato Grosso do Sul	9,6	4,5	14,1	11,6	4,1	15,8
Mato Grosso	10,0	4,2	14,2	8,7	4,5	13,2
Goiás	8,6	2,4	11,0	9,9	3,3	13,2
Distrito Federal	4,3	6,1	10,3	5,6	1,6	7,2
Brasil	7,4	2,7	10,1	8,3	3,1	11,4

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Execução Orçamentária dos Estados. Disponível em: <http://goo.gl/yKURpX>.
Obs.: RT – receita total própria; e TRf – transferências constitucionais e voluntárias feitas pela União.

3.3 Relevância dos fundos de participação de estados e municípios

O descontentamento dos governos subnacionais face ao sistema de partilha do federalismo brasileiro somente pode ser entendido pela combinação do movimento geral da estrutura de funcionamento da partilha com o movimento conjuntural de expansão/retração da base tributária a ser partilhada. As tabelas 6, 7 e 8, com os dados dos fundos de participação dos estados e municípios em valores por habitante, permitem dimensionar as tensões que se colocam sobre tais entes subnacionais para o financiamento de políticas públicas.

Com dados de 2005, 2010 e 2012, os valores do FPE por habitante no país – principal item das transferências constitucionais da União para governos estaduais – variaram da média nacional de R$ 166,9 em 2005, para R$ 174,2 em 2010 e R$ 196,4 em 2012 (medidos em reais de 2008). Houve um ganho médio em termos reais de apenas 17,6% em 2012 com relação ao ano de 2005. As dificuldades da dimensão regional permaneceram intocadas quanto a esta fonte de recursos: no caso da região Norte, os valores *per capita* do FPE, em termos reais, ficaram inalterados entre os dois primeiros anos analisados, com R$ 530,5 em 2005, R$ 531,0 em 2010 e se expandiram para R$ 598,4 em 2012. Na região Nordeste, o ganho observado entre 2005 e 2012 foi de 17%, portanto igual ao observado em dimensão nacional, passando de R$ 316,0 em 2005 para R$ 370,2 em 2012.

Considerando o conjunto dos fundos de participação e não somente o FPE, os valores transferidos a municípios tornam-se ainda mais importantes quanto ao rebatimento sobre a demanda agregada no território estadual. Em todo o país, o total de FPE mais FPM (inclusive capitais) somou R$ 66,1 bilhões em 2005, R$ 73,5 bilhões em 2010 e R$ 82,9 bilhões em 2012 (em reais constantes de 2008).

Na distribuição regional do conjunto dos fundos de participação as regiões Norte e Nordeste ficaram com 61,1% (17,3% e 43,8%, respectivamente) do total em 2005 e 60,8% (16,9% e 43,9%, respectivamente) em 2010 e 60,8% (16,8% e 44,0%, respectivamente) em 2012. São mecanismos de partilha que efetivamente contribuem para melhor equilíbrio regional, mas que parecem estar chegando a um teto máximo de sua contribuição para este objetivo.

O grau de dependência dos estados de regiões menos desenvolvidas, Norte e Nordeste, com relação a estes recursos é bastante elevado. Na média, os valores por habitante no Nordeste do FPE assumem a proporção de 44,5% das receitas próprias por habitante em 2010. Na região Norte, a proporção entre as variáveis fiscais indicadas assume uma magnitude ainda maior, de 57,1% no mesmo ano (tabela 9).

A consideração da importância do conjunto dos recursos dos Fundos de Participação de Estados e Municípios *vis-à-vis* a arrecadação própria dos governos estaduais mostra a enorme relevância que adquirem tais transferências para as economias estaduais. Deve-se ter em mente aqui os limites deste exercício de comparação de finanças estaduais somadas às municipais, vistas conjuntamente, *versus* as economias estaduais: é que os recursos transferidos a municípios decorrentes do FPM têm, é claro, rebatimentos sobre a demanda agregada (atividade produtiva) no território estadual e, portanto, importam adicionalmente para as finanças dos governos estaduais. Entretanto, os recursos do FPM não estão sob o controle dos governos estaduais.

O exercício comparativo tem, contudo, a qualidade de evidenciar a fragilidade estrutural das finanças públicas de governos estaduais em regiões de baixo nível de desenvolvimento relativo, como são os do Norte e do Nordeste. Apenas considerando-se uma fração das transferências constitucionais (fundos de participação de estados e municípios), seu impacto potencial sobre as economias e finanças estaduais em regiões pobres do país é muito elevado e assume, portanto, uma dimensão de dependência federativa, em geral, subestimada pelo governo central. Dependência que extrapola a questão financeiro-econômica e chega até às dificuldades de construir capacidades institucionais e políticas para levar adiante estratégias de desenvolvimento, quer sejam estas de cunho próprio ou desenhadas e coordenadas pelo governo federal.[10]

10. Ver discussão do grau de autonomia fiscal dos estados da Federação com relação a recursos federais para o período 1990-2010 feitas por Vergolino (2013).

TABELA 6
Sistema de partilha, transferências constitucionais para FPE, FPM e FPM Capitais – valores por habitante (2005)
(Em R$ 2008 constantes)

Estados	População	FPEpc	FPMpc	FPM CAPpc	TOTALpc
Norte	14.698.878	530,5	193,8	55,5	779,8
Rondônia	1.534.594	563,8	190,8	55,6	810,3
Acre	669.736	1.569,7	268,5	159,3	1.997,5
Amazonas	3.232.330	265,3	136,8	29,7	431,8
Roraima	391.317	1.948,2	401,3	340,9	2.690,4
Pará	6.970.586	269,5	168,0	26,8	464,2
Amapá	594.587	1.763,5	190,3	125,3	2.079,1
Tocantins	1.305.728	1.021,4	377,8	102,2	1.501,5
Nordeste	51.019.091	316,0	222,6	29,9	568,5
Maranhão	6.103.327	363,4	214,3	27,3	605,0
Piauí	3.006.885	441,7	266,3	44,4	752,3
Ceará	8.097.276	278,5	207,8	41,2	527,5
Rio Grande do Norte	3.003.087	427,5	266,1	32,0	725,6
Paraíba	3.595.886	409,3	289,1	37,1	735,5
Pernambuco	8.413.593	252,0	192,5	23,2	467,8
Alagoas	3.015.912	423,9	253,9	55,3	733,1
Sergipe	1.967.791	648,9	237,9	43,4	930,3
Bahia	13.815.334	209,0	208,0	15,5	432,5
Sudeste	78.472.017	33,2	128,3	5,1	166,6
Minas Gerais	19.237.450	71,2	219,9	8,3	299,4
Espírito Santo	3.408.365	135,2	168,5	15,7	319,4
Rio de Janeiro	15.383.407	30,5	61,8	6,0	98,3
São Paulo	40.442.795	7,6	106,7	2,3	116,6
Sul	26.973.511	74,3	207,3	7,8	289,4
Paraná	10.261.856	86,3	211,6	9,2	307,2
Santa Catarina	5.866.568	67,0	213,2	7,2	287,4
Rio Grande do Sul	10.845.087	66,7	200,1	6,9	273,7
Centro-Oeste	13.020.767	169,3	178,7	22,0	370,0
Mato Grosso do Sul	2.264.468	180,8	211,3	23,9	415,9
Mato Grosso	2.803.274	253,0	217,1	22,9	493,0
Goiás	5.619.917	155,5	208,0	17,2	380,6
Distrito Federal	2.333.108	90,9	30,6	30,6	152,0
	184.184.264	166,9	174,8	17,6	359,2

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Impostos. Disponível em: <http://goo.gl/yKURpX>; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. População (Censos Demográficos).

Obs.: os dados dos impostos são do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) com valores já deduzidos de 15% para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

TABELA 7
Sistema de partilha, transferências constitucionais para FPE, FPM e FPM Capitais – valores por habitante (2010)
(Em R$ 2008 constantes)

Estados	População	FPEpc	FPMpc	FPM CAPpc	TOTALpc
Norte	15.880.839	531,0	198,9	52,8	782,7
Rondônia	1.560.501	599,7	206,3	54,7	860,6
Acre	732.793	1.551,6	246,8	133,0	1.931,4
Amazonas	3.480.937	266,4	155,4	42,0	463,8
Roraima	451.227	1.827,2	301,9	242,1	2.371,1
Pará	7.603.239	267,2	175,6	28,0	470,8
Amapá	668.689	1.695,9	193,5	127,6	2.017,0
Tocantins	1.383.453	1.042,6	372,1	73,9	1.488,7
Nordeste	53.078.137	328,5	246,7	34,1	609,3
Maranhão	6.569.683	365,2	232,4	29,0	626,5
Piauí	3.119.015	460,5	311,3	61,1	832,8
Ceará	8.448.055	288,6	226,3	45,1	560,0
Rio Grande do Norte	3.168.133	438,3	291,6	38,5	768,3
Paraíba	3.766.834	422,5	314,3	40,4	777,3
Pernambuco	8.796.032	260,7	209,3	24,2	494,3
Alagoas	3.120.922	443,0	279,3	61,0	783,3
Sergipe	2.068.031	667,8	257,6	47,1	972,5
Bahia	14.021.432	222,7	237,6	19,6	479,9
Sudeste	80.353.724	35,1	141,8	5,5	182,4
Minas Gerais	19.595.309	75,6	245,4	9,3	330,3
Espírito Santo	3.512.672	141,9	179,7	13,9	335,5
Rio de Janeiro	15.993.583	31,7	69,3	7,6	108,7
São Paulo	41.252.160	8,1	117,5	2,2	127,8
Sul	27.384.815	79,1	233,6	9,8	322,5
Paraná	10.439.601	91,8	238,3	11,8	341,9
Santa Catarina	6.249.682	68,1	227,7	7,8	303,6
Rio Grande do Sul	10.695.532	73,2	232,5	9,0	314,6
Centro-Oeste	14.050.340	169,7	187,5	21,7	378,9
Mato Grosso do Sul	2.449.341	180,7	227,8	29,9	438,4
Mato Grosso	3.033.991	252,8	223,1	20,1	496,0
Goiás	6.004.045	157,4	223,0	18,3	398,6
Distrito Federal	2.562.963	89,5	23,8	23,8	137,1
	190.747.855	174,2	192,3	19,2	385,8

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Impostos. Disponível em: <http://goo.gl/yKURpX>; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. População (Censos Demográficos).
Obs.: os dados dos impostos são do Siafi com valores já deduzidos de 20% para o FUNDEB.

TABELA 8
Sistema de partilha, transferências constitucionais para FPE, FPM e FPM Capitais – valores por habitante (2012)
(Em R$ 2008 constantes)

Estados	População	FPEpc	FPMpc	FPM CAPpc	TOTALpc
Norte	16.259.481	584,5	217,6	55,2	857,3
Rondônia	1.597.708	660,1	219,2	52,2	931,6
Acre	750.265	1.708,0	273,6	148,3	2.129,9
Amazonas	3.563.932	293,3	171,7	46,8	511,8
Roraima	461.985	2.011,4	246,5	180,6	2.438,5
Pará	7.784.521	294,1	195,5	31,3	520,9
Amapá	684.632	1.866,8	214,9	142,2	2.223,9
Tocantins	1.416.438	1.147,7	415,0	78,5	1.641,3
Nordeste	54.343.662	361,6	272,2	38,3	672,1
Maranhão	6.726.322	402,0	255,9	32,3	690,1
Piauí	3.193.381	506,9	343,5	68,0	918,4
Ceará	8.649.479	317,7	249,5	50,2	617,5
Rio Grande do Norte	3.243.670	482,5	321,3	42,9	846,6
Paraíba	3.856.645	465,1	346,6	45,1	856,8
Pernambuco	9.005.753	287,0	230,4	27,0	544,5
Alagoas	3.195.333	487,7	308,2	68,0	863,9
Sergipe	2.117.338	735,1	291,5	59,1	1.085,8
Bahia	14.355.741	245,2	262,1	21,8	529,1
Sudeste	82.269.573	38,6	156,3	6,3	201,1
Minas Gerais	20.062.514	83,2	270,2	10,4	363,7
Espírito Santo	3.596.424	156,2	202,8	17,4	376,4
Rio de Janeiro	16.374.913	34,9	76,2	8,5	119,6
São Paulo	42.235.722	8,9	129,2	2,5	140,6
Sul	28.037.743	87,1	257,7	10,9	355,6
Paraná	10.688.509	101,0	263,0	13,0	377,0
Santa Catarina	6.398.691	74,9	251,7	8,7	335,3
Rio Grande do Sul	10.950.542	80,6	255,9	10,0	346,5
Centro-Oeste	14.385.338	186,8	205,9	23,7	416,4
Mato Grosso do Sul	2.507.740	199,0	250,5	33,3	482,7
Mato Grosso	3.106.329	278,3	243,1	20,1	541,5
Goiás	6.147.198	173,2	245,6	20,4	439,2
Distrito Federal	2.624.071	98,5	26,5	26,5	151,5
Brasil	195.295.796	191,8	211,9	21,2	424,8

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Impostos. Disponível em: <http://goo.gl/yKURpX>; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. População (Censos Demográficos).
Obs.: os dados dos impostos são do Siafi com valores já deduzidos de 20% para o FUNDEB.

TABELA 9
Grau de dependência fiscal – FPE, FPM e FPM Capitais – valores por habitante (2010)
(Em R$ 2008 constantes)

Estados	Fundo de Participação dos Estados *per capita* (FPE pc) (A)	Fundos de Participação dos Estados e dos Municipíos (FPE + FPM)pc (B)	Receita Tributária Total *per capita* (RT pc) (C)	Grau de dependência fiscal	
				FPEpc/RTpc (A/C) (%)	(FPE+FPM)pc/RTpc (B/C) (%)
Norte	531,0	782,7	929,7	57,1	84,2
Rondônia	599,7	860,6	1.349,8	44,4	63,8
Acre	1.551,6	1.931,4	829,9	187,0	232,7
Amazonas	266,4	463,8	1.458,5	18,3	31,8
Roraima	1.827,2	2.371,1	962,9	189,8	246,3
Pará	267,2	470,8	641,4	41,7	73,4
Amapá	1.695,9	2.017,0	709,3	239,1	284,4
Tocantins	1.042,6	1.488,7	858,6	121,4	173,4
Nordeste	328,5	609,3	738,5	44,5	82,5
Maranhão	365,2	626,5	449,7	81,2	139,3
Piauí	460,5	832,8	616,0	74,8	135,2
Ceará	288,6	560,0	702,3	41,1	79,7
Rio Grande do Norte	438,3	768,3	922,7	47,5	83,3
Paraíba	422,5	777,3	696,5	60,7	111,6
Pernambuco	260,7	494,3	922,6	28,3	53,6
Alagoas	443,0	783,3	623,2	71,1	125,7
Sergipe	667,8	972,5	878,9	76,0	110,7
Bahia	222,7	479,9	782,2	28,5	61,4
Sudeste	35,1	182,4	1.824,9	1,9	10,0
Minas Gerais	75,6	330,3	1.379,8	5,5	23,9
Espírito Santo	141,9	335,5	1.971,5	7,2	17,0
Rio de Janeiro	31,7	108,7	1.548,9	2,0	7,0
São Paulo	8,1	127,8	2.130,9	0,4	6,0
Sul	79,1	322,5	1.542,1	5,1	20,9
Paraná	91,8	341,9	1.322,8	6,9	25,8
Santa Catarina	68,1	303,6	1.628,5	4,2	18,6
Rio Grande do Sul	73,2	314,6	1.705,6	4,3	18,4
Centro-Oeste	169,7	378,9	1.714,4	9,9	22,1
Mato Grosso do Sul	180,7	438,4	1.762,0	10,3	24,9
Mato Grosso	252,8	496,0	1.457,6	17,3	34,0
Goiás	157,4	398,6	1.371,6	11,5	29,1
Distrito Federal	89,5	137,1	2.775,7	3,2	4,9
Brasil	174,2	385,8	1.399,3	12,5	27,6

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Impostos. Disponível em: <http://goo.gl/yKURpX>; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. População (Censo Demográfico 2010).

Obs.: 1. os dados dos impostos são do Siafi com valores já deduzidos de 20% para o FUNDEB.

2. dependência fiscal entendida como a proporção (%) dos fundos de participação no total da receita própria.

3.4 A base tributária própria dos governos estaduais

De maneira a enfrentar a dependência por recursos fiscais carreados pelo sistema de partilha, os governos estaduais poderiam contar com a alternativa da arrecadação própria em trajetória de expansão, dado o quadro econômico favorável no período 2005-2010. Quando vista sob a ótica da arrecadação do principal tributo estadual, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), esta possibilidade, contudo, não se colocou adequadamente e seu comportamento se apresentou em rota de relativa estabilidade quanto à geração de seus recursos: permaneceu próxima a 7,2% do PIB nacional entre, pelo menos, 2000 e 2012 (tabela 10 e gráfico 1).

O ciclo de crescimento da economia brasileira no triênio 2005-2010 teve pouco efeito expansivo sobre este tipo de tributo estadual. Sabendo que as estruturas de consumo sofreram modificações nesta última década devido: i) a entrada no mercado de novas camadas de consumidores de baixa renda; ii) a expansão do crédito bancário para habitação, automóveis e bens de consumo de alto valor (como TVs e equipamentos digitais); e iii) a expansão do investimento privado em fábricas, máquinas e equipamentos; se esperaria que o ICMS apresentasse um ritmo mais que proporcional ao crescimento da economia como um todo.

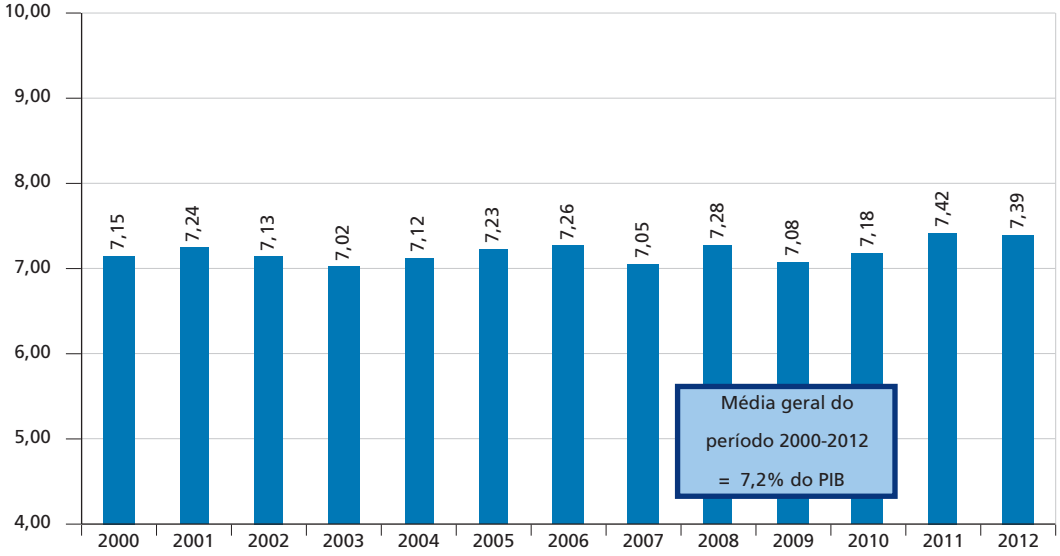
Na verdade, o que parece estar em ação aqui – no sentido de conter a expansão da base tributária – é a generalização do mecanismo de renúncia fiscal do ICMS (guerra fiscal) como instrumento já bastante internalizado nas políticas de atração do investimento dos governos estaduais (Amaral Filho, 2012; Vieira, 2012). Mecanismo que configura, ele próprio, uma resposta dos governos estaduais a uma situação estrutural de baixa autonomia tributária: a renúncia de receita futura, em um quadro de guerra fiscal, opera como principal mecanismo de política estadual de desenvolvimento, visando à atração de empresas para o território em relevo.

Ainda assim, esse comportamento nacional de estabilidade da arrecadação do ICMS não se verifica igualmente por todos os estados da Federação e regiões. As regiões de menor nível de desenvolvimento, Norte, Nordeste e Centro-Oeste, apresentaram avanços – modestos é verdade, mas bastante significativos – em suas participações relativas entre 2000 e 2012 no montante geral de arrecadação do ICMS nacional.

A região Nordeste, por exemplo, avançou sua participação no total de geração de ICMS do país com um ganho final entre 2000 e 2012 de 2 pontos percentuais: de 13,51% em 2000 para 15,56% em 2012. A região que perdeu participação relativa foi o Sudeste, depois de ter atingido em 2000 a fração de 59,72% do total nacional chegou em 2012 com 52,79%, ou seja, sofreu uma redução de 5,93% no período.

Nesse contexto de baixa capacidade para expansão de receitas próprias, os governos estaduais no país estão a depender cada vez mais do sistema federativo de transferências fiscais. Compreende-se, portanto, as preocupações externadas em várias ocasiões pelos governadores:11 suas possibilidades de expandir receitas próprias estão limitadas pela própria dinâmica evolutiva da economia nacional, tornando-se mais agudo o quadro para os estados localizados nas regiões mais pobres para as quais os recursos da partilha federativa são pouco capazes de alavancar seus sistemas produtivos e criar recursos adicionais de impostos.

GRÁFICO 1
Arrecadação total do ICMS como proporção do PIB total – Brasil (2000-2012)
(Em %)



Fonte: Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz). Disponível em: <http://goo.gl/I9Z1sY>.

11. Ver declarações no Fórum Estadão Nordeste (19/9/2013) promovido pelo jornal O Estado de S. Paulo, do governador do Ceará, Cid Gomes, sobre a necessidade e legitimidade do uso das isenções fiscais com instrumento de atração de investimentos para estados da Federação pobres e pouco industrializados na página eletrônica do jornal: <http://goo.gl/CjkDHg>.

TABELA 10
Arrecadação de ICMS – Brasil, regiões e Unidades da Federação (2000-2012)
(Em % da participação relativa)

UF	2000	2005	2010	2012	Ganho/perda 2000-2012
Norte	4,39	5,50	5,73	5,54	1,15
Acre	0,13	0,21	0,21	0,15	0,02
Amazonas	1,67	1,93	2,05	2,00	0,33
Pará	1,40	1,84	1,91	1,93	0,52
Rondônia	0,61	0,80	0,81	0,66	0,05
Amapá	0,12	0,16	0,18	0,21	0,09
Roraima	0,13	0,12	0,15	0,13	0,00
Tocantins	0,33	0,44	0,41	0,46	0,13
Nordeste	13,51	14,64	15,10	15,56	2,05
Maranhão	0,75	0,94	1,09	1,19	0,44
Piauí	0,51	0,58	0,71	0,74	0,23
Ceará	2,22	2,03	2,27	2,35	0,13
Rio Grande do Norte	0,94	1,04	1,05	1,13	0,20
Paraíba	0,87	0,86	0,93	1,00	0,13
Pernambuco	2,54	2,78	3,11	3,26	0,71
Alagoas	0,64	0,71	0,77	0,75	0,11
Sergipe	0,58	0,65	0,68	0,71	0,13
Bahia	4,46	5,05	4,49	4,44	-0,03
Sudeste	59,72	54,57	55,21	53,79	-5,93
Minas Gerais	8,97	10,08	10,04	9,86	0,89
Espírito Santo	2,38	2,99	2,57	2,58	0,20
Rio de Janeiro	9,69	8,63	8,50	7,82	-1,86
São Paulo	38,69	32,87	34,10	33,52	-5,16
Sul	15,13	16,74	15,56	15,96	0,83
Paraná	5,17	5,65	5,12	5,49	0,32
Santa Catarina	3,27	3,76	3,83	3,91	0,64
Rio Grande do Sul	6,70	7,34	6,61	6,57	-0,13
Centro-Oeste	7,24	8,55	8,40	9,15	1,91
Mato Grosso	1,68	2,22	1,97	2,06	0,38
Mato Grosso do Sul	1,28	1,72	1,71	1,85	0,57
Goiás	2,61	2,72	3,02	3,49	0,89
Distrito Federal	1,68	1,89	1,70	1,75	0,07
Brasil	100,00	100,00	100,00	100,00	-

Fonte: Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz). ICMS. Disponível em: <http://goo.gl/I9Z1sY>; IBGE. PIB (Contas Nacionais).

4 DESAFIOS AO FEDERALISMO BRASILEIRO: PARA ALÉM DA DIMENSÃO SOCIAL DO DESENVOLVIMENTO, O RETORNO À DIMENSÃO REGIONAL

Novas tensões federativas vieram à baila neste início de década de 2010 em função do arrefecimento do crescimento econômico e da continuidade de práticas centralizadoras do governo federal. Entre as mais significativas podem ser citadas as seguintes: *i)* o reforço das medidas de desonerações de impostos, principalmente do IPI, adotadas para incentivar a expansão do investimento e/ou reduzir o custo de produção em setores industriais específicos; *ii)* a dificuldade de se chegar a um consenso sobre o rateio dos recursos dos royalties do pré-sal; e *iii)* a falta de consenso quanto à nova configuração de cobrança do ICMS (dilema entre a cobrança no destino ou na origem e sobre as margens a serem aplicadas doravante).

São todas, as medidas citadas, questões de extrema relevância para os governos subnacionais, principalmente os estaduais, pois representam possibilidades de restrição do nível de receitas correntes, no primeiro caso, e de frustração do acesso a recursos novos do sistema nacional de arrecadação tributária, nos dois casos subsequentes. Mais que isso, são questões de relevância para os governos estaduais em regiões de menor desenvolvimento em face da constatação de que os avanços sociais e de bem-estar recentes são determinantes (condição necessária) para que tais regiões saiam da pobreza, mas não são condição suficiente para a reversão da trajetória de menor desenvolvimento relativo.

Comprimidos, de um lado, pela expansão dos gastos em políticas sociais (educação, saúde, previdência e assistência social), pelas regras de renegociação do endividamento (e seus encargos) junto ao governo federal e, de outro lado, pela estabilidade da trajetória das fontes de recursos próprios (ICMS) e redução dos montantes de transferências constitucionais (FPE), os governos estaduais se veem limitados em suas capacidades para desenhar e implementar trajetórias de desenvolvimento em seus territórios.

Parte da solução para a crise atual do federalismo pode ser encaminhada pelo reconhecimento por parte do governo central de que está em curso no país um forte processo de centralização federativa, e de que sua motivação se deve à necessidade de o país superar suas graves questões de pobreza e desigualdades.

Entretanto, tendo a agenda do combate à miséria e pobreza fincado suas bases nas estratégias da política pública, é chegado o momento da ampliação do nível de investimento em infraestrutura social e econômica que visa garantir a expansão sustentada da política social. Alguns entraves verificados na estratégia do governo federal para a realização de sua agenda de investimento devem ser mencionados e abrem possibilidade mais ampla para uma atuação conjunta entre governo central e governos estaduais, os quais se referem ao baixo volume do investimento público no país.

Quando em 2007 o governo federal lançou o Programa de Aceleração do crescimento (PAC), seu objetivo era criar uma arena de coordenação da ação dos ministérios em torno de prioridades para a ampliação da infraestrutura necessária ao desenvolvimento brasileiro. Iniciou-se com esta experiência institucional, de maneira mais clara, a constatação das reais dificuldades do Estado brasileiro para levar adiante tal tarefa.

Projetos de investimentos de grande impacto territorial começaram a ser paulatinamente implementados, como a refinaria da Petrobras e um estaleiro em Pernambuco; um complexo naval e um porto no Rio de Janeiro; um aeroporto no Rio Grande do Norte; o porto de Pecém no Ceará; entre outros. Entretanto, um modelo formal e estruturado para a participação dos governos subnacionais na viabilização dos projetos nunca foi levado adiante. Desde então alguns problemas vem se acumulando (na forma de obstáculos e atrasos na execução dos projetos), sem que uma solução, ou conjunto de soluções, tenha sido adequadamente formulada e implementada.

Mais recentemente, em 2011, já no mandato da presidenta Dilma, uma proposta de "sala de gestão", onde se centralizaria o acompanhamento dos projetos e ações prioritários, foi idealizada e chegou até ser estruturada junto ao próprio gabinete da presidência da república. Entretanto, a experiência não prosperou e deixou de ser comentada. Restou como dificuldade permanente a fraca conexão entre os projetos e propósitos do governo federal e as capacidades dos governos subnacionais de contribuírem para sua realização.

O parecer do Tribunal de Contas da União (TCU), órgão de fiscalização das contas do governo federal, para 2012 menciona que, no ano em exercício, a execução orçamentária relacionada com o investimento teria sido baixa, de apenas 58% dos valores empenhados no exercício:

Aspecto relevante relacionado às despesas com investimentos é a baixa execução orçamentária e o elevado montante de recursos inscritos em restos a pagar não processados. Consoante se pode observar (...) da dotação total de investimentos para 2012, apenas 58% foi empenhado no exercício (Brasil, 2013b, p. 113).

Adicionalmente, quando o relatório se dedica à avaliação do PAC há uma importante referência à dimensão federativa deste programa: segundo o relatório – que apresenta a utilização de recursos do PAC por ente da Federação –, apenas 30% dos recursos do programa, no período 2007-2012, foram executados por intermédio de transferências a entes subnacionais (estados, municípios e Distrito Federal). Destes recursos, 16,5% foram executados pelos estados e o restante por municípios (Brasil, 2013b, p. 199). Em sua maior parte, os recursos deste programa estão concentrados (70%), em sua execução, no próprio governo federal.

A despeito das dificuldades presentes, o governo federal tem amplas possibilidades institucionais e políticas para avançar na construção de uma nova agenda nacional que seja capaz de induzir um modelo de crescimento voltado para a superação de gargalos infraestruturais e para a renovação da competitividade econômica do país, ao mesmo tempo em que fortalece o esforço nacional de superação da pobreza e desigualdade.

Esse novo modelo para ser exitoso terá, obrigatoriamente, que reconsiderar sua desatenção à questão regional. Os esforços do Estado brasileiro até o momento têm sido pouco efetivos em promover a redução das desigualdades regionais – exceto pelos ganhos recentes na questão social – tendo-se constatado, na verdade, que os recursos públicos transferidos para regiões pouco desenvolvidas apresentam destino desfavorável à mudança em suas estruturas econômicas: tais recursos tendem a ser transferidos de volta, na forma de vazamentos via comércio interregional, para as regiões com parques produtivos mais densos e sofisticados do país (e para o exterior).

Os esforços federais, ainda apenas no papel, de dar passos adiante na regionalização dos recursos do Programa de Aceleração do Crescimento têm sido de pouca monta frente à dimensão do problema regional brasileiro. Os obstáculos para tal objetivo estão, de um lado, na débil capacidade do governo federal para empreender o investimento público, a qual deriva da revelada fragilidade institucional para transformar recursos orçamentários em gastos efetivos (entraves burocráticos, corpo técnico pouco afeito a agenda de execução de gasto; instituições de controle com aversão ao trabalho do poder

executivo, entre outras); de outro lado, a incapacidade para desenhar e propor modelos de pactuação junto aos governos estaduais para a realização conjunta do investimento público, onde se dividem atribuições, responsabilidades e resultados.

Quanto à dimensão regional do desenvolvimento, esta continua relegada ao ostracismo no planejamento nacional. No documento do PPA 2012-2015 (Volume I – Dimensão Estratégica) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a menção à questão regional é escassa e subsidiária a demais eixos estruturantes da ação do ministério. O corpo do documento desdobra-se nos seguintes temas, sem que indicações da questão regional sejam apresentadas no seu sumário geral: estratégia de desenvolvimento; macroeconomia para o desenvolvimento; sistema de proteção social; infraestrutura; produção com sustentabilidade e inovação; inserção internacional; e estado, federalismo, planejamento e gestão.

Na sua seção "Estado, Federalismo, Planejamento e Gestão" (Brasil, 2013a, p. 77), entretanto, destacam-se duas características muito denotadoras do estágio atual centralizador do nosso federalismo. Primeiro, a breve menção ao desenvolvimento regional refere-se tão somente ao aporte crescente de recursos para instrumentos clássicos da política regional brasileira, como os fundos constitucionais – Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), do Norte (FNO) e do Nordeste (FNE) – os quais, como se sabe, têm elevada importância para o financiamento de atividades produtivas, mas são parcela reduzida de recursos para o enfrentamento das questões do desenvolvimento regional. Sendo fundos de financiamento do crédito às atividades produtivas não podem ser utilizados para financiar estratégias de gasto público em projetos de infraestrutura social básica, por exemplo.

Em segundo lugar, a menção a novas estratégias para o desenvolvimento regional está centrada inteiramente no ente subnacional do município, sem que qualquer indicação que o ente governo estadual esteja contemplado pelo modelo de federalismo em curso pela União:

há uma diretriz em curso para a redução das disparidades regionais, que passa pelo fortalecimento e equilíbrio da federação brasileira. É nesse espírito que o governo federal vem realizando encontros anuais com prefeitos, prefeitas e gestores municipais de todo o país. Em tais oportunidades são apresentados os principais programas federais, com as respectivas estratégias de implementação e os requisitos para acessar financiamentos e subsídios da União. Destaque especial vem sendo conferido à municipalização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM e aos consórcios

públicos intermunicipais, instrumentos que tem trazido bons resultados na gestão de políticas públicas e que possui ainda grande espaço e potencial de desenvolvimento (Brasil, 2013a, p. 78).

Para repisar, por fim, um aspecto relevante da situação de desgaste atual nas relações federativas: é crucial compreender que os aportes crescentes dos bancos públicos (Caixa Econômica, Banco do Brasil, Banco do Nordeste e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) em projetos do governo federal nas regiões, e mesmo os alocados para o setor empresarial, tendem a aumentar a pressão sobre os governos estaduais para criarem a correspondente oferta de infraestrutura econômica e social. São demandas legítimas, geradas pela própria ação benéfica do governo federal, as quais, entretanto, pressionam as finanças estaduais e tornam mais visíveis os limites (já estreitos) dos governos para fazer frente a tais gastos.

No segundo semestre de 2012, o governo federal, por intermédio do Ministério da Fazenda, levou a efeito a revisão do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF) do período 2012-2014, cujo principal resultado foi a ampliação do montante da dívida dos governos estaduais, permitindo novos empréstimos totais no montante de R$ 58,3 bilhões, e beneficiando 21 Unidades da Federação.12 Esta medida, sem dúvida, cria um reforço momentâneo nos estados para a expansão dos investimentos, entretanto, deverá fazer retornar a patamares anteriores os limites de endividamento para gestões estaduais subsequentes. Os parâmetros estruturais do federalismo centralizador, contudo, permanecem preservados e intocados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conflito federativo no Brasil, depois de uma breve trégua durante a primeira metade da década passada, voltou a se acirrar e manifestar-se mais explicitamente. Argumentou-se neste trabalho que a questão da autoridade fiscal é elemento importante para entender os processos recentes, entretanto, não incluir no quadro explicativo elementos relacionados com as possibilidades (ou frustração) de descentralização do policy decision-making torna o quadro pouco conclusivo.

Desde pelo menos 1994, o governo central vem em um continuum de centralização da autoridade fiscal sobre os entes subnacionais. As justificativas política e

12. Ver comunicação sobre o referido programa no *site* do Ministério da Fazenda: <http://goo.gl/2xHL4k>.

institucional para tal desenlace estiveram na necessidade, vista como imperiosa, de levar adiante a estabilização macroeconômica, ainda nos anos 1990, e a agenda da política social, nos anos 2000.

No momento recente, entretanto, as promessas ora da estabilidade e ora dos ganhos de bem-estar social estão cobrando a ampliação do nível de investimento em infraestruturas econômicas e sociais. O governo federal, único possuidor de capacidades governativas (econômico-financeiras e político-institucionais) para levar adiante tal projeto, ao conduzir os planos de investimentos sem necessárias mediações com governos subnacionais, principalmente com os estaduais, passou a ser um elemento de tensões federativas ao invés de ser visto como parte da solução.13

As dificuldades nas relações federativas resultam, na verdade, de uma fraca orientação estratégica para produzir no país um ambiente de coordenação federativa. De um lado, o sistema de partilha, que prometia se transformar em instrumento de descentralização fiscal pela Constituição de 1988, permanece operando no sentido contrário, isto é, da centralização. E, de outro lado, o primeiro ciclo de crescimento econômico relevante após o período de ajustamento macroeconômico dos anos 1990, durante os anos 2008-2010, não teve força suficiente para produzir uma trajetória mais sólida para que as finanças estaduais se vissem com maiores raios de manobras frente às restrições correntes do endividamento público.

Aprisionados pela falta de recursos e coadjuvantes na execução de políticas públicas centralmente elaboradas, os governos estaduais têm se tornado mais reativos às proposições oriundas do governo central.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. Revista de Sociologia Política, Curitiba, n. 24, p. 41-67, 2005. Dossiê Federalismo.

AMARAL FILHO, J. Federalismo brasileiro, trajetória pendular e viés centralizador. In: FAURÉ, Y.-A.; RODRIGUES, C. U. (Org.). Descentralização e desenvolvimento local em Angola e Moçambique. Lisboa: Almedina, 2012.

13. Ver resenha de Lopreato sobre "a orientação da política fiscal, o papel reservado ao Estado e os instrumentos de ação do setor público no período que compreende os governos Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma" (Lopreato, 2013, p. 1).

ARRETCHE, M. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. Revista de Sociologia Política, Curitiba, n. 24, p. 69-85, 2005. Dossiê Federalismo.

_____. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; Editora FGV, 2012.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. Finanças públicas, n. 4, Brasília, 2012. Disponível em: <http://goo.gl/nMQ4NB>.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Pará. Plebiscito 2011 – Resultado de votação por UF. Pará: TRE, 2011. Disponível em: <http://goo.gl/hUXrKp>.

_____. Ministério da Fazenda. Revisão do PAF vale para o período 2012-2014. Brasília: MF, 2012. (Nota para imprensa). Disponível em: < http://goo.gl/X7Sof8>.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Mais Brasil: PPA 2012-2015. Brasília, 2013a. v. 1. Relatório Anual de Avaliação.

_____. Tribunal de Contas da União. Relatório de prestação de contas do governo da União, 2012. Brasília, 2013b. Disponível em: <http://goo.gl/M9u6pf>. Acesso em: 13 ago. 2013.

FURTADO, C. A operação Nordeste. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1959.

LOPREATO, F. L. Aspectos da atuação estatal de FHC à Dilma. Brasília: Ipea, 2013. (Mimeografado). Relatório de pesquisa da Rede do Desenvolvimento.

MENDES, C.; MONTEIRO NETO, A. Planejamento, instrumentos e resultados: a (in)compatibilidade de políticas para o desenvolvimento do Nordeste. Cadernos do Desenvolvimento, Rio de Janeiro, v. 7, n. 10, p. 43-82, 2012.

MONTEIRO NETO, A. Fluxos de renda fiscal versus fluxos de renda via comércio: o que há de novo na direção e magnitude da ação redistributiva do governo federal nas regiões brasileiras? Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1.230).

_____. Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações no cenário atual. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1.894).

PRADO, S. Distribuição intergovernamental de recursos na Federação brasileira. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. (Org.). Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

_____. Relações intergovernamentais, conflitos federativos e o papel dos governos estaduais na Federação brasileira. Brasília, 2012. (Mimeografado).

RODDEN, J. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. Revista de Sociologia Política, n. 24, p. 9-27, 2005. Dossiê Federalismo.

SILVA, A. M. A.; MONTEIRO NETO, A.; GERARDO, J. C. Dívidas estaduais, federalismo fiscal e desigualdades regionais no Brasil: percalços no limiar do século XXI. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1.889).

VERGOLINO, J. R. Federalismo e autonomia fiscal dos governos estaduais no Brasil: notas sobre o período recente (1990-2010). Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1.908).

VIEIRA, D. Um estudo sobre a guerra fiscal no Brasil. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2012.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a Federação? Revista de Sociologia Política, Curitiba, n. 24, p. 29-40, 2005. Dossiê Federalismo.

APOLINÁRIO, V.; SILVA, M. L. (Org.). Impactos dos grandes projetos federais sobre os estados do Nordeste. Natal: Editora UFRN, 2011.

BERCOVICI, G. Desigualdades regionais, Estado e Constituição. São Paulo: Max Limonad, 2003.

GIBSON, E. Federalism and democracy: theoretical connections and cautionary insights. In: Federalism and democracy in Latin America. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004.

HUEGLIN, T.; FENNA, A. Comparative Federalism: a systematic inquiry. Canada: University of Toronto Press, 2010.

REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. Descentralização e federalismo fiscal no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2003.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Everson da Silva Moura
Reginaldo da Silva Domingos

Revisão
Clícia Silveira Rodrigues
Idalina Barbara de Castro
Laeticia Jensen Eble
Leonardo Moreira de Souza
Marcelo Araujo de Sales Aguiar
Marco Aurélio Dias Pires
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar
Barbara Pimentel (estagiária)
Karen Aparecida Rosa (estagiária)
Tauãnara Monteiro Ribeiro da Silva (estagiária)

Editoração
Bernar José Vieira
Cristiano Ferreira de Araújo
Daniella Silva Nogueira
Danilo Leite de Macedo Tavares
Diego André Souza Santos
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Leonardo Hideki Higa

Capa
Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Buenos

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m^2 (miolo)
Cartão supremo 250g/m^2 (capa)
Brasília-DF

Missão do Ipea
Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

ISSN 1415-4765

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Secretaria de Assuntos Estratégicos

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA