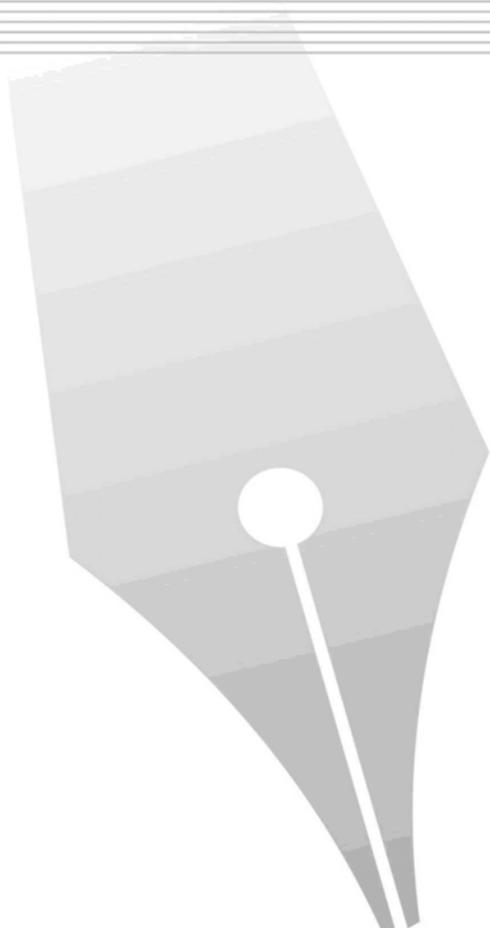


Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



**POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO
REGIONAL NO BRASIL: uma
estimativa de custos**

Luiz Ricardo Cavalcante

Textos para Discussão

154

Setembro/2014

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Diretor Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Paulo Fernando Mohn e Souza – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Fernando B. Meneguim – Consultor-Geral Adjunto

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

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

Como citar este texto:

CAVALCANTE, L. R. **Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil: uma estimativa de custos.** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, setembro/2014 (Texto para Discussão nº 154). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 2 set. 2014.

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

conlegestudos@senado.leg.br

URL: www.senado.leg.br/estudos

ISSN 1983-0645

POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL: uma estimativa de custos

RESUMO

O objetivo deste trabalho é estimar os custos fiscais das políticas de desenvolvimento regional adotadas no país. Procura-se, inicialmente, delimitar o conceito de política regional para fundamentar a proposição de um método de apuração dos custos associados aos instrumentos empregados no Brasil. Em seguida, calculam-se, para o período entre 2009 e 2013, os custos fiscais anuais das políticas de desenvolvimento regional. Estima-se que esses custos alcançaram, em 2013, R\$ 53,8 bilhões. Esse valor, que corresponde a 1,11% do produto interno bruto (PIB) e a cerca de duas vezes o custo do Programa Bolsa Família naquele mesmo ano, resulta da soma de incentivos fiscais de R\$ 31,7 bilhões, de incentivos financeiros de R\$ 14,2 bilhões e de investimentos diretos do Governo Federal (mais do que proporcionais à participação das regiões menos desenvolvidas no PIB) de R\$ 8,0 bilhões. Mais de 55% desses custos são destinados à região Norte, especialmente em decorrência dos incentivos fiscais concedidos às empresas instaladas na Zona Franca de Manaus (ZFM).

ABSTRACT

The aim of this work is to estimate the fiscal costs of the regional development policies adopted in Brazil. Based upon an explicit definition of regional development policies, specific methodological procedures are proposed to collect the data associated to these policies. The annual costs of these policies are calculated for the period between 2009 and 2013. The fiscal costs of the regional development policies adopted in Brazil reached R\$ 53.8 billion in 2013. This amount, which corresponds to 1.11% of the Brazilian GDP and to roughly twice the resources allocated in the Brazilian cash allowance program (“Programa Bolsa Família”), is composed by fiscal incentives (R\$ 31.7 billion), financial incentives (R\$ 14.2 billion) and federal investments exceeding the share of less developed regions in GDP (R\$ 8.0 billion). Around 55% of the total costs are directed to the Northern region of the country (especially as a consequence of the fiscal incentives provided to the firms located at the Manaus Free-Trade Zone).

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	5
2	POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: CONCEITOS E FUNDAMENTOS.....	8
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	12
	3.1 CRITÉRIOS DE ENQUADRAMENTO.....	12
	3.2 PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS.....	15
	3.3 PROCEDIMENTOS DE DISTRIBUIÇÃO DOS CUSTOS POR MACRORREGIÃO.....	16
4	RESULTADOS.....	18
5	CONCLUSÕES.....	26
	REFERÊNCIAS.....	27

POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL: uma estimativa de custos¹

Luiz Ricardo Cavalcante²

1 INTRODUÇÃO

O elevado nível de desigualdades regionais no Brasil é amplamente reconhecido e tem sido discutido com relativa frequência pelo menos desde meados do século XX. Ainda na década de 1960, Williamson (1965), ao comparar indicadores de desigualdades regionais de um conjunto de 24 países, refere-se ao Brasil como aquele “*com o mais largamente discutido problema Norte-Sul*” (*ibid*, p. 111) e “*universalmente citado pela sua severa cisão Norte-Sul*” (*ibid*, p. 115). Mais recentemente, Shankar e Shah (2003) qualificaram as desigualdades regionais no país como “substanciais”. Embora mais regionalmente homogêneo do que países como a China e a Rússia, o Brasil exibe maiores níveis de desigualdades regionais do que os países desenvolvidos, de uma forma geral, e do que os Estados Unidos e o Canadá, em particular.

Em vista desse cenário, a Constituição Federal consagrou, em seu art. 3º, inciso III, a redução das desigualdades regionais como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Nesse sentido, o art. 43, ao estabelecer que, “*para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais*”, fornece os fundamentos para a criação das superintendências de desenvolvimento regional e para a concessão de incentivos ao desenvolvimento regional. Além disso, os princípios gerais da atividade econômica indicados no art. 170 incluem a redução das desigualdades regionais. Com base nesses artigos da Constituição Federal e na legislação específica que os regulamenta, o Governo Federal dispõe de um amplo conjunto de instrumentos cuja utilização pode contribuir para a

¹ O autor agradece a José Wanderley Uchoa Barreto, Maurílio Alves Barcelos e Carlos Henrique Rosa (todos do Ministério da Integração Nacional) pelos comentários e pelo apoio na obtenção dos dados usados neste trabalho. Agradece também a Carlos Alexandre Amorim Rocha, Marcos José Mendes, Nelson Fernando Zackseski, Ricardo Nunes Miranda e Simone Uderman pelos comentários a uma versão preliminar do texto. Erros e omissões são de responsabilidade do autor.

² Consultor Legislativo do Senado Federal.

redução das desigualdades regionais no país. Consagradas na Constituição Federal de 1988, as políticas de desenvolvimento com foco explícito em parcelas definidas do território nacional são adotadas no Brasil desde meados do século XX.³

O fundamento para a adoção de políticas dessa natureza é que, na ausência de incentivos fiscais e financeiros e de investimentos em infraestrutura em regiões menos desenvolvidas, a atividade econômica tenderia a concentrar-se nas regiões onde a oferta de insumos e de mão de obra fosse mais abundante e o mercado de consumo fosse mais próximo e dinâmico. Esse processo circular e cumulativo pode ser interrompido se as políticas de desenvolvimento regional adotadas forem capazes de influenciar as decisões de investimentos para direcioná-los para as regiões menos desenvolvidas. Trata-se, assim, de políticas formuladas essencialmente com base nas teorias de desenvolvimento regional que enfatizam as economias de aglomeração (Cavalcante, 2008; Monasterio; Cavalcante, 2011).

A adoção de políticas dessa natureza, é claro, representa custos de natureza fiscal decorrentes de: *i*) renúncia fiscal; *ii*) alocação de recursos orçamentários em fundos que concedem crédito em condições mais favoráveis; e *iii*) investimentos em infraestrutura direcionados para as regiões cujo desenvolvimento se pretende promover. Além dos custos fiscais, há os custos “não-fiscais” associados a uma alocação de recursos distinta daquela escolhida pelo mercado (por exemplo, produção mais distante do mercado consumidor e da oferta de insumos e menor qualificação da mão de obra empregada).⁴

Apesar de se praticarem políticas de desenvolvimento regional no país há cerca de setenta anos, as estimativas de seus custos fiscais são escassas e dispersas. Cavalcante e Uderman (2009) estimam a distribuição regional de recursos sobre os quais o Governo Federal detém poder discricionário entre 2003 e 2006. Essas estimativas podem servir de base para aferir custos fiscais. O trabalho, porém, limita-se ao período citado e seu foco não são os custos, mas a distribuição regional dos recursos. Da mesma forma, Zackseski e Rodriguez (2007) analisam a distribuição regional da execução financeira da União entre os anos de 1995 a 1998 e em 2002, constatando “um discreto direcionamento dos gastos para regiões e estados com menor PIB e maior população”, mas não tratam, especificamente, dos custos das políticas de

³ Ver, por exemplo, o documento elaborado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN, 1959), cujas análises e propostas forneceriam os fundamentos para a criação, em 1959, da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)

⁴ Os custos “não-fiscais”, contudo, não são objeto de análise neste trabalho.

desenvolvimento regional. Miranda (2013) estima os custos fiscais da Zona Franca de Manaus (ZFM) com base em informações relativas aos anos de 2008 e 2011. Nesse caso, porém, a análise limita-se à ZFM e não se analisam os demais instrumentos adotados na região Norte ou nas demais regiões do país.

Foi possível identificar três trabalhos que explicitamente estimam os custos das políticas de desenvolvimento regional no Brasil. Zackseski e Rodriguez (1999) dimensionam o esforço da União que pode ser classificado como política regional no período entre 1995 e 1997. Esses autores estimam que os custos totais dessas políticas alcançaram R\$ 9,4 bilhões em 1997. Embora detalhado, o trabalho apresenta estimativas anteriores a uma série de movimentos observados nas instituições de suporte ao desenvolvimento regional no país. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2012), em uma apresentação em que discute o financiamento do desenvolvimento regional no Brasil, estima que o Governo Federal aplica, por ano, R\$ 30 bilhões em políticas de desenvolvimento regional *strictu sensu* e em bancos públicos.⁵ Apoiado em projeções para 2014, Miranda (2014) estima que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, este ano, um total de R\$ 51,0 bilhões em desenvolvimento regional.

O objetivo deste trabalho é estimar os custos fiscais das políticas de desenvolvimento regional adotadas no Brasil. O método de coleta de dados adotado neste trabalho assemelha-se, em vários aspectos, ao empregado por Zackseski e Rodriguez (1999), pelo IPEA (2012) e por Miranda (2014). Neste trabalho, porém, procura-se trazer dados atualizados e explicitar os critérios adotados nas estimativas apresentadas. Além disso, incluem-se, nos totais apurados, os investimentos diretos direcionados para as regiões menos desenvolvidas e analisa-se a distribuição dos recursos por macrorregiões. O trabalho está estruturado em mais quatro seções além desta introdução. Na seção 2, delimita-se o conceito de política regional utilizado e indicam-se os fundamentos que justificam sua adoção no Brasil. Na seção 3, descrevem-se os procedimentos metodológicos adotados para apurar os custos associados aos instrumentos empregados no país. Em seguida, na quarta seção, calculam-se, para o período entre 2009 e 2013, os custos fiscais anuais das políticas de desenvolvimento regional adotadas no Brasil. Por fim, na seção 5, destacam-se as principais conclusões do trabalho.

⁵ O trabalho do IPEA (2012) não é um artigo, mas uma apresentação usada em diversos eventos. Não é possível precisar se o dado estimado nesse trabalho diz respeito a 2010 ou 2011, mas registra-se que o valor estimado corresponde a 0,7% do PIB.

2 POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: CONCEITOS E FUNDAMENTOS

Uma definição geral das políticas de desenvolvimento regional é essencialmente tautológica. Com efeito, essas políticas são basicamente aquelas cujo objetivo é promover o desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas. Essa definição geral, contudo, esconde uma série de dificuldades para se delimitar claramente as políticas de desenvolvimento regional, especialmente quando se pretende distingui-las das políticas industriais e das políticas sociais.

A dificuldade para delimitar claramente as políticas de desenvolvimento regional decorre, em primeiro lugar, da ausência de uma definição universalmente aceita de região. Higgins (1969, apud Ferreira, 1989) assinala que “*poucos esforços em toda a história dos empreendimentos científicos mostraram ser tão estéreis como a tentativa de encontrar uma definição universal aceitável de região*”. O autor atribui esse fracasso ao fato de que nenhum conceito de região pode satisfazer, ao mesmo tempo, geógrafos, cientistas políticos, economistas e antropólogos, por exemplo. Para os propósitos deste trabalho, contudo, regiões correspondem a jurisdições subnacionais (ou conjuntos de jurisdições subnacionais) sobre as quais há possibilidades concretas de intervenção e de levantamento de informações individualizadas. No caso brasileiro, trata-se dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e das agregações de unidades da federação para formar, por exemplo, macrorregiões.

Ainda que se adote uma definição precisa de região, o objetivo específico das políticas regionais pode ser objeto de controvérsia. Motivado pelo trabalho de Pessoa (2001) e pela polêmica que o seguiu, Monasterio (2009) argumenta que os especialistas da área não compartilham critérios de identificação do problema central da economia regional. Assim, os motivos de preocupação podem envolver *i*) a concentração da produção em uma região; *ii*) a desigualdade de renda *per capita* entre as regiões; ou *iii*) a perda de vigor econômico de regiões antes caracterizadas como dinâmicas (Monasterio, 2009). Com base nessa percepção, Monasterio (2009) propõe a tipologia de “problemas regionais” resumida a seguir:⁶

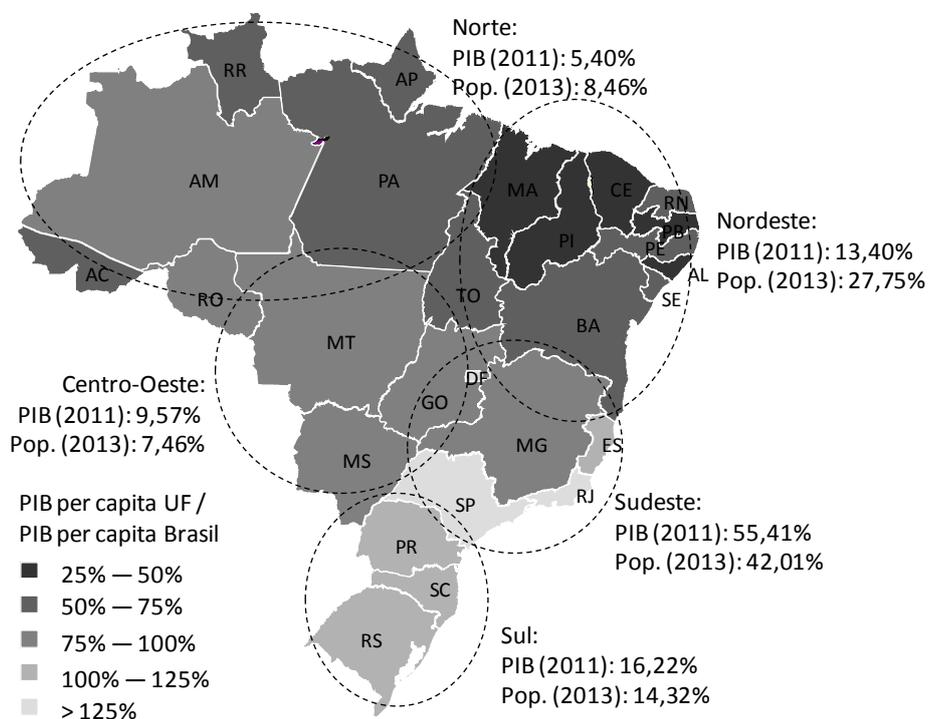
⁶ Para propor sua tipologia, Monasterio emprega a distinção proposta por Brakman, Garretsen e Van Marrewijk (2003, pp. 129-130) para os conceitos de concentração, aglomeração e especialização. “O primeiro termo refere-se à localização de ramos bem definidos no espaço, normalmente setores industriais específicos. Já a aglomeração trata da distribuição de uma parcela mais ampla da atividade econômica – por exemplo, de toda a produção industrial. Por fim, especialização se refere à participação de um setor na produção de uma certa região quando comparado às demais” (Monasterio, 2009, p. 8).

1. Aglomeração de uma ampla parcela da atividade econômica nas regiões mais desenvolvidas;
2. Concentração ou especialização (ausência, nas regiões consideradas menos desenvolvidas, de setores relevantes – por exemplo, o setor industrial ou os setores intensivos em tecnologia – existentes nas regiões líderes).
3. Desigualdade inter-regional de indicadores de bem-estar (por exemplo, dos indicadores de renda *per capita*);
4. Regiões com renda baixa e concentrada (distribuição pessoal da renda mais desigual, além de renda mais baixa da região problemática);
5. Trajetórias indesejadas da renda *per capita* (ausência de convergência inter-regional de renda ou perda de vigor econômico de regiões antes caracterizadas como dinâmicas); e
6. Desperdício de oportunidades econômicas nas regiões menos desenvolvidas (em decorrência de falhas de mercado ou problemas de coordenação, por exemplo).

A tipologia proposta é usada, então, para argumentar que as políticas de desenvolvimento regional decorrentes da adoção de conceitos distintos podem ser contraditórias entre si porque a eventual redução de um problema pode levar ao agravamento de outro (por exemplo, a industrialização de regiões menos desenvolvidas, que seria uma solução para o segundo problema, pode piorar sua distribuição de renda, agravando o quarto problema). Apesar dessas eventuais contradições, frequentemente evocam-se vários desses argumentos (principalmente os três primeiros) em conjunto para justificar a adoção de políticas regionais no Brasil.

Com efeito, documentos oficiais e trabalhos de natureza acadêmica frequentemente recorrem à excessiva concentração da produção na região Sudeste, que representa cerca de 55% do produto interno bruto (PIB) do país, e ao PIB *per capita* proporcionalmente reduzido nas regiões Norte e Nordeste (nas quais a participação no produto é inferior à participação na população nacional) como argumentos para a adoção de políticas de desenvolvimento regional (figura 1).

Figura 1
PIB, população e PIB *per capita*, Brasil, unidades da federação e macrorregiões, 2011 e 2013



Fonte: elaboração do autor com base nos dados do IBGE.

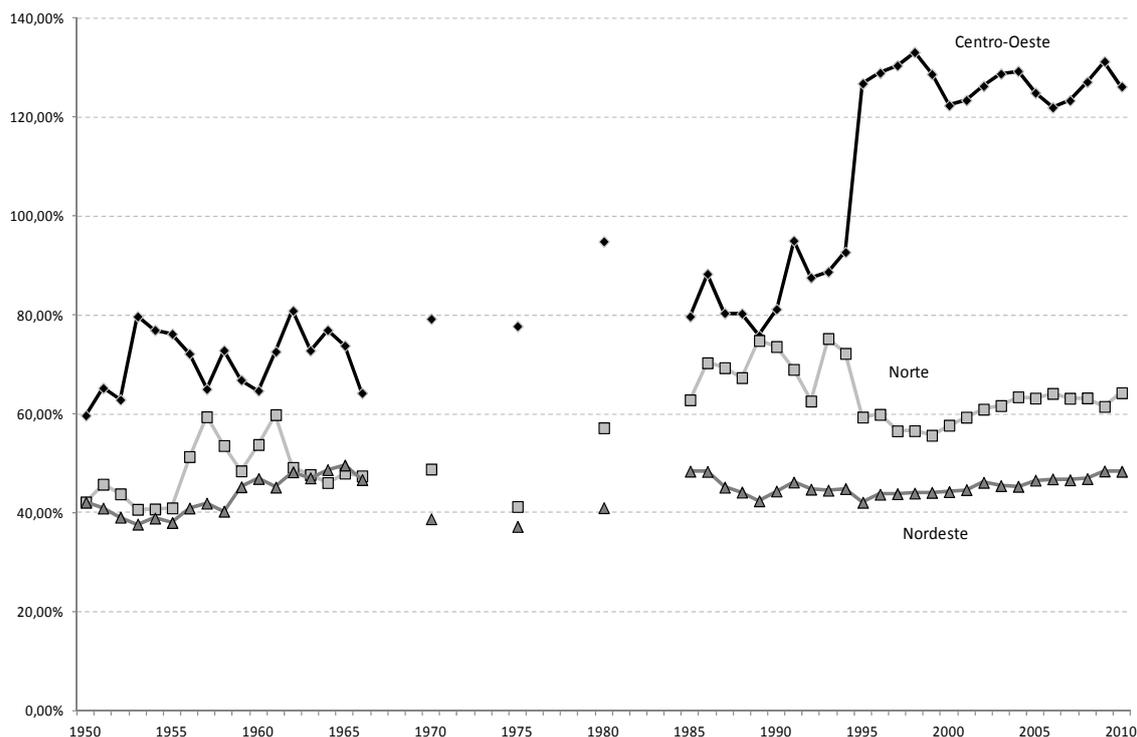
De uma forma geral, a redução das desigualdades regionais (ou, de maneira mais abrangente, a resolução dos “problemas regionais” apontados acima) poderia ser obtida, em tese, por meio de uma alocação de recursos favorável às regiões menos desenvolvidas. Historicamente, esses recursos têm sido usados para atrair investimentos para essas regiões utilizando-se a concessão de incentivos que compensem a decisão de não se localizar nas regiões onde prevalecem maiores economias de aglomeração. Ainda que predominantemente associados à expansão da oferta nas regiões menos desenvolvidas, esses recursos podem também ser alocados na expansão da demanda. Esse é o caso de políticas de transferência de renda especificamente destinadas a uma determinada região.

Embora a adoção de políticas explícitas de desenvolvimento regional remonte à década de 1950, quando foram criados o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA)⁷ e a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), as desigualdades

⁷ Mais tarde transformada na Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM).

regionais no país e os problemas regionais que lhes deram origem parecem bastante resilientes. O gráfico 1 a seguir, construído com base em dados disponíveis no Ipeadata,⁸ mostra a evolução do PIB *per capita* nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste em relação à média nacional entre 1950 e 2010.

Gráfico 1
PIB *per capita* nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste em relação à média nacional, 1950 – 2010



Fonte: elaboração do autor com base em dados disponíveis no Ipeadata.

Ainda que séries de longo prazo do PIB *per capita* macrorregional devam ser manipuladas com cautela,⁹ as tendências mostradas no gráfico 1 confirmam que as desigualdades entre as regiões Norte e Nordeste e o restante do país são de fato bastante resilientes. Conforme se pode observar, o PIB *per capita* do Nordeste representa cerca de metade da média nacional há várias décadas. Na região Norte, embora uma leve tendência ascendente seja percebida ao se considerarem os 60 anos que compõem a série, o PIB *per capita* representa cerca de 60% da média nacional. Trata-se do mesmo patamar que a região havia alcançado ainda na década de 1950. A exceção é a região

⁸ <http://www.ipeadata.gov.br>.

⁹ O salto abrupto observado em meados da década de 1990 na região Centro-Oeste reforça essa percepção.

Centro-Oeste, que salta de um patamar que oscila entre 60% e 80%, entre as décadas de 1950 e 1970, para cerca de 130%. Nesse caso, porém, o processo de *catching up* pode ser atribuído, em grande medida, à expansão do agronegócio, que, de modo geral, não é beneficiário direto das principais políticas de desenvolvimento regional, cujo foco principal é o estímulo à industrialização.

Atualmente, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), cuja elaboração foi coordenada pelo Ministério da Integração Nacional, registra as diretrizes para a reversão das desigualdades regionais e para a utilização dos potenciais endógenos de cada região em seu processo de desenvolvimento. A PNDR busca romper com a visão que circunscreve o problema regional brasileiro ao Norte e ao Nordeste e adotar uma abordagem nacional articulada por múltiplas escalas (Brasil, 2012).

Os conceitos discutidos até aqui podem servir de base para a delimitação das políticas de desenvolvimento regional adotadas no Brasil e para a proposição, na seção seguinte, dos procedimentos metodológicos que podem ser adotados para a estimativa de seus custos.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nesta seção, descrevem-se os procedimentos metodológicos adotados para apurar os custos fiscais associados aos instrumentos de políticas de desenvolvimento regional empregados no Brasil. Na subseção 3.1, procurar-se explicitar os critérios utilizados para incluir – ou não – incentivos fiscais e financeiros e gastos orçamentários nos custos das políticas regionais adotadas no país.¹⁰ Em seguida, na subseção 3.2, indicam-se os procedimentos de coleta de dados. Finalmente, na subseção 3.3, descrevem-se os procedimentos adotados para calcular a distribuição desses custos por macrorregiões.

3.1 CRITÉRIOS DE ENQUADRAMENTO

Foco explícito em uma parcela predeterminada do território

O primeiro critério adotado para que uma determinada rubrica de custo seja incluída nos custos das políticas regionais adotadas no país é o foco explícito em uma

¹⁰ Neste trabalho não são considerados os custos administrativo e de oportunidade incorridos na elaboração e na gestão das políticas de desenvolvimento regional. Assim, por exemplo, os custos associados à elaboração de estudos e planos como a PNDR, não são considerados.

parcela predeterminada do território. Nesse sentido, recursos destinados aos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO) são claramente rubricas de custo da política regional. Esses custos incluem também as renúncias fiscais de tributos federais concedidas no âmbito das superintendências regionais de desenvolvimento ou da ZFM porque, em todos esses casos, o foco em regiões predeterminadas é evidente.

Por outro lado, os recursos alocados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) nas regiões menos desenvolvidas não podem ser considerados um custo das políticas de desenvolvimento regional porque não são especificamente dirigidos àquelas regiões. Da mesma forma, políticas sociais que não têm, entre os requisitos para o acesso a seus recursos, foco em uma parcela predeterminada do território não podem ser consideradas políticas regionais, ainda que, na prática, acabem destinando a maior parte de seus recursos para as regiões menos desenvolvidas. Esse é o caso, por exemplo, do programa Bolsa Família, cujos recursos são majoritariamente destinados às regiões menos desenvolvidas, mas apenas porque essas regiões concentram seus beneficiários (e não porque ocupam uma parcela predeterminada do território nacional).

Esse critério impõe algumas dificuldades para tratar dados relativos aos investimentos diretos feitos pelo governo (investimentos orçamentários) e aos investimentos feitos por estatais como a Petrobras. Ocorre que a maioria desses investimentos tem, por sua própria natureza, um foco regional predeterminado. Esse é o caso, por exemplo, dos investimentos em infraestrutura ou dos investimentos em refinarias da Petrobras. Ainda que tenham um caráter regional explícito, esses investimentos não necessariamente se dirigem às regiões menos desenvolvidas. Em vários casos, os investimentos refletem fatores alocativos, como a disponibilidade regional de recursos (por exemplo, no caso da extração de petróleo). Há, porém, circunstâncias em que os recursos são investidos com o propósito de promover o desenvolvimento regional. Esse parece ser o caso da Refinaria Abreu e Lima, cuja instalação em Pernambuco tem, ao menos em parte, o propósito de promover o desenvolvimento da região em seu entorno. Outro exemplo é o Projeto de Integração do Rio São Francisco (conhecido como “Transposição do São Francisco”), cujo foco no desenvolvimento regional é explícito.

Uma forma de contornar essa dificuldade e de distinguir os investimentos em geral daqueles que podem ser incluídos nas políticas de desenvolvimento regional é:

1. Usando sua participação no PIB como referência, calcula-se a parcela do total dos investimentos que seriam “naturalmente” dirigidos para as regiões menos desenvolvidas (por exemplo, para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste).
2. Credita-se como custo das políticas de desenvolvimento regional a diferença entre os recursos efetivamente dirigidos para essas regiões e o valor calculado acima.

Aplicação por jurisdição territorialmente maior

O segundo critério adotado para que uma determinada rubrica de custo seja incluída nos custos das políticas de desenvolvimento regional é que os recursos sejam alocados por uma jurisdição territorialmente maior do que aquelas que se constituem no objeto das políticas. Na prática, isso quer dizer que os recursos alocados pela União para reduzir as desigualdades regionais entre as unidades da federação compõem os custos das políticas de desenvolvimento regional, mas os recursos alocados por um determinado governo estadual para promover o seu desenvolvimento – por meio, por exemplo, de restituição do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação (ICMS) para a atração ou a fixação de investimentos –, não podem ser incluídos nesses custos. Assim, os R\$ 5,0 bilhões de ICMS restituídos pelo Governo do Estado do Amazonas às empresas instaladas na ZFM não são considerados um custo associado às políticas de desenvolvimento regional adotadas no país, ainda que se trate, obviamente, de uma política de desenvolvimento adotada em nível local.¹¹

Caráter orçamentário

Os recursos que compõem os custos fiscais das políticas de desenvolvimento regional no Brasil devem ter um caráter orçamentário. Dessa forma, as renúncias fiscais da União ou seus desembolsos em favor de fundos voltados para a promoção do desenvolvimento regional são claramente custos a serem considerados neste trabalho. Por outro lado, os recursos alocados, por exemplo, pelo Banco do Nordeste

¹¹ O dado mencionado está disponível no documento “Indicadores de desempenho do Polo Industrial de Manaus” publicado pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa). Disponível em http://www.suframa.gov.br/download/indicadores/RelatIndDes_4_2014.pdf.

do Brasil (BNB) ao girar recursos de capitalizações feitas pelo Governo Federal no passado não constituem novos custos da política regional (embora a capitalização original o seja). Assim, um determinado montante usado para criar um banco regional, por exemplo, é considerado um custo. Desse momento em diante, os novos créditos concedidos pelo banco deixam de ser custos porque correspondem, essencialmente, ao giro dos recursos originalmente alocados. Isso significa dizer que, nesses casos, o custo seria o custo do “*endowment fund*” e dos aportes subsequentes. Naturalmente, os recursos operados por esses bancos que lhe são periodicamente destinados pela União devem ser considerados custos das políticas de desenvolvimento regional. Isso explica por que os recursos destinados aos fundos constitucionais de financiamento devem ser incluídos nos custos das políticas de desenvolvimento regional.

3.2 PROCEDIMENTOS DE COLETA DE DADOS

Com base nos critérios indicados na seção 2 e na subseção precedente, as rubricas que compõem os custos das políticas de desenvolvimento regional adotadas no Brasil podem ser segmentadas em três grupos: *i*) incentivos fiscais; *ii*) incentivos financeiros; e *iii*) investimentos.

No primeiro caso, incluem-se os incentivos fiscais concedidos no âmbito da ZFM e para as empresas instaladas nas áreas de atuação das superintendências de desenvolvimento regional. Além disso, os gastos tributários decorrentes da aplicação de parcela do imposto de renda em depósitos para reinvestimento no âmbito do Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR), Fundo de Investimento da Amazônia (FINAM) e Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo (FUNRES), a isenção do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) e as renúncias fiscais associadas às operações de crédito envolvendo recursos dos fundos constitucionais fazem parte dos custos associados aos incentivos fiscais voltados para o desenvolvimento regional. Todos esses valores são anualmente estimados, por força legal, pela Receita Federal no documento intitulado “Demonstrativo dos Gastos Tributários”.

Os incentivos financeiros, por sua vez, envolvem os recursos orçamentários destinados aos fundos constitucionais de financiamento e aos fundos de desenvolvimento regional. Trata-se, assim, dos recursos alocados no FNE, no FNO,

no FCO, no Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), no Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e no Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO). Os dados relativos aos fundos constitucionais e aos fundos de desenvolvimento estão disponíveis nos relatórios de gestão publicados pelo Ministério da Integração Nacional e pelas superintendências de desenvolvimento regional no valor realizado correspondente à rubrica “repasses do tesouro nacional”.¹²

Finalmente, os investimentos foram calculados seguindo os procedimentos indicados na subseção anterior com base em dados extraídos do sistema “Siga Brasil”.¹³ Dessa forma, os valores apurados correspondem, na prática, ao excedente dos investimentos dirigidos para as regiões menos desenvolvidas após se considerar a destinação “natural” (isto é, proporcional a sua participação no PIB) de recursos. Esse procedimento foi limitado aos investimentos orçamentários da União, uma vez que não foi possível obter dados regionalizados relativos às empresas estatais, para as quais se pretendia utilizar a mesma lógica para estimar os custos das políticas de desenvolvimento regional.

3.3 PROCEDIMENTOS DE DISTRIBUIÇÃO DOS CUSTOS POR MACRORREGIÃO

As rubricas mencionadas nesta seção podem ser associadas às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste para que se possa estimar a distribuição dos custos das políticas regionais por macrorregião. Embora em alguns casos essa associação seja imediata (por exemplo, no caso da ZFM, cujos incentivos fiscais são integralmente associados à região Norte), os cuidados abaixo devem ser tomados ao se buscar ratar os valores por macrorregião.

¹² Os relatórios que não foram encontrados nos *sites* do Ministério da Integração Nacional e das superintendências de desenvolvimento regional foram obtidos diretamente junto ao ministério.

¹³ Os dados foram extraídos do Siga Brasil (<http://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil>). A consulta permitiu a obtenção de uma tabela na qual se indicam, por unidade da federação (e por macrorregião), os valores pagos e os restos a pagar pagos em cada ano. Na tabela, constam ainda valores que não estão associados a nenhuma unidade da federação ou macrorregião (investimentos no exterior ou nacionais ou aqueles em que consta “não informado” ou “não aplicável”). Todos esses valores foram desconsiderados para que se pudesse obter um total passível de regionalização. Em seguida, com base na participação de cada macrorregião no PIB de 2010 (último dado disponível no *site* do Ipeadata), calculou-se a parcela do total dos investimentos diretos que seriam “naturalmente” dirigidos para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. A diferença entre os recursos efetivamente dirigidos para essas regiões e o valor calculado foi considerada o custo das políticas de desenvolvimento regional associado aos investimentos diretos.

A área de atuação da SUDENE abrange os estados do Maranhão, do Piauí, do Ceará, do Rio Grande do Norte, da Paraíba, de Pernambuco, de Alagoas, de Sergipe e da Bahia e parte dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo. Assim, como os recursos do FNE, do FDNE e do FINOR podem ser aplicados na área de atuação da SUDENE, uma fração dos incentivos fiscais e financeiros associados a esses instrumentos destina-se à região Sudeste. Para o rateio dos recursos, assumiu-se como referência o percentual das contratações do FNE (que detém os maiores valores entre essas rubricas) no ano correspondente.

Analogamente, a área de atuação da SUDAM corresponde à Amazônia Legal, que envolve os estados do Acre, do Amapá, do Amazonas, do Mato Grosso, do Pará, de Rondônia, de Roraima e do Tocantins e parte do estado do Maranhão (a oeste do meridiano de 44º WGr.). Os recursos associados à SUDAM e ao FDA podem ser rateados usando como referência o percentual das contratações do fundo no ano correspondente. Contudo, os recursos associados ao FNO são inteiramente associados à região Norte, uma vez que não se prevê sua aplicação em parte do estado do Maranhão.

Os recursos do FCO e do FDCO são inteiramente creditados para a região Centro-Oeste, ao passo que os recursos do FUNRES são, naturalmente, creditados para a região Sudeste.

Os recursos alocados na rubrica “desenvolvimento regional” do AFRMM foram rateados segundo a relação entre os recursos associados à SUDENE e à SUDAM. Em seguida, os valores foram rateados entre as regiões Nordeste e Sudeste, no primeiro caso, e Norte e Nordeste, no segundo, de acordo com os procedimentos descritos acima. Por sua vez, a rubrica “Amazônia Ocidental” do AFRMM foi inteiramente creditada à região Norte.

Finalmente, os recursos denominados “Operações crédito recursos Fundos Constitucionais” foram rateados de acordo com os valores associados a cada um desses fundos e, em seguida, associados às macrorregiões de acordo com os critérios adotados para o FNE, o FNO e o FDCO.

4 RESULTADOS

Conforme se explicitou previamente, as rubricas que compõem os custos fiscais das políticas de desenvolvimento regional no Brasil podem ser segmentadas em três grandes blocos: *i)* incentivos fiscais; *ii)* incentivos financeiros; e *iii)* investimentos. O quadro 1 a seguir sintetiza essas rubricas e as fontes onde os dados relativos a cada uma delas podem ser obtidos.

Quadro 1
Rubricas que compõem os custos fiscais das políticas de desenvolvimento regional no Brasil

Item	Fonte
Incentivos fiscais	Demonstrativo dos gastos tributários Brasil. Receita Federal (vários anos).
Zona Franca de Manaus	
Desenvolvimento regional	
SUDENE	
SUDAM	
Fundos de Investimentos	
FINOR	
FINAM	
FUNRES	
Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM)	
Desenvolvimento regional	
Amazônia Ocidental	
Operações de crédito com recursos dos Fundos Constitucionais	
Incentivos financeiros	
Fundos constitucionais de financiamento	
FNE	
FNO	
FCO	
Fundos de desenvolvimento regional	
FDNE	
FDA	
FDCO	
Investimentos	Calculados com base nos dados disponíveis no Sistema Siga Brasil
Nordeste	
Norte	
Centro-Oeste	

Fonte: elaboração do autor.

No conjunto dos incentivos fiscais, destacam-se a ZFM e os incentivos concedidos no âmbito da SUDENE e da SUDAM. Os incentivos financeiros são formados pelos fundos constitucionais e pelos fundos de desenvolvimento regional, enquanto os investimentos reúnem os dados sobre os investimentos diretos do Governo Federal, uma vez que não foi possível obter dados regionalizados dos investimentos das empresas estatais federais. Unidades orçamentárias como a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) e o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) não foram explicitamente incluídas no quadro 1 porque os valores de seus investimentos já estão contemplados no terceiro bloco. Assim, a inclusão de rubricas específicas para a Codevasf e o DNOCS resultaria em dupla contagem.¹⁴

A ZFM foi inicialmente idealizada em 1957 como Porto Livre. Dez anos depois, em 1967, o modelo foi reformulado e foram instituídos incentivos fiscais para implantação de um polo industrial, comercial e agropecuário na Amazônia. A Constituição Federal de 1988, no art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), manteve a ZFM “com suas características de área livre de comércio, de exportação e importação, e de incentivos fiscais, pelo prazo de vinte e cinco anos, a partir da promulgação da Constituição”. Mais tarde, o art. 92 do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional (EC) nº 42, de 19 de dezembro de 2003, estendeu o prazo de vigência fixado no art. 40 do ADCT por mais dez anos. Em 2014, o Congresso Nacional promulgou a EC nº 83, que prorrogou os benefícios tributários da ZFM até 2073.

Souza (2011, p. 33) assinala que os efeitos dos benefícios concedidos pela ZFM são parcialmente compensados pelos benefícios concedidos pela Lei de Informática. Nos termos desse autor:

O último objetivo da Lei de Informática é proporcionar equalização entre o regime fiscal da Zona Franca de Manaus e o restante do país. Toda a legislação referente às políticas para o setor de TICs trata simultaneamente dos benefícios fiscais aplicáveis à Lei de Informática e à ZFM. Com esta uniformização de regras e alíquotas, procurou-se evitar transferência sistemática para a região norte das empresas localizadas em outras regiões, o que, de fato, não ocorreu.

Não por acaso, a aprovação da EC que prorroga os benefícios tributários da ZFM foi condicionada à continuidade dos incentivos previstos no âmbito da Lei de Informática. Naturalmente, a presença de políticas de compensação que acabam criando

¹⁴ Miranda (2014) contabiliza explicitamente os valores relativos à Codevasf e ao DNOCS, mas não considera os investimentos diretos indicados no terceiro bloco.

regimes de incentivos paralelos pode, ao final, ter efeitos reduzidos ou nulos sobre a capacidade das diferentes regiões atraírem investimentos.

Ao se desconsiderarem os custos das políticas de compensação mencionadas, subestimam-se, de alguma forma, os custos totais dessas ações. Porém, por outro lado, os valores estimados pela Receita Federal para os gastos tributários associados aos incentivos fiscais podem estar superestimados por não considerarem que, na ausência das renúncias fiscais, o faturamento das empresas tenderia a cair e, conseqüentemente, os impostos recolhidos seriam menores. Ao desconsiderar a elasticidade da base de cálculo dos tributos em relação a suas alíquotas, a Receita Federal tende a superestimar o valor das renúncias apresentadas nos demonstrativos de gastos tributários que publica. Neste trabalho, porém, tanto os custos adicionais decorrentes da adoção de políticas de compensação como a possível superestimação dos gastos tributários foram desconsiderados.

Os incentivos fiscais são também um importante instrumento utilizado pela SUDAM e pela SUDENE. Em seu formato atual, a SUDAM foi criada pela Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007. Na mesma data, a Lei Complementar nº 125, de 2007, recriou a SUDENE.¹⁵ Essas superintendências administram a concessão de incentivos fiscais cujo foco principal são isenções, reduções e depósitos para reinvestimento do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza – pessoa jurídica (IRPJ). O IRPJ é também o objeto dos incentivos concedidos no âmbito do FINAM, do FINOR e do FUNRES, que preveem a redução de 20% do imposto devido, nos dois primeiros casos, e de 17%, no último.

Por fim, no conjunto dos incentivos fiscais, há ainda a isenção do AFRMM concedida a investimentos no Nordeste e na Amazônia e a isenção de Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF) aplicada às operações de crédito com recursos dos Fundos Constitucionais.

Os instrumentos mencionados no bloco correspondente aos incentivos financeiros são usados para a concessão de crédito em condições mais favoráveis nas

¹⁵ Dois anos mais tarde, a Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009, criou a SUDECO em seu formato atual. Nesse caso, porém, não há a concessão de benefícios fiscais. A atuação da SUDECO concentra-se, assim, nos incentivos financeiros associados aos fundos constitucionais e de desenvolvimento. Ainda assim, o *site* da SUDECO registra que “encontra-se em discussão a edição de lei alterando os arts. 1º e 3º Medida Provisória nº 2.199-14, de 24.08.2001 (redação dada pela Lei nº 12.715, de 17.09.2012), e o art. 31 da Lei nº 11.196, de 21.11.2005 (redação dada pela Lei nº 12.712, de 30.08.2012), para estender os incentivos e benefícios fiscais aos empreendimentos localizados na área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO)”.

regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. A principal diferença entre os fundos constitucionais de financiamento e os fundos de desenvolvimento regional é a possibilidade de contingenciamento. No primeiro caso, os recursos são assegurados na Constituição Federal, que estabelece, em seu art. 159, que 3% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados devem ser repassados para os fundos denominados, por essa razão, de “constitucionais”. No caso dos fundos de desenvolvimento, as dotações de recursos não são vinculadas à arrecadação de tributos e são definidas no orçamento de cada ano.¹⁶

Finalmente, o bloco denominado “investimentos” reúne os dados sobre os investimentos diretos do Governo Federal que excedem, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, os valores que seriam proporcionais a suas participações no PIB, conforme descrito na seção 3 deste trabalho.

A tabela 1 a seguir registra os custos fiscais das políticas de desenvolvimento regional adotadas no Brasil em milhões de reais correntes entre 2009 e 2013.

¹⁶ Convém observar que, em 2012, a alteração dos normativos dos fundos de desenvolvimento fez com que o risco dos projetos financiados fosse integralmente assumido pela instituição financeira que opera os recursos. O propósito dessa reestruturação foi evitar contingenciamentos nos orçamentos dos fundos e evitar o atraso do desembolso das parcelas dos financiamentos. Ver, a esse respeito http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=5b2b9382-c18b-4364-8103-6a0e2acca742&groupId=32121.

Tabela 1
Custos fiscais das políticas de desenvolvimento regional adotadas no Brasil
(R\$ milhões correntes), 2009 – 2013

		2009	2010	2011	2012	2013
1	Incentivos fiscais	23.334,7	22.644,9	24.084,2	27.311,8	31.704,4
1.1	Zona Franca de Manaus	17.432,0	15.230,6	17.763,4	21.224,3	22.653,6
1.2	Desenvolvimento regional	5.061,1	6.435,9	5.663,8	5.513,9	7.342,6
12.1	SUDENE	2.493,9	3.171,3	3.127,9	3.654,5	5.014,2
1.2.2	SUDAM	2.567,3	3.264,6	2.535,8	1.859,3	2.328,4
1.3	Fundos de Investimentos	519,8	772,8	324,2	250,7	250,6
1.3.1	FINOR	455,8	566,6	277,9	243,9	217,5
1.3.2	FINAM	60,6	203,9	44,8	6,3	32,8
1.3.3	FUNRES	3,4	2,4	1,6	0,5	0,3
1.4	Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) (nota 1)	–	–	–	–	1.129,2
1.4.1	Desenvolvimento regional	–	–	–	–	915,9
1.4.2	Amazônia Ocidental	–	–	–	–	213,3
1.5	Operações crédito com recursos dos Fundos Constitucionais	321,8	205,5	332,8	323,0	328,4
2	Incentivos financeiros	8.641,7	9.550,3	11.358,1	12.043,2	14.155,5
2.1	Fundos constitucionais de financiamento	6.285,9	7.015,1	8.384,4	8.640,6	9.301,6
2.1.1	FNE	3.789,0	4.083,9	5.030,6	5.187,0	5.578,3
2.1.2	FNO	1.263,0	1.540,8	1.676,9	1.726,8	1.861,6
2.1.3	FCO	1.233,9	1.390,4	1.676,9	1.726,8	1.861,6
2.2	Fundos de desenvolvimento regional	2.355,8	2.535,2	2.973,7	3.402,6	4.854,0
2.2.1	FDNE	1.479,7	1.521,6	1.784,2	2.005,1	2.022,5
2.2.2	FDA	876,1	1.013,7	1.189,5	1.397,5	1.397,5
2.2.3	FDCO	–	–	–	–	1.434,0
3	Investimentos	6.762,0	7.489,3	7.334,5	7.407,0	7.973,5
	Nordeste	3.834,0	3.965,8	3.813,2	4.434,7	5.196,9
	Norte	1.877,7	1.756,2	1.982,1	1.536,4	1.284,8
	Centro-Oeste	1.050,4	1.767,3	1.539,2	1.435,9	1.491,7
	Total	38.738,4	39.684,5	42.776,9	46.762,0	53.833,4

Fonte: elaboração do autor com base nas rubricas indicadas no quadro 1.

A maior parte dos dados da tabela 1 foi diretamente extraída das fontes indicadas no quadro 1. A estimativa dos investimentos referentes a 2013 de acordo com os procedimentos descritos na seção 3 está mostrada na tabela 2 abaixo.

Tabela 2
Estimativa dos investimentos “excedentes” nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste
(R\$ milhões correntes), 2013

Região	Participação no PIB	Investimentos	Investimentos projetados	Investimentos "excedentes"
Norte	5,34%	2.497	1.212	1.285
Nordeste	13,46%	8.250	3.053	5.197
Centro Oeste	9,30%	3.601	2.109	1.492
Sudeste	55,39%	4.840	12.562	- 7.722
Sul	16,51%	3.492	3.743	- 252
Total passível de regionalização	100,00%	22.680	22.680	-
Demais investimentos (nota 1)		24.611		
Total		47.291		

Nota 1: incluem investimentos no exterior ou nacionais ou aqueles em que consta “não informado” ou “não aplicável”.
 Fonte: elaboração do autor.

Conforme se pode observar, a aplicação, para a região Norte, de um percentual correspondente a sua participação no PIB sobre o total dos investimentos passíveis de regionalização resultaria em investimentos projetados de R\$ 1.212 milhões. Como a região recebeu R\$ 2.497 milhões de investimentos em 2013, os investimentos “excedentes” foram estimados em R\$ 1.285 milhões. A repetição desse procedimento para as regiões Nordeste e Centro-Oeste levou a um total de investimentos “excedentes” nessas regiões de R\$ 8,0 bilhões. Naturalmente, esse valor é compensado pelos valores negativos obtidos para os investimentos “excedentes” nas demais regiões do país.

Conforme indicado na tabela 1, os custos fiscais das políticas de desenvolvimento regional adotadas no Brasil alcançaram R\$ 53,8 bilhões em 2013. Nesse mesmo ano, os repasses para o Programa Bolsa Família e para o Benefício de Prestação Continuada (BPC) alcançaram R\$ 24,9 bilhões e R\$ 33,1 bilhões, respectivamente.¹⁷ Assim, a título de comparação, os custos fiscais das políticas de desenvolvimento regional correspondem a mais do que o dobro do custo do Programa Bolsa Família e a mais de 90% do somatório dos custos dos dois principais programas de transferência de renda e assistência social do Governo Federal.

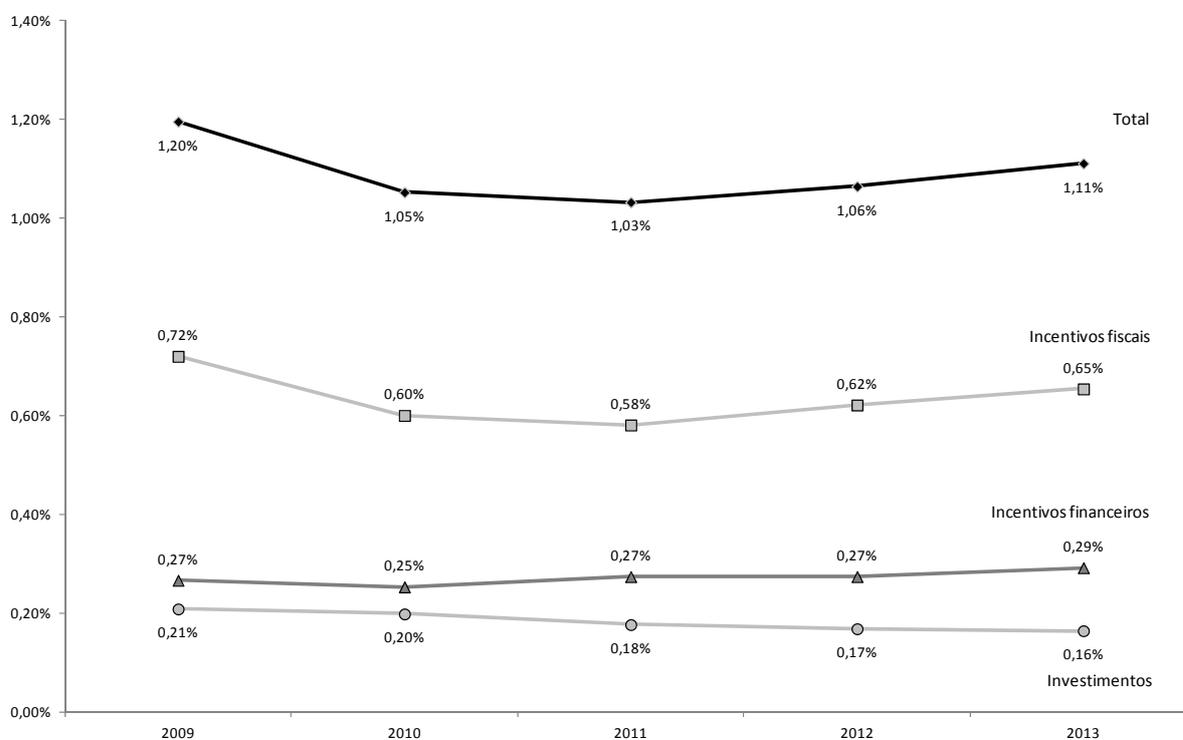
Os custos totais das políticas de desenvolvimento regional em 2013 resultaram da soma de incentivos fiscais (R\$ 31,7 bilhões), incentivos financeiros (R\$ 14,2 bilhões)

¹⁷ Os dados foram extraídos de <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio.php#>.

e investimentos (R\$ 8,0 bilhões). Ao se examinar o período entre 2009 e 2013, é possível constatar que os incentivos fiscais representavam em média 58,2% dos custos das políticas de desenvolvimento regional; os incentivos financeiros responderam por 25,0% desses custos e o restante (16,8%) adveio dos investimentos diretos. Esses dados revelam que os investimentos diretos (por exemplo, em infraestrutura) são bem menos representativos do que os incentivos fiscais e financeiros. Contudo, conforme assinala Oliveira Júnior (2011), “teorias recentes da área de economia regional [...] enfatizam a necessidade de combinar incentivos para atrair empresas para regiões periféricas e investimentos em infraestrutura para reduzir custos de transporte. Essa combinação daria mais eficiência às políticas de desenvolvimento regional”.

A trajetória da relação entre os custos totais das políticas de desenvolvimento regional e o PIB ao longo do período entre 2009 e 2013 está mostrada no gráfico 2 a seguir, no qual são exibidas, também, as trajetórias das relações entre os valores correspondentes aos três blocos que compõem esses custos e o PIB.

Gráfico 2
Custos fiscais das políticas de desenvolvimento regional adotadas no Brasil em relação ao PIB, 2009 – 2013



Fonte: elaboração do autor com base nas rubricas indicadas no quadro 1 e no PIB em R\$ correntes disponível no Ipeadata.

O gráfico sugere que, ao longo dos últimos cinco anos, os custos fiscais das políticas de desenvolvimento regional mantiveram-se razoavelmente estáveis em relação ao PIB. Com efeito, ao longo da série, a relação entre os custos totais e o PIB oscilou entre 1,03% e 1,20%; o valor médio do período (1,09%) é praticamente idêntico ao valor de 2013 (1,11%). A variação mais acentuada ocorreu entre 2009 e 2010, quando o percentual caiu de 1,20% para 1,05%. Grande parte dessa queda pode ser atribuída aos incentivos fiscais, cujos percentuais reduzem-se de 0,72% para 0,60% no mesmo intervalo. Os incentivos financeiros e os investimentos, por sua vez, parecem representar um percentual praticamente constante do PIB, embora haja uma leve tendência ascendente, no primeiro caso, e descendente, no segundo. A razoável estabilidade desses percentuais indica, obviamente, que o crescimento real dos custos das políticas de desenvolvimento regional (deflacionadas pelo deflator implícito do PIB) tem acompanhado o crescimento real do PIB, que alcançou, no período entre 2009 e 2013, uma taxa média anual de 3,33%.

A tabela 3 a seguir apresenta uma estimativa aproximada da distribuição dos custos fiscais das políticas de desenvolvimento regional por macrorregião.¹⁸

Tabela 3
Estimativa dos custos fiscais das políticas de desenvolvimento regional adotadas no Brasil (R\$ milhões correntes), macrorregiões, 2013

Macrorregião	R\$ milhões	Part.
Norte	29.927,4	55,59%
Nordeste	18.161,6	33,74%
Centro-Oeste	4.853,1	9,01%
Sudeste	891,3	1,66%
Total	53.833,4	100,00%

Fonte: elaboração do autor com base nos dados indicados no quadro 1.

Conforme se pode observar, a região Norte concentra mais de 55% dos custos das políticas de desenvolvimento regional adotadas no país. Cerca de $\frac{3}{4}$ dos recursos destinados a essa região correspondem aos incentivos fiscais concedidos no âmbito da

¹⁸ Para estimar os valores indicados na tabela 2, considerou-se que 6,5% dos recursos alocados em instrumentos cujo foco é a região Nordeste, mas que alcançam, também, parte dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, destinavam-se à região Sudeste. Esse percentual foi calculado com base nas contratações do FNE destinadas a essa região. No caso dos instrumentos voltados para a região Norte, mas que alcançam também uma parte do estado do Maranhão considerou-se, em virtude da ausência de dados regionalizados sobre a distribuição de recursos, que 5,0% do total seria destinado à região Nordeste.

ZFM. A região Nordeste, por sua vez, absorve cerca de um terço dos recursos. Já a região Centro-Oeste recebeu pouco mais de 9% dos recursos. Uma vez que uma fração dos recursos destinados à região Nordeste atende também parte dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, a região Sudeste recebeu um percentual inferior a 2% dos recursos destinados a financiar as políticas de desenvolvimento regional no Brasil.

5 CONCLUSÕES

Neste trabalho, estimaram-se os custos fiscais das políticas de desenvolvimento regional adotadas no país. O conceito de política regional foi explicitamente delimitado para fundamentar a proposição de um método de apuração dos custos associados aos instrumentos empregados no Brasil. Em seguida, calcularam-se, para o período entre 2009 e 2013, os custos anuais das políticas de desenvolvimento regional adotadas no Brasil. Esses custos foram estimados em R\$ 53,8 bilhões em 2013. Esse valor, que corresponde a 1,11% do PIB e a cerca de duas vezes o custo do Programa Bolsa Família no mesmo ano, resultou da soma de incentivos fiscais de R\$ 31,7 bilhões, incentivos financeiros de R\$ 14,2 bilhões e de investimentos diretos adicionais de R\$ 8,0 bilhões dirigidos para as regiões menos desenvolvidas. Estima-se que mais de 55% dos custos das políticas de desenvolvimento regional adotadas no país são destinados à região Norte, especialmente em decorrência dos incentivos fiscais concedidos às empresas instaladas na Zona Franca de Manaus (ZFM).

Os resultados apresentados neste trabalho são, obviamente, condicionados pelas escolhas metodológicas que se fizeram para sua obtenção. Assim, conforme se apontou na seção 3, trata-se, aqui, dos custos incorridos pela União que têm foco explícito em uma parcela predeterminada do território e que têm caráter orçamentário. Não foram considerados, portanto, custos associados a políticas sociais que, embora privilegiando as regiões mais pobres do país, não têm um foco explícito nessas regiões. Além disso, não foram considerados os custos incorridos pelos Governos Estaduais. Algumas rubricas que poderiam atender a esses requisitos, mas cujos critérios de regionalização poderiam ser discutíveis e que são relativamente pequenas em relação aos totais apresentados neste trabalho (como a aplicação prioritária dos chamados Fundos Setoriais nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste) tampouco foram incluídos na análise. Os valores associados aos investimentos das empresas estatais não foram incluídos simplesmente porque não foi possível regionalizá-los. Finalmente, não foram

considerados os custos adicionais decorrentes da adoção de políticas de compensação que resultam da criação de regimes de incentivos paralelos.

Não obstante, os resultados obtidos neste trabalho convergem com a percepção de Oliveira Júnior (2011), que argumenta que “não é válida a tese de que a política de desenvolvimento regional no Brasil não conta com recursos suficientes”. Embora as políticas de desenvolvimento regional mobilizem um volume significativo de recursos, os problemas regionais que lhes deram origem e que foram brevemente mencionados na seção 2 deste trabalho parecem bastante resilientes. Com efeito, as desigualdades apontadas na figura 1 têm se mantido mais ou menos constantes há pelo menos meio século. Com exceção da região Centro-Oeste, onde parece ter havido um processo consistente de convergência (sobretudo em função da expansão do agronegócio, que apresenta uma correlação relativamente baixa com os incentivos aqui analisados), as regiões Norte e Nordeste – que historicamente têm sido o principal alvo dessas políticas – mantêm indicadores sistematicamente inferiores à média nacional há muitas décadas. Eventuais reduções de desigualdades apontadas no período recente parecem advir, em grande medida, do crescimento real do salário mínimo e de programas de transferência de renda (Silveira Neto; Azzoni, 2011). Porém, essas ponderações são inconclusivas quanto ao papel das políticas regionais porque se pode argumentar que, em sua ausência, as desigualdades, em lugar de se manterem estáveis, poderiam ter aumentado.

REFERÊNCIAS

BRAKMAN, S.; GARRETSEN, H.; VAN MARREWIJK, C. *An introduction to geographical economics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (documento de referência). Brasília: Secretaria de Desenvolvimento Regional / Ministério da Integração Nacional, jun. 2012 (disponível em http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=54bce099-503a-4076-8613-d90dd6107c79&groupId=10157).

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Relatório de gestão – fundo constitucional de financiamento do Centro-Oeste (FCO) Exercício de 2009*. Parecer conjunto nº 16/SDR/SCO, 21 jun. 2010.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Relatório de gestão do exercício de 2010 – Fundo constitucional de financiamento do Centro-Oeste*. Brasília, maio de 2011.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Relatório de gestão do exercício de 2011* – Fundo constitucional de financiamento do Centro-Oeste. Parecer conjunto nº 22-SFRI/SUDECO, 5 jun. 2012.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Relatório de gestão do exercício de 2012* – Fundo constitucional de financiamento do Centro-Oeste. Parecer conjunto nº 25-SFRI/SUDECO, 27 maio 2013.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Relatório de gestão do exercício de 2013* – Fundo constitucional de financiamento do Centro-Oeste. Parecer conjunto nº 28-SFRI/SUDECO, 7 jul. 2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA. *Prestação de contas ordinária anual / Relatório de gestão do fundo de desenvolvimento da Amazônia exercício de 2009*, maio 2010.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA. *Prestação de contas ordinária anual / Relatório de gestão do fundo de desenvolvimento da Amazônia exercício de 2010*, jun. 2011.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA. *Prestação de contas ordinária anual / Relatório de gestão do fundo de desenvolvimento da Amazônia exercício de 2011*, 2012.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA. *Prestação de contas ordinária anual / Relatório de gestão do fundo de desenvolvimento da Amazônia exercício de 2012*, 2013.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA. *Relatório de gestão do fundo (RGF) / Ano 2013 / Fundo de desenvolvimento da Amazônia*, mar. 2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. *Relatório de gestão* – fundo constitucional de financiamento do Nordeste (FNE) Exercício de 2009. Parecer conjunto nº 06/SDR/SUDENE/MI, 18 jun. 2010.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. *Relatório de gestão* – fundo constitucional de financiamento do Nordeste (FNE) Exercício de 2010. Parecer conjunto nº 10/SFRI/SUDENE/MI, 15 jul. 2011.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. *Relatório de gestão* – fundo constitucional de financiamento do Nordeste (FNE) Exercício de 2011. Parecer conjunto nº 13/SFRI/SUDENE/MI, 28 jun. 2012.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. *Relatório de gestão* – fundo constitucional de financiamento do Nordeste (FNE) Exercício de 2012. Parecer conjunto nº 16/2013/SFRI-SUDENE/MI, 14 jun. 2013.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. *Relatório de gestão* – fundo constitucional de financiamento do Nordeste (FNE) Exercício de 2013. Parecer conjunto nº 116/2014/SFRI-SUDENE/MI, 14 jul. 2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA. *Relatório de gestão* – fundo constitucional de financiamento do Norte (FNO) Exercício de 2010. Parecer conjunto nº 08/SFRI/SUDAM/MI, 12 jul. 2011.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA. *Relatório de gestão* – fundo constitucional de financiamento do Norte (FNO) Exercício de 2011. Parecer conjunto nº 11/SFRI/SUDAM/MI, 16 jul. 2012.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA. *Relatório de gestão* – fundo constitucional de financiamento do Norte (FNO) Exercício de 2012. Parecer conjunto nº 14/2013/SFRI/SUDAM/MI, 10 jul. 2013.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA. *Relatório de gestão* – fundo constitucional de financiamento do Norte (FNO) Exercício de 2013. Parecer conjunto nº 015/2014/SFRI/SUDAM/MI, 9 jul. 2014.

BRASIL. RECEITA FEDERAL. Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária – 2013 (Gastos Tributários), 2013. Disponível em <http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudotributario/BensTributarios/2013/DGT2013.pdf>.

BRASIL. RECEITA FEDERAL. Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária – 2012 (Gastos Tributários), 2012. Disponível em <http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudotributario/BensTributarios/2012/DGT2012.pdf>.

BRASIL. RECEITA FEDERAL. Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária – 2011 (Gastos Tributários), 2011. Disponível em <http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/EstudoTributario/BensTributarios/2011/DGT2011.pdf>.

BRASIL. RECEITA FEDERAL. Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária – 2010 (Gastos Tributários), 2010. Disponível em <http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudotributario/BensTributarios/2010/DGT%202010.pdf>.

BRASIL. RECEITA FEDERAL. Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária – 2009 (Gastos Tributários), 2009. Disponível em <http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/EstudoTributario/BensTributarios/2009/DGT2009.pdf>.

CAVALCANTE, L. R. Produção teórica em economia regional: uma proposta de sistematização. *Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos*, v. 02, pp. 9-32, 2008.

CAVALCANTE, L. R.; UDERMAN, S. Regional development policies, 2003-2006. In: LOVE, J. L.; BAER, W. *Brazil under Lula: economy, politics, and society under the worker-president*. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

FERREIRA, C. M. C. Espaço, regiões e economia regional. In Haddad, P. R. (org.). *Economia regional: teorias e métodos de análise*. Fortaleza, BNB. Etene, 1989.

GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (GTDN). Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 28, n. 4, pp. 387-432, out./dez. 1997 (Edição original: 1959).

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *O financiamento do desenvolvimento regional no Brasil: uma contribuição para o debate*. Apresentação no painel Financiamento do Desenvolvimento Regional da Conferência do Desenvolvimento realizada em Natal, 10-12 set. 2012. Disponível em http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=d2f84882-f43f-46a3-bda7-e64836d1e279&groupId=10157.

MIRANDA, R. N. *Zona Franca de Manaus: desafios e vulnerabilidades*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisa do Senado Federal, abr. 2013 (texto para discussão nº 126).

MIRANDA, R. N. *A reforma do ICMS e a questão regional*. 2014 (mimeo.)

MONASTERIO, L. M. O que é um problema regional? Uma nota preliminar. *Boletim regional, urbano e ambiental*, Brasília, n. 3, pp. 7-13, 2009. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/240/arquivos/boletim_ipea_uc_desenvolvimento_dez_09_240.pdf.

MONASTERIO, L. M.; CAVALCANTE, L. R.. Fundamentos do pensamento econômico regional. In: Cruz, B. O.; Furtado, B. A.; Monasterio, L. M.; Rodrigues Jr., W. (Org.). *Economia regional e urbana: teorias e métodos com ênfase no Brasil*. 1 ed. Brasília: Ipea, v. 1, pp. 43-78, 2011.

OLIVEIRA JÚNIOR, M. *Marco regulatório das políticas de desenvolvimento regional no Brasil: fundos de desenvolvimento e fundos constitucionais de financiamento*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisa do Senado Federal, ago. 2011 (texto para discussão nº 101).

PESSÔA, S. Existe um problema de desigualdade regional no Brasil? In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 29, 2001, Salvador. *Anais...*, Salvador: ANPEC, 2001.

SOUZA, R. A. F. Vinte anos da lei de informática: estamos no caminho certo? *Radar: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior*, n. 16, pp. 27-36, out. 2011. Disponível em http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/radar/111108_radar16_3.pdf.

SHANKAR, R; SHAH, A. Bridging the economic divide within countries: a scorecard on the performance of regional policies in reducing regional income disparities. *World Development*, v.31, n. 8, pp. 1421-1441, 2003.

SILVEIRA NETO, R.; AZZONI, C. Non-spatial government policies and regional income inequality in Brazil. *Regional Studies*, v. 45, n. 4, pp. 453-461, 2011.

WILLIAMSON, J. G. Regional inequality and the process of national development. *Economic Development and Cultural Change*, v. 13, pp. 3-45, 1965.

ZACKSESKI, N.; RODRIGUEZ, M. L. O. F. Uma aproximação à atual política regional no Brasil. Brasília: Ipea, dez. 1999 (Texto para discussão nº 694).

ZACKSESKI, N.; RODRIGUEZ, M. L. O. F. *Gastos públicos federais regionalizados: exercícios de comparação temporal 1995-1998 e 2002*. Brasília: Ipea, abr. 2007 (Texto para discussão nº 1.265).