

# Os Efeitos Regionais das Transações do Governo Federal: Uma Avaliação

ALBERTO E. G. MÜLLER\*

## Introdução

A importância e o impacto na economia das diferentes atividades do setor público são assuntos que têm sido analisados sob diversos enfoques. A clássica "trilogia" de funções proposta por Musgrave & Musgrave (1973) — alocativa, distributiva e estabiliza-

dora — constitui uma síntese expressiva dos pontos de vista sob os quais a atividade do governo é usualmente avaliada.

Entretanto, dois aspectos devem ser levados em conta, no momento de endossar esta participação de funções. Em primeiro lugar, não existem propriamente atividades do governo com fins ou alocativos, ou distributivos ou estabilizadores. Toda ação do governo implica afetar esses três níveis objetivo. Por exemplo, é possível que uma dada decisão, congruente com dadas metas alocativas, seja conflitante com outros objetivos distributivos e/ou estabilizadores. Em segundo lugar, aos tomadores de decisão do setor público não é possível uma avaliação

---

*O autor pertence à FIFE/USP.*

\* Versão revista do trabalho apresentado no X Encontro Nacional da ANPEC de 1982 (Águas de São Pedro, SP). Agradeço ao professor Ricardo Varsano pelos comentários formulados nesta oportunidade. Uma versão preliminar deste trabalho foi apresentada no Encontro da ANPEC de 1981 (Olinda, PE) em co-autoria com o professor Carlos A. Longo (FIFE/USP), a quem agradeço os comentários, críticas e sugestões formuladas ao longo da redação do presente artigo. Agradeço ao professor Luiz A. de Queiroz Ablas (FIFE/USP) pelas importantes sugestões referentes às discussões dos aspectos metodológicos. Pelos esclarecimentos que me

...

---

... foram prestados em relação aos dados contidos no trabalho de regionalização das finanças federais, que constitui a base principal de dados para este artigo, exprime minha gratidão à equipe da Fundação Getúlio Vargas-RJ. Finalmente, agradeço os comentários de dois "pareceristas" desta revista.

completa do impacto de suas decisões sob as três óticas indicadas, devido à complexidade inerente a qualquer sistema econômico real (o que, além do mais, acontece com qualquer agente econômico). Por outro lado, é possível que os administradores públicos não estejam interessados na avaliação de determinados impactos de suas decisões, o que torna aconselhável a análise destes, por parte do economista "extra-governamental"

O assunto que será aqui tratado refere-se aos *efeitos regionais* das atividades do Governo Federal Brasileiro<sup>(1)</sup>. Esta análise será restrita à avaliação dos fluxos inter-regionais de recursos, e só parcialmente far-se-á referência ao impacto de decisões de políticas *per se*, i.é, políticas que não impliquem mobilização explícita de recursos do governo<sup>(2)</sup>.

Trata-se de uma análise que leva em conta impactos das decisões governamentais nem sempre considerados explicitamente; portanto, o nosso objetivo será pôr em evidência fenômenos, por assim dizer, "ocultos", resultados de decisões tomadas com outras finalidades.

Para tanto, faremos uso intensivo de um abrangente estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas, do Rio de Janeiro<sup>(3)</sup>, que classifica e regionaliza as transações do setor público brasileiro.

Devemos fazer, ainda, um esclarecimento. O presente trabalho não pretende avaliar

compreensivamente a atuação do setor público, sob a perspectiva do impacto inter-regional de suas operações. O nosso objetivo, bem mais modesto, será o de oferecer um tratamento e interpretação da informação de que dispomos, com a finalidade de possibilitar ao pesquisador interessado análises mais aprofundadas e abrangentes. Entretanto, é claro que para esse tratamento e interpretação será necessário nos referirmos a alguns parâmetros teóricos, que serão oportunamente explicitados.

Os diversos assuntos incluídos neste trabalho serão tratados nesta seqüência. Na parte 1, uma breve discussão teórica pretende enquadrar os critérios que empregaremos para classificar, tratar e interpretar os dados empíricos. A seguir (parte 2), serão expostos os objetivos e métodos a serem empregados em nossa análise. A parte 3 apresenta os resultados empíricos propriamente ditos, com os comentários que julgamos necessários. Finalmente, a última parte sintetiza as conclusões do trabalho.

## 1 Aspectos Metodológicos

### O IMPACTO INTER-REGIONAL DAS FINANÇAS FEDERAIS: FORMAS DE AVALIAÇÃO

O setor Governo, em geral, distingue-se do resto da economia pelo fato de ser a única entidade com poder para retirar e proporcionar recursos por força de lei; isto é, sem contrapartida em bens ou dinheiro. É esta uma característica que torna especialmente interessante a análise dos efeitos alocativos e distributivos de suas atividades.

Ao nível inter-regional, esta faculdade do Governo manifesta-se na cobrança de impostos e taxas nas diferentes regiões, sem que os benefícios decorrentes das despesas assim financiadas sejam necessariamente usufruídos pela comunidade que as financiou; fica, portanto, aberta a possibilidade de que as atividades do governo impliquem transferências inter-regionais líquidas de recursos, com resultados e impactos, o que será, por sua vez, necessário avaliar.

(1) Sob a denominação de "Governo Federal" incluímos a Administração Central e as Autarquias. Isto é, estamos abrangendo só o chamado "setor público tradicional", deixando de lado as empresas estatais.

(2) Como seria o caso de leis de promoção industrial, criação de zonas francas etc.

(3) FGV/CCN/IBRE. *Regionalização das transações do setor público*, M. Hanson Costa (coord.) Rio de Janeiro, 1981. Daqui em diante mencionado abreviadamente, FGV (1981).

Como avaliar esses impactos? Pode-se sugerir duas aproximações.

A primeira consiste em considerar a receita arrecadada pelo Governo Federal em cada região como recursos retirados dela, e as despesas realizadas como recursos transferidos a ela. O saldo líquido das operações do Governo em cada região indicará, dessa forma, quais regiões são credoras e quais devedoras; isto é, quais regiões transferem recursos para o resto do País, e quais recebem recursos do resto do País. Trata-se de uma avaliação que enfatiza os efeitos distributivos das transações do Governo. Para que este procedimento permita obter resultados que façam sentido, deve-se formular duas hipóteses: *a.* os impostos cobrados na região são efetivamente pagos pelos residentes da região; e *b.* os residentes da região são os únicos, ou, pelo menos, os principais beneficiários das despesas governamentais realizadas nela. A primeira hipótese estabelece que não deve haver repasse das cargas tributárias para outras regiões, enquanto a segunda implica supor que só os residentes da região usufruem efetivamente os benefícios decorrentes da despesa.

Trata-se, sem dúvida, de hipóteses fortes. De um lado, existem evidências bem claras de que as cargas tributárias de diversos impostos são efetivamente repassadas; sobretudo, levando em conta a importância da tributação indireta no Brasil. De outro lado, nem sempre os residentes de uma região são os beneficiários diretos e únicos das despesas que nela se realizam. Os casos dos gastos com defesa e com a manutenção da burocracia da administração central são dois claros exemplos onde a alocação regional é teoricamente difícil (o beneficiário, a rigor, é o conjunto da população do País), ainda que a localização física da despesa seja facilmente determinável. Um outro caso onde essa hipótese é contrariada pelos fatos é o das despesas com o sistema rodoviário de uma região, que podem beneficiar os residentes de outras regiões, facilitando,

por exemplo, o escoamento de sua produção agrícola.

Portanto, o “*Método do Saldo Líquido*” (MSL), como poderíamos denominar esta primeira abordagem, no caso de não se verificarem as duas hipóteses mencionadas acima, exige uma elaboração da informação inicialmente disponível, que permita responder às duas perguntas seguintes: *a.* qual é a região que efetivamente arca com os impostos; e *b.* qual é a região que efetivamente usufrui dos benefícios da despesa pública.

O segundo enfoque que sugerimos é, em certo grau, complementar ao primeiro, ainda que bem mais abrangente; consiste na avaliação dos impactos inter-regionais das operações do governo, em termos de renda, sua composição e emprego. Este método, que denominamos, não muito criativamente, “*Método dos Impactos Inter-regionais*” (MII), além, portanto, de considerar os saldos líquidos das transações governamentais em cada região, observa as repercussões no conjunto das diversas economias regionais. Vejamos dois exemplos ilustrativos.

1 O Governo Federal retira recursos de uma região, sob forma de impostos. Inicialmente, o efeito será uma diminuição da renda disponível no setor privado da região (caso o imposto não seja repassado a outras regiões). Além disso, se admitimos a possibilidade de desemprego de fatores, podemos pensar num processo keynesiano, via multiplicador, pelo qual os impostos cobrados constituem uma redução da demanda efetiva, com repercussões no nível de emprego da região.

2. O Governo Federal constrói uma estrada numa região. Para esse fim, ele deve adquirir insumos e maquinaria, e contratar mão-de-obra. Vejamos os efeitos dessa decisão. Em primeiro lugar, a presença da estrada implica facilitar as condições de produção da região; o benefício decorrente estimar-se-á através das economias obtidas. Em segundo lugar, é possível que a estrada

traga benefícios também a outras regiões, permitindo o acesso em melhores condições aos mercados interno e/ou internacional; portanto, temos aqui também benefícios estimados através de economias nos custos de transportes. Nos dois casos, estas economias permitirão, se houver fatores desempregados, um aumento no nível de emprego, além de uma maior produtividade por unidade do fator. Em terceiro lugar, os recursos empregados na construção da estrada (insumos, maquinaria e mão-de-obra) implicarão a criação de um fluxo de renda, que, admitindo novamente a possibilidade de desemprego, gerará efeitos multiplicadores que poderão ser internalizados pela região que recebe a despesa, e/ou exportados. Notemos que, teoricamente, poderia acontecer o caso extremo em que os benefícios da estrada fossem apropriados exclusivamente pela região, enquanto que os impactos das demandas dos insumos fossem na sua totalidade exportados para outras regiões fornecedoras.

Os dois exemplos colocados têm a finalidade exclusiva de ilustrar este segundo enfoque; é evidente que uma análise sistematizada baseada nele requer uma discussão bem mais ampla, que não será desenvolvida aqui<sup>(4)</sup>. As dificuldades associadas à segunda abordagem (MII) impedem, por enquanto, sua operacionalização para o estudo empírico desenvolvido aqui. A primeira abordagem, bem mais simples, ainda que menos abrangente, será adotada. Avaliaremos, portanto, via o MSL, os impactos distributivos mais diretamente visíveis, das operações do Governo Federal do Brasil. No próximo parágrafo, serão explicitados os critérios e procedimentos a serem empregados.

(4) Na literatura consultada, não temos achado elementos referentes à avaliação do impacto inter-regional das transações do governo.

## 2. Objetivos, Critérios e Procedimentos da Análise Empírica

### CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O trabalho básico a ser consultado (FGV, 1981) fornece as seguintes informações, referentes às transações do Governo Federal, para o ano de 1975.

Do lado das *receitas*, estas encontram-se divididas por fonte — i.é, tributária, patrimonial, transferências de outros níveis de governo, operações de crédito etc.

As *despesas* são classificadas de acordo com sua natureza — i. é, consumo, transferências e consumidores, amortizações da dívida pública etc.<sup>(5)</sup>. Elas, além disso, são classificadas em 11 "setores" e 76 "subsetores" segundo a finalidade (ou função, empregando uma terminologia mais usual); por exemplo, Administração Geral, Saúde, Previdência etc.

Estes valores são atribuídos a cada Estado (ou Território), segundo critérios eminentemente contábeis; ou seja, de acordo com a localização física da ocorrência da transação (por exemplo, local de pagamento de salários, de arrecadação de impostos etc.). Entretanto, uma parte das transações não é regularizada, devido a dificuldades conceituais; trata-se da quase totalidade das operações relacionadas com a dívida interna. Doravante, só faremos referência às operações efetivamente regionalizadas.

Do total de receitas regionalizadas, mais de 90% provêm de tributos, contribuições à

(5) Nos dois casos, a informação é dividida em dois grupos, correspondentes à Administração Central, e à Administração Descentralizada. A primeira corresponde a Ministérios, Secretarias etc., enquanto a segunda engloba, "grosso modo", as Autarquias e o Sistema Previdenciário. Não daremos ênfase a esta classificação, a fim de não complicar a apresentação dos dados empíricos.

previdência e outras rendas correntes; trata-se, portanto, de recursos retirados de cada área, sem contrapartida em dinheiro ou endividamento. Negligenciando, em consequência, as outras fontes de receita, podemos considerar que o total da receita regionalizada é susceptível de tratamento via MSL, de acordo com nossa discussão anterior<sup>(6)</sup>.

Também do lado das despesas, a maior parte das transações correspondentes a operações de crédito não se encontram regionalizadas, por idênticas razões.

#### SOBRE AS DUAS HIPÓTESES DO MSL

Indicamos anteriormente que a aplicação direta do MSL implica a aceitação de duas hipóteses, referentes a receitas e despesas: *a.* Os impostos são efetivamente pagos pelos residentes da região. *b.* Os residentes da região são os únicos beneficiários das despesas que o Governo Federal realiza nela.

Caso alguma das duas hipóteses não se verifique, os valores "reais" e os valores contábeis diferirão.

Em relação à primeira hipótese, há felizmente disponíveis estudos já realizados que permitem evitá-la, incorporando os efeitos de repasses de carga tributária entre região mediante várias hipóteses alternativas<sup>(7)</sup>. Portanto, apresentaremos também resultados baseados numa forma modificada do

---

(6) Isto não seria válido, por exemplo, se tivéssemos de considerar as operações de crédito. Elas não implicam uma simples retirada de recursos dado que estas deverão ser devolvidas no futuro.

(7) Baseamo-nos em ROMALDINI (1980), que por sua vez elabora informação originada em ERIS & ERIS (1976), ERIS & KADOTA (1979), REBOUÇAS & ZAGHA (1979) e UEDA & VASCONCELOS (1979). Este artigo complementa em parte o estudo de Romaldini, atualizando além disso a informação ali contida.

MSL, ainda que isto não implique a alteração da interpretação a ser dada aos resultados.

Já a questão da identificação dos beneficiários efetivos das despesas públicas apresenta dificuldades importantes, dado que deveríamos julgar praticamente cada item do gasto em forma individual, o que não é possível, devido à agregação da informação consultada. Entretanto, uma correção, baseada em critérios convencionais, será feita para o caso de alguns "bens públicos puros" (i. é., Governo Central, Defesa e Segurança e Relações Exteriores); a natureza desta correção será indicada adiante.

Existe um outro problema conceitual, relativo ao tratamento dado às despesas. Mesmo se admitimos que os residentes da área onde se verifica a despesa do governo sejam os únicos beneficiários dela, não há razão para se supor que eles, no conjunto, estejam dispostos a pagar um montante igual (ou superior) ao da despesa para receber os benefícios correspondentes; a medida adequada desta disponibilidade a pagar é o excedente do consumidor. Mas, como é aliás de praxe, suporemos que benefício recebido e despesa realizada sejam iguais, devido às dificuldades inerentes a um tratamento mais refinado<sup>(8)</sup>.

#### OS PASSOS DA ANÁLISE EMPÍRICA

Esta será a seqüência de nossa análise empírica:

1 Em primeiro lugar, apresentaremos os dados, segundo aparecem na fonte principal consultada (FGV, 1981).

2. A seguir, introduziremos, no lado das receitas, hipóteses referentes a repasse de carga tributária entre regiões; ao mesmo tempo, realocaremos regionalmente parte das despesas governamentais. Os métodos

---

(8) Este procedimento é empregado, por exemplo, por MUSGRAVE & MUSGRAVE (1973), p. 395.

QUADRO 1  
REGIONALIZAÇÃO

Região	Denominação	Estados/Territórios Incluídos
I — RJ	Rio de Janeiro	Rio de Janeiro
II — SP	São Paulo	São Paulo
III — SUL	Sul	Paraná-Sta. Catarina — Rio Grande do Sul
IV — ME	Minas Gerais-Espírito Santo	Minas Gerais — Espírito Santo
V — NE	Nordeste	Maranhão — Piauí — Ceará — Rio Grande do Norte — Paraíba — Pernambuco — Alagoas — Sergipe — Bahia
VI — DF	Distrito Federal	Distrito Federal
VII — NO	Norte	Rondônia — Acre — Amazonas — Roraima — Pará — Amapá — Mato Grosso(*) Goiás.

Nota: (\*) Em 1975, o estado de Mato Grosso do Sul não tinha sido criado ainda.

e critérios a serem adotados serão detalhados em parágrafo adiante. Através do MSL, avaliaremos a informação empírica. Esta é a parte central deste trabalho.

3. A informação disponível será complementada com dados de outra fonte, a fim de determinar a importância relativa das transferências inter-regionais de recursos, via fundos de participação de impostos e cotas-parte, estabelecidos constitucionalmente.

4. Finalmente, os resultados obtidos serão confrontados com estimativas da renda interna das regiões, com a finalidade de oferecer um ponto de referência para avaliar a magnitude dos valores em jogo.

## REGIONALIZAÇÃO

Os dados da FGV discriminam as transações ao nível de estado ou território; entretanto, os referentes a repasse inter-regional de carga tributária e a renda regional estão agrupados em sete regiões, segundo a classificação empregada na PNAD. (IBGE, 1976, e outros). Esta regionalização, detalhada no quadro 1, será então empregada daqui em diante.

### 3. Análise Empírica

#### DADOS INICIAIS

As tabelas 1 e 2 mostram os valores das transações do Governo Federal, de acordo

com a regionalização indicada. Com a finalidade de orientar sobre o conteúdo destas, damos algumas indicações em relação aos elementos nelas incluídos:

#### Tabela 1

Receita tributária — Além dos impostos detalhados, incluem-se aqui outros de menor importância quantitativa (por exemplo, Imposto Único sobre Minerais) e diversas taxas.

Outras receitas — Este título compreende vários itens de receita (patrimonial, alienação de imóveis, industrial etc.). O mais importante deles, com aproximadamente 40% do total das receitas não-tributárias, é o de "Receitas Diversas" (não colocado em evidência na tabela), consistente de multas não originadas em tributos. Deve-se assinalar que esta fonte de receitas, provavelmente por razões de caráter administrativo, encontra-se fortemente concentrada nas regiões I-RJ e VI-DF

#### Tabela 2

Os diversos setores que compõem as despesas não precisam de maiores esclarecimentos, mas é conveniente assinalar o seguinte. Os itens 2 (Agricultura e Recursos Naturais) e 5 (Indústria e Comércio) consistem basicamente de transferências (subsídios diretos) ao setor empresário privado: o item

**TABELA 1**  
**GOVERNO FEDERAL — ORIGEM REGIONAL E COMPOSIÇÃO DA RECEITA, 1975**  
 (em milhões de cruzeiros)

Discriminação	Região							Brasil
	I RJ	II SP	III SUL	IV ME	V NE	VI DF	VII NO	
1. Receita tributária	38.707	85.787	22.883	12.486	12.655	5.064	4.932	182.514
1.1. Impostos s/produtos industrializados	6.356	19.355	4.563	2.342	2.315	34	616	35.581
1.2. Impostos únicos (IULC e IUEE)	2.723	5.126	1.197	797	953	44	139	10.979
1.3. Impostos sobre importação	2.130	6.479	467	129	266	4	180	9.655
1.4. IRPJ e IRPF	7.048	15.176	3.821	1.988	1.756	1.401	614	31.804
1.5. PIS — FGTS	8.095	14.723	4.262	2.310	2.361	2.665	924	35.340
1.6. Contribuições previdenciárias	8.431	20.181	6.231	3.628	3.702	738	1.358	44.269
1.7. Outros impostos	3.924	4.747	2.342	1.292	1.302	178	1.101	14.886
2. Outras receitas	19.063	2.257	1.142	650	1.628	2.789	609	28.138
<b>Total</b>	<b>57.770</b>	<b>88.044</b>	<b>24.025</b>	<b>13.136</b>	<b>14.283</b>	<b>7.853</b>	<b>5.541</b>	<b>210.652</b>

Fonte: Elaborada a partir de FGV (1981), Quadros II.11.

4 (Transportes e Comunicações) inclui tanto os investimentos via órgãos da administração descentralizada do governo (por exemplo, o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem), como os subsídios para cobertura de déficit ou para investimento de empresas públicas (como é o caso da Rede Ferroviária Federal S.A.).

A fonte consultada oferece também uma discriminação das despesas segundo um critério contábil, discriminando as despesas com pessoal, as transferências a consumidores, as despesas em formação bruta de capital fixo etc. Não pareceu necessário apresentar esta classificação aqui, porquanto ela não contribui para o tipo de avaliação em que estamos interessados.

#### O SALDO DAS TRANSAÇÕES DO SETOR PÚBLICO

A aplicação direta do MSL consiste no cálculo do saldo das transações, segundo os totais indicados na última fila das tabelas 1 e 2 para cada região. Mas parece mais ade-

quado apresentar estes resultados conjuntamente com os obtidos incorporando as hipóteses de repasse de carga tributária entre regiões, e de realocação regional das despesas de Governo e Administração Geral, de Defesa e Segurança e de Política exterior.

Estas alterações introduzidas nos dados originais serão discutidas nas duas seções seguintes.

#### *Hipóteses de repasse inter-regional de carga tributária*

O estudo que nos servirá de base para estabelecer os efeitos do repasse de carga fiscal (Romaldini, 1980) considera *seis hipóteses alternativas* de transferência para frente das cargas tributárias dos seis impostos detalhados na tabela 1 (Impostos sobre produtos industrializados, Impostos Únicos, Impostos sobre importações, Imposto sobre renda, PIS-FGTS, Contribuições previdenciárias); as alternativas são identificadas com as letras A até F. Na tabela 3, sintetizamos as hipóteses sobre trans-

TABELA 2

GOVERNO FEDERAL — DESTINO REGIONAL E SETOR DA DESPESA, 1975  
(em milhões de cruzeiros)

Discriminação	Região							Brasil
	I RJ	II SP	III SUL	IV ME	V NE	VI DF	VII NO	
1. Governo e Administração Geral	9.834	1.899	1.968	2.256	5.429	14.647	2.892	38.920
2. Agricultura e recursos naturais	2.566	62	180	153	1.245	1.898	547	6.651
3. Energia	1.924	—	—	37	130	527	663	3.281
4. Transportes e comunicações	16.976	1.721	1.605	847	1.684	1.304	1.638	25.775
5. Indústria e comércio	10.662	724	289	59	282	1.007	50	13.073
6. Educação e cultura	2.073	237	1.021	886	1.757	916	626	7.516
7. Habitação e serviços urbanos	3	3	2	4	5	50	16	82
8. Saúde e saneamento	1.818	2.877	1.740	1.066	1.755	619	893	10.768
9. Trabalho, Previdência e Ass. Social	22.870	25.833	11.062	6.364	9.984	5.334	2.787	84.234
10. Defesa e segurança pública	4.395	1.075	1.457	325	2.043	2.513	1.068	12.876
11. Política exterior	—	—	—	—	—	752	—	752
Total	73.118	34.430	19.324	11.995	24.314	29.566	11.180	203.927

Nota: Há diferenças, devidas a arredondamento, na fila e coluna de soma.

Fonte: Elaborada a partir de FGV, Quadros I.2.3.1.

ferências de carga tributária incluídas em cada caso.

As alternativas A e D consideram os montantes pagos ao FGTS como uma poupança voluntária. Em tal caso, seria necessário descontar os saques do Fundo, no lado da despesa, devido a que — simetricamente — eles seriam retirados/voluntários dos contribuintes; depósitos e saques seriam assim excluídos das transações do Governo. Entretanto, isto não é possível, porque a informação sobre despesas não discrimina os saques. Por esta razão, estas alternativas serão excluídas daqui para frente. Para evitarmos confusões, a identificação das alternativas não será alterada; ficamos, portanto, com as alternativas B, C, E e F

Ainda que as informações de Romaldini (1980) e FGV (1981) refiram-se ao mesmo ano de 1975, diferenças de classificação, e outros problemas relacionados com a origem das informações, exigem um tratamento prévio. Os passos seguidos são os seguintes<sup>(9)</sup>:

1 Compatibilizar as classificações de impostos apresentadas nas duas fontes; especificamente, no que tange aos seis grupos de impostos colocados em evidência na tabela 1.

(9) Não detalharemos aqui, por razões de espaço, todos os cálculos realizados; trata-se de operações aritméticas elementares, que não introduzem alterações de peso nos conceitos e nos montantes envolvidos. O autor fica à disposição para eventuais esclarecimentos.



2. Estabelecer a distribuição da carga tributária de cada imposto, por região, segundo as quatro hipóteses indicadas (de acordo com Romaldini, 1980), para os seis grupos de impostos mencionados.

3. Devido a que os totais arrecadados desses impostos, segundo Romaldini (*op. cit.*) não coincidem com os totais segundo FGV (*op. cit.*), adotamos estes últimos, e distribuimos por região, de acordo com a estrutura de distribuição regional obtida em 1. Adotamos os totais segundo FGV, com a finalidade de manter homogeneidade na fonte de dados; lembremos que as informações referentes às outras receitas do Governo e ao conjunto das despesas provêm do referido trabalho da FGV.

4. O remanescente das receitas do Governo Federal (i. é, as receitas não originadas nos seis grupos de impostos explicitados), que representa uma proporção reduzida do total, é considerado como oriundo das regiões onde foi contabilizado; ou seja, estabelece-se uma hipótese de 0% de repasse para frente.

#### *Realocação regional das despesas*

Como já foi assinalado, as despesas do Governo Federal são classificadas, no citado estudo da FGV, em 11 "setores" e 76 "subsetores". Os 11 setores encontram-se indicados na tabela 2.

É evidente que em alguns casos apresentam-se externalidades entre regiões muito significativas, que fazem com que a região onde se localizam despesas não seja necessariamente a única beneficiária delas, nem mesmo a principal. Os exemplos mais típicos são o setor 1 (Governo e Administração Geral), o setor 4 (Transporte e Comunicações), o setor 10 (Defesa e Segurança Pública) e o setor 11 (Política Exterior); o que, aliás, não impede que outros setores possam apresentar externalidades inter-regionais. De acordo com a referida tabela 2, os quatro casos indicados representam 38,4% do total da despesa, em 1975.

Os setores 1, 10 e 11 são habitualmente considerados "bens públicos puros" na medida em que seu consumo não é rival e não é possível exercer exclusão<sup>(10)</sup>. Estas características impedem identificar claramente os beneficiários, e o volume do benefício recebido por cada um deles. Em consequência, os critérios para a atribuição do benefício decorrente da provisão destes bens (benefício cujo montante, segundo já vimos, é considerado equivalente à despesa realizada com eles), são convencionais, baseando-se em regras de sentido comum. Vejamos como proceder neste caso.

Num estudo sobre impacto distributivo da despesa pública realizado por Oliveira e outros (1980), são adotadas três hipóteses para atribuir o benefício decorrente destes bens públicos às diferentes classes de renda:

1. Alocação *per capita*; isto é, proporcional ao número de indivíduos de cada classe de renda.

2. Alocação segundo renda global de cada classe de renda.

3. Alocação exclusiva aos proprietários do fator capital.

É óbvio que estes critérios são aplicáveis sem maiores inconvenientes ao nosso caso de distribuição inter-regional. O primeiro deles assume uma elasticidade-renda nula da demanda (ou, mais corretamente, da "pseudo-demanda"). O segundo, em troca, assume um valor unitário de elasticidade; finalmente, o terceiro assume uma elasticidade positiva elevada. Com a finalidade de evitarmos um excesso de alternativas, escolhemos o segundo critério, dado que constitui um caso intermediário<sup>(11)</sup>.

(10) Ver MUSGRAVE & MUSGRAVE, *op. cit.*, para uma explicação mais extensa deste ponto além da correspondente bibliografia.

(11) Existe, além do mais, um argumento de sentido comum que justifica esta escolha, independentemente de questões teóricas

...

QUADRO 2  
HIPÓTESES ALTERNATIVAS DE TRANSFERÊNCIA DE CARGA TRIBUTÁRIA

Impostos	Alternativas					
	A	B	C	D	E	F
Renda	nT	nT	nT	nT	nT	nT
Lucros	T	T	T	nT	nT	nT
Salários	T	50%T	nT	T	50%T	nT
Vendas	T	T	T	T	T	T

Referências: — nT: Não transferido  
— 50%T: Transferido para frente só 50% da carga tributária  
— T: Transferido para frente 100% da carga tributária.

Notas: — Imposto sobre Renda: Incluem Imposto sobre renda de pessoa física.  
— Imposto sobre Lucros: Incluem Imposto sobre renda do capital (IRPJ) e Programa de Integração Social (PIS).  
— Imposto sobre salários: Fundo de Garantia por tempo de Serviço (FGTS), e outros de menor importância.  
— Imposto sobre Vendas: incluem Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Impostos únicos sobre Combustíveis, Energia Elétrica e Minerais (IULC, IUEE e IUM) e Imposto sobre Importações (ISI).

Fonte: ROMALDINI (1980).

Realocaremos, portanto, as despesas dos setores 1,10 e 11 segundo o nível de Renda Nacional Bruta de cada região<sup>(12)</sup>.

...

mais rigorosas. Em geral, as economias "reais", especialmente no mundo capitalista subdesenvolvido, tendem a uma distribuição desigual dos frutos do processo produtivo entre indivíduos. Na medida em que as atividades de Administração Geral e Defesa e segurança tenham como principal objetivo a sustentação do *status quo*, elas estarão contribuindo para a manutenção desta desigualdade distributiva; parece, portanto, razoável supor que os benefícios dessas atividades sejam usufruídos pelos indivíduos em proporção direta à sua renda pessoal. Uma vantagem, interessante talvez para alguns, deste raciocínio é que ele permite dispensar a idéia de que essas atividades constituem bens; uma idéia criticável, visto que se trata de despesas decididas compulsoriamente, e portanto, *stricto sensu*, alheias à livre escolha dos indivíduos.

(12) O sentido de precisão deste conceito é explicado adiante, na seção "renda regional: cálculo e pressupostos da análise" onde são dadas indicações sobre o cálculo dos valores. Deve-se notar que a alocação da despesa segundo a renda de cada região dá resultados exatamente iguais aos

...

Já em relação ao setor 4 (Transporte e Comunicações), infelizmente não é possível estabelecer um critério razoável e de aplicação imediata para a realocação regional, devido à ausência de informações suficientemente detalhadas sobre a natureza e destino das despesas envolvidas. Elas apresentam-se marcadamente concentradas na Região I-RJ — 2/3 do total — devido evidentemente à presença das administrações de organismos de abrangência nacional (o DNER e a RFFSA são novamente os principais exemplos).

#### Os resultados obtidos

Nas tabelas 3, 4 e 5 são indicados os resultados obtidos, calculando os saldos das transações do Governo Federal em cada região, para cada alternativa de repasse de carga tributária, e adotando a distribuição regional das despesas tal como ela se apre-

...

que se obteriam se alocássemos as despesas a cada classe de renda da região, e depois somássemos os valores correspondentes às diferentes classes para obter o montante global alocado à região.

**TABELA 3**  
**SALDO REGIONAL DAS TRANSAÇÕES DO GOVERNO FEDERAL, 1975**  
 (em milhões de cruzeiros)  
 Alternativa 0% de repasse de carga tributária entre regiões  
 sem realocação de despesas entre regiões

Discriminação	Região							Brasil
	I RJ	II SP	III SUL	IV ME	V NE	VI DF	VII NO	
(1) Carga tributária por região (6 grupos de impostos)	34.782	81.309	20.540	11.194	11.354	5.332	3.387	167.628
(2) Outras receitas	22.988	7.005	3.485	1.942	2.929	2.521	2.154	43.024
(3) (1) + (2)	57.770	88.044	24.025	13.136	14.283	7.853	5.541	210.652
(4) Despesas	73.118	34.430	19.324	11.995	24.314	29.566	11.180	203.927
(5) Saldo Líquido								
(4) — (3)	15.348	-63.614	-4.701	-1.141	1,70	3,76	2,02	- 6.725
(6) (4)/(3)	1,27	0,39	0,80	0,91	10.031	27.713	5.639	<b>0,97</b>

Fonte: Elaboração própria. Ver texto.

**TABELA 4**  
**SALDO REGIONAL DAS TRANSAÇÕES DO GOVERNO FEDERAL, 1975**  
 (em milhões de cruzeiros)  
 Alternativa B de repasse de carga tributária entre regiões  
 sem realocação de despesas entre regiões

Discriminação	Região							Brasil
	I RJ	II SP	III SUL	IV ME	V NE	VI DF	VII NO	
(1) Carga tributária por região (6 grupos de impostos)	30.316	58.526	30.340	17.127	22.268	2.315	6.735	167.627
(2) Outras receitas	22.988	7.005	3.485	1.942	2.929	2.521	2.154	43.024
(3) (1) + (2)	53.304	65.531	33.825	19.069	25.197	4.836	8.889	210.651
(4) Despesas	73.118	34.430	19.324	11.995	24.314	19.566	11.180	203.927
(5) Saldo Líquido								
(4) — (3)	19.814	-31.101	-14.501	-7.074	-883	24.730	2.291	- 6.724
(6) (4)/(3)	1,37	0,53	0,57	0,63	0,97	6,11	1,26	<b>0,97</b>

Fonte: Elaboração própria. Ver texto.

senta na fonte consultada (i. é, *sem* realocação de despesas). A tabela 3 indica o resultado sem hipótese de repasse; na tabela 4, é adotada a alternativa B; e na tabela 5, a alternativa F. As alternativas C e E não têm seus resultados expostos, dado que se eles se situaram numa posição intermediária entre os das alternativas B e F; pareceu, por-

tanto, adequado excluí-los da apresentação, a fim de simplificar.

Nas tabelas 6, 7 e 8, apresentamos os mesmos resultados para as três alternativas, mas incluindo a realocação regional das despesas, segundo o indicado na seção anterior deste trabalho.

TABELA 5

SALDO REGIONAL DAS TRANSAÇÕES DO GOVERNO FEDERAL, 1975  
(em milhões de cruzeiros)

Alternativa F de repasse de carga tributária entre regiões  
sem realocação de despesas entre regiões

Discriminação	Região							Brasil
	I RJ	II SP	III SUL	IV ME	V NE	VI DF	VII NO	
(1) Carga tributária por região (6 grupos de impostos)	31.134	66.700	27.574	15.511	18.083	2.733	5.863	167.598
(2) Outras receitas	22.988	7.005	3.485	1.942	2.929	2.521	2.154	43.024
(3) (1) + (2)	54.122	73.705	31.059	17.453	21.012	5.254	8.017	210.622
(4) Despesas	73.118	34.430	19.324	11.995	24.314	29.566	11.180	203.927
(5) Saldo líquido (4) — (3)	18.996	-39.275	-11.735	-5.458	3.302	24.312	3.163	- 6.695
(6) (4)/(3)	1,35	0,47	0,62	0,62	1,16	5,63	1,39	0,97

Fonte: Elaboração própria. Ver texto.

Os resultados obtidos podem ser assim sintetizados. Em linhas gerais, observam-se transferências líquidas das regiões de SP, SUL e ME para RJ, DF, NE e NO. sob cinco dos seis conjuntos de hipóteses, os sinais dos saldos líquidos são os mesmos, com a exceção do NE, que sob a alternativa E — tabela 7 — aparece transferindo recursos ao resto do País, ainda que em proporções muito moderadas. Só a tabela 6 apresenta um comportamento diferente dos sinais de transferência, ao incluir ME e SUL entre os receptores líquidos.

A incorporação de hipóteses de repasse de carga fiscal entre regiões mostra uma melhor situação de SP, dado que o montante líquido retirado diminui sensivelmente. Também RJ e DF "melhoram" de situação, desta vez porque os montantes a eles transferidos aumentam; isto é particularmente visível no caso do DF, em termos proporcionais. Isto quer dizer, simplesmente, que, sob as hipóteses indicadas, as três regiões têm capacidade para repassar carga fiscal às outras regiões, que simetricamente mostram uma situação pior, quando as hipóteses de repasse são introduzidas: SUL e ME evidenciam importantes transferências ao resto

do País, enquanto os saldos favoráveis do NO e NE tornam-se bem moderados.

A hipótese de realocação de despesa entre regiões "piora" é claro, a posição de RJ e DF, devido à condição destes de sede de grande parte da burocracia governamental. As despesas por ela ocasionadas, incluídas no setor de Administração Geral, sofrem importante realocação regional quando são distribuídas segundo a renda regional. Ainda assim, o DF apresenta um comportamento que sugere que nem todas as distorções decorrentes de sua condição de Capital da República têm sido corrigidas. Mas, ainda com esta ressalva, é bem provável que esta região seja efetivamente beneficiada em grande escala pelas despesas realizadas pelo Governo Federal.

Finalmente, podemos obter uma avaliação sintética do grau que o governo redistribuiu inter-regionalmente os recursos retirados, mediante o cálculo de um simples coeficiente, que denominamos "índice de mobilidade de recursos" Ele consiste do quociente entre a soma dos recursos transferidos de todas as regiões que transferem em termos líquidos, e o total de recursos apropriados pe-

TABELA 6

SALDO REGIONAL DAS TRANSAÇÕES DO GOVERNO FEDERAL, 1975  
(em milhões de cruzeiros)

Alternativa 0% de repasse de carga tributária entre regiões.  
com realocação de despesas entre regiões

Discriminação	Região							Brasil
	I RJ	II SP	III SUL	IV ME	V NE	VI DF	VII NO	
(1) Carga tributária por região (6 grupos de impostos)	34.782	81.039	20.540	11.194	11.354	5.332	3.387	167.628
(2) Outras receitas	22.988	7.005	3.485	1.942	2.929	2.521	2.154	43.024
(3) (1) + (2)	57.770	88.044	24.025	13.136	14.283	7.853	5.541	210.652
(4) Despesas	65.616	48.482	25.043	15.090	25.723	12.233	11.740	203.927
(5) Saldo Líquido								
(4) — (3)	7.846	—39.562	1.018	1.954	11.440	4.380	6.199	— 6.725
(6) (4)/(3)	0,14	0,55	1,04	1,15	1,80	1,56	2,12	0,97

Fonte: Elaboração própria. Ver texto.

TABELA 7

SALDO REGIONAL DAS TRANSAÇÕES DO GOVERNO FEDERAL, 1975  
(em milhões de cruzeiros)

Alternativa B de repasse de carga tributária entre regiões  
com realocação de despesas entre regiões

Discriminação	Região							Brasil
	I RJ	II SP	III SUL	IV ME	V NE	VI DF	VII NO	
(1) Carga tributária por região (6 grupos de impostos)	30.316	58.526	30.340	17.127	22.268	2.315	6.735	167.627
(2) Outras receitas	22.988	7.005	3.485	1.942	2.521	2.154	2.154	43.024
(3) (1) + (2)	53.304	65.531	33.825	19.069	25.197	4.836	8.889	210.651
(4) Despesas	65.616	48.482	25.043	15.090	25.723	12.233	11.740	203.927
(5) Saldo Líquido								
(4) — (3)	12.312	—17.049	—8.782	—3.979	526	7.397	2.851	— 6.724
(6) (4)/(4)	1,23	0,74	0,74	0,79	1,02	2,53	1,32	0,97

Fonte: Elaboração própria. Ver texto.

TABELA 8  
 SALDO REGIONAL DAS TRANSAÇÕES DO GOVERNO FEDERAL, 1975  
 (em milhões de cruzeiros)  
 Alternativa F de repasse de carga tributária entre regiões  
 com realocação de despesas

Discriminação	Região							Brasil
	I RJ	II SP	III SUL	IV ME	V NE	VI DF	VII NO	
(1) Carga tributária por região (6 grupos de impostos)	31.134	66.700	27.574	15.511	18.083	2.733	5.863	167.598
(2) Outras receitas	22.988	7.005	3.485	1.942	2.929	2.521	2.154	43.024
(3) (1) + (2)	54.122	73.705	31.059	17.453	21.012	5.254	8.017	210.622
(4) Despesas	65.616	48.482	25.043	15.090	25.723	12.233	11.740	203.927
(5) Saldo Líquido (4) - (3)	11.494	-25.223	-6.016	-2.363	4.711	6.979	3.723	- 6.695
(6) (4)/(3)	1,21	0,66	0,81	0,86	1,22	2,33	1,46	0,97

Fonte: Elaboração própria. Ver texto.

lo governo<sup>(13)</sup>. Baseando-nos nas tabelas 3, 4 e 5 podemos calcular os índices de mobilidade correspondentes às três hipóteses de repasse de carga tributária:

Alternativa 0% de repasse: 25,0%

Alternativa B de repasse: 22,2%

Alternativa F de repasse: 23,6%

Isto é, a quarta parte, ou pouco menos, dos recursos é transferida inter-regionalmente,

(13) Algebricamente, teremos:

$$I = \frac{\sum_{i=1}^m s_i^-}{RT} \times 100, \text{ onde}$$

I: índice de mobilidade de recursos, em percentagem.

$s_i^-$ : Saldo negativo das transações do Governo Federal na região i, sendo  $i=1, \dots$

n: a denominação das regiões que transferem em termos líquidos.

RT: Receita total arrecadada pelo Governo Federal.

É claro que um índice análogo pode ser constituído substituindo saldos credores por saldos devedores e/ou despesa total por receita total. Se receitas e despesas do governo encontram-se equilibradas (como é praticamente nosso caso), os diversos índices apresentarão valores iguais.

segundo as diferentes hipóteses. Deve-se notar que o valor do índice é sensível à regionalização adotada. Por exemplo, se dividirmos o Brasil em só duas regiões, SP e o resto do País, os valores seriam os seguintes:

Alternativa 0% de repasse: 28,6%

Alternativa B de repasse: 18,0%

Alternativa F de repasse: 21,8%

Neste caso, a brusca queda do valor do índice de mobilidade, quando incorporamos as hipóteses de repasse, evidencia o importante grau em que SP transfere carga fiscal ao resto do País, ainda que o saldo das transações lhe seja ainda desfavorável.

Considerando agora a hipótese de realocação inter-regional da despesa, obtemos os seguintes valores, para as sete regiões, do índice (tabelas 6, 7 e 8):

Alternativa 0% de repasse: 18,8%

Alternativa B de repasse: 14,2%

Alternativa F de repasse: 16,0%

Para o caso de SP *versus* o resto do País, os valores obtidos são os seguintes:

**TABELA 9**  
**TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DO GOVERNO FEDERAL, VIA FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO E**  
**COTAS-PARTE — 1975**  
**(em milhões de cruzeiros)**

Discriminação	Região							Brasil
	I RJ	II SP	III SUL	IV ME	V NE	VI DF	VII NO	
1. Fundo participação Estados, Fundo especial NO e NE.	132	93	333	430	1.704	32	657	3.381
2. Fundo participação Municípios	80	346	516	451	962	7	391	2.753
3. Fundo Rodoviário Nacional	300	737	492	370	668	21	424	3.013
4. Fundo Energético	68	324	223	207	359	11	171	1.363
5. Fundo Imp. Único Minerais	39	124	82	334	82	3	68	732
6. Fundo Taxa Rodoviária Única	157	527	270	133	128	19	172	1.406
<b>Total</b>	<b>776</b>	<b>2.151</b>	<b>1.917</b>	<b>1.925</b>	<b>3.903</b>	<b>93</b>	<b>1.883</b>	<b>12.648</b>

Nota: Os valores, na fonte, estavam indicados em Cr\$ de 1976; eles foram levados a preços de 1975 conforme índice da FGV — col. 2 — Disponibilidade interna.

Fonte: Elaborada a partir da Revista de Finanças Públicas (1978).

**TABELA 10**  
**DESPESA COM FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO DE COTAS-PARTE, 1975**  
**(em milhões de cruzeiros)**

Região	Despesa		
	FP e CP	Outras Despesas	Total
I — RJ	776	72.342	73.118
II — SP	2.151	32.279	34.430
III — SUL	1.917	17.407	19.324
IV — ME	1.925	10.070	11.995
V — NE	3.903	20.411	24.314
VI — DF	93	29.473	29.566
VII — NO	1.883	9.297	11.180
<b>Brasil</b>	<b>12.648</b>	<b>191.279</b>	<b>203.927</b>

Notas: FP: Fundos de participação (itens 1 e 2, tabela 9); CP: Cotas-parte (itens 3 a 6, tabela 9)  
 A coluna "Outras despesas" é calculada mediante simples subtração do total dos montantes de FP e CP.

Fonte: tabelas 3 e 9.

TABELA 11  
 DESPESA COM FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO DE COTAS-PARTE, 1975  
 (em percentagem)

Região	Despesa		
	FP e CP	Outras Despesas	Total
I — RJ	6,1	37,8	35,9
II — SP	17,0	16,9	16,9
III — SUL	15,2	9,1	9,5
IV — ME	15,2	5,3	5,9
V — NE	30,9	10,7	11,8
VI — DF	0,7	15,4	14,5
VII — NO	14,9	4,9	5,5
Brasil	100,0	100,0	100,0

Fonte: tabela 10.

Alternativa 0% de repasse: 18,8%

Alternativa B de repasse: 8,1%

Alternativa F de repasse: 12,0%

Em conclusão, a hipótese de realocação da despesa, juntamente com as hipóteses de repasse de carga fiscal, contribuem para reduzir fortemente o índice de mobilidade, que indica agora que só 1/6 dos recursos arrecadados são transferidos inter-regionalmente (em torno de 1/10, considerando SP e o resto do País). Isto significaria, admitida a validade das hipóteses sobre as que temos tratado a informação inicialmente disponível, que as transferências inter-regionais são menores do que pode parecer à primeira vista, segundo a avaliação sugerida pelo nosso Método do Saldo Líquido.

#### O PAPEL DOS FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO E DAS COTAS-PARTE

Como complemento das informações contidas nas tabelas 3 a 8, parece interessante pôr em evidência a importância das transferências realizadas em função da legislação vigente, em matéria de Fundos de participação e Cotas-parte. O objetivo é avaliar o peso relativo das transferências realizadas via estes fundos, em relação ao total.

No estudo já citado da FGV não achamos informações referentes à formação e aplicação regional destes fundos, mas elas podem ser obtidas na *Revista de Finanças Públicas* (1978). A tabela 9 expõe esta informação, com duas ressalvas: a região NO não inclui os territórios (Amapá, Rondônia e Roraima) por serem unidades sob administração direta da União e os montantes indicados são os *efetivamente transferidos*, enquanto as transações apresentadas no estudo da FGV são *imputadas* (mesmo se não efetivadas), o que torna não estritamente comparáveis as informações provenientes das duas fontes. Dado que o peso dos territórios é desprezível, e dado que estamos interessados na distribuição dos recursos, principalmente, e muito menos em valores absolutos, podemos trabalhar com as duas informações em forma conjunta.

A tabela 10 mostra o peso dos Fundos de Participação e Cotas-parte, no total da despesa do Governo Federal, evidenciando a reduzida importância relativa das transferências via esses fundos: só 6,2% da despe-

---

Elevado à categoria de Estado da Federação atualmente, mas território à época de preparação deste estudo.



sa<sup>(14)</sup>. Mas é interessante assinalar que tais transferências apresentam padrões de distribuição inter-regional bem diferentes das outras despesas, sendo especialmente favorecidas as regiões NO e NE, e em menor grau ME e SUL. De qualquer forma, o reduzido peso destas transferências faz com que o padrão das outras despesas seja o que decide em boa medida o impacto inter-regional (ver tabela 11).

Este resultado evidencia um fato importante, qual seja, que a distribuição de recursos utilizada através de legislação explícita, e que, portanto, responde (ou pelo menos deveria responder) a objetivos de desenvolvimento regional, representa uma parcela muito reduzida da despesa total; em consequência, o impacto inter-regional das atividades do governo depende em grau bem maior de decisões não baseadas necessariamente em políticas regionais.

#### TRANSFERÊNCIAS LÍQUIDAS E RENDA REGIONAL

Nesta parte do trabalho, comparamos os saldos das transações do Governo Federal com os níveis de renda regional. O objetivo é oferecer um marco referencial que possibilite avaliar a importância relativa das redistribuições de renda decorrentes da ação governamental.

##### *Renda Regional: Cálculo e Pressupostos da Análise*

A nomenclatura das contas regionais não tem ainda consenso generalizado. Adotamos aqui a denominação "Renda Nacional Bruta Regional" (RNBR) para indicar o *montante bruto de valor adicionado que fica na região remunerando fatores domésticos, após transações com outras regiões e com o resto do*

(14) Por simplicidade, consideramos só as despesas, segundo sua localização regional, tal como aparecem no Estudo FGV; i.é, não consideramos agora hipóteses de realocação.

*resto do mundo, inclusive remuneração de fatores do exterior.* O adjetivo "nacional" aqui deve ser entendido como oposto a "interna" (e não a "regional", é claro).

Os valores da RNBR das diferentes regiões serão postulados como independentes das decisões governamentais e das hipóteses de repasse de carga fiscal, o que a rigor implica a aceitação da hipótese de que a ação do governo não influi no nível de emprego de fatores nos preços relativos de cada região e/ou nos valores de renda disponível do setor privado. Esta é uma hipótese de duvidoso realismo, em geral, devido à importância quantitativa que têm as operações do Governo Federal. Portanto, as indicações empíricas obtidas nesta seção devem ser consideradas com cautela adicional.

O procedimento para estimar a RNBR, não detalhado aqui para sermos breves, baseou-se na PNAD-IBGE de 1976, cujas informações sobre renda familiar por faixa de renda foram tratadas mediante uma curva de Pareto, para estimar o total da renda familiar na região; os valores obtidos para 1976 foram corrigidos segundo o salário mínimo de 1975. Os totais obtidos por região foram compatibilizados com os dados agregados ao nível nacional, para que a soma das RNBRs fosse igual à Renda Nacional Bruta do Brasil.

##### *Resultados Empíricos*

A tabela 12 apresenta a relação entre os saldos regionais das transações do Governo Federal e a RNBR, segundo as três alternativas de repasse de carga tributária, sem realocação inter-regional da despesa; a tabela 13, por sua vez, apresenta informação análoga, desta vez incluindo realocação da despesa.

Em linhas gerais, observamos que a importância relativa das transferências líquidas, em relação às rendas regionais, é moderada ou baixa, segundo o caso. Em consonância com o comportamento do "índice de mobilidade" anteriormente definido, o im-

**TABELA 12**  
**SALDO DE TRANSAÇÕES DO GOVERNO FEDERAL E RENDA REGIONAL**  
**(EM MILHÕES DE CRUZEIROS)**  
**SEM REALOCAÇÃO DE DESPESAS**

Item		Região							Brasil
		I RJ	II SP	III Sul	IV M-E	V NE	VI DF	VII NO	
Saldo das Transformações do Governo Federal	Sem Repasse	15.348	-53.614	-4.701	-1.141	10.031	21.713	5.639	-6.725
	Alt. B	19.814	-31.101	-14.501	-7.074	-883	24.730	2.291	-6.724
	Alt. F	18.996	-39.275	-11.735	-5.458	3.302	24.312	3.163	-6.695
	RNBR	127.247	323.298	173.824	105.351	168.863	11.177	85.604	995.364
Saldo RNBR Regional	Sem Repasse	12,1	-16,6	-2,7	-1,1	5,9	194,3	6,6	-0,7
	Alt. B	15,6	-9,6	-8,3	-6,7	-0,5	221,3	2,7	-0,7
	Alt. F	14,9	-12,1	-6,8	-5,2	2,0	217,5	3,7	-0,7
	RNBR	127.247	323.298	173.824	105.351	168.863	11.177	85.604	995.364

Fonte: tabelas 3, 4 e 5. RNBR = Estimativa própria.

**TABELA 13**  
**SALDO DE TRANSAÇÕES DO GOVERNO FEDERAL E RENDA REGIONAL - 1975**  
**(EM MILHÕES DE CRUZEIROS)**  
**COM REALOCAÇÃO DE DESPESAS**

Item		Região							Brasil
		I RJ	II SP	III Sul	IV M-E	V NE	VI DF	VII NO	
Saldo das Transformações do Governo Federal	Sem Repasse	7.846	-39.562	1.018	1.954	11.440	4.380	6.199	-6.725
	Alt. B	12.312	-17.049	-8.782	-3.979	526	7.397	2.851	-6.724
	Alt. F	11.494	-25.223	-6.016	-2.363	4.711	6.979	3.723	-6.695
	RNBR	127.247	323.298	173.824	105.361	168.863	11.177	85.604	995.364
Saldo RNBR Regional	Sem Repasse	6,2	-12,2	0,6	1,9	6,8	39,2	7,2	-0,7
	Alt. B	9,7	5,3	-5,1	-3,8	0,3	66,2	3,3	-0,7
	Alt. F	9,0	-7,8	-3,5	-2,2	2,8	62,4	4,3	-0,7
	RNBR	127.247	323.298	173.824	105.361	168.863	11.177	85.604	995.364

Fonte: tabelas 6, 7 e 8. RNBR = Estimativa própria.

TABELA 14

Região	Carga Fiscal x 100			RNBR Per Capita (Cr\$)
	RNBR			
	% Repasse	Altern. B	Altern. F	
I — RJ	27,3	23,8	24,5	12.235
II — SP	25,1	18,1	20,6	15.666
III — Sul	11,1	17,5	15,9	9.026
IV — ME	10,6	16,3	14,7	7.380
V — NE	6,7	13,2	10,7	5.272
VI — DF	47,7	20,7	24,5	14.645
VII — NO	4,0	7,9	6,8	8.753
Brasil	16,8	16,8	16,8	9.290

Nota: Os tributos considerados são: IPI, IULC, IUEE, ISI, IRPJ, IRPF, PIS, FGTS e contribuições previdenciárias.

Fonte: tabelas 3, 4 e 5. RNBR: estimativa própria, ver texto.

pacto de tais transferências tende a diminuir quando incorporamos as hipóteses de repasse de carga tributária e de realocação de despesa (ainda que com várias exceções).

Novamente, o caso do DF deve ser considerado com ressalvas; entre outras coisas, porque a despesa do governo com salários (i. é, o que é convencionado geralmente como valor adicionado pelo governo) representa aproximadamente a terceira da própria RNBR<sup>(15)</sup>. Portanto, é inevitável que se verifiquem valores de impacto muito elevado; por outro lado, nossa hipótese de que a renda regional é independente das transações do governo, colocada acima, é especialmente irrealista neste caso. O caso do RJ deve também ser observado com cautela.

#### *Adendo: Incidência Regional do Sistema Tributário*

Os dados disponíveis permitem facilmente uma estimativa da incidência do sistema tributário, ao nível regional. Isto é interessan-

te na medida em que põe em evidência um aspecto de grande importância na avaliação da estrutura tributária do Brasil.

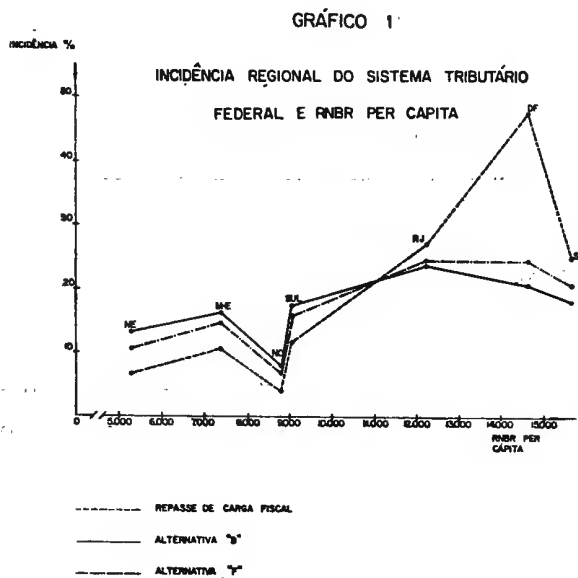
A incidência do sistema tributário pode ser definida como o quociente entre a carga fiscal *per capita* e a renda *per capita* de cada região; conseqüentemente, como o quociente entre carga fiscal e renda regional. Na tabela 14, indicamos os índices de incidência tributária, segundo as três alternativas de repasse mencionadas acima. Para maior precisão, temos considerado só os seis grupos de impostos aos quais se aplicam as hipóteses de repasse. Acrescentamos, na referida tabela, a estimativa da RNBR *per capita* de cada região.

O comportamento da incidência do sistema tributário é ilustrado no gráfico 1, para as diferentes regiões, ordenadas segundo a regional *per capita*.

Sob qualquer das três alternativas, o sistema mostra-se moderadamente progressivo. Há duas exceções, no entanto: a região NO parece suportar uma carga fiscal bem menor do que o resto do das regiões, em relação à sua renda; e os índices de incidência mostram uma leve queda no caso da re-

(15) O montante de despesas com salários no DF consta no quadro II.1.2.6 em FGV, *op. cit.*

gião de maior renda (isto é, SP). Como era previsível, a incorporação das hipóteses de repasse tende a "suavizar" o comportamento dos indicadores — ou seja, a diminuir o grau de progressividade; mas do ponto de vista qualitativo, não encontramos diferenças substanciais (salvo, mais uma vez, no duvidoso caso do DF).



## Conclusões

Como já foi colocado no início deste artigo, não foi nossa intenção oferecer uma avaliação abrangente ou definitiva da atuação do Governo Federal do Brasil, no que tange ao imposto inter-regional de suas transações. A finalidade deste trabalho foi analisar os efeitos distributivos mais imediatos, mediante o cálculo dos recursos líquidos transferidos a cada região, sob diferentes hipóteses que dizem respeito à transferência de carga tributária entre regiões e à identificação regional dos beneficiários de determinadas despesas.

Os sucessivos passos de nossa análise têm-nos levado às seguintes constatações de interesse:

1 Em geral, o Governo Federal, mediante suas operações, distribui recursos líquidos a favor das regiões Nordeste, Distrito Federal, Norte e Rio de Janeiro, retirando-os de São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo e do Sul. O volume de tais transferências, e em alguns casos o próprio sinal, para cada região, varia segundo as hipóteses de análise adotadas, mas tende em geral a tornar-se mais modesto na medida em que são incorporadas pressuposições mais realistas, afastando-nos dos resultados baseados em dados puramente contábeis. A região Sul e o Estado de São Paulo são as áreas que mais transferem, em termos relativos. O Distrito Federal é o maior receptor, também em termos relativos, ainda é provável que haja distorções no resultado que temos alcançado.

2. As transferências de recursos estabelecidas por lei, via fundos de participação e cotas-parte, seguem padrões de distribuição bem diferentes do resto das despesas. Mas o peso dessas transferências é muito reduzido, em relação à despesa total; isto indica que as transferências cuja destinação regional é explicitamente estabelecida têm um impacto muito reduzido na distribuição final de recursos entre as diferentes regiões.

3. A comparação dos montantes efetivamente transferidos às regiões com os valores de renda regional indica que o peso dessas transferências é entre moderado e baixo.

4. Finalmente, o sistema tributário mostra-se moderadamente progressivo, em relação à renda das regiões, com exceção da região Norte e de São Paulo.

## Referências Bibliográficas

- ERIS, I. & ERIS, C.C.S. *Efeitos distributivos dos Impostos Federais no Brasil*, 1972. São Paulo, IPE-USP, 1976.
- ERIS, I. & KADOTA, D. *Impactos distributivos dos Programas de Saúde e de Previdência Social*. São Paulo, IPE-USP, 1979.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS — CCN/IBRE. *Regionalização das transações do setor público*, M. Hanson Costa, da, PE 1981).
- LONGO, C.A. & MÜLLER, A.E.G. *Impacto regional das finanças federais*. (trabalho apresentado no Encontro da Associação Nacional de Centros de Pós-Graduação em Economia, Olinda, PE 1981.
- MUSGRAVE, R.A. & MUSGRAVE, P. *Public finance in theory and practice*. Kogakusha, Tokyo, McGraw-Hill, 1973.
- OLIVEIRA, J.F. *et alii*. *Efeitos distributivos dos gastos públicos*. *Revista de Finanças Públicas*, São Paulo, 1980.
- PNAD. *Pesquisa nacional por amostra de domicílios*, IBGE, 1976. vol. 4, tomos 1 e 7.
- REBOUÇAS, O & ZAGHA, N.R. *Impactos distributivos dos impostos indiretos*. São Paulo, IPE-USP, 1979.
- REVISTA DE FINANÇAS PÚBLICAS. n.o 336, Ano 38, 1978. p. 5.
- ROMALDINI, Y.I. *Uma avaliação da atuação do setor público na distribuição inter-regional de recursos no Brasil: 1975*. Dissertação de Mestrado apresentada à IPE/USP, São Paulo, 1980.
- UEDA, E. & VASCONCELOS, M.A. *Impacto distributivo do imposto de renda sobre pessoas jurídicas*. São Paulo. IPE-USP, 1979.