

**POLÍTICA FISCAL, DISPONIBILIDADE DE CRÉDITO E FINANCIAMENTO
DE POLÍTICAS REGIONAIS NO BRASIL**

VERSÃO PRELIMINAR PARA DISCUSSÃO

FREDERICO G. JAYME JR
MARCO CROCCO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E
CEDEPLAR-UFMG

MAIO DE 2005.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	3
2. FEDERALISMO, FINANCIAMENTO E A QUESTÃO REGIONAL NO BRASIL	4
3. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E SEU IMPACTO SOBRE O FINANCIAMENTO REGIONAL	9
4. FONTES DE FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL.....	14
5. CRÉDITO E SISTEMA BANCÁRIO REGIONAL	19
5.1. SISTEMA BANCÁRIO, CRÉDITO E A RELAÇÃO CENTRO PERIFERIA	19
5.2. A DESIGUALDADE REGIONAL E FINANCEIRA NO BRASIL	21
5.2.3. INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA E DESEQUILÍBRIOS FINANCEIROS	23
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	26
7. REFERÊNCIAS.....	28

POLÍTICA FISCAL, DISPONIBILIDADE DE CRÉDITO E FINANCIAMENTO DE POLÍTICAS REGIONAIS NO BRASIL¹

FREDERICO G. JAYME JR²
MARCO CROCCO³

1. INTRODUÇÃO

A articulação entre desequilíbrios regionais e desenvolvimento do sistema financeiro não é trivial, não obstante possa parecer, à primeira vista, que em regiões menos desenvolvidas o sistema financeiro será, por decorrência, menos desenvolvido. No caso de um sistema financeiro em bases nacionais, e não regional, como é o caso do Brasil, a situação merece um tratamento especial, principalmente levando-se em conta que políticas de desenvolvimento regional não podem ser estudadas sem a conexão com a política macroeconômica, os mecanismos fiscais de financiamento público, a natureza do federalismo fiscal e a Lei de Responsabilidade fiscal.

Neste sentido, descentralização, federalismo fiscal e autonomia de governos subnacionais são pontos fundamentais na articulação de políticas de desenvolvimento regional no Brasil. De fato, o financiamento do desenvolvimento regional encontra na distribuição dos recursos tributários e na autonomia dos entes federativos condições fundamentais para o seu sucesso. Neste contexto, os Fundos Constitucionais de desenvolvimento regional, criados com a Constituição de 1988, os fundos fiscais e demais fundos de financiamento do desenvolvimento regional têm papel de destaque.

Com a função específica de financiar o desenvolvimento econômico e social de regiões menos desenvolvidas, os fundos Constitucionais de Financiamento – FNO (Fundo Constitucional de Financiamento do Norte), FNE (Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste) e o FCO (Fundo Constitucional de Financiamento do Centro Oeste) – são constituídos de 3% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Deste montante, 60% é dirigido ao FNE e os 40% restantes para os demais fundos. O estudo da evolução dos repasses e das fontes de financiamento desses fundos é importante para avaliar sua eficiência e eficácia para a diminuição dos desequilíbrios regionais no Brasil.

Objetiva-se neste trabalho analisar as condições de financiamento das políticas regionais e as características das desigualdades no sistema financeiro no Brasil, tendo como ponto de partida suas fontes de financiamento no contexto da distribuição dos recursos tributários, bem como na autonomia de gastos das unidades federativas. Neste ponto, objetiva-se particularmente investigar o papel que o federalismo - entendido com um sistema que privilegia, não só a autonomia do financiamento das subunidades, mas também o arrefecimento das desigualdades regionais através de um programa eficiente de transferências tributárias - exerce nas condições de financiamento regional no Brasil.

¹ Os autores gostariam de agradecer ao Cnpq e ao Ministério da Integração Regional, que financiaram parte da pesquisa aqui apresentada. Gostariam também de agradecer o suporte da pesquisadora Melissa Menezes e dos bolsistas de iniciação científica Matheus Brito e Isabel Cavalcanti, sem os quais este trabalho não teria sido concluído.

² Professor do Departamento de Economia e do CEDEPLAR/UFMG e pesquisador do Cnpq

³ Professor do Departamento de Economia e do CEDEPLAR/UFMG e pesquisador do Cnpq

O ponto de partida é a Constituição de 1988 e seus efeitos sobre a autonomia tributária, perpassando pelo período pós estabilização de 1994. É sabido que o capítulo tributário da referida Constituição modificou substancialmente a distribuição de recursos tributários de estados e municípios, não só ampliando sua autonomia tributária, mas também modificando a transferência de recursos entre esferas. A consequência desta medida foi a de garantir a essas unidades federativas melhor capacidade de captar recursos, bem como a de aumentar sua participação na distribuição dos recursos tributários. Mais recentemente, mudanças na legislação tributária e na articulação entre as unidades federativas e o governo federal promoveram um maior engessamento da capacidade de gastos e endividamento públicos. A criação do Fundo Social de Emergência após 1994 e a Lei de Responsabilidade Fiscal (de 05/05/2000) também trouxeram dificuldades para o aumento dos gastos públicos. Levando-se em conta que, principalmente após a estabilização em 1994, as possibilidades de contingenciamento de gastos reais foram reduzidas (efeito Oliveira-Tanzi ao contrário) e as crises em 1999 e 2001/2002 resultaram em redução da arrecadação real, as performances tributária e econômica regionais foram afetadas. Deve-se também ressaltar a importância da desarticulação dos Bancos Públicos Estaduais a partir de 1990, que – a despeito de facilitar o controle do gasto público e mesmo da política monetária – impôs ainda mais limites ao financiamento público estadual. Os bancos públicos de investimento, engessados pelos limites impostos ao aumento de crédito pelo Banco Central, não têm conseguido cumprir seu papel de fomentadores do desenvolvimento regional.

Dentro desta perspectiva, a discussão se inicia com o federalismo no Brasil e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Estes aspectos fornecem o substrato empírico para a discussão dos Fundos de financiamento, bem como do papel do crédito a nível regional, aspectos que serão abordados nos itens quarto e quinto. Finalmente o último item se encarrega de apresentar as notas conclusivas e propostas para o financiamento do desenvolvimento regional.

2. FEDERALISMO, FINANCIAMENTO E A QUESTÃO REGIONAL NO BRASIL

A promulgação da Constituição de 1988 representou para os estados e municípios uma substancial elevação na capacidade de arrecadação própria, concluindo o processo de descentralização que se iniciou em meados da década de 1970. A carta magna procurou corrigir as distorções da estrutura anterior e resgatar plenamente o princípio do federalismo fiscal, perdido com a reforma tributária de meados dos anos sessenta, logo após a posse do primeiro governo militar. Com a fusão de alguns impostos e a modernização da capacidade de arrecadação de outros, almejava-se uma estrutura tributária mais moderna e progressiva e, por sua vez, menos injusta que a anterior. Mais do que isto, o capítulo tributário da Constituição de 1988 permitia uma maior autonomia e o aumento da capacidade de arrecadação dos municípios. Objetivava-se, ademais, dirimir as desigualdades regionais através da criação de Fundos específicos para o financiamento de regiões menos desenvolvidas (FNO, FCO e FNE). Esses fundos teriam fonte garantida de recursos, uma vez que representavam a cota-parte de dois impostos importantes, quais sejam, o IPI e o IR.

Do ponto de vista dos impostos, taxas e contribuições de melhorias, a estrutura anterior e aquela que emergiu da nova Constituição apresentaram escassas diferenças. De fato, em termos de simplificação e volume de tributos, não houve diferenças significativas, uma vez que, de um total de 17 impostos da estrutura anterior, este número se reduziu para 15. Além disso, a fusão de seis impostos indiretos para um outro de base ampliada corrigiu algumas distorções, bem como simplificou a forma de arrecadação. Outro importante aspecto a ser observado no tocante aos impostos que incidem sobre a propriedade territorial (o IPTU e o ITR) foi a possibilidade de criação de progressividade das alíquotas. Certamente isto

poderia ter representado um grande avanço em relação à estrutura anterior porque permitiria estabelecer critérios mais justos na distribuição do ônus tributário sobre a propriedade urbana. No entanto, esta capacidade foi abortada em vários municípios, uma vez que – por determinação judicial – as alíquotas do IPTU não podem ser progressivas. Assim, perde-se em termos de aumento na justiça tributária (ao não ser permitido a utilização de alíquotas maiores para imóveis de maior valor venal e em melhor localização), bem como em termos de capacidade arrecadatória.

Quanto à distribuição das competências tributárias, a nova constituição representou uma melhora na arrecadação para Estados e Municípios. Como demonstram SERRA E AFONSO (1992), principalmente os municípios foram muito bem aquinhoados com a descentralização tributária.

Aos Estados, coube o mesmo volume de impostos do que na constituição anterior, ressalvando-se que a base de arrecadação se ampliou, principalmente com a transformação do ICM em ICMS. Outro importante elemento de ampliação da base de arrecadação dos Estados foi a possibilidade de incluir um adicional do imposto de renda devido à União por pessoas físicas ou jurídicas, incidentes sobre lucros, ganhos e rendimentos do capital até 5% do imposto pago. Finalmente, a nova constituição ampliou o Fundo de Participação dos Estados tanto no imposto de renda quanto no imposto sobre produtos industrializados.

Os municípios, por outro lado, foram os principais beneficiados na repartição do bolo tributário, seja pela ampliação de suas competências tributárias, seja pela ampliação das transferências da União e dos Estados. SERRA E AFONSO (1992) observam que, mesmo antes da promulgação da nova constituição, já havia um processo de ampliação das transferências da União para os municípios, bem como da possibilidade de aumento dos gastos através de operações de crédito.

No tocante às transferências, as modificações mais importantes verificadas foram a ampliação da cota parte do ICMS de 20% para 25%. Ressalte-se que o impacto deste aumento é representado, não só pela elevação do percentual de transferência (25%), mas também pela própria ampliação da base de arrecadação deste imposto. Além disso, a proporção de transferência do Fundo de Participação dos Municípios (IR e IPI) passou de 17% para 22,5% (representando uma elevação de 32,35%) e o IOF sobre o ouro passou a ser partilhado em 70% sobre os municípios. Finalmente, a constituição de 1988 prevê que à União é vedada a isenção de impostos municipais, alterando uma prática bastante comum durante o período do regime militar e que feria substancialmente o federalismo fiscal.

Quanto à estrutura de gastos, as mudanças representaram maior controle da sociedade sobre o orçamento público, através da obrigatoriedade de passar pela instância legislativa antes de serem executadas. Ademais, houve restrições ao endividamento público e operações de crédito que excedessem as despesas de capital. Este processo se culmina com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de 2000, fator limitante à ampliação de gastos via endividamento.

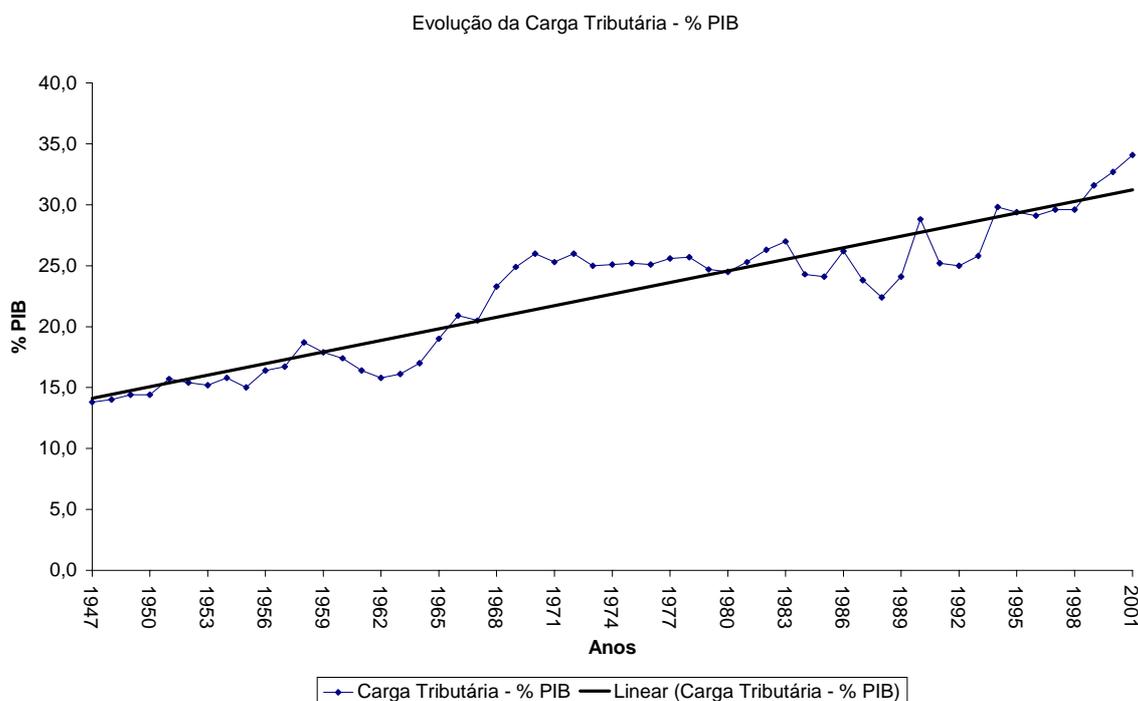
O período que se seguiu à promulgação da Constituição, principalmente após o Plano Real, representou um duro revés ao financiamento dos Estados e Municípios, seja pela elevação das demandas sociais decorrentes do aumento do desemprego e do subemprego em zonas metropolitanas, seja pela política re-centralizadora implementada pelo governo federal. Ainda, por uma competição tributária vertical, que produziu guerra fiscal, não só entre estados, mas também entre municípios de regiões metropolitanas. Isto, combinado com a estagnação econômica do período 1998-2003, produziu efeitos deletérios sobre a arrecadação tributária, muito sensível a variações da Renda Nacional. Ademais, o agravamento do

desemprego representou aumento das demandas por gastos sociais, difíceis de serem garantidas por municípios com queda na arrecadação e impossibilitados de aumentar o endividamento devido às amarras impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em que pese a estagnação econômica dos últimos anos, a Carga Tributária Bruta (CTB) no Brasil vem apresentando um crescimento contínuo desde 1994. No entanto, esta elevação não foi igualmente distribuída aos entes federativos. De fato, o governo federal foi o principal beneficiado deste aumento, principalmente através de impostos e contribuições federais. O GRAF. 2.1 demonstra seu comportamento após a estabilização de 1994. Observa-se que, de 1993 até 2002, houve uma elevação de quase 39%, o que não encontra par a nível internacional. As razões para esta brutal elevação encontram-se na política de elevação principalmente das contribuições sociais e nos efeitos positivos da estabilização sobre a arrecadação tributária. Ademais, este notável crescimento é consequência da melhoria na arrecadação federal, bem como de estratégias gerenciais de melhoria na fiscalização.

Não obstante dificuldades de proceder comparações internacionais, devido à diferenças metodológicas no cálculo da CTB, o fato é que o Brasil apresenta níveis de arrecadação tributária de países desenvolvidos. Sua capacidade de crescimento, no entanto, parece estar chegando ao limite, dada a estrutura produtiva e de distribuição de renda da economia brasileira. Com efeito, as maiores cargas tributárias são as observadas em países europeus, ultrapassando em alguns casos 50% do PIB, enquanto os EUA possuem uma CTB da ordem de 35% do PIB. A CTB no México é de 18,3% do PIB em 2002, no Chile 19,9% em 2002.

GRÁFICO 2.1
EVOLUÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA: 1947/2002



Fonte: SF/BNDES – Informe-se, n29, para os anos 1947 a 2001.

A Carga Tributária Bruta no Brasil pode ainda ser analisada do ponto de vista da distribuição dos recursos tributários para as unidades federativas, bem como da distribuição dos impostos por base de incidência. O primeiro caso é de fundamental importância, uma vez que, não obstante a participação dos municípios no bolo tributário tenha aumentado após a constituição de 1988, após o Plano Real o governo federal tem procurado recentralizar a distribuição dos recursos tributários, ao mesmo tempo em que transfere diversos gastos antes federais para os municípios.

No segundo caso, ou seja, na análise dos tributos pela base de incidência, o que se viu foi uma tendência marcante de elevação da participação dos tributos indiretos e cumulativos na base de arrecadação. A literatura sobre equidade da base tributária é rica em demonstrar que os impostos indiretos têm uma maior facilidade de arrecadação, razão pela qual são privilegiados quando se necessita aumentar a arrecadação tributária, mas também – e este é um ponto extremamente importante – têm um forte caráter concentracionista em economias com maiores níveis de concentração de renda, pois são repassados para o consumidor, independentemente do perfil distributivo. Este é precisamente o caso brasileiro. A incidência sobre a renda dos impostos (diretos e indiretos) de indivíduos que recebem até três salários mínimos é maior do que aqueles com mais de dez salários mínimos, o que demonstra o caráter concentrador de renda da estrutura tributária no Brasil.

A incidência sobre Bens e Serviços corresponde a quase metade do montante arrecadado. Merece destaque a Cofins (ex Finsocial) que assistiu a um crescimento de 5,4% no início da década de 1990 para cerca de 11% do total da arrecadação em 2002, mais do que duplicando sua participação no PIB no mesmo período.⁴ A predominância dos tributos indiretos sobre bens e serviços é um exemplo típico da estratégia de agilizar a arrecadação por parte do governo federal. De fato, impostos indiretos tendem a ser politicamente mais viáveis de aprovação e com uma produtividade bastante alta, o que explica o aumento da participação desses impostos na arrecadação total. Mais do que isto, esta estratégia, quando baseada na utilização da arrecadação sobre impostos cumulativos (como Cofins e CPMF), acaba servindo como um bom mecanismo de aumentar a arrecadação. No entanto, não somente subverte o princípio da equidade, mas também causa conflitos federativos verticais, principalmente se observarmos que os impostos cumulativos, criados a maior parte deles na última década, são de competência federal. Este é um ponto importante, uma vez que o aumento da Carga Tributária Bruta no Brasil, nos últimos dez anos, veio acompanhado por uma recentralização tributária. Ressalte-se, também, que a incidência de impostos sobre o Patrimônio e Renda no Brasil, embora tenha aumentado nos últimos cinco anos (particularmente o Imposto de Renda), ainda é muito baixa, mantendo-se em torno de 8,5% do PIB e 24% da arrecadação total em 2002.

Como já salientado, a estratégia de elevação da CTB no Brasil nos últimos dez anos resultou na diminuição da participação relativa de estados e municípios no bolo tributário, resultando, não só em uma reafirmação dos conflitos federativos verticais e horizontais, mas também a um impacto negativo sobre a possibilidade de utilização das transferências tributárias como mecanismo de diminuição dos desequilíbrios regionais.

A arrecadação disponível relativa da União cresceu de 61,7% do total em 1995 para 64,1% em 2003. Não obstante, após as transferências voluntárias e outros tipos de

⁴ Confira JAYME JR E SANTOS (2003), especialmente TAB. 2 e 3.

transferências, a participação relativa dos municípios aumenta em detrimento dos estados e da União. Não há nenhum problema no aumento da participação relativa dos municípios no total da arrecadação tributária nos três níveis de governo. A questão central neste ponto é que grande volume de transferências voluntárias impõe às subunidades federativas uma posição de dependência de recursos federais, o que não é saudável do ponto de vista federativo. Ressalte-se que a participação dos municípios na receita tributária própria e na receita disponível após 1988, se eleva, confirmando o argumento de que a Constituição de 1988 representou, principalmente para os municípios, uma melhor disponibilidade de recursos tributários.

Para os estados, no entanto, a situação piora, pois as Receitas Disponíveis (no conceito ampliado) caem de 27% em 1997 para 24,6% em 2003, refletindo o lento, porém sistemático, processo de re-centralização. O aumento da CTB no período obviamente representou também um aumento na participação dos estados na arrecadação/PIB. No entanto, como também já exaustivamente observado, o aumento do gasto público, decorrente de maiores demandas sociais, bem como da maior transferência de atribuições às subunidades, exerce um contrapeso ao processo de maior arrecadação. Isto sem contar que o custo financeiro das dívidas estaduais, renegociadas ainda no governo FHC, combinada às limitações impostas ao aumento de gastos pela LRF.⁵

Desde a Constituição de 1988, e principalmente a partir dos anos Fernando Henrique Cardoso, foram criados e rearticulados uma série de tributos de competência estritamente federal sem repartição com as subunidades federativas. Mais do que isto, as transferências de atribuições, antes federais, principalmente para os municípios, representaram encargos adicionais de grandes proporções para essas subunidades.

Como conseqüência da política implementada pelo governo federal nos últimos anos, a decomposição da Carga Tributária sobre vendas em tributos de valor adicionado – ICMS e IPI – e cumulativos - Cofins, Pis/Pasep, CPMF, IOF, ISS – permite observar que as cargas do ICMS e do IPI apresentam tendência decrescente, ao passo que a carga dos cumulativos, em especial os sobre vendas gerais⁶ – Cofins, Pis/Pasep, CPMF – cresceram.

Houve criação excessiva de contribuições sociais cumulativas, pois estas permitem aumentar de forma rápida e profunda a arrecadação e disponibilidade de recursos. Fica evidente que, principalmente a partir de 1995 e agravado a partir de 1999, há uma clara re-centralização dos recursos tributários e aumento das despesas de estados e municípios já com dificuldades crescentes de financiamento. O resultado é uma combinação perversa: elevação sem par da Carga Tributária Bruta nos últimos anos concomitantemente à queda da participação das subesferas na distribuição dos recursos. Não bastasse isto, que já seria problemático em termos da capacidade de financiamento dessas unidades federativas, ocorreu um aumento nas despesas, bem como uma competição federativa horizontal.

⁵ Esses dados podem ser obtidos em Jayme Jr e Santos (2004).

⁶ AFONSO E ARAÚJO (2001) argumentam que impostos cumulativos são sempre danosos, mas os tributos sobre vendas gerais são tidos como piores do que aqueles sobre vendas específicas porque, uma vez que sua base de incidência é mais ampla, os efeitos em cascata decorrentes da tributação de operações intermediárias também aumentam.

3. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E SEU IMPACTO SOBRE O FINANCIAMENTO REGIONAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 04.05.2000, objetiva uma administração mais equilibrada e transparente dos recursos públicos. Os governantes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público e das três esferas de governo, passam a ter compromissos com orçamentos e metas, de modo a evitar o descontrole dos gastos sem o devido conhecimento da União. Se pela ótica do controle e da maior transparência do gasto público pela sociedade, a LRF é um avanço incontestável, do ponto de vista da utilização da política fiscal como instrumento de estímulo à demanda efetiva há limitações claras. Neste sentido, a alocação do gasto público como instrumento de desenvolvimento e diminuição de disparidades regionais vai de encontro aos principais objetivos da lei.⁷ De fato, a construção normativa por detrás da LRF prevê um estado mínimo e o equilíbrio fiscal intertemporal, onde os instrumentos fiscais de estabilização do ciclo econômico são praticamente eliminados.

Neste sentido, a LRF, tal como concebida inicialmente (o que não significa que possa ser modificada), possui uma matriz teórica liberal, e que para sua plena eficiência depende de um governo que garanta o equilíbrio fiscal, uma relação Dívida/PIB compatível com a solvência intertemporal, reformas institucionais que garantam direitos de propriedade e condições institucionais jurídicas para garantir o investimento privado. Uma análise mais detida de seus custos e benefícios para a política fiscal será motivo deste tópico.

Tem-se afirmado, com acerto, que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) constitui um divisor de águas na administração pública brasileira, na medida em que introduz novas práticas de gestão das finanças públicas, pois estabelece regras claras e precisas para o controle dos gastos e do endividamento público. Obriga os governantes a prestar contas regularmente de seus atos ou omissões, e valoriza o planejamento como rotina da administração fiscal. Ademais, normatiza e moderniza as relações federativas verticais. De fato, em que pesem os esforços de democratização por detrás das reformas na Constituição de 1988 no tocante à autonomia e maior estrutura financeira de estados e municípios, os conflitos federativos horizontais e verticais não diminuíram. Ao contrário, a ausência de regras claras na relação entre os entes federativos acabou por agravar esses conflitos. Mais do que isto, em geral os déficits orçamentários estaduais eram transferidos para a União, quebrando um dos princípios caros aos sistemas federativos, qual seja, a independência. Assim, a Constituição de 1988 criou um sistema que aumentou a

⁷ Vide Nota Técnica sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, outubro/2000, da Assessoria Técnica da Liderança do PT na Câmara dos Deputados: “O nome que o governo deu à Lei é um achado feliz. De cara obteve apoio na mídia e na opinião pública, acostumados nos últimos anos a ver o setor público como fonte de gastos excessivos e imorais, sobretudo para pagamento de pessoal. Posicionar-se contrariamente à Lei, assim, embute o ônus de assumir a pecha de “irresponsável”. O PT defende a austeridade, a moralidade e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos. Aliás, é o partido que introduziu esse discurso na política brasileira nos últimos vinte anos, destacando-se na tarefas de fiscalização e denúncia de irregularidade. Muitos dos princípios normatizados na Lei são louváveis e são apoiados pelo PT e aceitos pelo relator.[...] Na sua essência a Lei impõe aos poderes, aos estados e aos municípios o ajuste fiscal que a União vem praticando nos anos recentes. Adota metas, prazos de ajuste e punições obsessivas de superávits primários [...] Mas o objetivo maior da Lei não é só gerar superávits primários e sim usá-los para pagar os juros e encargos das dívidas públicas. Ou melhor: pagar somente uma parcela deles, porque eles são de tal monta que o resto tem que ser pago com novas dívidas. Por isso, a Lei é apenas uma sinalização para que os investidores/credores continuem aceitando títulos públicos, já que o governo está “fazendo a sua parte”: visa como quase tudo o que faz esse governo, “melhorar as expectativas dos agentes econômicos”. O preço é cortar todo o resto: investimento, pessoal, previdência, gastos sociais, etc”.

autonomia arrecadatária de estados e municípios, mas não foi capaz de garantir responsabilidades a essas subunidades. A LRF procura corrigir parte deste problema.

No entanto, como já salientado acima, as proposições normativas da lei acabaram por ir muito além deste aspecto, ao criar amarras ao papel anti-cíclico do gasto público e tornar o equilíbrio fiscal profissão de fé. Os efeitos deletérios sobre o investimento público são visíveis. Se levarmos em conta que o investimento privado tende a se direcionar para regiões e setores de menor risco e maior retorno, é fácil prever que, sem a atuação direta do Estado, os investimentos em infra-estrutura e aqueles que possibilitem diminuição de desequilíbrios regionais ficam prejudicados. O exemplo do ciclo econômico dos últimos dez anos reflete este problema. Assistimos a uma política fiscal restritiva e, portanto, pró-cíclica (pois o superávit primário aumentou em período de estagnação) acompanhado de uma política monetária também restritiva agravando os desequilíbrios. Ressalte-se que esses desequilíbrios são, no entanto, compatíveis com o equilíbrio fiscal da LRF.

O entendimento do papel da LRF no financiamento público e no financiamento do desenvolvimento regional e alocação do gasto público é importante para evitar avaliações precipitadas, sejam elas favoráveis ou desfavoráveis. Mais do que isto, para permitir entender as possibilidades de melhor uso dos recursos públicos tendo em vista as limitações impostas pela lei. Entre as principais inovações trazidas pela LRF cabe destacar:

a) Limitação de gastos com pessoal, estabelecendo não somente o quanto pode ser gasto por cada nível de governo em relação à receita líquida, mas também - e aí está a sua novidade - o percentual equivalente ao poder executivo, legislativo e judiciário, eliminando assim a distorção existente anteriormente, especialmente nos governos estaduais;

b) Reafirmação dos limites mais rígidos já estabelecidos pelo Senado Federal para o endividamento público, indicando que o não cumprimento será punido igualmente com mais rigor;

c) Definição de metas fiscais anuais e a exigência de apresentação de relatórios trimestrais de acompanhamento, criando-se também outros mecanismos de transparência, como o Conselho de Gestão Fiscal – a ser ainda constituído;

d) Estabelecimento de mecanismos de controle das finanças públicas em anos eleitorais;

e) A proibição de socorro financeiro entre a União e os governos subnacionais, criando uma relação mais clara entre os entes federativos e recuperando a idéia do federalismo fiscal em sua plenitude.

Observe-se que os cinco itens acima levantados são de fundamental importância para aumentar o controle social do gasto público, traduzindo-se em maior transparência, democracia e o regime federativo. Um dos pontos que merece destaque, no entanto, refere-se ao endividamento público. É sabido que o endividamento é um dos instrumentos fiscais seculares de ampliação de gastos, podendo ser utilizado como mecanismo anti-cíclico. A União, alguns estados e alguns municípios de capitais certamente podem utilizar este instrumento quando necessitarem de aumentar o gasto público para evitar estagnação e recessão. No entanto, a LRF, ao determinar mecanismos excessivamente rígidos e não negociáveis, pode conduzir à quedas nos investimentos públicos. De fato a política monetária do Banco Central, para ser compatível com metas rígidas de inflação, produz elevação na dívida em títulos da União e alguns estados, o que – dado os limites restritos de endividamento – traduz-se em diminuição de gastos de custeio, pessoal e, principalmente, investimentos. Desta forma, há uma incompatibilidade entre os objetivos da política

monetária e da política fiscal. O limite é a diminuição dos gastos públicos não-financeiros a níveis incompatíveis com a manutenção da máquina administrativa para manter o endividamento dentro dos limites da LRF. Em suma, do ponto de vista macroeconômico, a LRF, combinada com a política monetária restritiva, impõe restrições significativas aos entes federativos, dificultando investimentos e, por sua vez, restringindo as políticas de desenvolvimento regional baseadas no gasto público. Ressalte-se que os Fundos Constitucionais de Financiamento obviamente já se constituem em um importante instrumento de tentativa de atenuação desses desequilíbrios e, em tese, não são afetados diretamente pela LRF. No entanto, na medida em que política monetária contracionista venha acompanhada de política fiscal restritiva a nível federal, afetará o crescimento econômico de curto prazo e, por decorrência, a arrecadação tributária e as fontes de financiamento do desenvolvimento regional.

Do ponto de vista da gestão das finanças públicas, no entanto, a LRF moderniza e democratiza seus instrumentos. Segundo KHAIR (2000), a LRF apóia-se em quatro eixos: planejamento, transparência, controle e responsabilização. Em outras palavras, ela afeta não apenas os resultados fiscais, mas igualmente o modo de gestão das finanças públicas. Portanto, para entender os impactos da LRF em todas as suas dimensões é preciso considerar outros indicadores, mesmo que estes não sejam imediatamente quantificáveis. A LRF pode então se relacionar com vários eixos de maior democratização e controle das finanças públicas

Pretendemos, assim, enfatizar a eficácia, a eficiência e a efetividade da lei no que se refere aos quatro eixos, apontados acima, e incorporando mais um, aquele relativo à proibição de socorro entre governos, inovação fundamental nas relações federativas brasileiras. Os cinco eixos serão os seguintes: (1) o planejamento de receitas, despesas e dívidas; (2) a publicidade da gestão fiscal; (3) o controle dos gastos e do endividamento; (4) a *accountability*, ou seja, a prestação de contas dos governantes para com os governados e/ou seus representantes e (5) a eliminação do caráter predatório das relações financeiras existentes na federação brasileira, através da nova regra de proibição do socorro entre governos. Em suma, de modo mais geral, o ponto aqui é chamar a atenção para a necessidade de avaliar a LRF em uma perspectiva multidimensional.

Um dos mais importantes aspectos desta Lei é o seu artigo 19 o qual impõe limites fixados para as despesas totais de pessoal⁸. Ao final do período de apuração, os limites de cada ente federado são apresentados na TAB. 3.1.

TABELA 3.1
BRASIL: LIMITES FIXADOS PELA LRF

Poderes e órgãos	Esferas		
	Federal	Estadual	Municipal
Legislativo c/ TC	2,5%	3,0%	6,0%
Judiciário	6,0%	6,0%	-
Executivo	40,9%	49,0%	54,0%
Min. Público	0,6%	2,0%	-
Total	50,0%	60,0%	60,0%

Fonte: Federativo – BNDES *informe-se 44*

⁸ Entende-se despesa total de pessoal como o somatório dos gastos de cada ente federado com seus servidores ativos, inativos e pensionistas.

Caso as despesas dos entes federativos ultrapassem o limite prudencial (95% do limite legal), ficarão vedadas inúmeras medidas, como por exemplo: a concessão de vantagens, aumentos, reajustes ou adequações da remuneração a qualquer título; a criação de cargo, emprego ou função e o provimento do cargo público e a admissão ou contratação de pessoal a qualquer título. Em caso de não se alcançar, no prazo legal, a redução na despesa com pessoal necessária, o ente público não poderá receber transferências voluntárias de recursos, obter garantia de outro ou contratar operação de crédito.

A Área para Assuntos Fiscais e de Emprego do BNDES realizou um levantamento a partir dos dados anuais dos balanços orçamentários entregues por cada município ao seu respectivo órgão de controle e posteriormente remetido à Secretaria do Tesouro Nacional. Até agosto de 2002, 4884 municípios haviam entregado seus balanços ao STN. Este conjunto representa, aproximadamente, 90% do total dos municípios do país e da população brasileira.

Como demonstrado na TAB. 3.1, os gastos municipais com pessoal não poderão exceder 60% da receita corrente líquida⁹. Este limite é distribuído entre os Poderes aplicando 54% para o Executivo e 6% para o Legislativo. Em relação à dívida consolidada, esta não pode superar 1,2 a RCL.¹⁰

De acordo com a TAB. 3.2, no ano de 2001, o conjunto de cidades da amostra obteve um superávit corrente da ordem de R\$10,8 bilhões e um déficit de capital de R\$7,3 bilhões¹¹, resultando em um superávit orçamentário de R\$ 3,5 bilhões. Observa-se que 91% dos municípios (4.442) obteve superávit corrente e bem mais da metade (3.375) apresentou resultado orçamentário positivo. Este resultado positivo ocorreu tanto nos municípios menores (com menos de 50 mil habitantes) quanto nos maiores. Em cada um dos casos a Receita Corrente superou a Despesa Total em cerca de 70% das cidades.

⁹ Receita Corrente Líquida (RCL): receita corrente total descontada a contribuição dos servidores para a previdência e da compensação financeira paga pelo INSS. Despesas com Pessoal (DP): somatório dos gastos com pessoal ativo, inativos e pensionistas, líquido das contribuições dos segurados e da compensação financeira paga pelo INSS; obrigações patronais e contribuição para a formação do PASEP; terceirização da mão-de-obra, outras despesas de pessoal e salário-família.

¹⁰ Dívida Consolidada (DC): montante das obrigações financeiras assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e de operações de crédito, para amortização em prazo superior a um ano cujas receitas tenham constado do orçamento.

¹¹ O fato dos municípios apresentarem déficits na conta de capital não representa, necessariamente, um problema. Pois não é de se esperar que as despesas de capital sejam financiadas pelas receitas de capital. O relevante é que a poupança corrente seja capaz de financiar as despesas de capital, e por esta razão esta esfera de governo se encontra em situação favorável.

TABELA 3.2
BRASIL: RESULTADOS ORÇAMENTÁRIOS MUNICIPAIS – 2001

	Em R\$ bilhões	N de Unidades	% do Total de Unidade
Total	10,8	4884	100,
c/ superávit corrente	11,0	4442	91,0
c/ déficit corrente	-0,2	442	9,0
Total	-7,3	4884	100,
c/ superávit de capital	0,1	335	6,9
c/ déficit de capital	-7,4	4549	93,1
Total	3,5	4884	100,
c/ resultado orçamentário positivo	4,4	3375	69,1
c/ resultado orçamentário saldo negativo	-0,9	1509	30,9

Fonte: Federativo BNDES, *informe-se 49*

A LRF promove, no entanto, um engessamento das possibilidades de gastos dos diversos entes federativos. Não obstante sua importância em garantir um maior controle de gastos, principalmente levando-se em conta que há no Brasil uma larga experiência de má gestão administrativa de Estados e Municípios, a LRF impossibilita a utilização de uma política fiscal anti-cíclica, baseada no princípio de que, em períodos de desaceleração econômica, é conveniente ao estado aumentar gastos para sustentar o nível da demanda agregada. De fato, políticas de inspiração keynesiana encontram na atuação anti-cíclica dos gastos públicos um fator importante para mitigar efeitos nocivos sobre a renda e o PIB quando a economia está desaquecida. O aumento dos gastos públicos através do endividamento via títulos pode gerar um efeito positivo sobre a demanda agregada, de modo que o crescimento da renda permite, em um segundo momento, o aumento da arrecadação. Desta forma, em períodos de maior crescimento da renda, os gastos públicos podem (e devem) diminuir. A LRF, tal como aprovada, não leva em consideração a importância do efeito anti-cíclico dos gastos. Neste sentido, acaba servindo como um mecanismo adicional que eventualmente pode agravar a situação fiscal e financeira da federação através da imposição de manter, a qualquer custo, o equilíbrio orçamentário intertemporal, garantindo superávits primários compatíveis com a redução da relação Dívida/PIB. A hipótese teórica por detrás da LRF, na forma em que foi aprovada, é pré-keynesiana na medida em que não admite a função estabilizadora dos gastos públicos.

Do ponto de vista dos desequilíbrios regionais, a LRF acaba contribuindo para desestruturar políticas públicas de desenvolvimento regional. É sabido que em um contexto de crescente abertura comercial e financeira, integração de mercados e aumentos de produtividade, há uma tendência de maior concentração das atividades produtivas, principalmente porque os fluxos de capitais tendem a se dirigir para setores já consolidados e com maiores perspectivas de lucratividade. Este fato, por decorrência, também tende a agravar a concentração regional das atividades produtivas. Com efeito, sem políticas públicas claras que privilegiem o desenvolvimento regional, bem como a mitigação da concentração da renda e da riqueza, os desequilíbrios regionais, bem como a concentração de renda e riqueza, tendem a se agravar. Neste sentido, a LRF, se bem intencionada em seus princípios de maior democratização da informação e dos orçamentos, corre o risco de se constituir em mais um instrumento inibidor de políticas voltadas para mitigar desigualdades regionais e de renda e riqueza.

4. FONTES DE FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL

As fontes para o financiamento regional no Brasil se caracterizam por uma miríade de instrumentos ou instituições que nem sempre logram atingir a eficiência e a perfeita aplicação dos recursos disponíveis. Aos fundos constitucionais de financiamento, adicionam-se os fundos fiscais de desenvolvimento regional (antes vinculados à SUDAM, SUDENE e atualmente vinculados à ADA e ADENE) e ainda as agências de fomento, como o BNDES, a CODEVASF (Companhia do Desenvolvimento do Vale do São Francisco), o DNOCS (Departamento de Obras contra a seca), SUFRAMA (Superintendência da Zona Franca de Manaus), entre outras.¹² Fica claro, portanto, que não é por falta de instrumentos de financiamento que não houve um processo de desconcentração regional no Brasil, principalmente após a Constituição de 1988. Como os dados dos fundos de financiamento poderão demonstrar, talvez exatamente a variedade de instrumentos para subsidiar o financiamento do desenvolvimento regional é uma das possíveis razões de sua ineficiência. Além do mais, não se pode desconectar financiamento de crescimento e desenvolvimento econômico.

O financiamento público no Brasil, nos últimos anos, esteve limitado pelas políticas fiscal e monetária contracionistas. As elevadas taxas de juros estimulam a aplicação dos bancos de fomento em títulos públicos, o que garante maior eficiência na administração dos recursos. Em consequência, as operações de crédito voltadas para projetos que poderiam ser submetidos para financiamento do fundos são influenciados. Isto fica mais claro ao analisar a relação entre os repasses anuais do Tesouro Nacional aos Fundos e os valores contratados no ano.

A tabela 4.1 apresenta os repasses do Tesouro Nacional aos Fundos Fiscais de Financiamento desde 1994. É possível observar que os repasses para o FINAM não sofreram quedas muito bruscas a partir de 2001 como o FINOR. Enquanto os repasses do FINOR e do FUNRES apresentaram evoluções mais próximas ao comportamento da economia, apresentando queda a partir de 1999, o mesmo não ocorre com o FINAM. Conforme observado por Crocco (2003), não obstante as participações no PIB e no VTI da região Norte sejam menores do que na região Nordeste, a taxa de crescimento desses agregados no período 1994-2003 foi maior. Assim, estabeleceu-se um círculo vicioso de estagnação e queda no crédito e financiamento a essas regiões.¹³

¹² Os Fundos Fiscais de Investimento, FINAM e FINOR, estão fechados para novos projetos por força da medida provisória 2.146-6 de 04/05/2001. O FUNRES está aberto para novos projetos. Esta mesma medida provisória extinguiu a SUDENE e a SUDAM, criando a Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE) e a Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e os Fundos de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) e o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA). Para detalhes sobre esses fundos e suas funções (www.integracao.gov.br).

¹³ “Além desses fundos, existem mecanismos indiretos de financiamento ao desenvolvimento regional espalhados por diversas instituições. Entre estas, destacam-se a Codevasf, a Suframa, o DNOCS e o BNDES. Os três primeiros operam em regiões específicas do país e têm programas bastante específicos para sua atuação. Suas fontes de recursos são oriundas do capital integrado no momento de suas respectivas criações, bem como de receitas operacionais e patrimoniais, produto de operações de crédito, entre outras. Em situações específicas, tanto a Codevasf quanto o DNOCS podem também utilizar recursos oriundos de instituições multilaterais, como o Banco Mundial (BIRD) e o BID. Deve ser salientado que as áreas de atuação dessas agências de fomento fazem parte das áreas de atuação dos fundos. É uma clara superposição de programas.” (Crocco, 2003, p.319)

TABELA 4.1
Repasses da STN aos Fundos Fiscais de Investimento
 Em R\$ mil de 2000

Ano	FINAM	FINOR	FUNRES
1994	-	177.270	-
1995	331.836	336.079	11.897
1996	156.646	402.064	14.988
1997	257.263	468.044	22.802
1998	346.119	410.543	13.334
1999	401.930	329.595	18.576
2000	549.656	428.748	16.663
2001	(*)	119.530	(*)
2002*	440.000	174.322	(*)
2003*	465.000	(*)	(*)

Fonte: STN/SUDAM/BASA/SUDENE/BNB/GERES/BANDES

* Referente aos repasses para o FDA

(*) Dados indisponíveis

OBSERVAÇÃO

Os Fundos Fiscais FINAM e FINOR foram fechados para novos projetos em 02/05/2001,

Juntamente com a extinção da Sudene e da Sudam.

Foram criadas a ADA - Agencia de Desenvolvimento da Amazonia e a ADENE - Agencia de desenvolvimento do Nordeste

Foram criados também o FDA, que substitui o FINAM e o FDN, que substitui o FINOR.

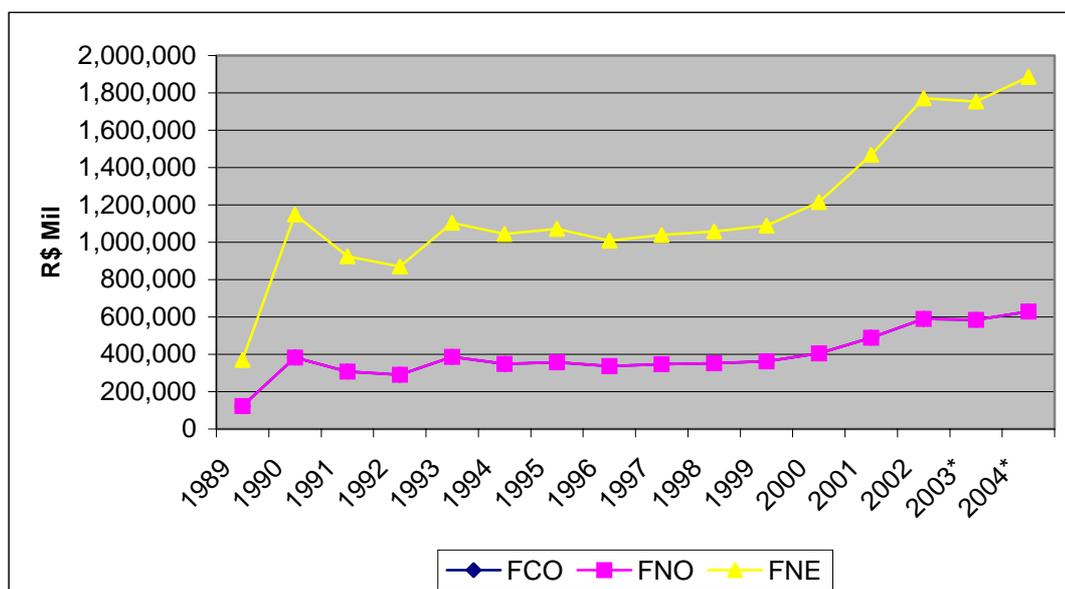
Os repasses do STN para o FINOR a partir de 2001 referem-se exclusivamente aos projetos que já estavam em carteira naquele momento.

No caso dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FNO, FCO e FNE) - certamente os mais importantes instrumentos de financiamento do desenvolvimento regional, uma vez que são vinculados às receitas do IPI e IR - os repasses do Tesouro Nacional podem ser observados no Gráfico 4.1. Nesses 15 anos de existência dos Fundos, o volume total de repasses, a preços de Março de 2002, ultrapassou R\$ 31 bilhões, cifra certamente significativa. Em que pese a relativa estagnação desses repasses de 1994 a 2000, observa-se, a partir de 2001, uma elevação sistemática nos repasses do Tesouro Nacional a esses fundos, demonstrando que o crescimento econômico do período 1994-1998 não veio acompanhado de aumento da arrecadação dos impostos que constituem os referidos fundos. Com efeito, como já salientado, a Carga Tributária Bruta manteve-se praticamente estável no período 1994-98 (em torno de 29,5% do PIB), apresentando um crescimento sistemático somente a partir de então. Os repasses aos Fundos Constitucionais demonstram este fenômeno. Mesmo com eventuais inflexões no PIB, como as que ocorreram em 1999, 2002 e 2003, os repasses se elevaram, basicamente decorrente da política tributária do governo federal.¹⁴

¹⁴ Ressalte-se que no período 1994-98, onde a CTB manteve-se estável, o simples crescimento do PIB poderia gerar uma elevação na arrecadação tributária e, por decorrência, dos Repasses aos Fundos. Uma possível hipótese para a estagnação das transferências federais aos Fundos neste período é o provável baixo dinamismo dos setores arrecadadores de IPI e pela estagnação da renda tributável.

Gráfico 4.1

Repasses Anuais do Tesouro Nacional aos Fundos Constitucionais de Financiamento



Se os repasses do Tesouro mantiveram-se praticamente estáveis até 2000 e assistiram a um crescimento significativo a partir de então, o mesmo não se pode dizer dos valores contratados e das operações administradas pelos fundos. Em todos os eles, ocorreu uma elevação dos valores contratados a partir de 1994, mas com diminuição do número de operações, refletindo uma maior concentração nos projetos de financiamento, conforme demonstra a tabela 4.3. De fato, este comportamento se enquadra bem na estratégia dos Bancos públicos de desenvolvimento em aumentar sua eficiência e diminuir a alavancagem e, com isso, diminuir também o grau de exposição ao crédito de maior risco.

A tabela 4.4, por seu turno, demonstra que a estratégia dos administradores dos Fundos Constitucionais de Financiamento (Banco do Brasil, BNB e BASA) foi a de diminuir as operações *vis-à-vis* os valores contratado. Nos últimos dez anos, as contratações do FNE, em média, foram bem abaixo dos valores repassados anualmente pelo Tesouro Nacional. Embora no biênio 2001/02 os valores contratados pelo FNO e FCO tenham superado os repasses do Tesouro Nacional, a trajetória desses fundos não foi também elevada. Este comportamento é o corolário da estratégia defensiva dos bancos públicos em relação aos riscos de crédito. De fato, do ponto de vista da oferta do crédito, o banco público prefere operar com títulos públicos, de maior rentabilidade e menor risco, ao fornecer o crédito ao tomador privado. Como a LRF impede empréstimos a instituições públicas, combinado com o baixo dinamismo do setor privado, o crédito, mesmo vinculado a programas voltados para o desenvolvimento local, tem sido muito aquém do volume razoável para estimular o desenvolvimento local e, por seu turno, estimular a desconcentração.¹⁵

Há, portanto, uma assimetria entre a política macroeconômica, a política de desenvolvimento regional e a busca por maior eficiência e menor risco das instituições bancárias. Neste caso, ocorre um movimento contracionista da oferta, bem como da demanda

¹⁵ Confira Ministério da Integração sobre programas financiados pelos Fundos Constitucionais (www.integração.gov.br)

de crédito. Com efeito, o baixo dinamismo do setor privado local, frente a um sistema de crédito pouco articulado, gera problemas de demanda efetiva, conduzindo a uma maior preferência pela liquidez, tanto do público, quanto dos bancos.¹⁶ Reproduz-se, desta forma, um círculo vicioso de pequeno volume de crédito local (e, portanto, concentração em regiões mais desenvolvidas), baixa demanda por recursos e baixo dinamismo econômico. Os Fundos, desta forma, não cumprem o objetivo central de viabilizar projetos de desenvolvimento que possam arrefecer as desigualdades regionais. O financiamento e o crédito são, portanto, centrais nas políticas de desenvolvimento regional. Mais do que um simples espelho das desigualdades, o crédito é fundamental no estímulo à demanda efetiva.

A ausência de dados sobre empregos diretos gerados com os projetos financiados com os recursos dos fundos impede uma análise mais precisa sobre seus resultados. A tabela 4.5 apresenta apenas os empregos diretos e indiretos gerados com os diversos programas do FNO desde 2000. É possível observar que houve um volume significativo de empregos gerados no período, com uma queda em 2003 (infelizmente um ano em que não há dados disponíveis sobre os recursos repassados pelo Tesouro Nacional). Não obstante, o fato é que não resta dúvida que os fundos de financiamento podem cumprir um papel de estímulo ao desenvolvimento local, mas que dependem de uma melhor articulação com os bancos de desenvolvimento e mesmo com o governo Federal, de modo a evitar perda de eficiência nos objetivos-fins dos programas.

¹⁶ Este ponto será retomado no próximo item, particularmente a importância da preferência pela liquidez na oferta e na demanda de crédito bancário no Brasil.

TABELA 4.3
Número de Operações (OP) e Valores Contratados (VC)
Comparativo
Valores Atualizados - 1989/2002

VC em R\$ mil

Fundo Ano	FCO		FNO		FNE		Total			
	OP	VC	OP	VC	OP	VC	OP	%	VC	%
1989/1993	26.035	1.180.290	16.928	703.104	144.316	4.368.655	187.279	16,5	6.252.049	27,4
1994	12.825	295.688	20.674	471.228	64.652	847.784	98.151	8,6	1.614.700	7,1
1995	11.906	179.248	13.533	331.627	67.882	928.720	93.321	8,2	1.439.595	6,3
1996	15.179	226.629	14.486	190.172	80.616	1.163.848	110.281	9,7	1.580.649	6,9
1997	24.867	310.653	6.735	70.712	52.445	808.082	84.047	7,4	1.189.457	5,2
1998	30.400	384.375	15.629	185.043	137.720	843.881	183.749	16,2	1.413.299	6,2
1999	19.015	175.120	23.156	372.377	86.252	669.024	128.423	11,3	1.216.521	5,3
2000	12.963	296.591	31.298	722.232	47.621	589.626	91.882	8,1	1.608.449	7,0
2001	21.901	992.499	10.006	462.165	16.583	308.707	48.490	4,3	1.763.371	7,7
2002	20.986	1.494.462	14.125	628.692	25.093	264.365	60.204	5,3	2.387.519	10,5
2004	13.301	434.000	9.090	505.267	28.176	1.420.528	50.567	4,4	2.359.795	10,3
Total	209.378	5.969.555	175.660	4.642.619	751.356	12.213.220	1.136.394	100	22.825.404	100

Fonte: Relatório do Banco da Brasil, Banco da Amazônia e Banco do Nordeste do Brasil

Valores atualizados pelo BTN e pela TR, a preços de março de 2002.

TABELA 4.4
VC/Repasses STN

Fundo Ano	FCO	FNO	FNE
1994	84,97	135,42	81,21
1995	50,14	92,77	86,60
1996	67,47	56,62	115,49
1997	89,61	20,40	77,70
1998	109,06	52,50	79,81
1999	48,22	102,54	61,41
2000	73,22	178,31	48,52
2001	202,79	94,43	21,03
2002	253,16	106,50	14,93
2003*	-	-	-
2004	69,03	80,35	75,31

*Dados indisponíveis

Fonte: Relatório do Banco da Brasil, Banco da Amazônia e Banco do Nordeste do Brasil

TABELA 4.5

Empregos Gerados (Diretos e Indiretos) 2000-2003

Fundo Ano	FNO
2000	37.872*
2001	85.000
2002	133.000
2003	110.000

* Somente empregos diretos

Fonte: BASA

As bases para uma política de financiamento do desenvolvimento regional encontra nos fundos de financiamento um papel central. Seus resultados, no entanto, dependem da recuperação da capacidade de planejamento do estado e da coordenação entre o governo federal, bancos públicos e privados, estados e municípios. O caráter assimétrico e conflituoso do federalismo no Brasil, como já salientado no item 2, e as limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, impõem a necessidade de maior clareza e eficiência na forma de articular este planejamento. O papel do crédito no financiamento do desenvolvimento regional é fundamental, inclusive com a articulação – ainda que coadjuvante – dos bancos privados. Desta forma, é importante analisar o papel do crédito e da concentração financeira como o corolário dos desequilíbrios regionais no Brasil. Um estudo que se preocupe com o financiamento do desenvolvimento regional deve se preocupar, não só com a discussão federativa e os fundos de financiamento, mas também com a natureza da desigualdade financeira no Brasil, aspecto que será abordado no próximo tópico.

5. CRÉDITO E SISTEMA BANCÁRIO REGIONAL

5.1. Sistema Bancário, Crédito e a Relação Centro Periferia

Uma das negligências mais comuns em estudos acerca de desequilíbrios regionais é o papel da moeda e do crédito. Em geral, boa parte da discussão teórica sobre o tema - incluindo aquela estreitamente relacionada com a tradição keynesiana, onde as desigualdades regionais assumem processos cumulativos (Kaldor, 1966, Dixon e Thirlwall, 1975) - tende a negligenciar o papel da moeda e do crédito no desenvolvimento regional. Neste contexto, até mesmo o processo de concentração bancária no Brasil após 1994 não tem merecido a devida atenção da literatura quanto aos seus efeitos regionais, a exceção de alguns poucos autores como Amado (1998).

Como inicialmente formulado por Dow (1982, 1987), o processo de causação cumulativa, muito discutido teórica e empiricamente nos trabalhos de Kaldor e Myrdal, encontra no sistema financeiro um instrumento importante de seu agravamento e, com isso, estimulador de desequilíbrios regionais. A região é um *locus* de formação de expectativas e, sendo os níveis de investimento privado muito sensíveis a essas expectativas, determinadas regiões podem sofrer de insuficiência de demanda efetiva devido a apresentar maior risco e gerar maior preferência pela liquidez dos agentes econômicos. Como oferta e demanda de crédito estão diretamente relacionados, não só com a política monetária, mas também com atitudes defensivas, tanto dos tomadores quanto dos bancos (ofertantes) de recursos, regiões menos desenvolvidas tendem a apresentar, através de seus efeitos sobre o multiplicador monetário e da renda, menor dinamismo financeiro. Desta forma, há uma concentração de crédito em regiões mais desenvolvidas, pois se caracterizam por menores incerteza e preferência pela liquidez. Sendo este aspecto importante para o desenvolvimento econômico, não se pode negligenciar a dinâmica do setor financeiro a nível regional. Com efeito, este setor, antes de ser simplesmente um espelho da “economia real” a nível regional, acaba por influenciar significativamente o percurso das desigualdades regionais.

A economia periférica é caracterizada pela existência de uma economia estagnada com mercados pouco desenvolvidos, com predominância do setor primário, baixo conteúdo tecnológico de sua manufatura e baixo grau de sofisticação do sistema financeiro.¹⁷ Seu dinamismo seria determinado pelo volume de exportações para o centro. Todas estas características determinariam uma maior incerteza em relação ao desempenho econômico desta região, implicando maior preferência pela liquidez. A incerteza sobre o futuro leva à busca por ativos mais líquidos como forma de proteção e, além disso, decisões de investimento são postergadas para um momento economicamente mais favorável (DOW, 1993 e DOW & RODRÍGUEZ-FUENTES, 2003). Quanto à oferta de crédito, é plausível supor que a rede bancária seja menos desenvolvida nas regiões de economia periférica, do que se conclui que a sua capacidade de ofertar crédito é menor do que a dos bancos dos centros econômicos. Ademais, nas regiões periféricas, o nível mais reduzido de renda da população faz com que o acesso aos bancos seja dificultado, ocasionando menor volume de depósitos como proporção da renda e maior retenção de papel-moeda pelo público.

Distintivamente, uma região central seria caracterizada por possuir uma economia mais próspera e um sistema financeiro mais sofisticado. Seria também uma região com um

¹⁷ Mesmo considerando um sistema financeiro nacional, sem a presença de bancos regionais, é possível considerar que as inovações financeiras, implementadas em regiões centrais, estarão disponíveis em regiões periféricas apenas após um lapso temporal. Quanto maiores forem os custos de transação e informação, maior será este tempo.

sistema produtivo dominado, historicamente, pela indústria e pelo setor de serviços. Além disto, seria onde se localizam as sedes das instituições financeiras, fato este que, devido à questão de proximidade, facilitaria a oferta de crédito no centro e dificultaria este processo em regiões periféricas. Todo este quadro faz com que a preferência pela liquidez de regiões mais prósperas seja menor porque há mais segurança e confiança para investir em ativos menos líquidos (portanto mais rentáveis). Com efeito, é possível inferir que em regiões centrais ocorrerá maior disposição tanto para demandar quanto para ofertar crédito. Ocorre o processo acima descrito de causação cumulativa, onde a redução da preferência pela liquidez do centro reduzirá ainda mais a oferta de crédito na periferia, uma vez que a oferta se deslocará para onde exista maior demanda (CROCCO, 2004).

De fundamental importância para o entendimento da dinâmica financeira regional e a sua relação com a dinâmica econômica é o que Ron Martin (1999, p.9) denomina “*circuito geográfico da moeda*”. Tal circuito pode ser caracterizado sob dois aspectos. Um deles é a estrutura locacional do sistema financeiro. Esta estaria diretamente relacionada com a estrutura urbana vigente em determinada região e sua respectiva centralidade. A hierarquia urbana determina uma hierarquia financeira, ou seja, existiria não apenas uma aglomeração de instituições bancárias onde o desenvolvimento econômico é maior, como também o tipo de serviço por elas oferecido seria de maior grau de sofisticação.

O outro aspecto é a chamada geografia institucional do sistema financeiro, que se refere à diferença de modelos institucionais entre países, variações estas que influenciarão no desenvolvimento bancário. Nesse sentido, várias são as implicações decorrentes da diferença entre um modelo de bancos regionais (pequenos bancos com sede e atuação apenas na região), como ocorre nos Estados Unidos e na Itália, e um modelo composto por grandes bancos nacionais, caso da Inglaterra e do Brasil.

Alessandrini (1999) e Martin (1999), entre outros autores, afirmam que bancos locais tendem a ser mais comprometidos com a economia local e ao mesmo tempo estão mais sujeitos a oscilações econômicas da região. Por outro lado, bancos nacionais conseguem se proteger de declínios econômicos locais, compensando suas perdas nessas regiões com os lucros obtidos nas demais. Bancos deste tipo, com sede no centro e atuação também na periferia, são mais reticentes no que se refere à extensão de crédito à periferia devido à maior volatilidade de difusão de informações e à dificuldade de acesso a estas (Amado, 1997). Desta forma, diferentes geografias institucionais podem gerar diferentes processos de circulação da moeda (poupança, crédito e aplicações).

Não bastasse os elementos acima destacados, vale ressaltar que, em geral, nas economias periféricas, o setor informal tende a ter uma importância maior do que nas regiões centrais. Consequentemente, a relação *cash-depósitos* nos bancos é maior, gerando um multiplicador monetário menor e, portanto, dificuldades de acesso ao crédito. Verifica-se aí um círculo vicioso que dificulta ainda mais o investimento em regiões periféricas.

O Brasil, conforme é apontado em Crocco (2004a), apresenta forte desigualdade regional financeira, o que é um reflexo de sua desigualdade econômica *latu sensu*. Além de haver concentração do número de agências bancárias nas regiões mais desenvolvidas, existe também maior participação relativa destas regiões no volume de depósitos e créditos. Tendo como ponto de partida a relação centro-periferia e suas características monetárias e creditícias, pretende-se analisar a dimensão regional do financiamento no Brasil, demonstrando o papel relevante que a concentração creditícia e a preferência pela liquidez exercem sobre os desequilíbrios regionais no Brasil.

5.2. A Desigualdade Regional e Financeira no Brasil

Para avaliar a influência que as variáveis financeiras exercem em termos regionais, iniciou-se no Cedeplar/UFMG a extração do banco de dados Sisbacen (Sistema de Informações do Banco Central). Os números coletados contêm informações sobre a estatística bancária de todos os meses de 1988 a 2004 em todas as Unidades de Federação. Estes dados se referem aos principais itens contábeis (do ativo e do passivo) do sistema financeiro, apresentando o valor agregado mensal de cada operação para o total das instituições financeiras existentes no local. Com este banco de dados é possível identificar com mais clareza os efeitos da concentração bancária regional e seus efeitos sobre as desigualdades regionais no Brasil.

Assim, uma vez analisados os Fundos de Financiamento do desenvolvimento regional, procura-se, a partir de agora, focar o papel do sistema financeiro, sobretudo dos bancos privados. Até o presente não existe um sistema bem consolidado de financiamento do desenvolvimento no Brasil, e a retrospectiva histórica nos mostra que o setor financeiro privado, como frisa Alves Jr. (2002, p.332), *“foi muito competente para sobreviver à instabilidade, mas não se mostrou capaz de gerar o volume de crédito e o funding do investimento em condições razoáveis para estimular o crescimento econômico sustentável.”* É a partir desta perspectiva que se pretende buscar vias que cessem este percurso desfavorável. A intervenção Estatal principalmente na oferta de crédito pode abrir “janelas de oportunidade” para o aumento do crédito privado em regiões menos desenvolvidas e, desta forma, minorar os efeitos deletérios que a concentração financeira pode gerar sobre as perspectivas de amenização dos desequilíbrios regionais.

A partir da soma de duas contas dos balanços contábeis disponibilizados pelo Sisbacen, quais sejam, a conta Empréstimos e Títulos Descontados e a conta Financiamentos, foi calculado um índice de concentração de crédito por região e por estado, com relação ao valor desta soma para o Brasil. A tabela 5.1 oferece a participação percentual de cada UF e região para os anos de 1991, 1997 e 2003.

Tabela 5.1
Índice de Concentração de Crédito por UF – Brasil

UF / região	1991	UF / região	1997	UF / região	2003
Roraima	0,01	Amapá	0,02	Roraima	0,05
Amapá	0,03	Roraima	0,04	Acre	0,08
Tocantins	0,04	Acre	0,06	Amapá	0,08
Piauí	0,16	Tocantins	0,10	Tocantins	0,18
Acre	0,20	Rondônia	0,17	Rondônia	0,20
Rondônia	0,21	Paraíba	0,27	Sergipe	0,27
Paraíba	0,22	Sergipe	0,28	Piauí	0,28
Sergipe	0,30	Amazonas	0,32	Alagoas	0,33
Rio Grande do Norte	0,37	Rio Grande do Norte	0,38	Amazonas	0,33
Amazonas	0,39	Piauí	0,38	Rio Grande do Norte	0,44
Alagoas	0,46	Maranhão	0,40	Maranhão	0,45
Maranhão	0,60	Pará	0,51	Paraíba	0,55
Espírito Santo	0,69	Alagoas	0,57	Mato Grosso do Sul	0,66
Mato Grosso do Sul	0,79	Espírito Santo	0,72	Pará	0,67
Pará	0,91	Mato Grosso do Sul	0,80	Mato Grosso	0,68
Mato Grosso	0,94	Mato Grosso	0,90	Espírito Santo	0,78
Goiás	1,21	Goiás	1,05	Ceará	1,13
Norte	1,80	Pernambuco	1,06	Pernambuco	1,44
Ceará	1,94	Ceará	1,06	Goiás	1,45
Pernambuco	2,34	Norte	1,27	Norte	1,59
Santa Catarina	2,68	Distrito Federal	1,80	Santa Catarina	1,93
Rio Grande do Sul	3,44	Santa Catarina	1,94	Bahia	1,94
Paraná	4,32	Bahia	2,72	Distrito Federal	2,35
Bahia	4,47	Paraná	3,59	Paraná	3,42
Distrito Federal	6,94	Rio Grande do Sul	3,93	Rio Grande do Sul	4,96
Minas Gerais	8,60	Minas Gerais	4,49	Centro-Oeste	5,13
Centro-Oeste	9,95	Centro-Oeste	4,54	Minas Gerais	5,37
Sul	10,44	Nordeste	7,13	Nordeste	6,85
Nordeste	10,95	Rio de Janeiro	7,87	Rio de Janeiro	8,67
Rio de Janeiro	14,86	Sul	9,46	Sul	10,30
São Paulo	42,72	São Paulo	64,52	São Paulo	61,10
Sudeste	66,87	Sudeste	77,60	Sudeste	75,62
Brasil	100,00	Brasil	100,00	Brasil	100,00

Fonte: Sisbacen Elaboração própria

É visível, uma vez mais, a forte predominância da Região Sudeste e o concomitante crescimento desta concentração, que variou, durante o período analisado, de 66,87% para 75,62%. Ainda mais proeminente é a constatação de que se encontra no estado de São Paulo grande parte deste crédito (mais de 60 % do total do Brasil, em 2003). Salta aos olhos o fato de que no período de alta inflação (e isto pode estar refletindo problemas de indexação), a concentração do crédito era bem menor do que no período após a estabilização monetária. Os mapas de concentração de crédito pode demonstrar o processo de aumento na concentração nos anos noventa. Ressalte-se que à concentração bancária observada pós Plano Real (Alves Jr, 2002), acrescentou-se uma concentração na oferta de crédito. Um processo bem articulado de desconcentração econômica e diminuição dos desequilíbrios regionais só pode ser possível com o concomitante processo de desconcentração do financiamento. Sem a participação direta dos bancos públicos de desenvolvimento neste processo é pouco provável que as tentativas neste sentido logrem sucesso.

5.2.3. Intermediação Financeira e Desequilíbrios Financeiros

A partir do conceito de intermediação financeira do IBGE, através das Contas Regionais anuais, que são indicadores sobre o PIB por unidade de federação e por atividade econômica, é possível obter dados de 1998 a 2001 das atividades que envolvem a intermediação financeira a nível regional.

A Tabela 5.2 demonstra a divisão, entre os Estados e o Distrito Federal, da participação nas atividades econômicas como um todo e também somente da participação da intermediação financeira. A Tabela 5.3 apresenta, por sua vez, o peso, dentro de cada estado e do DF, da atividade de intermediação financeira no total de suas atividades econômicas.

Observa-se que a atividade de intermediação financeira mostra participação muito expressiva do Distrito Federal. Mais uma vez, isto se deve, como o próprio IBGE adverte, ao fato de que muitas operações do Banco Central, da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil, e ainda operações do Tesouro Nacional, são contabilizadas naquela Unidade de Federação. Assim, quando se faz a estimativa da participação de cada unidade através da metodologia explicada acima, ocorre superestimação da participação do DF.

A Tabela 5.2 demonstra a existência de uma concentração geográfica maior das atividades financeiras em comparação com a concentração das demais atividades econômicas. Além disso, houve, ao longo do período analisado, um aumento do grau de concentração da atividade financeira. Isto ocorre pelo fato de que o setor de serviços financeiros tende a se concentrar fortemente nos grandes centros econômicos. O Sudeste teve a concentração econômica variando de 57,7% em 1998 para 57,2% em 2001, ao passo em que a concentração financeira passou de 61,6% em 1998 para 69% em 2001. Na região Norte, a de menor expressão no âmbito nacional, a concentração econômica variou de 4,5% a 4,7% enquanto a concentração financeira passou de 1,5% para 1,7% no mesmo período. Certamente a Zona Franca de Manaus e as atividades extrativistas respondem pelo resultado encontrado nesta região. A menor participação de intermediação financeira se explica, como de resto para outros estados menos desenvolvidos da federação, pelos vazamentos de crédito para as regiões mais desenvolvidas. De fato, não obstante a produção possa ocorrer em uma determinada região, o sistema financeiro no Brasil, como é centralizado, sem a presença de bancos regionais (exceto os bancos de investimento), parte da relação financeira se dá nos grandes centros, como São Paulo. Este fato corrobora o argumento teórico discutido acima de que os vazamentos no setor financeiro tendem a agravar os desequilíbrios regionais.

Observando a tabela 5.3, verifica-se que São Paulo se caracteriza pelo estado onde a intermediação financeira apresenta maior peso com relação ao total das atividades produtivas e de serviços, 9,5% em 2001 (contra 8,2% em 1998). Na região Norte encontram-se os estados em que a relevância da intermediação financeira na economia é menor. Todos os estados, com exceção de Tocantins (4,1% em 2001), apresentam, ao final do período, participação da atividade financeira inferior a 3% do total de atividades.

A título de ilustração, o mapa 5.1 apresenta a importância da região sudeste, e particularmente de São Paulo, na intermediação financeira nacional. É interessante observar pelos mapas apresentados que a concentração de crédito apresenta um comportamento simétrico à intermediação financeira e inverso à preferência pela liquidez dos bancos e do público. Este comportamento corrobora o argumento de que regiões periféricas tendem a ter uma maior preferência pela liquidez e concomitante menor oferta e demanda de crédito, ao mesmo tempo em que também utilizam menos o setor bancário nas atividades produtivas (menor intermediação financeira). A ausência de um sistema financeiro robusto para garantir financiamento o bastante para as atividades econômicas locais corrobora o círculo vicioso de

estagnação e informalidade nas regiões menos desenvolvidas, criando ainda mais dificuldades de superação das desigualdades regionais.

TABELA 5. 2 - Participação das Grandes Regiões e Unidades de Federação no valor adicionado bruto a preço básico, pelo total atividades econômicas e pela atividade de Intermediação Financeira

	1998		1999		2000		2001	
	total das atividades	Intermediação Financeira						
Brasil	100	100	100	100	100	100	100	100
Norte	4,5	1,5	4,5	1,6	4,6	1,9	4,7	1,7
Rondônia	0,5	0,1	0,5	0,1	0,5	0,2	0,5	0,2
Acre	0,2	0	0,2	0	0,2	0,1	0,2	0,1
Amazonas	1,6	0,4	1,6	0,4	1,7	0,5	1,7	0,4
Roraima	0,1	0	0,1	0	0,1	0	0,1	0
Pará	1,7	0,8	1,8	0,9	1,8	0,9	1,8	0,8
Amapá	0,2	0	0,2	0	0,2	0,1	0,2	0
Tocantins	0,2	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Nordeste	13,1	7,3	13,1	7	13	7,8	13	7,9
Maranhão	0,8	0,3	0,8	0,3	0,8	0,5	0,9	0,5
Piauí	0,5	0,1	0,5	0,1	0,5	0,3	0,5	0,3
Ceará	2,1	1,4	2	1,4	1,9	1,3	1,8	1,5
Rio Grande do Norte	0,7	0,4	0,8	0,5	0,8	0,4	0,8	0,4
Paraíba	0,8	0,2	0,8	0,2	0,8	0,4	0,9	0,5
Pernambuco	2,7	1,2	2,7	1,2	2,6	1,6	2,6	1,5
Alagoas	0,7	0,3	0,7	0,3	0,6	0,4	0,6	0,4
Sergipe	0,6	0,2	0,5	0,2	0,5	0,4	0,7	0,4
Bahia	4,2	3,1	4,3	2,9	4,3	2,5	4,3	2,3
Sudeste	57,7	61,6	57,8	64,1	57,5	66,1	57,2	69
Minas Gerais	9,8	5,4	9,6	6	9,7	6	9,4	6
Espírito Santo	1,7	0,5	1,8	0,5	1,8	1,2	1,7	1
Rio de Janeiro	11	10	11,8	10,8	12,7	10,9	12,5	10
São Paulo	35,3	45,7	34,7	46,8	33,3	48	33,6	52
Sul	17,6	11,6	17,9	12,1	17,6	13,2	17,8	12,4
Paraná	6,3	4,9	6,4	5	6	5,3	6,1	5,1
Santa Catarina	3,5	1,1	3,6	1,1	3,8	2	3,9	2
Rio Grande do Sul	7,8	5,6	7,8	6	7,8	5,9	7,9	5,4
Centro-Oeste	7,1	17,9	6,8	15,2	7,2	11,1	7,3	9
Mato Grosso do Sul	1,1	0,6	1,1	0,6	1,1	0,6	1,1	0,6
Mato Grosso	1,1	0,5	1,2	0,5	1,2	0,8	1,2	0,8
Goiás	1,9	1	1,8	0,9	1,9	1,4	2	1,3
Distrito Federal	3	15,8	2,7	13,2	3	8,3	2,9	6,4

Fonte: IBGE - Contas Regionais do Brasil 2001

TABELA 5.3 - Participação da Atividade de Intermediação Financeira no valor adicionado a preço básico do total de atividades econômicas, por Unidades de Federação

		1998	1999	2000	2001
Brasil		6,3	5,9	5,2	6,1
Norte	Rondônia	1,4	1,3	1,6	2,1
	Acre	1,9	1,6	2	2,7
	Amazonas	1,6	1,5	1,4	1,4
	Roraima	1,1	1,2	2	2,5
	Pará	3,1	2,9	2,7	2,6
	Amapá	1,8	1,7	1,6	1,5
	Tocantins	2,7	2,5	4,6	4,1
Nordeste	Maranhão	2,3	2	3,1	3,8
	Piauí	1,5	1,3	3,1	4,2
	Ceará	4,4	4,1	3,5	5,3
	Rio Grande do Norte	3,7	3,8	2,6	3,1
	Paraíba	1,8	1,7	2,7	3,8
	Pernambuco	2,9	2,6	3,1	3,4
	Alagoas	2,9	2,7	3,2	3,5
	Sergipe	2	1,8	3,8	3,4
	Bahia	4,7	4	3,1	3,3
Sudeste	Minas Gerais	3,5	3,7	3,3	3,9
	Espírito Santo	1,8	1,6	3,4	3,5
	Rio de Janeiro	5,8	5,5	4,5	4,9
	São Paulo	8,2	8	7,5	9,5
Sul	Paraná	4,9	4,6	4,6	5,2
	Santa Catarina	2	1,8	2,8	3,1
	Rio Grande do Sul	4,6	4,6	3,9	4,2
CentroOeste	Mato Grosso do Sul	3,4	3	2,9	3,1
	Mato Grosso	2,9	2,5	3,4	3,9
	Goiás	3,3	3,1	3,7	3,9
	Distrito Federal	33,4	28,8	14,7	13,5

Fonte: IBGE - Contas Regionais do Brasil - 2001

A evidência empírica, portanto, vai ao encontro da hipótese, abordada teoricamente pelos pós-keynesianos, de que um sistema bancário como o do Brasil, baseado em grandes bancos nacionais, gera tendência à concentração bancária. Não obstante, pelo fato de suas sedes encontrarem-se nos centros econômicos (no caso do Brasil, o Sudeste e, sobretudo, São Paulo), alimenta-se e acentua-se o processo de concentração industrial.

A lógica de mercado leva à concentração de crédito na região central, devido à maior estabilidade e à menor incerteza. Isto faz com que as firmas aí localizadas sejam mais privilegiadas, tendo acesso a crédito mais facilmente e a serviços bancários mais diversificados. No Brasil, existe ainda um outro agravante: a industrialização das regiões periféricas se deu, sob incentivos governamentais, de forma que as instalações de atividades nestes locais fossem originadas principalmente da criação de filiais por empresas cuja sede se encontra, analogamente, no centro. Deste modo, o vazamento de depósitos é elevado e as operações de crédito se dão sobretudo onde as sedes das empresas estão. Novamente, constata-se a prevalência de um círculo vicioso que, na ausência de intervenção, tende a se perpetuar.

Mapa 5.1
Intermediação Financeira por UF (2001)



6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A relação entre desequilíbrios regionais e sistema financeiro - embora possa parecer simples à primeira vista, uma vez que a direção da concentração financeira se dá no mesmo sentido da concentração de atividades industriais e de serviços - não é trivial. De fato, se a concentração de crédito é o corolário da dinâmica dos desequilíbrios regionais no Brasil, a dinâmica da preferência pela liquidez do público e dos bancos impõe uma maior preocupação na formulação de propostas para políticas de desenvolvimento regional e de ordenamento do território brasileiro. Mais do que isto, o financiamento de políticas de desenvolvimento regional no Brasil não pode ser entendido sem a conexão com os mecanismos fiscais de financiamento público, a natureza do federalismo e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com efeito, a articulação do sistema bancário (público e privado), as características da distribuição dos recursos tributários e, finalmente, as limitações do gasto público impostas pela LRF são peças que não podem deixar de serem analisadas ao se propor políticas de desenvolvimento regional. Ainda, o papel do Estado como agente central neste arranjo é imprescindível, uma vez que é difícil, senão impossível, políticas de financiamento do desenvolvimento regional que prescindam do Estado, mesmo com suas eventuais distorções, como o benefício para elites locais em detrimento da população em geral. Não é objetivo aqui discutir este ponto, mas não se pode negligenciar o fato de que as diversas tentativas de participação do Estado como articulador e líder em políticas de desenvolvimento regional conduziram a distorções acima do razoáveis no Brasil, pois garantiu benefícios para uma elite local e manutenção da estagnação dessas regiões. Estes efeitos podem ser atenuados com a institucionalização de políticas de financiamento baseadas em metas e resultados, onde a oferta de novos créditos dependerá dos objetivos alcançados pelos projetos.

Os resultados obtidos nesta pesquisa - relacionados ao tratamento dos bancos públicos, ávidos por obterem ganhos de eficiência (e, portanto, operando com baixo nível de crédito e alta concentração de títulos públicos de curto prazo) - demonstram a importância de

se repensar a estratégia de utilização dos Fundos Constitucionais e Fiscais de Financiamento do desenvolvimento regional. Esses fundos devem ser, de fato, utilizados em sua plenitude, evitando que os repasses do Tesouro Nacional fiquem retidos nos bancos públicos, sendo utilizados para operações de maior eficiência operacional, mas ineficientes como instrumentos públicos de aumento da oferta de crédito.

Do mesmo modo, a existência de um sistema federativo competitivo¹⁸ no país, e a necessidade de cumprimento da LRF vai de encontro, em alguns casos, à políticas mais eficientes de desenvolvimento regional. É claro que seria ingenuidade, se não má fé, responsabilizar a LRF pelas dificuldades em garantir aumentos de gasto público que, eventualmente, inviabilizariam políticas de desenvolvimento regional. Os desequilíbrios regionais no Brasil são por demais conhecidos e certamente não se ampliaram nos últimos anos devido às limitações ao gasto público impostas pela LRF. É certo, no entanto, que políticas fiscais restritivas ao aumento do investimento público, principalmente combinadas com políticas monetárias contracionistas, produzem efeitos deletérios sobre o crescimento econômico no curto prazo, conseqüentemente sobre o desenvolvimento de longo prazo.¹⁹ Isto, combinado com a consolidação de uma política de “obsessão pelo equilíbrio fiscal”, produz ampliação dos desequilíbrios regionais, principalmente pelo fato de que investimentos e ampliação de créditos em regiões menos desenvolvidas são mais arriscados e com taxas de retorno necessariamente menores .

Finalmente, cabe destacar o efeito que o sistema de crédito exerce sobre os desequilíbrios regionais. Confirmando o argumento teórico, os resultados empíricos para o Brasil, utilizando os dados do Sisbacen, revelam a importância do papel exercido pelo sistema financeiro como componente desses desequilíbrios. De fato, a concentração de crédito em regiões mais desenvolvidas (destacando a região sudeste e o estado de São Paulo), a maior preferência pela liquidez, tanto dos bancos como do público, nas regiões Norte e Nordeste – e seus efeitos sobre a oferta e demanda de crédito – e, finalmente, a relação dessas variáveis com a intermediação financeira demonstram a importância do sistema financeiro e de crédito no desenvolvimento regional.

A partir da conexão entre os três elementos acima sumariados é que propostas de política devem reconhecer a importância da regulamentação do sistema financeiro, da distribuição de recursos tributários e do arranjo institucional para o gasto público. Desta forma, este tema deve ser introduzido sob a ótica regional, deixando de ser tratado apenas do ponto de vista macroeconômico.

¹⁸ O conceito de federalismo competitivo é aquele em que as diversas subesferas federativas tentam se beneficiar das possibilidades de ampliar receitas próprias, ao passo que o governo federal tenta criar mecanismos para diminuir as transferências tributárias. Casos típicos de competição federativa são a guerra fiscal e o aumento da Carga Tributária por parte do governo federal através da criação de contribuições não submetidas à repartição como o COFINS ou a CSLL.

¹⁹ Sobre o equivocado mix de política econômica no Brasil nos últimos anos, vale apenas ressaltar que uma política monetária contracionista, portanto baseada em elevadas taxas de juros, magnifica os desequilíbrios fiscais através do aumento do custo de carregamento da dívida pública. Frente à necessidade de diminuir a relação dívida líquida/PIB para ganhar maior credibilidade junto ao mercado financeiro, torna-se impossível operar com uma política fiscal equilibrada. Na tentativa de diminuir o déficit operacional (e garantir um superávit primário cada vez maior), o Tesouro Nacional diminui gastos de investimento e custeio. Assim, ocorre o “pior dos mundos”: política monetária com taxas de juros altas para garantir as metas de inflação e política fiscal cujo componente mais alto do gasto é o pagamento de juros e amortização da dívida interna. É fácil observar a dificuldade, em utilizar este tipo de mix de políticas para estimular políticas de desenvolvimento regional.

7. REFERÊNCIAS

- ABRASF. **Impacto da Proposta de Reforma Tributária sobre os Municípios Brasileiros**. 1998.
- AFFONSO, R.B.A., SILVA, P. **Reforma Tributária e Federação**. São Paulo, FUNDAP: UNESP. 1995.
- AFONSO, J.R.R. Considerações Preliminares sobre a Administração Indireta dos Estados e Municípios. **Anais Anpec**. XIV Encontro Nacional de Economia, Brasília. 1986
- AFONSO, J.R.R. **Evolução das relações intergovernamentais no Brasil entre 1968/88: Transferências e descentralização**. Rio de Janeiro, Master thesis/UFRJ. 1989.
- **Endividamento Público estadual e municipal: Evolução recente e perspectivas da Nova ordem Institucional**, mimeo. 1989.
- AFONSO, J.R.R. **Federalismo fiscal e reforma institucional: Falácias, conquistas e descentralização**. Belo Horizonte, mimeo. 1992.
- AFONSO, J.R.R. et al (Orgs). **Tributação no Brasil: Características Marcantes e Diretrizes para a Reforma**. 1998. Disponível em www.bndes.gov.br/conhecimento/revista/rev902 Acesso em 12/03/2004
- AFONSO, J.R.R. Brasil, um caso à parte. **XVI Regional Seminar of Fiscal Policy**. CEPAL/ILPES. Santiago, Chile. 2004.
- AFONSO, J.R. **Responsabilidade fiscal – primeiros e próximos passos**. 2002 Disponível em < www.federativo.bndes.gov.br> Acesso em 12/03/2004
- AFONSO, J.R. e SERRA, J. **O Federalismo Fiscal à Brasileira: algumas reflexões**. 2000 Disponível em <www.federativo.bndes.gov.br> Acesso em 12/03/2004.
- AFONSO, J.R. REZENDE, F. VARSANO, R. **Reforma Tributária no Plano Constitucional: uma proposta para o debate**. Brasília.IPEA novembro/1998. texto para discussão n° 606.
- AFONSO, J.R. LOBO, T. **Descentralização e participação em experiências democráticas retardatárias**. Dezembro/1996. Disponível em <www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp14/afonsolobo> Acesso em 02/03/2004.
- ALESSANDRINI, P. and ZAZZARO, A. (1999) A ‘Possibilist’ Approach to Local Financial System and Regional Development: The Italian Experience, in MARTIN, R. (ed.) **Money and the Space Economy**, John Wiley and Sons: New York.
- ALVES JR., Antônio José. **Sistematização do debate sobre “Sistema de Financiamento do Desenvolvimento”** in *Desenvolvimento em Debate: Novos Rumos dos Desenvolvimento no mundo*”, volume 2. Rio de Janeiro: BNDES, dezembro de 2002.
- AMADO, Adriana. **A Questão Regional e o Sistema Financeiro no Brasil: Uma Interpretação Pós-Keynesiana**. São Paulo: Estudos Econômicos, v. 27, n.3, pp. 417-440, Setembro-Dezembro, 1997.
- AMADO, Adriana. **Moeda, financiamento, sistema financeiro e trajetórias de desenvolvimento regional desigual: a perspectiva pós-keynesiana**. Revista de Economia Política, vol.18, n°1 (69), janeiro-março, 1998.
- BNDES, ÁREA PARA ASSUNTOS FISCAIS E DE EMPREGO. **INFORME-SE: edição n° 4. Janeiro 2000**.

- BREMAEKER, F.E.J. A Reforma Tributária: Implicações nas Finanças Municipais. **Instituto Brasileiro de Administração Municipal**. Série de Estudos Especiais, número 46. Rio de Janeiro. 2003.
- CARVALHO, Fernando Cardim de [et al]. **Economia Monetária e financeira: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- CARVALHO, D.F. **Pacto Federativo e Descentralização Fiscal no Brasil na década de 90**. Disponível em <www.portal.economia.ufpr.br> Acesso em 03/02/04.
- CARVALHO, D.F. **O Papel decisivo das finanças públicas diante da instabilidade econômica recorrente na América Latina**. Disponível em <www.portal.economia.ufpr.br> Acesso em 03/02/04.
- CARVALHO, M. A. S. **Privatização, Dívida e Déficit Públicos no Brasil**. Brasília: IPEA, 2001. texto para discussão n° 847.
- CASTRO, Firmo. Repartição da receita tributária federal. In. **Reforma Fiscal: coletânea de estudos técnicos**, edited by A. Mattos Filho. São Paulo, DBA. 1993 Pp. 60-70.
- CAVALCANTE, A CROCCO, M., e JAYME JR, F. **Preferência pela Liquidez, Sistema Bancário e Disponibilidade de Crédito Regional (mimeo)**. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 2004
- COSTA, A.J. **Reforma Tributária: Uma Visão Histórica**. USP, São Paulo. 1996.
- CROCCO, M. **O Financiamento do Desenvolvimento Regional no Brasil: diagnósticos e propostas**. *Agenda Brasil*, pp. 297-332, 2004a.
- CROCCO, M. [et al]. **Liquidity Preference of Banks and Public and Regional Development: the case of Brazil**. Texto para discussão, Belo Horizonte UFMG/CEDEPLAR, 2004b.
- CROCCO, M. [et al]. **Desenvolvimento Econômico, preferência pela liquidez e acesso bancário: um estudo de caso**. Texto para discussão n° 192. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2003.
- DAIN, S. Impasses de um reforma tributária em tempos de crise. In **Combate à inflação e reforma fiscal**, edited by João P. Velloso. Rio de Janeiro, RJ, José Olympio. 1992. Pp. 32-58.
- DINIZ, C.C. & OLIVEIRA, F.A. **Federalismo, Sistema tributário e a questão regional no Brasil**. In: Seminário Internacional sobre políticas regionais no Brasil. 1993. Belo Horizonte.
- DIXON, R. & THIRLWALL, A. P. A Model Of Regional Growth-Rate Differences On Kaldorian Lines. *Oxford Economic Papers*. July, 1975
- DOW, S.C. **Money and the Economic Process**. Edward Elgar, Cheltenham, 1993.
- DOW, S.C & RODRÍGUEZ-FUENTES, C. **Regional Finance: A survey**. *Regional Studies*, Vol. 31.9, pp. 903-920, 1997.
- DOW, S.C & RODRÍGUEZ-FUENTES, C. **EMU and the Regional Impact of Monetary Policy**. *Regional Studies*, Vol. 37.9, pp. 969-980, December 2003.
- FERNANDES, Andréa Gomes. **Sistemas de Crédito Local: o que ensinam as experiências internacionais**. BNDES: Informe-SF, n° 13, maio 2000.

- GIAMBIAGI, F. **A Condição de Equilíbrio da Trajetória do Endividamento Público: Algumas Simulações Para o Caso Brasileiro.** Junho/1998 Disponível em <www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes> Acesso em 02/03/2004.
- GRECO, P.D. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e o Cadafalso Neoliberal.** 2003 Disponível em <www.mundojuridico.adv.br> Acesso em 29/03/2004.
- GREMAUD, A E TONETO JR, R. Descentralização e endividamento municipal: formas, limites e possibilidades. **Revista Nova Economia** 12(2) Belo Horizonte julho/dezembro de 2002. pág 109-130.
- IBGE. **Contas Regionais do Brasil 2001 – contas regionais nº. 11.** Rio de Janeiro: 2003. www.ibge.org.br
- JAYME JR, Frederico G. **Crise fiscal, federalismo e endividamento estadual: um estudo das finanças públicas de Minas Gerais.** 1994. Tese dissertação de Mestrado. IE/UNICAMP, Campinas. 1994.
- JAYME JR, F.G. SANTOS, V.C.V. **Distribuição dos Recursos Tributários, Carga Tributária e Reforma Tributária: Impacto nos municípios.** Belo Horizonte/Cedeplar: 2003 Texto para Discussão n 205.
- KALDOR, N. Causes Of The Slow Rate Of Economic Growth Of The United Kingdom. In: KING, J. E. *Economic Growth in Theory and Practice: a Kaldorian Perspective.* Cambridge: Edward Elgar, p. 279-318, 1966.
- LEMONS, M.B; DINIZ, C. C; GUERRA, L. P; MORO, S. **A nova configuração regional brasileira e sua geografia econômica.** *Estudos Econômicos.* Vol 33, n. 4, 2003. LEVIN, J. Measuring the Role of Subnational Governments, **Working Papers** 91(8), FMI Washington, jan/1991.
- LOPREATO, F.L.C. **Federalismo e Finanças Estaduais:algumas reflexões.** IE/ Unicamp. Setembro/2000. Texto para Discussão n 98.
- MARTIN, R. Introduction, in MARTIN, R. (ed) **Money and the Space Economy.** London: Wiley, 1999.
- MENDES, M.J. **Incentivos Eleitorais e Desequilíbrio Fiscal de Estados e Municípios.** Dezembro/1998. Disponível em <www.interlegis.gov.br/fiscalizacao> Acesso em 22/04/2004.
- MENDES, C.C. **A Política Regional nas renúncias fiscais.** Brasília, janeiro/2000. Texto para Discussão 697.
- MORA, Mônica. **Federalismo e Dívida Estadual no Brasil.** IPEA. 2002.
- OLIVEIRA, F.A. **Crise, reforma e desordem do Sistema Tributário Nacional.** Tese de livre docência.UNICAMP, Campinas, 1992.
- OLIVEIRA, F. A. **Sistema fiscal brasileiro: evolução e crise 1965/85.** Tese de doutoramento.UNICAMP, Campinas, 1985.
- PAULA, L. F. R. [et al]. **Ajuste Patrimonial e Padrão de Rentabilidade dos Bancos Privados no Brasil durante o Plano Real (1994/98).** São Paulo: Estudos Econômicos, v. 31, n.2, pp.285-319, Abril-Junho 2001.
- PRADO, S. **Aspectos Federativos do Investimento Estatal.** 1995. Disponível em <www.publicacoes.fundap.sp.gov.br/Federalismo> Acesso em 21/04/2004.

- SERRA, J. & AFFONSO, J.R.R. **Finanças públicas municipais: trajetórias e mitos**. 1992. Disponível em < federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos > Acesso em 21/04/2004.
- SHAH, A. The new Fiscal Federalism In Brazil. **Working Papers, World Bank**, December, 1990.
- REZENDE, F. et al. **A Tributação Brasileira e o Novo Ambiente Econômico: a reforma tributária inevitável e urgente**. Junho/2000 Disponível em <www.bndes.gov.br/conhecimento> Acesso em 03/02/04.
- REZENDE, F. Modernização Tributária e Federalismo Fiscal. In: OLIVEIRA, F. E REZENDE, F. **Descentralização e federalismo fiscal: desafios da reforma tributária**. Rio de Janeiro, RJ. Editora Konrad Adenauer Stiftung. 2003. págs: 25-38.
- TANZI, V. et al. **Brazil: Issues for Fundamental Tax Reform**, Washington, IMF, April 1992.
- TROSTER, R. L. **Concentração Bancária** (*mimeo*). São Paulo: Febraban, 2004.
- WILLIS, E. et al. The politics of decentralization in Latin America. **Latin American Research Review**, vol. 34, number 1. 1999.