

ENSAIOS SOBRE UMA POLITICA REGIONAL EM (NA) CRISE.

Rodrigo Portugal¹

Kleber Mourão²

Sergio Silva³

Rafael Ramos⁴

RESUMO

O objetivo do artigo é saber como os três instrumentos explícitos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) - Fundos Constitucionais de Financiamento, Fundos de Desenvolvimento Regional e Incentivos Fiscais - se comportam em momentos de crise econômica, como a que eclodiu mundialmente em 2008. A hipótese é que os instrumentos foram afetados negativamente no período de 2008 a 2013. O que se nota é que os recursos disponibilizados para a PNDR foram pouco afetados pela crise, devido a “financeirização” dos fundos constitucionais que deu sustentabilidade aos mesmos, ao caráter orçamentário nos fundos de desenvolvimento e as peculiaridades nas economias regionais e mudanças normativas nos incentivos fiscais. Ademais, percebe-se o caráter de instrumento de política econômica que pode ser dado aos fundos e incentivos fiscais em situações de crise. No entanto, os problemas na política são outros como a concorrência entre os dois fundos, a articulação entre seus objetivos, o público alvo dos financiamentos, os imbróglis já apontados na elaboração da PNDR II e a crise nas políticas de desenvolvimento regional desde os anos 1980.

Palavras-chave: PNDR; crise econômica; instrumentos explícitos.

¹ Economista da SUDAM/Ministério da Integração Nacional, Mestre em Economia pela UFPA e Pesquisador Assistente III do IPEA.

² Economista da SUDAM/Ministério da Integração Nacional e Professor Titular da Universidade da Amazônia. Doutorando em Administração, Mestre em Economia, Especialista em Economia do Trabalho e Especialista em Docência do Ensino Superior.

³ Economista da SUDAM/Ministério da Integração Nacional e Mestrando em Economia pela UFPA.

⁴ Economista da SUDAM/Ministério da Integração Nacional e formado pela UFPE.

ABSTRACT

This article discusses how the three explicit instruments of the National Policy for Regional Development (PNDR) - Constitutional Funds, Regional Development Funds and Tax Incentives - behave in economic crisis, which one that erupted worldwide in 2008. The hypothesis is that instruments were adversely affected in the period 2008 to 2013. It noted that available resources to PNDR are not affected by the crisis because the "financialization" of Constitutional Funds that gave them sustainability, the budgetary character of Regional Development Funds and the peculiarities of Brazilian's regional economies and regulatory changes in tax incentives. Indeed, it perceives that explicit instruments of PNDR can be used as economic policy instruments to maintain a level of income in economic crisis. However, problems on PNDR are others, as competition between the two funds, the relationship between their objectives, target public of fundings and incentives, the difficulties mentioned in PNDR II and the crisis in Brazilian's regional development policies since the 1980s.

Key-words: PNDR; economic crisis; explicit instruments.

INTRODUÇÃO

As políticas de desenvolvimento regional (PDR) no Brasil datam de um longo período, com momentos de apogeu em 1960 e 1970 e crise a partir dos anos 1980. Atualmente, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), em vigor desde 2007, se propõe a diminuir as desigualdades regionais, partindo de uma metodologia que segue os princípios da *multiescalaridade*, *multidimensionalidade* e *transversalidade* (ALVES; ROCHA NETO, 2014) através da divisão de mesorregiões nas tipologias de alta renda, baixa renda, estagnada e dinâmica, cujas últimas três são objetivos da política.

A PNDR visa articular vários instrumentos de ação, tanto de órgãos governamentais quanto do setor privado, para desenvolver os territórios alvos. No entanto, além dos recursos orçamentários do Ministério da Integração Nacional, gestor da política e de suas coligadas, o Decreto nº 6.047/2007, que institui a PNDR, declara que ela possui três instrumentos explícitos: Os Fundos de Desenvolvimento (FD), os Fundos Constitucionais de Financiamentos (FC) e os Incentivos Fiscais. O primeiro e o terceiro abrangem as áreas de atuação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que é a Amazônia legal e Nordeste, respectivamente. E o segundo atua na região Norte, Nordeste e Centro-oeste para incentivar atividades econômicas de menor porte.

Cada instrumento tem seu próprio objetivo e público alvo e devem atuar articulados para o desenvolvimento regional, apesar de terem sido criados em diferentes momentos no tempo⁵ e antes da entrada em vigor da PNDR. O objetivo do artigo é saber como os três instrumentos explícitos se comportam em momentos de crise econômica. Para isso, verifica o orçamento dos FD e FC e o montante de gastos tributários dos incentivos fiscais no período de 2008 a 2013. A hipótese a ser discutida é que os recursos para a PNDR, e particularmente seus instrumentos explícitos, são afetados negativamente em momentos de crise econômica. A questão é, em épocas de elevação do PIB e de arrecadação, os instrumentos se reforçam financeiramente, e em momentos de declínio, eles se reduzem?

O artigo se divide nesta introdução, em seguida uma revisão sobre a crise na política de desenvolvimento regional e a crise econômica que abalou a economia mundial e brasileira a partir de 2008. O terceiro versa sobre o orçamento dos três instrumentos explícitos e o quarto são feitas as conclusões finais.

⁵ Ver Resende et al (2014)

1. A POLITICA REGIONAL BRASILEIRA EM CRISE OU NA CRISE?

As ações estatais para o desenvolvimento regional no Brasil atingiram seu ápice nas décadas de 1960 e 1970 durante os governos militares. No entanto, a partir da década de 1980, o Estado brasileiro sofreu uma severa crise fiscal e financeira que inviabilizou a manutenção no mesmo patamar das PDR e isso desestruturou órgãos de desenvolvimento, como as superintendências e os bancos de desenvolvimento regionais, embora estes últimos, apoiados pela Constituição de 1988, terem ficado responsáveis por gerir os Fundos Constitucionais de Financiamento, criados para financiar atividades econômicas com juros subsidiados.

Os anos 1980 e 1990 foram marcados por crises no estado brasileiro. No âmbito macroeconômico, o estado passou por rupturas no financiamento externo, baixo crescimento e hiperinflação (CARNEIRO, 2002). Para as PDR houve uma perda de força nos anos 1980 pela crise fiscal e financeira pela qual passou o Estado, que se aprofundou nas políticas neoliberais dos anos 1990 (CANO, 2013). As consequências da crise se apresentaram pelo lado financeiro no padrão baseado em incentivos fiscais (LIRA, 2005) e também na articulação das políticas regionais ocasionadas pelo desmantelamento dos principais órgãos de planejamento federal e das superintendências regionais, que acentuou a “guerra fiscal”. Para Vieira (2014), a crise do Estado deixou uma lacuna que foi ocupada pelas instâncias inferiores, mas de forma conflituosa, descoordenada e autocentrada nos níveis subnacionais.

A partir da década de 2000 é verificado um retorno às PDR sob a coordenação do Governo Federal (GF) e uma das tentativas de reformulação do planejamento regional é a PNDR. Sob forte inspiração das políticas de coesão realizadas na União Europeia (Diniz, 2007) ela tem o ambicioso objetivo de articular uma série de ações e atividades dispersas pelos entes governamentais atuando em múltiplas escalas e dimensões.

No entanto, segundo Alves e Rocha Neto (2014) a PNDR entrou em funcionamento em 2007 sem a devida maturação, com diversos problemas que não a elevaram ao status de política pública. Em 2012, diversas conferências foram realizadas para reformular a PNDR e resolver os principais gargalos, como a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) e a Câmara de Políticas de Desenvolvimento Regional (CPDR).

Monteiro Neto (2015) mostra que ainda não há uma orientação mais geral do Estado brasileiro para conduzir ações de desenvolvimento regional e as ações operam sem a devida articulação e coordenação. Silva (2015) destaca as limitações operacionais (ausência de revisão periódica dos recortes regionais) e políticas (perda de importância da questão regional nos dois últimos mandatos presidenciais) pelas quais passa a PNDR no século XXI. Por outro lado, Brandão

(2014) expõe avanços na PNDR na estruturação no longo prazo de um sistema de governança e de critérios para escolha das regiões que priorizam a convergência, competitividade, diversificação e centralidades urbanas.

Aliados aos problemas relacionados ao avanço da PNDR enquanto política pública, todos autores citados destacam a importância do momento econômico para continuação da Política Regional na agenda de governo. Carlos Brandão em Silva (2015) diz que quando não há crescimento econômico a questão regional perde espaço para questões conjunturais na agenda política. Da mesma maneira, a avaliação da PNDR feita pelo Ministério da Integração Nacional (BRASIL, 2011) demonstra que não há *trade off* entre as PDR e políticas fiscais em épocas de crescimento, diferentemente de épocas de crise, no qual a contenção orçamentária e a desorganização das contas públicas se sobrepõem às PDR, garantindo um caráter pró-cíclico a elas.

Ao fazer uma análise sobre os 25 anos dos fundos constitucionais, Macedo, Pires e Sampaio (2015) expõem a estrutura dos Fundos Constitucionais de Financiamento, que são provenientes de 3% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e 3% do Imposto de Renda (IR). Portanto, “[...] o seu *funding* está relacionado com a evolução da macroeconomia do emprego e da renda, particularmente atrelados ao crescimento da renda tributável e da agregação de valor na indústria”. (MACEDO, PIRES, SAMPAIO, 2015, p. 2). Dos recursos, 0,6% é destinada a Região Norte (FNO), 1,8% para o Nordeste (FNE), dos quais metade para o semiárido, e 0,6% para o Centro-Oeste (FCO).

Os Fundos de Desenvolvimento Regional são provenientes majoritariamente de dotações do Orçamento Geral da União (OGU) (art. 1 e 2 do Decreto nº 7.839/2012). Portugal, Silva e Mourão (2015) mostram que a dotação orçamentária para o FDA se encontra no mesmo nível desde 2012⁶, quando houve uma importante mudança na legislação dos fundos com escopo de “financeirização” do fundo, deixando de depender aos poucos do orçamento da União. No entanto, a lei teve efeitos colaterais sobre outros elementos, como a diminuição do nível de aprovação de pleitos.

Os incentivos fiscais concedidos são gastos tributários, segundo nomenclatura utilizada pela Receita Federal do Brasil (RFB). Eles são aprovados pela SUDAM e SUDENE, reconhecidos pela RFB, em setores da economia considerados prioritários para o desenvolvimento regional (Decretos nº 4.212/2012 e 4.213/2002) para projetos de implantação, diversificação, ampliação e modernização, na qual a principal modalidade é a redução fixa de 75% do IRPJ⁷.

⁶ O mesmo ocorre para o FDNE. O FDCO só foi regulamentado pelo Decreto nº 8.067, de 14 de agosto de 2013.

⁷ As outras modalidades são: Redução Escalonada do IR e adicionais não restituíveis de 12,5% de 2009 a 2013; Depósitos para reinvestimento; Depreciação acelerada incentivada para efeito de cálculo do IR (lei nº 11.196/2005);

Os três instrumentos estão intimamente ligados a política fiscal do governo, pois os FC são percentuais da tributação obtida, os fundos de desenvolvimento são dotações no OGU e os incentivos concedidos diminuem a arrecadação, e por isso, podem ser vistos como instrumentos da política econômica.

A constituição de 1988 criou várias obrigações para o estado brasileiro e essas são expansivas em seu gasto e algumas servem como estabilizadores macroeconômicos em tempos de crise já que seu gasto é muitas vezes anticíclico. A constituição também criou os fundos constitucionais e legislação ordinária criou os fundos regionais, que podem servir como estabilizadores macroeconômicos, pois a demanda empresarial sempre quererá aumentar seus lucros (*ceteris paribus*) e como o custo de captação do capital é mais barato nos fundos regionais é de se esperar que sua demanda seja maior que a opção do mercado de capitais privados. Num contexto de crise a demanda por capitais de longo e curto-prazo, principalmente o longo caíam como reflexo da baixa de demanda por investimentos (taxa de eficiência marginal do capital cai), porém esses fundos tem um custo de captação menor e sua queda de demanda pode não ser tão sensível à crise.

A situação de crise na economia brasileira em fins dos anos 2000 se desenhou a partir de uma crise financeira no mercado imobiliário norte-americano, que a partir do final dos anos 1990 vinha apresentando valorização dos imóveis e imensas facilidades de crédito. Os empréstimos do tipo “subprime”, aqueles sem avalistas, fiadores ou garantias rigorosas, foram bastante afetados e a inadimplência se tornou elevada. Esses empréstimos foram lastreados no mercado financeiro onde as dívidas dos devedores (hipotecários) são negociadas pelos credores (bancos e agências hipotecárias). Quando a inadimplência ficou evidente no final de 2007, esses títulos antes negociados nos mercados e com liquidez viraram títulos podres e causaram prejuízos enormes a seus detentores e até falências a partir do início de 2008.

O contágio foi grande e prejudicou não só o mercado imobiliário e financeiro norte-americano como também se espalhou para o mundo. O Brasil utilizou políticas econômicas contra a crise como uma forma de manter a demanda afetada pela instabilidade externa e naquele momento possuía um alto nível de reservas em dólares em poder do Banco Central do Brasil e foram usadas políticas fiscais expansionistas e anticíclicas pelo governo. Uma das principais consequências do reflexo da crise no Brasil foi a estagnação econômica de 2008 (a partir do segundo semestre) e 2009

Desconto dos créditos da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS (lei nº 11.196/2005); Isenção do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante – AFRMM (lei nº 9.808/99); e Isenção do IR para fabricantes de máquinas, equipamentos, instrumentos e dispositivos voltados para o programa de inclusão digital.

e o não cumprimento do superávit fiscal no exercício de 2009. Apesar disso, o desemprego não se elevou substancialmente e a partir de 2010 ficou constante em torno de 5%.

Para evitar o maior contágio da economia brasileira, o governo adotou políticas monetária e fiscais anticíclicas. Barbosa e Souza (2010) citam que o governo agiu com ações e programas anteriores à crise que evitaram queda no nível da atividade econômica, como o aumento da rede de proteção social, do salário mínimo, expansão do investimento público, desonerações do PAC e reestruturação dos salários e do efetivo federal. Ademais, adotou ações emergenciais, como o aumento da liquidez monetária para segurar a renda, sobretudo na indústria, além de ações estruturantes após a crise, como mudanças na alíquota do IR e criação do programa “Minha casa, minha vida”. Estas medidas, segundo os autores, impactaram até aquele momento (2010) uma piora na dívida pública e gastos fiscais, no entanto bem menor que em outras economias mundiais.

Além destes fatores, a economia e as finanças públicas brasileiras se calcaram no ciclo mundial de *commodities* que elevaram seus preços em finais de 2002 e duraram aproximadamente até 2012. O Brasil como um país exportador de produtos primários sofreu bastante com o fim do ciclo. A receita advinda dessas exportações caiu (menos dólares entraram no país) e a partir do final de 2013, a queda no preço dos produtos primários foi maior e nesse contexto as finanças públicas brasileiras ficaram abaladas nos anos seguintes.

Ademais, tem-se no Brasil um orçamento com importantes tributos de arrecadação vinculada, como para os FC e Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Municípios (FPM) o que restringe as decisões do governo para decidir as prioridades da política fiscal⁸. Para se lidar com esse problema fiscal (arrecadatório), pode-se usar uma otimização de gastos, porém todo o governo querará a princípio se manter estável e essa possível redução gerará atritos com sua base de apoio, o que causará muitos conflitos e instabilidade política, tudo isso potencializado no sistema político brasileiro (Presidencialismo de coalização).

O orçamento dos fundos constitucionais são vinculados a arrecadação do IR e IPI e não se permite um corte. Na crise com a queda de arrecadação como a receita de impostos caem, os fundos sofrem também. A PNDR que inclui os FC e os FD, não permite um corte drástico nos fundos de natureza não-constitucional, pois esta tem suas diretrizes e prioridades que contemplam setores prioritários que necessitam ser mais incentivados, porque ou geram externalidades positivas pra sociedade ou são estratégicos no desenvolvimento econômico e regional. Então, em teoria, a queda no dispêndio público em política regional será bastante afetada com a queda de arrecadação do

⁸ O Governo Federal nos anos 1990 intensificou a arrecadação pelas contribuições sociais, que não são repartidas com entes subnacionais, o que assevera conflitos federativos. (ver Lopreato, 2002).

governo federal e sua respectiva crise fiscal, porém os fundos e incentivos fiscais podem servir como estabilizadores dessa queda e até fomentadores de atividades que se sintam impossibilitadas de serem incentivadas no setor privado e migrem para o setor público em busca de menores custos de captação e redução da carga tributária.

2. OS INSTRUMENTOS DA PNDR EM MOMENTOS DE CRISE ECONÔMICA

Nesta seção são mostrados os orçamentos dos instrumentos da PNDR, no caso dos fundos financeiros, e os gastos tributários previstos, no caso dos incentivos fiscais. Eles ajudam a lançar luz sobre a hipótese que o orçamento e os dispêndios dos instrumentos explícitos se reduzem em épocas de crise econômica. Os dados são referentes ao período de 2008-2013, época em que a crise afetou a economia mundial e brasileira, como mostrado na seção anterior.

2.1 INCENTIVOS FISCAIS E FUNDOS DE DESENVOLVIMENTO

Ao longo da série histórica utilizada, o montante dos gastos tributários fruto dos incentivos fiscais para a Amazônia foi de R\$ 14,1 bilhões e para o Nordeste foi de R\$ 19,5 bilhões, valores expressivos quando percebidos isoladamente, mas pouco significativos quando comparados ao PIB do país, pois esta relação ao PIB nacional e não aos regionais é feita pela origem nacional dos recursos vinculados. Isto é, as PDR tem como principal fonte de financiamento os impostos pagos no Brasil, como IR e IPI, ou deixados de ser pagos, além do Orçamento Geral da União (OGU). A tabela abaixo mostra como se comportou a série.

Tabela 1 - Projeção de gastos tributários destinados às PDR.

ANO	Gastos Tributários Projeções PLOA SUDAM	% PIB Brasil	Gastos Tributários Projeções PLOA SUDENE	% PIB Brasil
2008	1.578.135.920,00	0,06%	2.077.655.823,00	0,08%
2009	2.567.251.241,00	0,0806%	2.493.859.905,00	0,0783%
2010	3.264.637.254,00	0,0981%	3.173.309.385,00	0,0953%
2011	2.535.821.648,00	0,0651%	3.127.943.995,00	0,0804%
2012	1.859.328.443,00	0,0410%	3.654.533.706,00	0,0805%
2013	2.328.370.976,00	0,0468%	5.014.191.434,00	0,1008%

Fonte: RFB, Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos Tributários), no período 2008-2013.

Um destaque é que no período 2008-2013 a média de gastos tributários na Amazônia foi de R\$ 2,3 bilhões, enquanto que no Nordeste foi de R\$ 3,2 bilhões. O pico da previsão dos gastos

tributários na Amazônia Legal ocorreu em 2010, quando alcançou a cifra de R\$ 3,2 bilhões e no Nordeste, em 2013, R\$ 5,0 bilhões.

As menores taxas de crescimento do PIB em 2009, decorrentes da crise econômica no mercado Norte Americano, iniciada em 2008, e que espalhou seus efeitos nocivos à produção, emprego e renda, reduziu o PIB brasileiro em -0,2% em 2009 impactou no reforço às políticas econômicas de estímulo à atividade econômica. Assim, nessa perspectiva, a fim de evitar o desaquecimento da economia e repelir uma provável estagnação e/ou recessão econômica, o Governo Federal utilizou de políticas fiscais, sendo que o êxito dessas políticas se verificou em 2010 com a elevação do PIB nacional em 7,5%.

Na região Norte, pelo lado econômico, não houve uma queda significativa da atividade, apenas uma desaceleração em 2009 e um boom em 2010, em função da grande presença de *commodities* no Mato Grosso e Pará, que ao lado do Amazonas são os principais demandantes de incentivos fiscais (SUDAM, 2010) o que balanceou a queda da economia amazonense, bastante sensível a oscilações externas e internas pelo caráter de sua principal locomotiva, a Zona Franca de Manaus (AMAZONAS, 2013).

Do lado dos gastos tributários, eles apresentaram uma elevação substancial em 2009 e 2010, apesar da crise, ou melhor falando, em função da crise. No entanto, algumas mudanças em procedimentos internos de concessão dos incentivos fiscais também podem ser destacados como fator de variação da concessão na Amazônia. A partir de 2008, foram adotados novos procedimentos em obediência à Portaria nº 2.091-A, de 28/12/2007, publicada no DOU de 15/01/2008, que agilizou a tramitação interna dos processos, arquivando diversos pleitos com instrução incompleta, o que elevou a previsão de gastos tributários (SUDAM, 2011).

Em 2010, os gastos se deveram a melhoria do cenário econômico, enquanto nos dois anos seguintes, passada a fase do boom econômico e de aprovação de incentivos, os gastos tributários decresceram, mas logo em seguida se estabilizaram. Verifica-se que em 2012 a queda foi brusca, chegando o valor dos gastos a R\$ 1,85 bilhão, correspondendo a 57% do que fora em 2010.

Ao longo da série, o valor dos gastos tributários na Amazônia situa-se entre 0,04% e 0,98% do PIB brasileiro, apontando para uma média de 0,06%, o que significa que, em média, a cada R\$100,00 de riqueza produzida no país, R\$ 0,06 centavos de real são destinados aos incentivos fiscais para o desenvolvimento da região. A estimativa dos gastos tributários na Amazônia apresentou pequena oscilação em função dos momentos econômicos e das mudanças institucionais ocorridas, atingindo pico (2010) de R\$ 3,2 bilhões e vale de R\$1,5 bilhão (2008).

Com relação ao Nordeste, o demonstrativo dos gastos tributários da RFB, mostra que nessa região, a participação dos gastos tributários da Sudene, em relação ao PIB nacional entre 2008 e 2013, representou uma variação entre 0,07 e 0,10 e vem tendo um crescimento constante ao longo da série, ao largo que na Amazônia Legal, ela se inicia com 0,06 em 2008, chegando a 0,09 em 2010, mas diminui para 0,06 em 2011, estacionando em 0,04 em 2012 e 2013, o que mostra uma maior oscilação e instabilidade do incentivo na região Amazônica. Uma provável explicação para esta diferença está na conformação econômica e na demanda de incentivos nordestina, mais diversificada e territorializada que a Amazônica, porém não há dados específicos por estado para provar esta afirmação.

Na análise dos incentivos concedidos, é importante ressaltar a temporalidade da concessão. A firma que tem o pleito de 75% de isenção do IRPJ - o carro chefe dos incentivos – aprovado pelas superintendências regionais em determinado ano, só pode gozar do benefício no ano seguinte e quando estiver operando mais de 20% da capacidade instalada (Portaria MI nº 283/2013). A firma goza do incentivo e o apresenta em seu balanço seguinte ao exercício de aprovação do pleito, ou seja, o pedido é *ex ante* e aparece um ano depois na série analisada. Assim, crise em 2009 significaria redução dos gastos tributários em 2010, o que não foi verificado.

Num contexto de crise econômica, o gasto tributário tende a diminuir já que empresas beneficiadas podem vir a fechar ou não atingir capacidade suficiente para ativar o benefício fiscal, o que dá ao incentivo um efeito cíclico, na Amazônia, isso pode ser explicado pelo efeito Manaus, embora no Nordeste a expansão seja crescente. No entanto se o governo desejar segurar a renda destas regiões, os incentivos fiscais podem ser um importante instrumento de política fiscal e atentar para as características das economias regionais pode ser um poderoso fator como em 2010.

Quando se observa os dados referentes aos Fundos de Desenvolvimento Regional, especificamente falando do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) nota-se que independentemente do momento vivenciado pela economia brasileira, de *boom* ou de crise, no período avaliado (2008-2013), a dotação orçamentária é crescente ano após ano, à exceção de 2013 quando se manteve a dotação orçamentária de 2012.

Esse processo de incremento na dotação orçamentária dos Fundos de Desenvolvimento⁹, citado ao norte, ocorre inclusive, a despeito da mudança na legislação, quando em 2012, a Medida Provisória nº 564, de 03/04/2012, transformada na Lei nº 12,712, de 30/08/2012, implementou

⁹ Na análise foi excluído o Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO), pois este entrou em vigor somente em 2013.

modificações nos Fundos de Desenvolvimento geridos pelas Superintendências Regionais. Na prática, a modalidade de participação dos fundos nos projetos que era por subscrição e integralização de debêntures, herança dos antigos Fundos de Investimento na Amazônia (FINAM) e no Nordeste (FINOR), passou a ser por instrumento de crédito e assim o risco que era de 97,5% do Fundo passou a ser assumido integralmente pelo agente (Banco) operador, fenômeno denominado de “*financeirização*” do Fundo (BRASIL, 2012). A tabela a seguir mostra a relação entre a dotação orçamentária e o PIB do Brasil, a luz do que foi realizado com os incentivos fiscais.

Tabela 2 - Orçamento destinado aos fundos de desenvolvimento regional.

ANO	Dotação Orçamentária FDA	% PIB Brasil	Dotação Orçamentária FDNE	% PIB Brasil
2008	852.318.289,00	0,0281%	1.278.477.434,00	0,0422%
2009	986.475.535,00	0,0305%	1.479.713.302,00	0,0457%
2010	1.032.598.739,00	0,0274%	1.586.580.273,00	0,0421%
2011	1.189.495.828,00	0,0287%	1.784.243.742,00	0,0431%
2012	1.397.512.880,00	0,0318%	2.022.481.635,00	0,0460%
2013	1.397.512.880,00	0,0281%	2.022.481.635,00	0,0407%

Fonte: Relatório de Gestão dos Fundos, no período 2008-2013.

Depreende-se da Tabela anterior que em se tratando do FDA, a dotação orçamentária corresponde em média a 0,0291% do PIB brasileiro e o FDNE tem média de 0,0433% do PIB do país, sem grandes desvios ao longo da série histórica apresentada. O Nordeste, portanto, tem uma participação maior no orçamento dos FD em comparação a Amazônia.

Os percentuais em relação ao PIB são menores que os gastos tributários dos incentivos fiscais, apesar deste instrumento ser utilizado como crédito para grandes investimentos em infraestrutura, como as hidrelétricas na Amazônia e a Transnordestina no Nordeste.

Em termos de valores, a média anual da dotação orçamentária disponibilizada pelo Governo Federal à Região Amazônica, na série histórica utilizada, foi de R\$ 1,14 bilhão, enquanto que para a Região Nordeste foi de R\$ 1,69 bilhão. Nota-se a partir de 2012 uma estabilização no orçamento dos fundos. Isso ocorreu justamente em função das mudanças nas normas em 2012, que não regulamentou uma forma de correção orçamentária anual, deixando-os repetidos a partir daí.

A natureza orçamentária dos FD causa uma expectativa negativa quanto ao seu contingenciamento, principalmente em épocas de diminuição da arrecadação tributária e tentativas de alívio às contas públicas, no entanto, o que se viu na série analisada foi que não houve modificações para baixo nos valores nominais, inclusive com acréscimo destes até 2012. Todavia,

se a análise focar no percentual em relação ao PIB, o “congelamento” em 2012 e 2013 em momentos de crescimento econômico diminui a participação do instrumento da política regional em relação a economia brasileira, sendo o inverso também é verdadeiro, ou seja, na retração o orçamento do instrumento fica mais visível ao contingenciamento.

2.2 FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO.

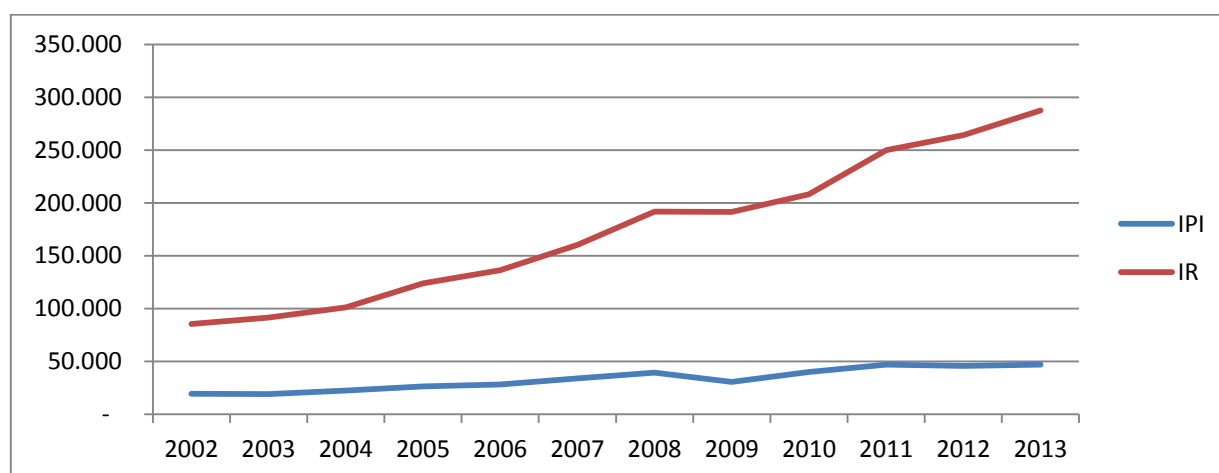
Os Fundos Constitucionais de Financiamento são instrumentos da política regional brasileira que possuem receitas de origem tributária para financiar preferencialmente micro e pequenas atividades produtivas ligadas a um plano regional de desenvolvimento regional.

Conforme explicam Silva, Resende e Almeida (2007), os recursos são transferidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por meio do MI, aos bancos que efetuam operações de empréstimos, com objetivo de gerar emprego e renda o que contribui para parte do crescimento da arrecadação de IR e IPI e, assim, gera uma nova receita para esses fundos.

Além da receita de IR e IPI, o retorno das operações de empréstimos (principal + juros) é uma receita dos FC, o que traz um aspecto de “financeirização” aos mesmos desde a sua lei de constituição (Lei nº 7.827/1989). Além disso, os juros do Sistema Especializado de Liquidação e de Custódia (Selic) dos valores não emprestados são as outras fontes de receita dos FC.

O Gráfico 1 mostra a evolução da arrecadação do IPI e IR entre os anos 2002 e 2013. Percebe-se que ambos possuem curva ascendente, mostrando um aumento na arrecadação durante o período. Em realidade, a arrecadação do IPI nos anos de 2002 a 2007 cresceu numa média de 11,8%, enquanto que o IR teve crescimento médio de 13,5%.

Gráfico 1 – Arrecadação de IPI e IR entre 2002 e 2013



Fonte: RFB (2016)

Entre 2008 e 2013, anos da crise econômica internacional, a arrecadação do IR continua com uma curva crescente enquanto que o IPI mostra leve decréscimo seguido de uma estabilidade na arrecadação. Taxas de crescimento médias de 7% e 10,5%, respectivamente para IPI e IR, foram observadas para o período, mostrando claramente uma diminuição do crescimento entre 2008 e 2010 quando comparadas com os anos anteriores.

Com a vinculação orçamentária existente entre os fundos constitucionais e a arrecadação de IPI e IR, o repasse foi prejudicado nos anos de política fiscal expansionista adotada pelo governo brasileiro¹⁰ para combater a crise, baseada em investimentos públicos, como o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), e desonerações tributárias, como isenção de IPI para o setor automotivo. A Tabela 1 mostra uma estimativa divulgada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) de quanto deixou de ser repassado aos Fundos Constitucionais devido à desoneração do IPI e IR.

Tabela 3 – Estimativa dos valores não repassados aos Fundos Constitucionais entre 2008 e 2013.

Fundo Constitucional	Total não repassado
Nordeste	7.496.397.266
Norte	2.498.799.089
Centro-Oeste	2.498.799.089
Total	12.493.995.444

Fonte: TCU (2014)

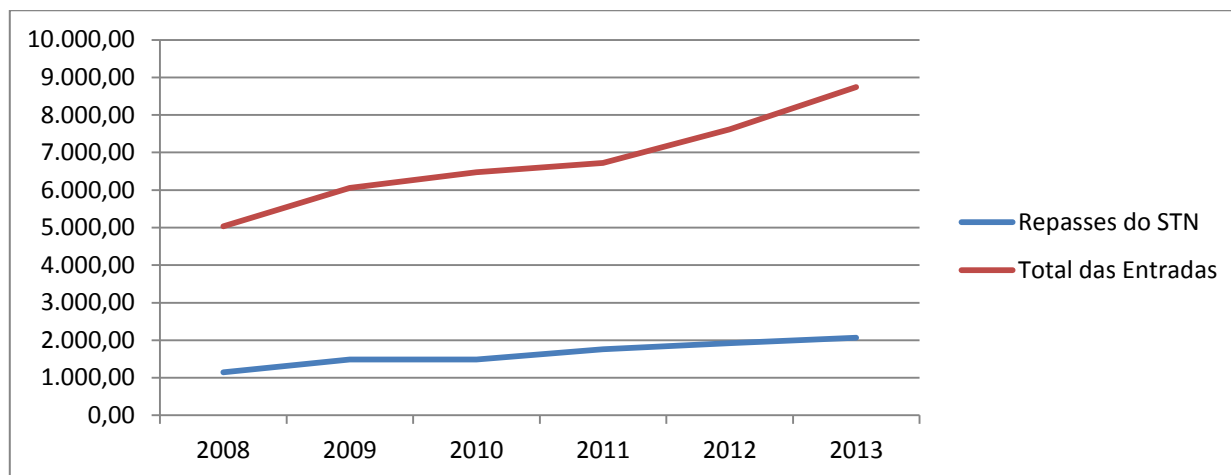
O Nordeste foi o maior prejudicado em valores absolutos, com aproximadamente R\$ 7,5 bilhões de ausência de repasse entre os anos de 2008 e 2013, constituindo uma média de R\$ 1,25 bilhão por ano. Nos fundos no Norte e do Centro-Oeste a ausência nos repasses foi de R\$ 2,5 bilhões, com média de aproximadamente R\$ 400 milhões por ano para cada fundo.

Na tentativa de verificar os efeitos da ausência dos repasses tributários aos Fundos Constitucionais, os Gráficos 3, 4 e 5 exibem a estimativa de entradas anuais de recursos para os Fundos Constitucionais entre os anos de 2008 e 2013.

Ao observar os repasses de recursos do STN, observa-se que há um crescimento não muito acentuado nos repasses para os fundos das três regiões, reforçando o que já foi exposto no que diz respeito à vinculação orçamentária de tais fundos, de que há um desacoplamento entre as entradas totais de recursos dos fundos e os repasses realizados pelo tesouro nacional como manda o ordenamento dos FC.

¹⁰ Para melhor entendimento da política econômica adotada pelo Governo Federal, ver Barbosa e Souza (2010).

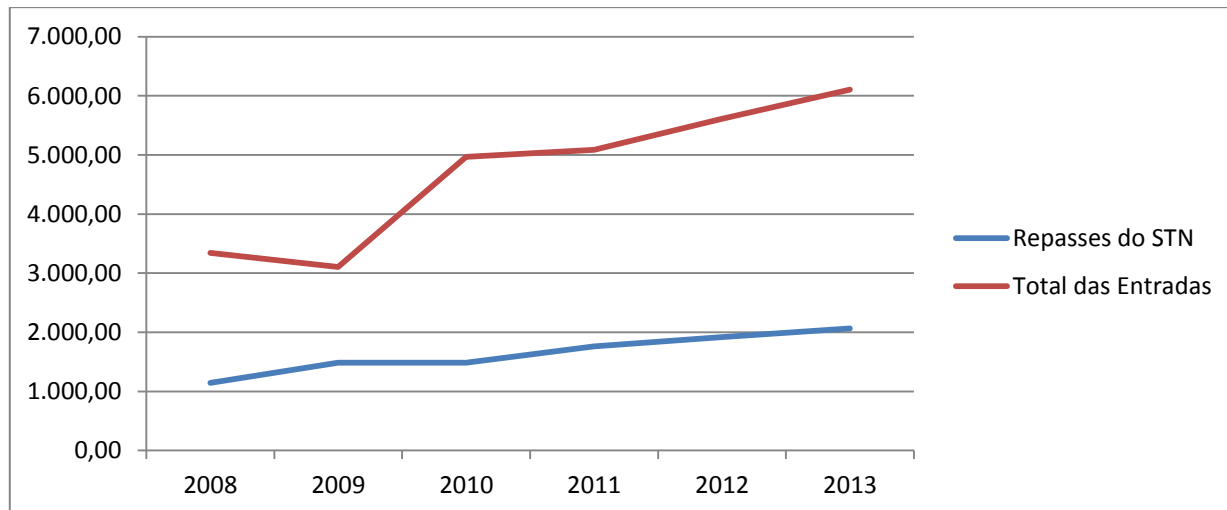
Gráfico 2 - Entrada de Recursos para o FNO entre 2008 e 2013



Fonte: Brasil (2016)

Enquanto os repasses não possuem um aumento expressivo e perdem valor com as desonerações aplicadas pelo governo brasileiro, a estimativa de entrada total de recursos aumenta consideravelmente no decorrer dos anos estudados. Percebe-se esse fato para os três fundos. Isso vem apontar para uma relativa sustentabilidade orçamentária dos Fundos Constitucionais mesmo nos anos de crise econômica internacional.

Gráfico 3 - Entrada de Recursos para o FCO entre 2008 e 2013



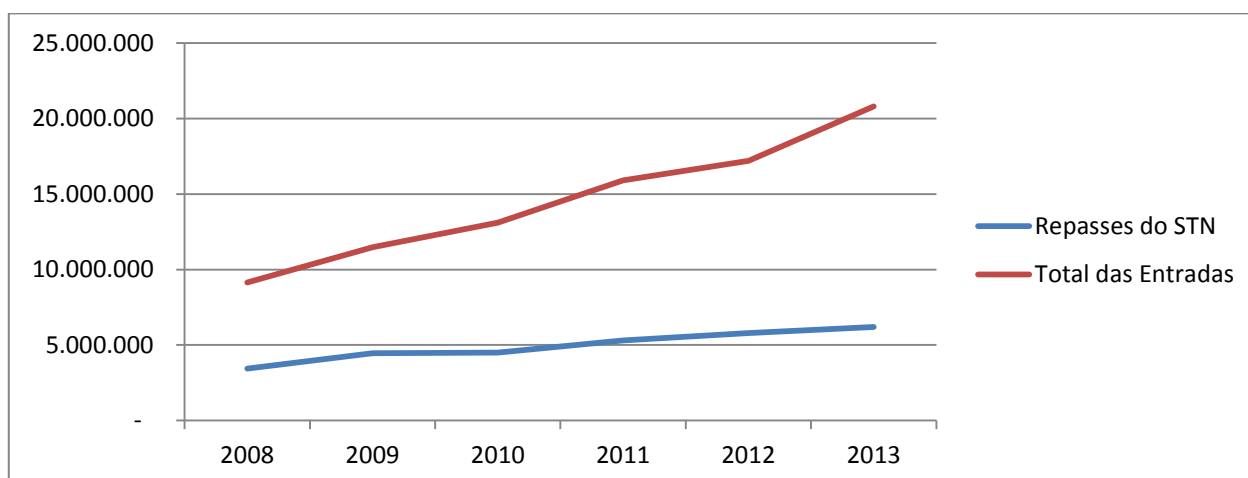
Fonte: Brasil (2016)

Ao analisar as rubricas que constituem as entradas orçamentárias dos Fundos Constitucionais¹¹, percebe-se que os repasses do STN constituem de 20% a 40% da entrada total de recursos. Reembolsos e disponibilidades do ano anterior são componentes com importância também relevante na composição dos orçamentos dos três fundos. Sendo assim, a ausência dos repasses de

¹¹ Ver Planos de Aplicações de Recursos dos Fundos Constitucionais

origem tributária aos fundos não impediu que essa vertente da política regional ganhasse capacidade orçamentária.

Gráfico 4 - Entrada de Recursos para o FNE entre 2008 e 2013



Fonte: Brasil (2016)

Observa-se, assim que FNO, FNE e FCO foram afetados pela crise econômica internacional nos anos de 2008 a 2013, perdendo repasse de origem tributária. No entanto os mecanismos de financeirização¹² dos Fundos Constitucionais advindos da própria lei de criação dos mesmos¹³ promoveram uma espécie de autossustentação dessa vertente da política regional mesmo nos anos de utilização da política anticíclica pelo governo brasileiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos três instrumentos explícitos da PNDR mostra que, em relação ao orçamento não há uma queda nos recursos disponíveis, no caso dos fundos financeiros (FD e FC's), e nem nos gastos tributários.

Com relação aos incentivos fiscais concedidos, eles não caem nos anos de crise e nem em anos posteriores, como visto no Nordeste, em que os valores nominais dos gastos tributários crescem em todos os anos na série analisada, inclusive apresentando um salto em 2013. Na Amazônia, em 2012 houve uma queda nos gastos tributários, provavelmente em função da economia manauara, a maior demandante de incentivos fiscais. No entanto, os motivos e as relações entre os incentivos concedidos e as economias regionais precisa ser melhor analisado, pois é lá que se encontra a demanda dos incentivos, apesar dos tributos exonerados serem de abrangência nacional.

¹² Portugal, Silva e Mourão (2015) também evidenciaram a questão da financeirização como fator de influência na política regional ao analisarem o caso do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia.

¹³ Ver Art 6º da Lei 7.827 de 27.09.1989

Os FD apresentam uma evolução nominal no orçamento no período analisado, mesmo em épocas de crise, mas mudanças nas regras dos fundos “congelaram” o orçamento a partir de 2012, e isso atinge a participação relativa deste em relação ao PIB. Em momentos de expansão econômica, o instrumento da política regional perde importância relativa em relação ao PIB e em momentos de retração, ele ganha, ficando mais suscetível ao contingenciamento.

Em relação aos FC, a política fiscal expansionista do Governo Federal para atacar a crise econômica reduziu os repasses do IR e IPI, no entanto, estes conseguiram manter o mesmo patamar orçamentário em função de reembolsos e disponibilidades dos anos anteriores, causados por sua “financeirização” ainda a época de sua criação. No período, os repasses do STN constituem de 20% a 40% da entrada total de recursos e o restante é fruto de outras entradas, promovendo uma espécie de autossustentação dos FC.

A comparação entre os três sugere que mudanças na economia e finanças públicas nacionais podem afetar os recursos disponíveis dos instrumentos, mas alterações nos normativos, como para os fundos, e nas economias regionais, como para os incentivos fiscais concedidos, também são fatores determinantes nos recursos disponíveis para a política.

Os FD tiveram alterações significativas em 2012 buscando uma autossustentação como ocorre nos FC, no entanto, isso ainda não está bem regulamentado o que pode fragilizar os FD. A percepção é que os maiores valores e independência orçamentária dos FC pode fazer com que eles englobem os FD e se torne concorrente a eles e não complementares, no caso do financiamento a grandes empresas. No caso dos incentivos fiscais concedidos, eles podem ser usados em momentos de crise econômica como forma de sustentar a demanda nas regiões mais pobres do Brasil, de forma a não perder efeitos positivos que a política regional possa ter logrado.

Portanto, pode-se apontar que os recursos disponíveis para os instrumentos explícitos resistiram à crise econômica iniciada em 2008 e que os seus principais problemas podem não estar no fator orçamento, mas sim pela articulação entre eles e até mesmo o alcance dos seus objetivos. A resolução destes problemas, que já foram apontados à época da construção da PNDR II em 2012, contribuirão para fortalecer uma política de desenvolvimento regional no Brasil.

REFERÊNCIAS

- ALVES, A. M.; ROCHA NETO; J. M. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 1, n. 2, p. 311-338, 2014.
- AMAZONAS. Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. **Relatório de Avaliação PPA 2012-2015 (Exercício 2012)**. Manaus: SEPLAN, 2013. Disponível em: <http://www.seplancti.am.gov.br/pagina.php?cod=103>. Acesso em: 28. fev. 2016.
- BARBOSA, N.; SOUZA, J.A.P. A inflexão do governo Lula: Política econômica, crescimento e distribuição. In: SADER, E.; GARCIA, M.A. (org.) **Brasil, entre o passado e o futuro**. São Paulo: Boitempo, 2010.
- BRANDÃO, C. Avançamos na PNDR II, mas falta transformá-la em uma estratégia de Estado. **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 1, n. 2, p. 339-344, 2014.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Fundos Regionais e Incentivos Fiscais: Resultados e principais mudanças em 2012. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2012.
- _____. **Planos de Aplicação dos Recursos dos Fundos Constitucionais**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2016. Disponível em: www.mi.gov.br/web/guest/fundos-constitucionais-de-financiamento. Acesso em: 22. fev. 2016.
- _____. **PNDR: Avaliação da política nacional de desenvolvimento regional**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2011.
- CANO, W. Amazônia: Da crise à integração atípica truncada. **América Latina en la Historia Económica**, v. 20, n. 2, p. 67-95, 2013.
- CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise: A economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: UNESP, 2002.
- DINIZ, C. C. (Org.). **Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil**. Brasília, DF: Ed. Da UnB, 2007. 400 p.
- LIRA, S. B. **Morte e Ressurreição da SUDAM: Uma análise da decadência e extinção do padrão de planejamento regional na Amazônia**. 2005. 239 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Belém, 2005.
- LOPREATO, F. L. C. O colapso das finanças estaduais e a crise da federação. São Paulo: UNESP, 2002.
- MACEDO, F.C.; PIRES, M.J.S.; SAMPAIO, D.P. 25 anos de Fundos Constitucionais de Financiamento: avanços e desafios à luz da PNDR. In: Encontro Nacional de Economia Política, 20. 2015, Foz do Iguaçu. **Anais Eletrônicos...** Foz do Iguaçu, UNILA, 2015. Disponível em: <http://www.sep.org.br/artigos>. Acesso em: 17. fev. 2016.

MONTEIRO NETO, A. Políticas de desenvolvimento, território e pacto federativo: avanços e limitações no quadro atual (2000/2012). **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 2, n. 1, p. 19-38, 2015.

PORTUGAL, R. SILVA, S. MOURÃO, K. Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA): Análise do Esforço Fiscal por meio de Indicadores de Desempenho. **Cadernos CEPEC**, v. 4, p. 1-17, 2015.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL – RFB. **Relatórios dos Resultados da Arrecadação**. Brasília: 2016. Disponível em: idg.receita.fazenda.gov.br Acesso em: 22. fev. 2016.

RESENDE, G. et al. Monitoramento e Avaliação dos Instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional: uma proposta de avaliação continuada. In: **Brasil em Desenvolvimento 2014**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014.

SILVA, A. M. A.; RESENDE, G. M.; ALMEIDA, M. F. Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste, Norte e Centro-Oeste (FNE, FNO e FCO): Uma descrição para o período recente. In: Alexandre Carvalho et al.. (Org.). **Ensaio de Economia Regional e Urbana**. Brasília: IPEA, 2007, v. 1, p. 337-374.

SILVA, S. A. **A PNDR e o planejamento regional brasileiro no início do século XXI**. Brasília: IPEA, nov. 2015 (Texto para Discussão, n. 2150).

SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA – SUDAM. **Prestação de contas ordinária anual**: Relatório de gestão do exercício de 2010. Belém: SUDAM, 2011. Disponível em: <http://www.sudam.gov.br/index>. Acesso em: 01. mar. 2016.

_____. **Sudam incentivos fiscais**. Atraindo investimentos, empregos e renda na Amazônia. Belém: Sudam, 2010. Disponível em: <http://www.sudam.gov.br/index.php/publicacoes>. Acesso em: 01. mar. 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república/(2013)**. Brasília: TCU, 2014 Disponível em http://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2013/index.html. Acesso em: 22. fev. 2016.

VIEIRA, D.J. A guerra fiscal no Brasil: Caracterização e análise das disputas interestaduais por investimentos em período recente a partir das experiências de MG, BA, PR, PE e RJ. In.: MONTEIRO NETO, A (Org). **Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro**: Capacidades e limitações governativas em debate. Brasília, IPEA, 2014. p. 145-179.