

A política regional brasileira em (na) crise: análise dos instrumentos explícitos

Rodrigo Portugal

Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam)

Sergio Felipe Melo da Silva

Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam)

Kleber Antonio da Costa Mourão

Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam)

Rafael de Almeida Ramos

Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam)

Recebido: 24/06/2016 Versão revisada (entregue): 05/10/2016 Aprovado: 08/11/2016

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 em 2008. A hipótese é que os instrumentos foram afetados no período de 2008 a 2013. Porém, notou-se que os recursos disponibilizados para a PNDR foram pouco afetados devido: a) à *financeirização* dos fundos constitucionais, que deu sustentabilidade financeira a eles; b) ao caráter orçamentário dos fundos de desenvolvimento; c) às peculiaridades das economias regionais e; d) às 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 imbróglios na elaboração da PNDR II e a crise nas políticas de desenvolvimento regional desde os anos 1980.

Palavras-chave | Brasil; crise econômica; instrumentos explícitos; PNDR.

Código JEL | R58; H77; O21.

THE BRAZILIAN REGIONAL POLICY IN (THE) CRISIS: EXPLICIT INSTRUMENTS ANALYSIS

Abstract

This article discusses how the three explicit instruments of the National Policy for Regional Development (NPRD) – Constitutional Funds, Regional Development Funds and Tax Incentives – behaved in the economic crisis erupted worldwide in 2008. The hypothesis is that

these instruments were adversely affected in the period from 2008 to 2013. However, resources available to NPRD were not affected by the crisis because: a) the fact of the “financialization” of the Constitutional Funds, which gave them enough sustainability; b) the budgetary character of the Regional Development Funds; c) the peculiarities of Brazilian’s regional economies and; d) the regulatory changes in tax incentives. In addition, the explicit instruments of NPDR can be used as economic policy instruments in situations of economic crisis. However, there are other problems related to the policy, like the dispute between the two funds, the articulation among their objectives, the target public of their funding and incentives, difficulties in the design of the NPDR II and the crisis of Brazilian’s regional development policies since the 1980s.

Keywords | Brazil; economic crisis; explicit instruments; NPRD.

JEL-Code | R58; H77; O21.

LA POLÍTICA REGIONAL BRASILEÑA EN (EN LA) CRISIS: ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS EXPLÍCITOS

Resumen

El artículo se propone a saber cómo los tres instrumentos explícitos de la Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR) – Fondos Constitucionales de Financiamiento, Fondos de Desarrollo Regional e Incentivos Fiscales – se comportan en momentos de crisis económica como la de 2008. La hipótesis es que los instrumentos fueron afectados durante el período de 2008 a 2013. Sin embargo, los números dicen que los recursos para la PNDR fueron poco afectados por la crisis debido a: a) la “financierización” de los fondos constitucionales; b) el carácter presupuestario de los Fondos de Desarrollo; c) las características de las economías regionales brasileñas; d) los cambios regulatorios en los Incentivos Fiscales. Por otra parte, se puede ver el carácter de instrumento de política económica que se puede dar a los Fondos e Incentivos Fiscales en situaciones de crisis. No obstante, los problemas en la PNDR son otros: la competencia entre los Fondos, los demandantes de la financiación pública, la relación entre sus objetivos, los embrollos en la preparación de la PNDR II y la crisis en las políticas de desarrollo regional desde la década de 1980.

Palabras-clave | Brasil; crisis económica; instrumentos explícitos; PNDR.

Código JEL | R58; H77; O21.

Introdução

As políticas de desenvolvimento regional (PDRs) no Brasil datam de um longo período, com apogeu nos anos 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 a partir de uma metodologia que segue os princípios da *multiescalaridade*, *multidimensionalidade* e *transversalidade* (ALVES; ROCHA NETO, 2014). Ela divide o país em mesorregiões, que são classificadas em tipologias, quais sejam: alta renda, baixa renda, estagnada e dinâmica, sendo que as três últimas são objetivos da PNDR.

A PNDR visa articular vários instrumentos de ação, tanto de órgãos governamentais quanto do setor privado, para desenvolver os territórios alvos. Para alcance desses objetivos, além dos recursos orçamentários do Ministério da Integração Nacional (MI), de suas autarquias e dos bancos regionais, o Decreto nº 6.047/2007, que institui a PNDR, declara que ela possui mais cinco instrumentos, dos quais três são tidos como explícitos: os Fundos de Desenvolvimento Regional (FDs), os Fundos Constitucionais de Financiamentos (FCs) e os Incentivos Fiscais. O primeiro e o terceiro estão a cargo da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e envolvem suas áreas de abrangência¹. E o segundo atua nas regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste, operados pelo Banco da Amazônia S.A., Banco do Nordeste (BNB) e pelo Banco do Brasil, respectivamente.

Os instrumentos implícitos seriam aqueles fora do campo de atuação do MI, desenvolvidos por outros ministérios, e que colaboram para o desenvolvimento regional, como: políticas de erradicação da extrema pobreza, melhorias de saúde pública, educação desenvolvimento rural. A função do MI seria coordenar através da PNDR essas políticas e instrumentos em prol do desenvolvimento das regiões brasileiras. No que tange aos explícitos, cada instrumento tem seu próprio objetivo, público alvo, e devem atuar articulados para o desenvolvimento regional, apesar de terem sido criados em diferentes momentos no tempo² 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-se o orçamento dos FDs e FCs e o montante de gastos tributários dos incentivos fiscais no período de 2008 a 2013, todos a preços correntes. 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.

O artigo está dividido em quatro seções: introdução; 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 orçamento dos três instrumentos explícitos; e considerações finais.

A política regional brasileira em crise ou na crise?

¹A área de abrangência da SUDAM é a Amazônia Legal, que compreende a área dos estados da região Norte do Brasil, acrescidos do Mato Grosso e dos municípios do Maranhão situados a oeste do meridiano 44° O. A área de atuação da SUDENE abrange os estados da região Nordeste do Brasil e parcialmente Minas Gerais e Espírito Santo.

² Ver Resende et al. (2014).

As ações estatais para o desenvolvimento regional no Brasil atingiram seu ápice nas décadas de 1960 e 1970, durante os governos militares. A partir da década de 1980, o Estado brasileiro sofreu uma severa crise fiscal e financeira que inviabilizou a manutenção do dispêndio nas PDRs, o que desestruturou órgãos de desenvolvimento, como as superintendências e os bancos de desenvolvimento regionais, embora esses últimos, apoiados pela Constituição de 1988, tenham 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 PDRs houve uma perda de força 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 PDRs 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 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 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.

Além disso, Araújo (2013) destaca que, no geral, as políticas não explicitamente regionais do Governo Federal tiveram impacto nas regiões, o que minorou a pressão pela efetivação da PNDR. Instrumentos de ministérios temáticos ou setoriais como o Programa Bolsa Família, Minha Casa Minha vida, Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) tiveram relativo sucesso no período, relegando a um segundo plano a necessidade de uma política regional explícita e seus instrumentos.

Aliados aos problemas relacionados ao avanço da PNDR enquanto política pública, os 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 PDRs e as políticas fiscais em épocas de crescimento, diferentemente de épocas de crise, na qual a contenção orçamentária e a desorganização das contas públicas se sobrepõem às PDRs, garantindo um caráter pró-cíclico à 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 destinado 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 Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) se encontra no mesmo nível desde 2012³, quando houve uma importante mudança na legislação dos fundos com escopo de “financeirização”⁴ do fundo, de forma a deixar 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.

³ O mesmo ocorre para o FDNE. O FDCO só foi regulamentado pelo Decreto nº 8.067, de 14 de agosto de 2013, por isso não é utilizado no estudo.

⁴ Chama-se “financeirização” a dinâmica dos fundos (FCs e FDs) por instrumento de crédito. Antes da lei nº 12.712/2012, a participação dos FD’s era por subscrição e integralização de debêntures. Após a lei ela passou a ser por instrumento de crédito. Os FC’s são financeirizados desde sua criação em 1989.

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 n° 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 Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ)⁵.

Os três instrumentos estão intimamente ligados à política fiscal do governo, pois os FCs 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 dispêndio. 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 a 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 constitucionais e regionais é de se esperar que sua demanda seja maior que a opção do mercado de capitais privados. Num contexto de crise é de se esperar que a procura por capitais de longo e curto-prazo, principalmente o de longo prazo, caia 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.

Os fundos podem ser utilizados na política contracíclica do governo, mas não necessariamente o são. Por exemplo, Macedo, Pires e Sampaio (2015), com base em relatório formulado para o MI, mostram que no período 1995-2012 havia recursos disponíveis, mas que não foram tomados de empréstimo porque o baixo crescimento da economia brasileira não acalentava investimentos, embora motivos institucionais e normativos dificultassem as operações do FNO, FNE e FCO. Outra questão apontada por alguns pesquisadores é o fato desses fundos serem pró-mercado, ou seja, eles seguem a lógica de funcionamento do mercado, o que dificulta o caráter anticíclico deles ou de “estabilizadores macroeconômicos”.

⁵As 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 n° 11.196/2005); Desconto dos créditos da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS (lei n° 11.196/2005); Isenção do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante – AFRMM (lei n° 9.808/99); e Isenção do IR para fabricantes de máquinas, equipamentos, instrumentos e dispositivos voltados para o programa de inclusão digital.

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 aquecida e não ser afetado pela instabilidade externa. Naquele momento o país 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 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 um maior contágio da economia brasileira, o governo adotou políticas monetárias 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”⁶. Essas medidas, segundo os autores, impactaram até aquele momento (2010) em uma piora na dívida pública e nos gastos fiscais, no entanto, bem menor do que em outras economias mundiais.

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

⁶Algumas dessas ações podem ser vistas como instrumentos implícitos da Política Regional, como o combate ao déficit habitacional pelo “Minha Casa, Minha Vida”, as transferências de renda pelo Programa Bolsa Família, ou mesmo as obras do PAC, que induzem transformações no território.

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 FCs e Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Municípios (FPM), o que restringe as decisões do governo para decidir as prioridades da política fiscal⁷. Para lidar com esse problema fiscal (arrecadatório), pode-se usar uma otimização de gastos, porém todo o governo quererá a princípio se manter estável e essa possível redução ocasionará 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 é vinculado à arrecadação do IR e IPI e não se permite um corte. Na crise, a receita de impostos cai, a arrecadação diminui e os recursos destinados aos fundos também reduzem. Então, em teoria, o dispêndio público em política regional será bastante afetado com a queda de arrecadação do governo federal e sua respectiva crise fiscal, ao mesmo tempo em que 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.

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 de que o orçamento e os dispêndios dos instrumentos explícitos se reduzem em épocas de crise econômica. Os dados são correntes e referentes ao período de 2008-2013, época em que a crise afetou a economia mundial e brasileira, como mostrado na seção anterior.

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 de R\$ 19,5 bilhões para o Nordeste, valores expressivos quando percebidos isoladamente, mas pouco significativos quando comparados ao Produto Interno Bruto (PIB) do país, pois

⁷ O Governo Federal intensificou nos anos 1990 a arrecadação pelas contribuições sociais, que não são repartidas com entes subnacionais, o que assevera conflitos federativos. Ver Lopreato (2002).

essa relação ao PIB nacional e não aos regionais é feita pela origem nacional dos recursos vinculados e pelo esforço fiscal do Governo Federal para operacionalizar a política. A tabela 1, abaixo, mostra como se comportou a série em valores correntes.

Tabela 1 Projeção de gastos tributários destinados à PNDR (valores correntes em R\$)

Ano	Gastos Tributários		Gastos Tributários	
	Projeções PLOA SUDAM	% PIB Brasil	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 (2016) 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.

A crise econômica no mercado estadunidense espalhou seus efeitos nocivos à produção, emprego e renda, e reduziu o PIB brasileiro em 0,2% em 2009, o que 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 da demanda, 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, 2011). Isso balanceou a queda da produção industrial amazonense, bastante sensível a oscilações externas e internas pelo caráter da Zona Franca de Manaus. Em 2012, houve uma queda na estimativa de gastos tributários, o que pode ser explicado

também pela queda da produção industrial do Amazonas, mas que não foi contrabalanceado pelos outros estados (AMAZONAS, 2013).

Do lado da oferta dos gastos tributários, eles apresentaram uma elevação substancial em 2009 e 2010, apesar da crise. Algumas mudanças em procedimentos internos de concessão dos incentivos fiscais também podem ser destacadas 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, que agilizou a tramitação interna dos processos e arquivou diversos pleitos com instrução incompleta, elevando a previsão de gastos tributários nos dois anos subsequentes (SUDAM, 2011).

Em 2010, o aumento de gastos se deveu à 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, o que pode ser explicado pela redução da atividade no Amazonas.

Ao longo da série, o valor dos gastos tributários na Amazônia situa-se entre 0,04% e 0,98% do PIB brasileiro, 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%. Isso significa que, na média, a cada R\$100,00 de riqueza produzida no país, R\$ 0,08 centavos de real são destinados aos incentivos fiscais para o desenvolvimento do Nordeste.

Para as duas regiões, são destinados R\$ 0,014 aos incentivos fiscais da PNDR a cada R\$ 100 produzidos no Brasil. Na comparação entre elas, foi notada uma maior oscilação e instabilidade dos incentivos fiscais na região Amazônica.

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 em 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.

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

Aqui se configura uma importante diferença econômica entre as regiões. A economia nordestina teve grandes investimentos provenientes do PAC, como a transposição do Rio São Francisco, Transnordestina e expansão do polo petroquímico de Suape. No período da crise (2008-2013), esses empreendimentos ou aqueles influenciados por eles mantiveram a expansão econômica do Nordeste e, por conseguinte, aumento nos gastos tributários de forma constante.

Na Amazônia Legal, os gastos tributários são concentrados em Manaus, uma economia suscetível a oscilações externas. O PAC teve grandes investimentos na região, principalmente no setor energético, mas seus empreendimentos não se constituíram na principal demanda de incentivos como no Nordeste. A região Norte continuou com o Polo Industrial de Manaus como o maior demandante dos incentivos fiscais.

A economia nordestina é mais espalhada pelo território e com maior diversificação industrial em relação à Amazônia Legal, que é mais dependente de uma região e de atividades específicas, como a eletroeletrônica e a de veículos de duas rodas, o que explica os maiores efeitos cíclicos na Amazônia. A oferta dos incentivos é igual para as duas regiões, no entanto, a conformação da demanda nas duas regiões é distinta, o que faz uma ser mais afetada que a outra.

Quando se observam os dados referentes aos Fundos de Desenvolvimento Regional, especificamente falando do FDA e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), nota-se que na crise do período avaliado (2008-2013) a dotação orçamentária foi crescente ano após ano, à exceção de 2013, quando se manteve a dotação orçamentária de 2012.

Esse processo de incremento na dotação orçamentária dos FDs⁸, citado acima, 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 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),

⁸ Na análise foi excluído o Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO), pois este entrou em vigor somente em 2013.

passou a ser por instrumento de crédito, similar ao operado nos FCs, e assim o risco que era de 97,5% do Fundo passou a ser assumido integralmente pelo agente operador (Banco), fenômeno denominado de “financeirização” do Fundo (BRASIL, 2012). A tabela 2 mostra a relação entre a dotação orçamentária e o PIB do Brasil, à luz do que foi realizado com os incentivos fiscais.

Tabela 2 Orçamento destinado aos FDs (valores correntes em R\$)

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 (BRASIL, 2016).

Depreende-se da tabela 2 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 FDs em comparação a Amazônia. Em média, são orçados para esses instrumentos nas duas regiões 0,06% do PIB brasileiro, ou seja, a cada R\$ 100 produzidos, R\$ 0,06 são destinados para os FDs.

Os percentuais em relação ao PIB são menores do que os gastos tributários dos incentivos fiscais, apesar dos FDs serem utilizados 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 regulamentaram uma forma de correção orçamentária anual, deixando os orçamentos dos FDs repetidos a partir daí.

A natureza contábil dos FDs 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 à economia brasileira, sendo o inverso também verdadeiro, ou seja, na retração o orçamento do instrumento fica mais visível ao contingenciamento.

Fundos Constitucionais de Financiamento

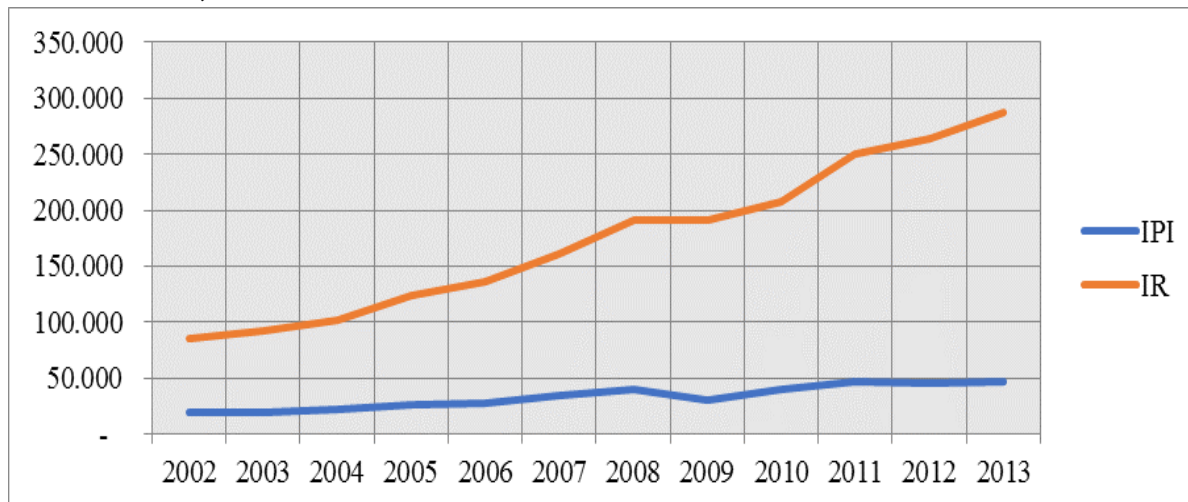
Os Fundos Constitucionais de Financiamento são instrumentos da política regional brasileira que possuem receitas de origem tributária para financiar preferencialmente micro e pequenas atividades produtivas ligadas a um plano de desenvolvimento regional.

Conforme explicam Silva, Resende e Almeida (2007), os recursos são transferidos, por meio do MI, pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) aos bancos operadores, que efetuam operações de empréstimos subsidiados com objetivo de gerar emprego e renda. A priori, o crédito contribui para a elevação do PIB, da arrecadação de IR e IPI e gera uma nova receita para os fundos em um círculo virtuoso.

Existem outras fontes de recursos dos FCs além das transferências de IR e IPI. Uma delas é o retorno das operações de empréstimos (principal + juros) realizadas. Essa receita configura o aspecto da “financeirização” dos fundos constitucionais que existe desde a sua lei de criação (Lei nº 7.827/1989), pois realimenta o fundo. Outra situação ocorre quando os recursos não são emprestados e então esses valores são aplicados em títulos do governo indexados a taxa de juros do Sistema Especializado de Liquidação e de Custódia (Selic).

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 e que houve um aumento na arrecadação durante o período. A arrecadação do IPI nos anos de 2002 a 2007 cresceu em uma 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 (valores correntes em 1.000.000 R\$)



Fonte: RFB (2016) no período 2002-2013.

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 FCs e a arrecadação de IPI e IR, o repasse foi prejudicado nos anos de política fiscal expansionista adotada pelo governo brasileiro para combater a crise, baseada em investimentos públicos, como o 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.

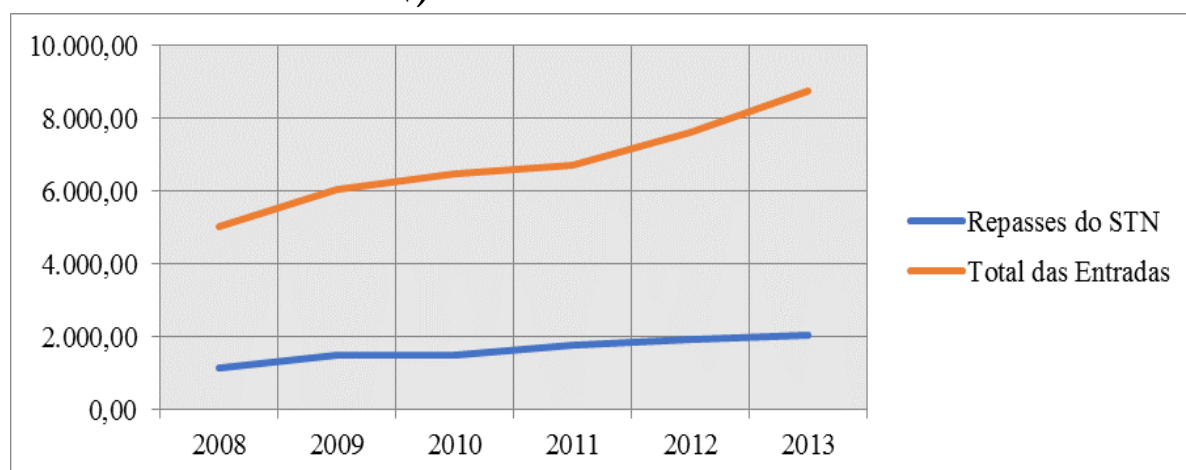
Tabela 3 Estimativa dos valores não repassados aos FCs entre 2008 e 2013 (em R\$)

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 do 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.

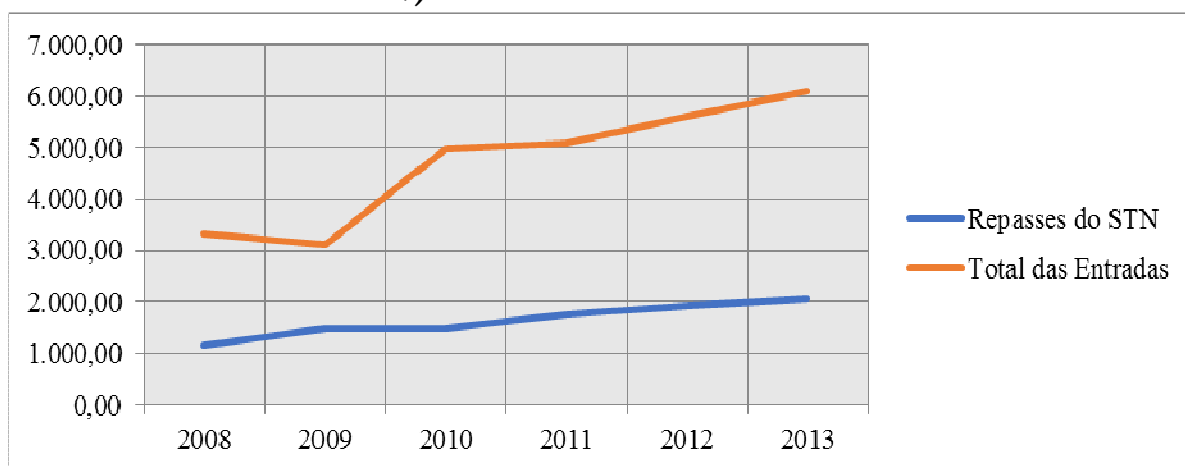
Na tentativa de verificar os efeitos da redução dos repasses tributários aos fundos, os Gráficos 3, 4 e 5 exibem a estimativa de entradas anuais de recursos para os FCs entre os anos de 2008 e 2013. Ao examinar os repasses de recursos do STN, observa-se que há um crescimento não muito acentuado nos repasses para os fundos das três regiões, reforçando o que já foi exposto no que diz respeito à vinculação orçamentária de tais fundos, ou seja, 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 FCs.

Gráfico 2 Entrada de Recursos para o FNO entre 2008 e 2013 (valores correntes em 1.000.000 R\$)

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 entre 2008 e 2013.

Gráfico 3 Entrada de Recursos para o FCO entre 2008 e 2013 (valores correntes em 1.000.000 R\$)

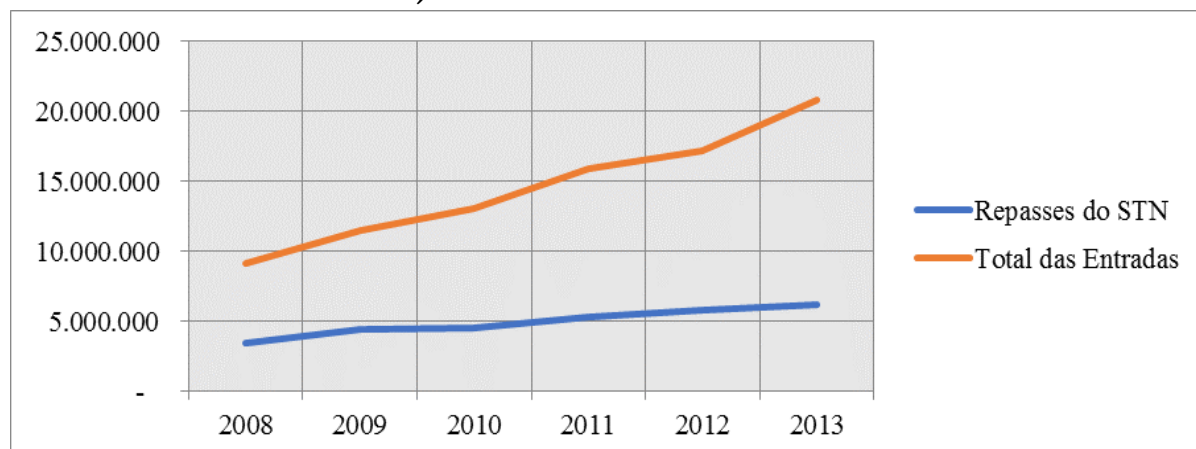


Fonte: Brasil (2016).

Ao analisar as rubricas que constituem as entradas orçamentárias dos Fundos Constitucionais⁹, 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 origem tributária aos fundos não impediu que essa vertente/instrumento da política regional ganhasse capacidade orçamentária.

⁹ Ver Planos de Aplicações de Recursos dos Fundos Constitucionais (BRASIL, 2016).

Gráfico 4 Entrada de Recursos para o FNE entre 2008 e 2013 (valores correntes em 1.000.000 R\$)



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 “financeirização”¹⁰ dos Fundos Constitucionais advindos da própria lei de criação dos mesmos¹¹ promoveram uma espécie de autossustentação do instrumento, 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 (FDs e FCs) e nem nos gastos tributários. Com relação aos incentivos fiscais concedidos, eles não caem nos anos de crise e nem em anos posteriores.

No Nordeste, os 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 precisam ter suas análises aprofundadas nas duas regiões. O PAC no Nordeste contribuiu para elevação dos

¹⁰ 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.

¹¹ Ver art 6º da Lei 7.827 de 27.09.1989.

gastos tributários, enquanto na Amazônia Legal a maior demanda está no Polo de Manaus, cuja lógica não está tão relacionada às obras do PAC.

Os FDs apresentaram uma evolução no orçamento na época da 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 retração econômica, o instrumento da política regional ganha importância relativa em relação ao PIB, ficando mais suscetível ao contingenciamento.

Em relação aos FCs, 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”. 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 FCs.

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, em se tratando dos fundos, e nas economias regionais, quando se fala em incentivos fiscais concedidos, também são fatores determinantes nos recursos disponíveis para a política.

Os FDs tiveram alterações significativas em 2012, buscando uma autossustentação como ocorre nos FCs, no entanto, isso ainda não está bem regulamentado, o que pode fragilizar os FDs. A percepção é que os maiores valores e independência orçamentária dos FCs pode fazer com que eles englobem os FDs e se tornem concorrentes a eles e não complementares, no caso do financiamento a grandes empresas. Em se tratando 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 na articulação entre eles e até mesmo no alcance dos seus objetivos. A resolução desses problemas, que já foram apontados à época da construção da PNDR II em 2012, contribuirá para fortalecer a 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.

ARAÚJO, T. B. Tendências do desenvolvimento regional recente no Brasil. In: BRANDÃO, C. A; SIQUEIRA, H. (Org.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 39-52.

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. Disponível em: http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=90cfa829-9a27-4f9d-ba78-ef63cd7e1ef5&groupId=10157. Acesso em: 28 fev. 2016.

_____. **Planos de Aplicação dos Recursos dos Fundos Constitucionais**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2016. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/web/guest/outras-informacoes>. Acesso em: 22 fev. 2016.

_____. **PNDR: avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2011. Disponível em: <http://www.iicabr.iica.org.br/publicacoes/pndr-avaliacao-da-politica-nacional-de-desenvolvimento-regional>. Acesso em: 22. fev. 2016.

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. 239f. 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. F. M. da; MOURÃO, K. A. da C. Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA): análise do esforço fiscal por meio de Indicadores de Desempenho. **Cadernos CEPEC**, v. 4, p. 1-17, 2015.

RFB. Receita Federal do Brasil. **Demonstrativos dos Gastos Tributários - DGT**. Brasília: RFB, 2016. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/demonstrativos-dos-gastos-tributarios-dgt>. Acesso em: 17 nov. 2015.

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.). **Ensaios de Economia Regional e Urbana**. V. 1. Brasília: IPEA, 2007. 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).

SUDAM. Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia. **Prestação de contas ordinária anual: relatórios de gestão**. Belém: SUDAM, 2011. Disponível em: <http://www.sudam.gov.br/index.php/documentos-institucionais?id=151>. Acesso em: 01 mar. 2016.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república (2013)**. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/Contas2013/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.

Endereço para correspondência:

Rodrigo Portugal – rodrigo.portugal88@gmail.com
Tv. Antonio Baena, 1113, Bairro Pedreira, BL “A”, 2º Andar
66.087-082 Belém/PA, Brasil

Sergio Felipe Melo da Silva – sergio.silva@sudam.gov.br
Tv. Antonio Baena, 1113, Bairro Pedreira, BL “A”, 2º Andar
66.087-082 Belém/PA, Brasil

Kleber Antonio da Costa Mourão – kleber.mourao@sudam.gov.br
Tv. Antonio Baena, 1113, Bairro Pedreira, BL “A”, 2º Andar
66.087-082 Belém/PA, Brasil

Rafael de Almeida Ramos – rafael.ramos@sudam.gov.br
Tv. Antonio Baena, 1113, Bairro Pedreira, BL “A”, 2º Andar
66.087-082 Belém/PA, Brasil