

FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO

Apresentação

Esse relatório trata do Financiamento do Desenvolvimento Regional formulado pelo Ministério da Integração Nacional-MI, como contribuição à reflexão do tema Financiamento do Desenvolvimento discutido no âmbito do Grupo de Trabalho Interfederativo, instituído pela Secretaria de Assuntos Federativos e coordenado pelo Ministério das Cidades.

O grupo foi instituído para desenvolver propostas, visando o aperfeiçoamento da gestão das Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Micro-regiões, bem como a coordenação federativa e a integração das políticas públicas nestes territórios. Tem a incumbência de propor, de forma articulada e coordenada, um conjunto de medidas vinculadas aos temas: Gestão Metropolitana, Financiamento do Desenvolvimento e Integração de Políticas Públicas, para a busca de solução dos graves problemas que se avolumam no território brasileiro, nas escalas territoriais acima, sobretudo no que se refere ao passivo social das áreas urbanas, que tem maior incidência e emergência nas regiões metropolitanas do país.

Neste relatório serão abordados os principais instrumentos de financiamento desenvolvimento regional de governabilidade do MI hoje existentes, que são os Fundos Constitucionais de Financiamento para as regiões Norte- FNO, Nordeste-FNE e Centro-Oeste-FCO, como a proposta que, na atualidade, tramita no Congresso Nacional de criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional-FNDR. Por fim, ainda, serão considerados outras alternativas de financiamento do desenvolvimento regional com base em algumas experiências de microcrédito em início de discussão e ou experiência pelo MI.

1. Introdução

Os instrumentos de financiamento citados acima vinculam-se à implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional-PNDR instituída pelo Decreto 6047 de fevereiro de 2007, sendo os Fundos Constitucionais de Financiamento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, os principais instrumentos de financiamento existentes na atualidade, aplicados conforme as diretrizes estabelecidas naquela política. O Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional- FNDR, em fase de discussão para aprovação no Congresso Nacional, foi formulado para atender as especificidades contemporâneas da questão regional no Brasil. As iniciativas de microfinanças, em diferentes estágios de encaminhamento, seja de início de discussão para formulação ou de experimento na prática, destinam-se ao estabelecimento linhas de microcrédito com parcela de recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento a serem alocados, com a função específica de possibilitar a democratização do acesso ao crédito à população que se encontra à margem dos mecanismos normais de aquisição de recursos creditícios, em áreas selecionadas e prioritárias ao contexto da PNDR.

Com relação ao primeiro instrumento, destinado ao financiamento dos setores produtivos, foram procedidos os afinamentos possíveis no sentido de sua compatibilização às principais orientações estratégicas da PNDR, uma vez que os fundos constitucionais foram instituídos em momento histórico de compreensão e tratamento da questão regional no Brasil circunscrito à escala macro-regional das três regiões menos desenvolvidas.

O segundo fundo foi concebido e formulado no contexto da retomada da questão regional no país, a partir de 2003, como principal instrumento financeiro à viabilizar a implementação da PNDR, simbolizando uma alternativa de tratamento das assimetrias do desenvolvimento brasileiro centrada nos contornos atuais de diferenciação da estrutura sócioeconômica-espacial brasileira como um todo, bem como nas suas conexões com o sistema global de produção. Tem como intenção a necessidade de inclusão de territórios à margem do mercado no processo nacional de desenvolvimento, a manutenção da competitividade das áreas prósperas e dinâmicas e cooperação transfronteiriça com países latino americanos. Esse fundo vai além do financiamento das atividades produtivas do setor privado, inserindo a proposição relacionada às condições necessárias a serem criadas para o ativamento de potenciais de desenvolvimento, à melhoria da qualidade de vida nas cidades, sobretudo com infraestrutura social e urbana e o auxílio aos estado para a atração de investimento, contribuindo assim para o arrefecimento da guerra fiscal, que tanto dificulta a cooperação entre os entes federados. Por fim, com base na estrutura de gerenciamento está implícito o estímulo à articulação mais efetiva entre os entes federativos do Brasil, bem como a integração de políticas públicas dos diversos níveis federativos.

2. Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste

Os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte-FNO, Nordeste-FNE e Centro-Oeste-FCO foram instituídos, no contexto de descentralização tributária, pela Constituição Federal de 1988, Artigo 159, inciso I, alínea "c" e regulamentados pela Lei 7.827, de 27/10/1989. Tem a função específica de financiar o desenvolvimento econômico e social das regiões menos desenvolvidas do Brasil, em consonância com as diretrizes de desenvolvimento regional. São constituídos de 3% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados. Do montante total de recursos, 60% é destinado ao FNE e deste total 50% podem ser alocados na sub-região semi-árida do nordeste brasileiro. Os 40% restante são destinados para os demais fundos- FNO e FCO.

Esses recursos, fonte de arrecadação tributária federal, são alocados por intermédio de programas ao financiamento de setores produtivos não governamental para além das regiões citadas acima, aos municípios dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santos incluídos na área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste-SUDENE.

O enquadramento dos beneficiários se dá segundo o porte, de acordo com seu setor de atividade. Os limites de financiamento são estabelecidos levando em conta o enquadramento dos beneficiários- produtores rurais, firmas individuais, pessoas

jurídicas, associações e cooperativas de produção- e a tipologia definida pela PNDR . São destinados ou maiores limites de financiamento para as áreas de menor renda, de menor dinamismo e menor porte dos beneficiário.

A concessão de financiamento é direcionada, exclusivamente para empreendedores dos setores produtivos, abrangendo a atividade agropecuária, (incluindo aqüicultura e pesca), industrial, mineral, infra-estrutura, turismo, comércio e serviços, preservação do meio ambiente, desenvolvimento tecnológico e exportação. Também aloca recursos para o financiamento de programas voltados à reforma agrária, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar-PRONAF e ao Programa de Apoio à Política de Reforma Agrária- PAPPR.

Para o financiamento das atividades produtivas das regiões beneficiárias devem ser observadas dentre outras, as seguintes diretrizes: *i)* Receber tratamento preferencial os projetos de atividades produtivas de mini e pequenos produtores rurais e de micro e pequenas empresas; as atividades que utilizem intensivamente matérias-primas e mão-de-obra locais; e a produção de alimentos básicos para a população; *ii)* Levar em conta a preservação do meio ambiente e buscar incentivar a criação de novos centros, atividades e pólos de desenvolvimento que possam reduzir as diferenças econômicas e sociais entre as regiões. *iii)* A ação deve estar integrada às instituições federais sediadas nas regiões e *iv)* O financiamento é concedido exclusivamente aos setores produtivos das regiões beneficiadas.

3. Proposta de Criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional- FNDR

O Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional- FNDR, cuja proposta encontra-se em fase de tramitação no Congresso Nacional formulado, articulado e negociado no âmbito da reforma tributária, destina-se dotar de recursos adequados a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional-PNDR, no sentido de se atingir seus objetivos, principalmente no que se refere à redução das disparidades inter-regionais.

A proposta de Emenda Constitucional-PEC destaca a ampliação do “montante de recursos destinados à Política Nacional de Desenvolvimento Regional-PNDR” e a introdução de mudanças significativas nos instrumentos de execução dessa Política”. No texto da PEC está, ainda, afirmado que com “essas mudanças, pretende-se instituir um modelo de desenvolvimento regional mais eficaz que a atração de investimentos através dos recursos à guerra fiscal, que tem se tornado cada vez menos funcional para os estados menos desenvolvidos”.

Apesar dos esforços governamentais, desde a década de 1950, persiste no país o padrão norte/sul de desenvolvimento, caracterizado pela profunda distância de condições sociais e econômicas entre as regiões periféricas do norte, nordeste e centro-oeste, sobretudo as duas primeiras, e o sul e sudeste, em que pese as contradições do modelo de desenvolvimento brasileiro que reproduz, principalmente, nas áreas urbanas da última região os problemas sociais mais emergentes demandantes de soluções de curto, médio e longo prazo. Pode ser explicado em parte pela permanência de estágios pré-capitalistas de desenvolvimento, tendo como um dos

impactos a expulsão de população das duas primeiras unidades territoriais, com o comprometimento do processo de desenvolvimento do país como um todo. No tocante ao atraso estrutural e ou mesmo estagnação de algumas sub-regiões é reconhecida a necessidade de criação de novos instrumentos que propiciem às regiões menos desenvolvidas as condições de implantação de infra-estrutura e outras externalidades positivas conforme será exposto abaixo,. Na atualidade, é notória a desproporção entre desigualdades enfrentadas e os recursos disponível num país como o Brasil.

Nia PEC está previsto que no novo fundo serão destinados recursos para os tradicionais mecanismos aos programas de financiamento do setor produtivo das regiões norte, nordeste e centro-oeste, aos Programas de Desenvolvimento Econômico e Social e aos Fundos de Desenvolvimento do Distrito Federal e dos Estados de todo o país.

O FNDR será constituído com base na distribuição de recursos tributários, com a destinação de 4,8% do produto da arrecadação do Imposto de Renda, Imposto sobre Produtos Industrializados-IPI, Imposto Sobre Grandes Fortunas (ainda não regulamentado), Imposto Sobre Operações com Bens e Serviços (novo imposto que propões substituir o PIS, o COFINS e a contribuição sobre folha para o salário educação e outros impostos que venham a ser criados.

Está previsto que 60% dos recursos do FNDR serão aplicados em programas de financiamento das regiões menos desenvolvidas. Os outros 40% serão repartidos entre os programas de desenvolvimento econômico social e as transferências a fundos de desenvolvimento estaduais em todo o país.

Os Programas voltados ao desenvolvimento econômico e social serão apoiados por recursos não reembolsáveis- a partir de orientações estratégicas federais expressas na PNDR, a investimentos que favoreçam o desenvolvimento com a implantação de infra-estrutura econômica (logística e transporte, energia, infra-estrutura hídrica) e social (transporte urbano, saneamento, habitação e desenvolvimento urbano). Também será concedido estímulo às atividades de pesquisa e desenvolvimento, com o fortalecimento da infra-estrutura tecnológica (laboratórios, arranjos institucionais para difusão de tecnologia, fortalecimento das universidades para cooperação com o setor produtivo. Poderão ser apoiados programas de educação profissional e capacitação tecnológica, para valorização e qualificação da mão –de- obra local. Também podem ser apoiados programas com a finalidade de fortalecer as instituições locais e beneficiar a população com a difusão de serviços e conhecimento. Por último, o uso de bens de capital, compartilhado por pequenos cooperados, também pode ser apoiado, além do fortalecimento de incubadoras de empresas, de investimento em capital de risco, em empresas de base tecnológica e da capacitação, informatização e aprimoramento contábil das pequenas empresas.

Com relação aos fundos de desenvolvimento dos estados e do Distrito Federal tem-se a intenção de que os mesmos constituam-se em instrumentos de fundamental importância para capacitar os territórios estaduais e distrital das condições necessárias ao estímulo da atração de investimentos por parte do setor privado, sem afetar a

arrecadação do ICMS local. A proposta já indica duas destinações: investimentos em infra-estruturas e incentivo ao setor produtivo, além de outras finalidades estabelecidas na lei complementar que regulamentará o FNDR. Um mesmo programa poderá ser objeto de apoio simultâneo do Programa de Desenvolvimento Econômico e Social e do Fundo Estadual/Distrital, funcionando o último como contrapartida local.

4. Contribuição Dos Instrumentos de Financiamento/MI à Gestão Metropolitana, Aglomerados Urbanos e Microrregiões Brasileiras

4.1. Instrumentos Atuais- Fundos Constitucionais de Financiamento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste

No que refere a esses fundos criados pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado por lei, a contribuição pode continuar focada nos objetivos expressos no instrumento legal, que é o de promover o desenvolvimento econômico-social das regiões beneficiárias, como forma de contribuir para a diminuição das desigualdades inter-regionais no Brasil. Em que pese diretrizes para assegurar maiores oportunidades de acesso ao crédito a mini e pequenos produtores, com exceção do PRONAF, a alocação de recursos é comandada pela demanda do mercado dos territórios nas suas distintas escala, sem que haja possibilidade de qualquer tipo de intervenção nessa dinâmica de financiamento do desenvolvimento, principalmente, em virtude da oferta creditícia ser maior que a demanda.

O MI está em fase inicial de estudo, com o Ministério da Fazenda, para verificação da possibilidade de se constituir uma linha de micro-crédito com parte dos recursos destinados aos fundos constitucionais, a serem aplicados nos territórios selecionados e elegíveis pela PNDR, das áreas menos desenvolvidas do país. A intenção é de contribuir para a fixação da população que tem o mesmo perfil sócio-econômico dos beneficiários do PRONAF, mas que se situam nas áreas urbanas dos pequenos municípios do interior de áreas referenciadas para que os mesmos permaneçam, o mais próximo possível, do seu local de origem evitando a transferência de contingentes populacionais, sobretudo em direção às metrópoles. Pode resultar, inclusive, no fortalecimento das cidades de pequeno porte.

Proposta 1.- Constituição de uma linha de microcrédito destinada à trazer para a formalidade atividades produtivas desenvolvidas no contexto da economia informal de sub-áreas prioritárias, conforme indicação da PNDR.

Proposta 2.- Estimulo à aplicação de recursos em áreas de confluência dos interesses das políticas consideradas no grupo de trabalho, no âmbito das regiões norte, nordeste e centro-oeste.

Com relação ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional- FNDR, a contribuição ao processo será mais ampla do que as atuais destinações de financiamento aos setores produtivos privados do norte, nordeste e centro-oeste. Com sua aprovação e regulamentação, além da garantia da sistemática anterior, é previsto -Programa de Desenvolvimento Econômico-Social- o financiamento das principais infra-estruturas

econômicas e sociais, de viabilização das condições necessárias ao desenvolvimento dos territórios elegíveis pela PNDR e, por outro lado, de contribuição à melhoria das condições ambientais e de vida das populações residentes nas áreas urbanas do país. Também serão destinados recursos para a composição de Fundos Estaduais para a promoção de atração de investimentos, contrapondo-se à atual sistemática de guerra fiscal.

Está previsto, ainda, o aprimoramento de alguns aspectos da questão tratada e que não foram considerados na formulação da proposta constante da PEC, que são de importância estratégica. O FNDR e seu devido refinamento a ser detalhado em lei complementar regulamentadora pode avançar no sentido de assumir a composição final a seguir.

Proposta Inicial- Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional- FNDR composto por fundo de financiamento aos setores produtivos das regiões menos desenvolvidas, programa de desenvolvimento econômico social do país e fundo de desenvolvimento dos estados brasileiros.

Aspectos a serem detalhados na lei complementar - Reconhecimento da necessidade de se considerar as desigualdades intra-regionais e concessão de incentivos diferenciados para as áreas mais pobres, desenho de mecanismos que facilitem o acesso do grande continente de micro e pequenas empresas aos financiamentos dos fundos, o financiamento das atividades produtivas na Amazônia Legal e a maior penetração dos financiamentos nas microrregiões de baixa renda e em áreas que merecem um tratamento diferenciado, como o semi-árido nordestino. O fundo deverá ser regulamentado com a previsão da necessidade de critérios de monitoramento e avaliação, o que poder requerer a criação de novos indicadores que resulte em todo o processo de avaliação dos seus resultados.

MARIA JOSÉ MONTEIRO