

Grupo de Trabalho Interfederativo para aperfeiçoamento da gestão das Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões

Tema: Financiamento

1. Introdução

Em dezembro de 2005, o Brasil contava com 29 regiões metropolitanas criadas por leis federais ou estaduais a partir de 1974. Além destas, outras unidades de planejamento regional incluíam as Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico - RIDEs, de iniciativa federal e as aglomerações urbanas e as microrregiões, instituídas por leis estaduais. Deste segundo grupo, destaca-se a RIDE do Distrito Federal e Entorno - RIDE DF¹. As regiões metropolitanas e a RIDE DF comportavam, em 2005, 463 municípios, distribuídos em 18 estados e no Distrito Federal e incluíam a quase totalidade dos municípios com população superior a 1,0 milhão de habitantes. De forma geral, nos referiremos ao conjunto dessas 29 regiões metropolitanas e da RIDE DF como regiões metropolitanas brasileiras (RMBs), ainda que em algumas delas o fenômeno metropolitano se revele de forma pálida. De fato, os municípios constituintes das RMBs diferem substancialmente entre si quanto à integração à dinâmica da aglomeração, entendida como o adensamento de fluxos econômicos e populacionais. Disso resultam unidades regionais bastante diferentes quanto ao efetivo processo de metropolização, o que acrescenta dificuldade adicional à discussão e formulação de políticas públicas para esses espaços.

A importância do conjunto dos municípios situados nas RMBs é indiscutível. A Contagem da População 2007, do IBGE, neles encontrou 43,0 % da população brasileira.

Em 2005, de acordo com a nova metodologia do IBGE, 57,5% do PIB foi gerado nestes territórios. Em 2004, hospedavam as sedes de cerca de 80% das 500 maiores empresas brasileiras e abrigavam 8.213 agências bancárias dentre as 17.020 existentes no país.

Aglomerados urbanos metropolitanos são espaços que se caracterizam pela forte densidade de pessoas e concentração de atividades econômicas, cujos limites não coincidem com os das jurisdições que os constituem. Entre estes, circula diariamente um volumoso fluxo de pessoas, de mercadorias e de serviços. A cidade núcleo dessas regiões destaca-se, em geral, pelo tamanho populacional e densidade econômica, desempenhando funções complexas e diversificadas e relacionando-se com outros espaços urbanos no país e no exterior. Da continuidade desse espaço econômico e social, resultam geralmente fortes externalidades econômicas que enfraquecem o papel das fronteiras políticas das jurisdições e chamam a atenção para a importância da cooperação, que permita aproveitar as economias de escala na prestação de serviços públicos.

¹ Através de pesquisa desenvolvida pela Rede Observatório das Metrôpoles, foram identificados, classificados e demarcados os espaços da rede urbana brasileira. A RIDE DF ocupa o 5º lugar em hierarquia dos espaços brasileiros, superada apenas pelas Regiões Metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre. Essa pesquisa, conduzida BRANCO et al em 2004, encontra-se disponível em www.ippur.urj.br/observatorio

A implementação de políticas para o desenvolvimento urbano em áreas metropolitanas remete portanto à discussão da cooperação nas relações intergovernamentais no federalismo brasileiro. Compostas por municípios bastante desiguais em capacidade econômica, financeira e técnica., a busca de soluções para seus inúmeros problemas evidencia os obstáculos a essa cooperação, entre os quais se destacam:

- o arcabouço institucional do federalismo brasileiro, inadequado para lidar com a desigualdade inter e intra-regional;
- a falta de uma tradição de planejamento e implementação de políticas regionais e de políticas urbanas;
- a estrutura fiscal dos entes federativos, em particular dos municípios;
- a rigidez dos orçamentos públicos, em particular da União e o agravamento, ao longo dos anos 90, da situação fiscal dos estados.

O aspecto focalizado nesta Nota é o financiamento de políticas para a solução de problemas em espaços urbanos metropolitanos, como acima caracterizados.

2. Municípios Metropolitanos e o financiamento dos investimentos

A definição e implementação de políticas urbanas têm características próprias, que precisam ser consideradas. Políticas voltadas para suprir o déficit de infraestrutura em Regiões Metropolitanas apresentam exigências institucionais de razoável complexidade. Enquanto os gastos em políticas sociais tendem a ser permanentes, tendo maior previsibilidade, as políticas urbanas requerem, com frequência, recursos de capital em volumes substanciais (em relação às receitas do ano fiscal), desigualmente distribuídos no tempo.

A Tabela abaixo apresenta a discriminação das fontes de recursos para o financiamento dos investimentos e inversões líquidas dos municípios em 2006². Sua configuração não variou de forma significativa nos últimos anos.

Consideram-se 3 categorias de fontes: os recursos de geração externa, os de geração interna e déficits orçamentários do exercício fiscal. Os recursos de geração externa são os obtidos a partir de operações de crédito e de transferências de capital. Entre os de geração interna, destacam-se a Receita de Valores Mobiliários e a parcela aqui denominada Poupança Corrente³. Por fim, pode ocorrer que parte do investimento seja financiada por déficit orçamentário - por credores do município, que deverão ser pagos em momento futuro.

Algumas conclusões podem ser tiradas da Tabela:

² As inversões são tomadas por seu valor líquido de receitas de amortização de empréstimos.

³ denominamos Poupança Corrente o superávit ou déficit corrente menos a amortização da dívida e as receitas de aplicações financeiras .

- os investimentos realizados pelos municípios são basicamente financiados por recursos gerados ao longo de cada exercício fiscal, principalmente pela poupança corrente (descontada a amortização da dívida);
- os municípios-núcleo, porém um número restrito deles, de fato se utiliza de operações de crédito;
- alguns municípios metropolitanos têm, na Receita de Valores Mobiliários (aplicações financeiras), uma fonte expressiva de financiamento⁴, que pode se reduzir com uma baixa na taxa de juros;
- quanto menor o município, mais importante as transferências de capital, que têm caráter, em geral, discricionário e restrito ao exercício fiscal. Isto explica a maior importância desse componente em municípios não metropolitanos, em geral de menor porte;
- finalmente, o déficit orçamentário pode se constituir em fonte expressiva em um exercício, porém não deve se perpetuar. Neste ano de 2006, nenhum dos subconjuntos de municípios apresentou déficit, embora, individualmente, alguns o tenham feito.

Execução Orçamentária Municipal 2006
Investimentos e Inversões
Composição das Fontes de Financiamento

RUBRICA	BRASIL TOTAL	Municípios Metropolitanos			Municípios Não Metro
		Total	Cidade Membros	Outros	
INVESTIMENTOS E INVERSÕES	20.491	8.665	4.527	4.138	11.825
Fontes de Recursos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Fontes Externas	27,3	20,1	18,9	21,4	32,6
Operações de Crédito	3,2	4,3	5,0	3,7	2,3
Transferências de Capital	24,2	15,8	14,0	17,7	30,3
Geração Interna	72,7	79,9	81,1	78,6	67,4
Alienação de Bens	3,5	6,1	8,5	3,5	1,6
Receita de Valores Mobiliários	17,3	24,4	31,7	16,5	12,2
Outras Receitas de Capital	1,0	1,8	3,1	0,4	0,4
Poupança Corrente	50,8	47,5	37,8	58,2	53,3
Déficit do Exercício	-	-	-	-	-

Fonte: STN/ Ministério da Fazenda; Elaboração própria

As observações acima permitem já concluir que, embora os municípios mantenham um nível de investimentos razoável em relação à receita, parcela significativa de seu financiamento repousa em fontes não asseguradas: transferências de capital, receitas de valores mobiliários (que variam com a taxa de juros) e, em alguns exercícios, em déficit orçamentário, que geram os Restos a Pagar – dívidas com fornecedores, pessoal, bancos, etc. Embora as diferenças de base econômica determinem fortemente a composição da receita municipal e a estrutura de financiamento do investimento, a dependência de fontes não asseguradas reduz a possibilidade dos municípios desenvolverem, em conjunto, projetos de mais longo prazo. A decisão de elaborar planos e programas que se desdobrem em comprometimento orçamentário no longo prazo é fundamentalmente política e

⁴ Do total relativo aos municípios-núcleo- R\$ 1,4 bilhão- quase R\$ 1,0 bilhão pertence a Rio de Janeiro e São Paulo (quase 30% do total- R\$3,6 bilhões). Como os dados dizem respeito às contas consolidadas, incluem as contas previdenciárias e, portanto, as inversões e o resultado da aplicação financeira de fundos de previdência municipais.

envolve custos que são calculados e exigem recompensas. No mínimo, a garantia de que os outros participantes do jogo não desistirão.

No que diz respeito a recursos de outros entes, é conhecida a apertada situação dos orçamentos estaduais que, em geral, limitam suas transferências aos municípios às partilhas de receitas definidas pela Constituição. Ou seja, não é comum que estados desenvolvam políticas em cooperação com seus municípios através de transferências setoriais. Do lado do governo federal, a expansão das transferências beneficiou mais fortemente as áreas sociais, em particular a saúde.

A escassez de recursos é agravada pela opção de política para o controle fiscal, que restringe o acesso ao crédito público a governos subnacionais. A complementação por fontes privadas é possível, mas esbarra na fragilidade das instituições, que aumenta o risco do investidor e desincentiva o investimento: a insegurança jurídica prejudica o cálculo econômico.

Disto tudo resulta que, no período recente, cerca de metade dos investimentos do setor público tem sido conduzida pelos municípios, embora parcialmente financiados por transferências federais.

3. Financiamento Metropolitano – alguns pontos para discussão

As diferenças na magnitude e na estrutura de receitas dos municípios metropolitanos brasileiros contrastam com um quadro de fortes carências sociais, intra e inter regionais. A adoção de mecanismos para melhorar a coordenação de ações públicas nessas áreas torna-se, portanto crucial.

Embora as cidades metropolitanas brasileiras invistam um montante não desprezível de suas receitas, dadas as obrigações correntes de prestação de serviços, perde-se eficiência pelo comportamento autárquico, que prejudica a resolução de problemas com impacto fora das fronteiras individuais. Ademais, a dependência de transferências de capital de caráter pontual para financiar investimentos é incompatível com o caráter de longo prazo dos projetos de infra-estrutura. Assim, para melhorar a gestão metropolitana, será necessário discutir alternativas de fontes de financiamento estáveis e de instâncias de cooperação entre municípios, estados e União.

É preciso entender que a cooperação pode ser incentivada sem, com isso, ferir a autonomia municipal. O governo federal tem importantes instrumentos para isso: de um lado, as transferências de capital e, de outro, as operações de crédito poderiam promover ou induzir essa cooperação.

Do lado das operações de crédito, o governo federal tem instrumentos poderosos, como a Caixa Econômica, o Banco do Brasil e o BNDES e não os utiliza para promover projetos de cooperação federativa: o crédito é concedido de maneira fragmentada. Poder-se-ia pensar que as agências de crédito federal financiassem projetos em regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas concebidos no âmbito de um planejamento integrado para a região, contando com a presença do estado e dos municípios envolvidos.

Quanto às transferências de capital, a nova lei de consórcios já prevê prioridade, nas transferências voluntárias, a entes consorciados, o que poderia incentivar o desenvolvimento de projetos por municípios metropolitanos e pelos estados. Ainda no que diz respeito aos consórcios, a lei prevê a possibilidade de operações de crédito. No entanto, as condicionantes à tomada dos recursos não estão claras e se pode supor que análises individuais para a concessão do crédito mutilariam a possibilidade de ser esta uma fonte de financiamento efetiva para os investimentos de consórcios metropolitanos.

A possibilidade de um novo “*round*” de votação de reforma tributária evoca a re-discussão dos critérios repartição do FPM e da cota-parte ICMS, cuja desvinculação do parâmetro de valor adicionado pode trazer perdas significativas a municípios metropolitanos. A depender do destino da CIDE, caso persista a Contribuição, valeria rediscutir a destinação das parcelas transferidas a estados e municípios, evitando a pulverização, tal como ocorre no presente.

A instituição de um fundo metropolitano pode ser examinada como instrumento complementar, mas é preciso discutir que recursos poderiam ser aportados ao fundo, de forma a garantir que os projetos apoiados tivessem garantia de recursos no ritmo de sua implementação.

Um ponto importante para evitar a pulverização de recursos é a definição clara dos beneficiários do apoio financeiro. Como tem sido apontado, as regiões metropolitanas são atualmente um conjunto bastante desigual e muitas delas não se caracterizam, de fato, como aglomerados urbanos, nos termos acima apontados.

Por fim, é necessário desenvolver instrumentos que assegurem a participação do setor privado na recuperação do déficit de infra-estrutura que afeta a competitividade das áreas e o bem estar de seus habitantes.

.Em 08.10.2008,

elaborada por SOL GARSON